



Doc. 15253
31 mars 2021

Nécessité urgente d'une réforme électorale au Bélarus

Rapport¹

Commission des questions politiques et de la démocratie

Rapporteur: Lord David BLENATHRA, Royaume-Uni, Groupe des Conservateurs européens et Alliance démocratique

Résumé

Les élections tenues au Bélarus n'ont jamais été conformes aux normes internationales de liberté et d'équité. Suite à l'élection présidentielle du 9 août 2020 qui, une fois de plus, ne fut ni libre ni équitable, le pays a sombré dans une crise profonde, marquée par une vague de violence sans précédent contre les opposants politiques, les défenseurs des droits humains, les journalistes, les professionnels des médias et les citoyens du Bélarus.

Le rapport découle de la volonté et de la disponibilité exprimées par l'Assemblée pour soutenir un processus politique national pacifique et démocratique au Bélarus, si un tel processus devait avoir lieu. Partant du principe que des réformes fondamentales ouvriront la voie à un nouveau Bélarus fondé sur les droits humains, la démocratie et l'État de droit, le rapport appelle à une réforme électorale globale, ce qui contribuerait à la stabilité à long terme du pays ainsi qu'à son rapprochement du Conseil de l'Europe, et à terme à son adhésion à l'Organisation, sur la base des valeurs et des principes de cette dernière. À cette fin, il recense les principaux domaines de préoccupation qui doivent être abordés en priorité afin de garantir la transparence, le contrôle, et en fin de compte, la «crédibilité» du système électoral et de permettre au peuple du Bélarus de reprendre confiance dans le processus électoral.

1. Renvoi en commission: Doc. 15131, Renvoi 4528 du 15 septembre 2020.



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Projet de recommandation	5
C. Exposé des motifs, par Lord Blencathra, rapporteur	6
1. Introduction	6
1.1. Contexte et origine du rapport	6
1.2. Procédure	7
1.3. Objectif et portée du rapport	8
2. Élections au Bélarus: rappel à la réalité	8
2.1. Un système électoral aux problèmes systémiques	8
2.2. L'élection présidentielle du 9 août 2020	9
3. Réforme électorale: domaines prioritaires	10
3.1. Administration électorale	10
3.2. Absence d'une liste électorale centralisée	11
3.3. Vote anticipé	11
3.4. Décompte des voix	11
3.5. Règles régissant le travail des observateurs	12
3.6. Inscription des candidats	12
3.7. Litiges électoraux	12
4. Recommandations	12
5. Conclusions	13

A. Projet de résolution²

1. L'Assemblée parlementaire souligne que les élections libres et équitables constituent le fondement même d'un gouvernement démocratique et la pierre angulaire de la démocratie représentative. Elle regrette vivement que les élections tenues au Bélarus n'aient jamais été conformes aux normes internationales de liberté et d'équité et que ce système électoral défaillant soit un facteur déterminant de la crise politique, économique et des droits humains que le pays connaît depuis l'élection présidentielle du 9 août 2020.
2. Depuis plus de vingt ans, l'Assemblée, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE/BIDDH), la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et la société civile du Bélarus dénoncent les problèmes systémiques du système électoral et recommandent, sans succès, une modification de la législation et de la pratique électorales.
3. L'Assemblée rappelle qu'elle a dû, pour des raisons indépendantes de sa volonté, décliner l'invitation à observer l'élection présidentielle du 9 août 2020. Cependant, sur la base de l'évaluation d'observateurs locaux indépendants qui ont conclu à de violations flagrantes des normes internationales en matière d'élections démocratiques, et sachant que le système électoral qui a valu au Bélarus des critiques par le passé est resté inchangé, l'Assemblée aussi conclut que l'élection présidentielle de 2020 n'a été ni libre ni équitable.
4. L'Assemblée est convaincue qu'une réforme complète du système électoral, axée sur la mise en œuvre de toutes les recommandations antérieures de l'Assemblée, de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise, demeure essentielle pour poser le cadre de futures élections démocratiques, libres et équitables capables de refléter véritablement la volonté du peuple du Bélarus et de lui permettre de reprendre confiance dans le processus électoral. Dans ce contexte, il est capital non seulement de réformer le cadre juridique, mais aussi de veiller à l'application de bonne foi de la législation par une administration électorale indépendante et impartiale, jouissant de la confiance du public.
5. Compte tenu de ce qui précède, l'Assemblée exhorte les autorités du Bélarus à mener une réforme globale du système électoral en tenant compte de l'ensemble des recommandations de l'Assemblée, de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise, en concertation étroite avec tous les acteurs concernés, et en particulier la société civile. À cet égard, elle appelle les autorités du Bélarus à mettre la législation et la pratique électorales en conformité avec les normes internationales en matière d'élections démocratiques et, en particulier:
 - 5.1. à garantir l'indépendance et l'impartialité de l'administration électorale en assurant une représentativité adéquate en son sein et en créant les conditions d'une composition politique équilibrée des commissions électorales de tout niveau, à commencer par la Commission électorale centrale (CEC), notamment:
 - 5.1.1. en exigeant que la CEC inclue des représentants nommés par les principaux acteurs politiques, y compris les différents partis politiques et la société civile, dotés du droit de vote;
 - 5.1.2. en établissant des règles claires pour la nomination des membres des commissions électorales de niveau inférieur à la CEC par les autorités locales, y compris l'exigence d'inclure des membres nommés par tous les candidats;
 - 5.2. à créer une liste électorale nationale accessible au public, afin d'accroître la transparence et le contrôle du processus d'inscription des électeurs;
 - 5.3. à réglementer en détail le vote anticipé au moyen de mesures visant à garantir l'intégrité, la transparence et le caractère d'exception de ce vote, notamment:
 - 5.3.1. en décrivant de manière détaillée les mécanismes clairs garantissant la sûreté et la sécurité des urnes lors d'un vote anticipé;
 - 5.3.2. en limitant le nombre de bureaux de vote pour le vote anticipé;
 - 5.3.3. en autorisant le vote anticipé uniquement dans des cas spécifiques et aux électeurs en mesure de prouver qu'ils ne peuvent pas être présents à leur lieu de résidence le jour du scrutin;
 - 5.4. à prendre des mesures pour garantir la transparence du dépouillement, y compris en exigeant que chaque bulletin de vote soit montré, le vote annoncé, et que les résultats des élections dans chaque bureau de vote soient communiqués publiquement et affichés;

2. Projet de résolution adopté par la commission le 30 mars 2021.

5.5. à permettre aux observateurs nationaux et internationaux d'accomplir leur tâche efficacement et sans entrave, notamment en les autorisant clairement:

5.5.1. à s'approcher des membres du bureau de vote pour vérifier les listes électorales et les signatures et observer le décompte des voix de manière directe et effective, y compris par un accès visuel direct aux bulletins de vote;

5.5.2. à être présents durant la vérification des signatures soumises pour la nomination des candidats;

5.5.3. à avoir accès à l'entreposage des bulletins de vote et des urnes pendant le vote anticipé, y compris en dehors des heures de travail;

5.6. à soumettre l'inscription des candidats à des critères clairs, complets et transparents et à des conditions moins restrictives;

5.7. à permettre un recours contre toute décision des commissions électorales, y compris les résultats électoraux et à prévoir la possibilité d'un examen judiciaire de toutes les décisions administratives.

6. Appelant à la prudence concernant la tenue d'élections anticipées sur la base du système électoral actuel, l'Assemblée souligne que de telles élections ne pourront être jugées raisonnablement libres et équitables que si une CEC véritablement indépendante et impartiale peut garantir, par le biais de dispositions réglementaires, ordonnances, circulaires et instructions, que les conditions ci-dessus sont dans toute la mesure du possible respectées et que les observateurs nationaux et internationaux peuvent surveiller de manière appropriée l'ensemble du processus électoral.

7. L'Assemblée souligne que des élections démocratiques ne sont pas possibles sans respect des droits humains, et notamment des libertés d'expression, de réunion et d'association. Elle condamne avec la plus grande fermeté la vague de violence sans précédent, les arrestations massives, les intimidations et les poursuites judiciaires dont font l'objet les opposants politiques, les défenseurs des droits humains, les journalistes, les professionnels des médias, les observateurs électoraux indépendants et les citoyens du Bélarus à la suite de l'élection présidentielle de 2020.

8. Cette répression violente, outre le fait qu'elle marque un mépris total pour les valeurs fondamentales défendues par le Conseil de l'Europe, constitue un obstacle majeur à la conduite d'une véritable réforme – y compris électorale – dans le pays. Se référant à sa Résolution ... (2021) «Les violations des droits de l'homme au Bélarus nécessitent une enquête internationale», l'Assemblée exhorte les autorités du Bélarus à mettre immédiatement un terme à toutes les violences.

9. Rappelant que l'intégration du Bélarus au sein du Conseil de l'Europe sur la base des valeurs et principes de l'Organisation demeure un objectif stratégique, l'Assemblée appelle les autorités du Bélarus et toutes les parties concernées à engager de toute urgence dans le pays un dialogue transversal et inclusif afin de trouver une issue pacifique à la crise actuelle et d'ouvrir la voie aux réformes nécessaires dans l'intérêt de tous les citoyens du Bélarus. L'Assemblée – conjointement avec la Commission de Venise – souligne une nouvelle fois qu'elle est prête à fournir des orientations pratiques et techniques aux autorités du Bélarus en vue d'une réforme électorale, et elle est fermement convaincue que celle-ci et d'autres réformes nécessaires ouvriront la voie à un nouveau Bélarus fondé sur les droits humains, la démocratie et l'État de droit.

B. Projet de recommandation³

1. L'Assemblée parlementaire se réfère à sa Résolution ... (2021) «La nécessité urgente d'une réforme électorale au Bélarus». Elle invite le Comité des Ministres:

1.1. à continuer de suivre attentivement la situation au Bélarus;

1.2. à adopter des mesures pour compléter le [Plan d'action du Conseil de l'Europe pour le Bélarus 2019-2021](#) par des actions ciblées de première importance pour établir des institutions transparentes et démocratiques au Bélarus, y compris une réforme électorale qui mettrait la législation électorale en conformité avec les normes européennes et internationales pertinentes, avec la participation de la Commission de Venise et de l'Assemblée;

1.3. à mettre en œuvre les mesures susmentionnées dès que les circonstances le permettront, après que les autorités du Bélarus se seront clairement engagées à entamer un processus de transition démocratique.

3. Projet de recommandation adopté par la commission le 30 mars 2021.

C. Exposé des motifs, par Lord Blencathra, rapporteur

1. Introduction

1.1. Contexte et origine du rapport

1. Le 15 juillet 2020, les présidents de la Chambre des représentants et du Conseil de la République de l'Assemblée nationale de la République du Bélarus ont invité une délégation de l'Assemblée parlementaire à observer l'élection présidentielle au Bélarus le 9 août 2020. Le 20 juillet 2020, le Président de l'Assemblée a dû décliner cette invitation en raison du peu de temps restant avant l'élection, de l'absence des organisations partenaires habituelles de l'Assemblée⁴, en particulier la mission d'observation électorale du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE/BIDDH)⁵, de la situation sanitaire liée à la covid-19 en évolution constante et des restrictions de déplacement qui en découlent pour les membres de l'Assemblée.

2. L'élection présidentielle a eu lieu le 9 août 2020, comme prévu, le vote anticipé ayant débuté le 4 août 2020. Au total, cinq candidats ont été autorisés à se présenter. D'après les résultats officiels, le Président sortant, Alexander Loukachenko, a recueilli 80,10 % des voix, obtenant ainsi un sixième mandat consécutif. M^{me} Svetlana Tikhanovskaya, considérée comme sa principale rivale, est arrivée en deuxième position avec 10,12 % des voix. L'annonce des résultats officiels a été suivie de manifestations de grande ampleur dans le pays, qui ont été violemment réprimées par les forces de sécurité.

3. Le Président de l'Assemblée parlementaire, Rik Daems, a été le premier représentant du Conseil de l'Europe à réagir le 10 août 2020, condamnant la violence et appelant les autorités à respecter les droits humains et les normes de l'État de droit. Dans une déclaration du 13 août 2020, la présidente de la commission des questions politiques et de la démocratie (ci-après «la commission») soulignait que la violence n'était pas un moyen d'avancer dans le processus politique démocratique et espérait que les autorités du Bélarus engageraient un dialogue inclusif avec la société.

4. Le 26 août 2020, le Président du Comité des Ministres, le Président de l'Assemblée et la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe publiaient une déclaration commune. Les trois dirigeants ont appelé les autorités du Bélarus et toutes les parties concernées à «engager de toute urgence dans le pays un dialogue inclusif et large, en y associant pleinement la société civile, afin de trouver une issue pacifique à la crise actuelle et d'ouvrir la voie aux réformes nécessaires dans l'intérêt de tous les citoyens bélarusses». Ils ont aussi rappelé que la légitimité ne pouvait se fonder sur la répression, mais «qu'elle découlait d'un processus électoral libre, équitable et fondé sur l'État de droit»⁶. Au moment de la finalisation de ce rapport, les manifestations entraînaient dans leur septième mois, sur fond de violations massives des droits humains⁷.

5. Le 1^{er} septembre 2020, plusieurs membres de l'Assemblée ont, à mon initiative, déposé une proposition de résolution intitulée «Nécessité urgente d'une réforme électorale au Bélarus»⁸. En réaction aux protestations du peuple du Bélarus, qui conteste massivement les résultats de l'élection présidentielle et compte tenu des problèmes systémiques concernant le processus électoral au Bélarus qui n'ont pas été corrigés au fil des années, la proposition souligne l'urgence de soutenir toutes les parties prenantes pour qu'elles entament une réforme globale du système électoral, conformément aux recommandations précédentes de l'Assemblée et en coopération avec la Commission de Venise, dont le Bélarus est membre associé. Le 15 septembre 2020, cette proposition a été renvoyée à notre commission pour rapport.

4. D'après les «[Lignes directrices pour l'observation des élections par l'Assemblée parlementaire](#)», «au cas où le déploiement de la mission d'observation à long terme de l'OSCE/BIDDH serait empêché, l'Assemblée devrait s'abstenir d'envoyer sa propre mission» (paragraphe 28).

5. Le 15 juillet 2020, la directrice du BIDDH annonçait que «l'absence d'invitation dans les délais, plus de deux mois après l'annonce de l'élection (le 8 mai 2020), avait empêché le BIDDH d'observer des aspects essentiels du processus électoral» et que le BIDDH n'était donc pas en mesure d'envoyer une mission d'observation électorale pour suivre l'élection.

6. Pour le texte intégral de ces déclarations et d'autres déclarations concernant le Bélarus, voir le Compendium de déclarations, document [AS/Pol/Inf\(2020\)09](#).

7. Voir le rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, [Doc. 15256](#) «Les violations des droits de l'homme au Bélarus nécessitent une enquête internationale». Voir également [la déclaration commune du Président du Comité des Ministres, du Président de l'Assemblée et de la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe](#) publiée le 13 octobre 2020 et [le rapport du Rapporteur de l'OSCE dans le cadre du Mécanisme de Moscou sur les allégations de violations des droits de l'homme liées aux élections présidentielles du 9 août 2020 au Bélarus](#).

8. [Doc. 15131](#).

6. Parallèlement, une autre proposition intitulée «Appel en faveur d'un processus politique national inclusif au Bélarus» a été initiée par la présidente de la commission, Dame Cheryl Gillan, et déposée par plusieurs membres de l'Assemblée⁹. Cette proposition réaffirme que l'Assemblée est disposée à établir un dialogue inclusif et constructif avec les autorités du Bélarus, l'ensemble des acteurs politiques et la société civile, en vue de soutenir – sur le plan politique et par son expertise – la mise en place dans le pays d'un processus politique national pacifique et démocratique qui conduira à l'adoption de réformes fondamentales, en commençant par la Constitution, et ouvrira la voie pour aboutir à l'intégration du Bélarus dans la famille européenne à laquelle il appartient. Cette initiative, qui envisage une coopération à long terme avec l'ensemble des parties prenantes du Bélarus, a aussi été renvoyée à notre commission pour rapport. M. Kimmo Kiljunen (Finlande, SOC) a été désigné rapporteur.

1.2. Procédure

7. Le 8 septembre 2020, la commission tenait un échange de vues sur «La situation au Bélarus à la suite de l'élection présidentielle du 9 août 2020» auquel ont participé le Président de l'Assemblée; M^{me} Svetlana Tikhonovskaya, ancienne candidate à la Présidence du Bélarus; et M. Andrei Savinykh, Président de la Commission permanente des affaires internationales de l'Assemblée nationale du Bélarus¹⁰. Pendant l'échange de vues, les membres de la commission ont fortement soutenu la mise en place d'un dialogue inclusif pour surmonter la crise en cours et ont montré un vif intérêt pour associer l'Assemblée au soutien de ce dialogue. La nécessité d'une réforme électorale a été soulignée et le sentiment a été que les autorités du Bélarus étaient prêtes pour un dialogue éventuel avec les partenaires internationaux qui pourrait porter sur des ajustements, notamment de la Constitution et du Code électoral. Le soutien éventuel de l'Assemblée et de la Commission de Venise a été clairement mentionné dans ce contexte. L'échange de vues a suscité une importante couverture médiatique.

8. Le 15 septembre 2020, la Commission permanente tenait un débat d'actualité sur le Bélarus et adoptait une déclaration déplorant vivement que l'élection présidentielle du 9 août 2020 était loin d'être une élection libre et équitable, appelant le Bélarus à lancer un processus politique à l'échelle nationale qui soit à la fois démocratique, transversal et inclusif, comme une étape préalable à une sortie pacifique de la crise actuelle et qui ouvre la voie aux réformes qui s'imposent, à commencer par les réformes constitutionnelle et électorale. Dans sa déclaration, l'Assemblée s'est dit à nouveau prête à soutenir ce processus, en concertation étroite avec les organes consultatifs du Conseil de l'Europe, en particulier la Commission de Venise¹¹.

9. Lors de sa réunion du 23 septembre 2020, la commission me désignait rapporteur sur la «Nécessité urgente d'une réforme électorale au Bélarus» et tenait un échange de vues avec M. Gianni Buquicchio, Président de la Commission de Venise. Se fondant sur l'expérience de cette dernière concernant le Bélarus, M. Buquicchio a souligné l'importance de la réforme du Code électoral en vue de garantir des élections libres et équitables dans le pays. Cette réforme devrait toutefois aller de pair avec une réforme constitutionnelle qui devrait mettre en place les «conditions favorables» à l'exercice des libertés politiques.

10. Suivant ma désignation comme rapporteur, j'ai établi un questionnaire en vue de recueillir des informations de première main sur le cadre électoral du Bélarus, et en particulier sur les mesures spécifiques que les autorités de ce pays pourraient avoir prises pour développer le système électoral conformément aux normes internationales en matière d'élections démocratiques et équitables depuis la dernière observation des élections par l'Assemblée en novembre 2019. Étant donné que l'Assemblée a dû décliner l'invitation d'observer l'élection présidentielle du 9 août 2020, j'ai aussi inclus, dans le questionnaire, une demande d'informations pertinentes sur celle-ci.¹²

11. Le 29 octobre 2020, le questionnaire a été adressé au Président de la Chambre des représentants de l'Assemblée nationale du Bélarus, M. Vladimir Andreichenko, qui a été invité à le transmettre aux autorités concernées. Il est aussi clairement indiqué dans la lettre qui accompagne le questionnaire que je suis disposé et prêt à dialoguer directement avec les autorités du Bélarus, y compris moyennant un échange de vues sur la question de la réforme électorale. Malheureusement, nous n'avons pas reçu de réponse à ce questionnaire

9. [Doc. 15130](#).

10. Les déclarations faites pendant l'échange de vues sont disponibles sur le site de l'Assemblée, y compris un enregistrement vidéo de l'échange de vues.

11. Voir [Déclaration sur un processus politique à la fois démocratique, transversal et inclusif qui s'impose de toute urgence au Bélarus](#). Plusieurs autres acteurs internationaux, dont l'Union européenne, ont également condamné le résultat de l'élection présidentielle, estimant qu'elle n'était ni libre ni équitable. De nombreux acteurs internationaux ont également demandé que de nouvelles élections, libres et équitables, aient lieu le plus rapidement possible sous supervision internationale.

12. Pour le questionnaire, voir l'annexe du document de commission AS/Pol(2020)13.

conçu dans l'espoir de faire entendre le point de vue des autorités du Bélarus, pas même à la lettre de transmission signée par la présidente de la commission et adressée au président de la Chambre des représentants. Les autorités n'ont pas non plus donné suite à la proposition d'un échange de vues avec moi, ce qui est également à regretter.

12. Le 30 novembre 2020, j'ai tenu un échange de vues avec les représentants du Comité Helsinki du Bélarus et du Centre des droits de l'homme Viasna. Ces deux organisations de la société civile ont une expérience solide dans le domaine électoral dans la mesure où elles coordonnent la campagne «Les défenseurs des droits de l'homme pour des élections libres» dont l'objectif est d'évaluer les élections au Bélarus du point de vue de la législation électorale en vigueur dans ce pays et des normes internationales en matière d'élections libres et démocratiques, ainsi que d'informer le grand public et la communauté internationale sur le déroulement des élections et les résultats des observations.

13. Enfin, le 1er décembre 2020, le 10 février 2021 et le 16 mars 2021 respectivement, j'ai échangé avec M. Gianni Buquicchio, Président de la Commission de Venise, M. Andrei Kazakevich, conseiller au Bureau de Svetlana Tikhanovskaya, politologue et directeur académique de l'Institut des études politiques Political Sphere (Minsk), et M. Alexander Shlyk, Représentant Spécial de Svetlana Tikhanovskaya sur les élections.

1.3. Objectif et portée du rapport

14. Les différents éléments présentés ci-dessus montrent que, depuis le début de la crise politique qui a éclaté au Bélarus au lendemain de l'élection présidentielle, l'Assemblée est disposée et prête à s'engager dans un dialogue inclusif et constructif avec toutes les parties prenantes concernées et à soutenir un processus politique national pacifique et démocratique dans ce pays en vue de l'adoption de réformes fondamentales. Le présent rapport découle précisément de cette volonté et de cette disponibilité, qui visent à contribuer à la stabilité à long terme du pays ainsi qu'à son rapprochement du Conseil de l'Europe, et en fin de compte à son adhésion à l'Organisation, sur la base des valeurs et des principes de cette dernière¹³.

15. La proposition de résolution à l'origine de ce rapport fait référence à des «problèmes systémiques» concernant le processus électoral au Bélarus. En fait, depuis plus de vingt ans, l'Assemblée, l'OSCE/BIDDH, la Commission de Venise ainsi que la société civile du Bélarus ont constamment signalé les mêmes lacunes dans le système électoral, en formulant des recommandations pour y remédier et en demandant une réforme du cadre juridique (voir le chapitre 2.1 ci-dessous). Sur la base de leurs constatations et conclusions, le présent rapport vise à soutenir une réforme électorale au Bélarus en vue de mettre le système électoral en conformité avec les normes internationales en matière d'élections démocratiques et équitables. Plutôt que de fournir une liste exhaustive des questions découlant de la législation et de la pratique électorales au Bélarus, il recense les principaux domaines de préoccupation qui doivent être abordés en priorité et formule un certain nombre de recommandations, avec l'ambition de mettre en place une base durable et à long terme pour que des élections démocratiques, libres et équitables puissent se dérouler dans ce pays. Sachant que le choix des systèmes politiques et électoraux est une décision souveraine du Bélarus, le rapport offre – n'impose pas – une feuille de route pour établir un système électoral propice à des élections véritablement libres et équitables et perçues comme telles par le monde entier, à condition que cela soit le souhait du peuple et des autorités du Bélarus. De la même façon, il souligne que la Commission de Venise demeure prête à fournir des conseils concernant les changements techniques et procéduraux à apporter à la législation et pratique électorales, s'il devait y avoir une demande dans ce sens.

2. Élections au Bélarus: rappel à la réalité

2.1. Un système électoral aux problèmes systémiques

16. Depuis 1992, année où le statut d'invité spécial a été octroyé à l'Assemblée nationale du Bélarus¹⁴, l'Assemblée a observé un référendum (en 1996) et cinq élections au Bélarus (trois élections législatives (en 1995, 2016 et 2019), et deux élections présidentielles (en 2001 et 2015)) sur trois référendums et 13 élections au total¹⁵ pendant cette période. Ce calendrier sporadique mis à part, les conclusions de l'Assemblée ont été cohérentes dans la mesure où elles ont à chaque fois relevé les mêmes lacunes juridiques et pratiques du

13. Le Comité des Ministres a souligné dans sa réponse à la [Recommandation 1992 \(2012\)](#) de l'Assemblée «La situation au Bélarus» que l'intégration de ce pays au sein du Conseil de l'Europe sur la base des valeurs et principes de l'Organisation demeure un objectif stratégique, voir [Doc. 13025](#).

14. Faute de progrès démocratiques, le statut d'invité spécial a été suspendu en 1997.

15. Élections présidentielles et législatives combinées.

processus électoral précédemment mises en évidence, dont la composition déséquilibrée des commissions électorales, fortement influencée par l'exécutif; l'absence de liste électorale centralisée; le déroulement des procédures de vote anticipé; les lourds obstacles à l'inscription des partis politiques et des candidats ainsi qu'aux droits des observateurs; la couverture médiatique déséquilibrée de la campagne électorale.

17. Les élections au Bélarus n'ont donc jamais satisfait aux normes internationales de liberté et d'équité et l'Assemblée n'a eu de cesse de recommander au Bélarus de modifier sa législation et sa pratique électorales pour résoudre ces problèmes systémiques. D'après l'avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH demandé par notre commission, les amendements apportés au Code électoral en 2009 – concernant la liberté de faire campagne et le financement des campagnes électorales, la composition et la nomination des commissions électorales, l'inscription des candidats, l'intégrité du vote anticipé, les procédures d'appel et le décompte des voix – étaient peu susceptibles de résoudre le problème sous-jacent lié au fait que le cadre législatif électoral du Bélarus ne permet toujours pas de garantir des élections véritablement démocratiques¹⁶.

18. Malheureusement, la délégation de l'Assemblée qui a observé les dernières élections législatives en novembre 2019, que j'ai eu le privilège de mener, a conclu que les problèmes susmentionnés demeuraient non résolus et a confirmé les recommandations formulées de longue date par l'Assemblée et par la Commission de Venise exigeant que la législation et la pratique électorales du Bélarus soient modifiées pour résoudre ces problèmes¹⁷.

2.2. L'élection présidentielle du 9 août 2020

19. Malgré l'absence de missions internationales d'observation sur le terrain menées par l'Assemblée et l'OSCE/BIDDH, les initiatives locales de suivi et d'observation¹⁸ ont permis de dresser un bilan complet des irrégularités généralisées et des violations des droits politiques concernant l'élection présidentielle du 9 août 2020.

20. Le rapport final sur l'observation des élections publiées dans le cadre de la campagne «Les défenseurs des droits de l'homme pour des élections libres» indique que les autorités du Bélarus n'ont pas mis en œuvre une seule des recommandations de l'OSCE et des observateurs nationaux faites à la suite des élections précédentes¹⁹. Il s'avère donc que le cadre juridique régissant les élections reste inchangé depuis les dernières observations d'élections menées par l'Assemblée en 2015 (présidentielle) et en 2019 (parlementaires), et que l'élection présidentielle de 2020 s'est déroulée dans le même cadre juridique qui a valu au Bélarus d'être critiqué dans le passé. En conséquence, on peut conclure que l'élection présidentielle de 2020 a aussi été fondamentalement entachée d'irrégularités, et qu'elle n'était ni libre ni équitable.

21. Les résultats de l'évaluation réalisée dans le cadre de la campagne «Les défenseurs des droits de l'homme pour des élections libres» confirment ce constat et indiquent que l'élection présidentielle ne peut pas être considérée comme libre et équitable en raison d'un certain nombre de violations flagrantes des normes internationales en matière d'élections démocratiques et équitables. En particulier, le manque d'impartialité de l'administration électorale à tous les niveaux a été largement observé. La composition des commissions électorales était complètement déséquilibrée puisque la grande majorité de leurs membres représentait les cinq principales associations publiques pro-gouvernementales. Seuls deux candidats des partis d'opposition ont été inclus dans les commissions électorales territoriales et six seulement dans les commissions de bureau de vote, représentant respectivement 0,1 % et 0,009 % des membres de ces commissions.

22. La nomination et l'inscription des candidats ont été entachées par des violations des normes relatives aux élections libres et démocratiques. Les candidats populaires ont été exclus de la course électorale, tandis que les ressources administratives ont été activement utilisées en faveur de l'élu sortant (par exemple, la collecte des signatures pour sa nomination a souvent été effectuée pendant les heures de travail, sur le lieu des entreprises et des institutions, avec la participation directe de leurs administrations).

16. Voir le document [CDL-AD \(2010\) 012](#). D'autres modifications ont été apportées au Code électoral en 2013 et en 2015, mais elles n'ont pas répondu aux recommandations essentielles de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH. Voir [Doc. 14333](#), «La situation au Bélarus», paragraphe 22.

17. [Doc. 15012](#), «Observation des élections législatives anticipées au Bélarus (17 novembre 2019)», rapport d'observation d'élection, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, paragraphe 110.

18. Il s'agit notamment de la campagne «Droits de l'homme pour des élections libres» et de la campagne «Droit de choisir» de huit partis d'opposition.

19. Human Rights Defenders for Free Elections, Republic of Belarus, Presidential Election, 9 August 2020, [Final report on election observation](#).

23. La phase de campagne électorale s'est déroulée dans des conditions inéquitables. L'accès aux médias était inégal et les possibilités de recevoir des informations sur les candidats à la présidence étaient très limitées, les comités exécutifs locaux ayant fortement réduit le nombre de lieux de campagne électorale. Dans de nombreux cas, ces lieux n'étaient pas adaptés pour ce type d'événement (ils étaient éloignés et peu accessibles par les transports).

24. Lors du vote anticipé (41,7 % des électeurs ont participé au vote anticipé, ce qui constitue un record historique pour les élections présidentielles au Bélarus), des observateurs indépendants ont documenté de nombreux faits de vote organisé et forcé de certaines catégories d'électeurs (personnel militaire, employés d'institutions gouvernementales et d'entreprises publiques), ainsi que des faits nombreux et généralisés de gonflement du taux de participation.

25. Les principales procédures électorales ont été rendues complètement opaques, notamment par des restrictions imposées par les résolutions de la Commission électorale centrale qui ont perturbé l'observation de tous les types de vote (vote anticipé, vote le jour du scrutin et vote à domicile) ainsi que le décompte des voix²⁰. Les recours et les réclamations déposés durant les différentes étapes de l'élection n'ont pas eu d'impact notable sur les procédures électorales. Aucune des 3 000 plaintes déposées par les observateurs de la campagne «Les défenseurs des droits de l'homme pour des élections libres» auprès de divers organes de l'État et de commissions électorales supérieures pendant toute la période des élections n'a été acceptée.

3. Réforme électorale: domaines prioritaires²¹

26. Les éléments présentés ci-dessous remettent fondamentalement en question l'indépendance de l'administration électorale, la transparence et le contrôle du processus électoral, l'intégrité électorale et, en fin de compte, la «crédibilité» de l'ensemble du processus électoral. Ce dernier élément fait tristement défaut au Bélarus depuis plus de vingt ans de pratique électorale et a entraîné une perte de confiance du public dans le processus électoral et ses résultats.

27. En effet, selon un rapport de 2017 établi dans le cadre de la campagne «Les défenseurs des droits de l'homme pour des élections libres», une partie considérable de la société ne fait pas confiance aux résultats des élections en raison de graves violations des droits et libertés électoraux, ainsi que de la procédure opaque de décompte des voix. Souvent, les autorités formées lors des élections ne sont pas reconnues en tant qu'organes démocratiquement élus, ce qui nuit à leur légitimité interne et externe²².

3.1. Administration électorale

28. «La composition et le fonctionnement des commissions électorales (l'administration électorale) sont déterminants pour la conduite d'élections véritablement démocratiques²³». Des commissions électorales indépendantes et impartiales devraient être mises en place pour garantir le bon déroulement des élections. Hélas, le manque d'indépendance et d'impartialité de ces commissions a été l'un des problèmes les plus récurrents des élections au Bélarus, principalement en raison des règles régissant la nomination de leurs membres.

29. Les élections sont administrées par une hiérarchie de commissions électorales comprenant la Commission électorale centrale (CEC) et divers niveaux de commissions subordonnées jusqu'aux commissions de bureau de vote, leur hiérarchie variant selon le type d'élection²⁴. La principale institution de décision et de supervision est la CEC, organe permanent doté d'un mandat de cinq ans et composé de six membres nommés par le Président (y compris le ou la président-e) et de six membres nommés par le Conseil

20. Peu avant l'élection, la Commission électorale centrale a adopté une résolution limitant le nombre d'observateurs autorisés dans les bureaux de vote, qui visait officiellement à stopper la propagation de la covid-19. Or, il a été rapporté que cette résolution a rendu l'observation correcte du processus de vote presque impossible pour les observateurs indépendants.

21. Les éléments présentés aux chapitres 3 et 4 sont fondés sur les rapports de l'Assemblée (sur l'observation des élections et sur la situation au Bélarus), les avis conjoints de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise et les rapports d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH, ainsi que sur les documents relatifs aux élections produits par la société civile au Bélarus.

22. Voir «[Priority recommendations on reforming the electoral legislation of Belarus](#)». Le document recense quatre problèmes majeurs concernant la législation électorale du Bélarus: les activités des commissions électorales, le vote anticipé, le décompte des voix et les litiges électoraux.

23. Avis conjoint relatif à la législation électorale de la République du Bélarus par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH, adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 18^e réunion (12 octobre 2006) et la Commission de Venise lors de sa 68^e session plénière (13-14 octobre 2006), [CDL-AD\(2006\)028](#), paragraphe 30.

de la République (chambre haute de l'Assemblée nationale). Les membres des commissions électorales de niveau inférieur à celui de la CEC sont nommés par les autorités locales. Le Code électoral exige que les candidats des partis politiques et des associations publiques représentent au moins un tiers du nombre total de membres de ces commissions, mais il n'existe pas de critères juridiques relatifs à leur nomination.

30. Le rôle de la présidence dans la nomination des membres de la CEC et l'influence potentielle qu'elle pourrait exercer sur eux ont été remis en question à plusieurs reprises par la Commission de Venise, l'Assemblée et l'OSCE/BIDDH. Étant donné que la CEC prend ses décisions à la majorité du total de ses membres, il suffit que l'un des membres désignés par le Conseil de la République vote avec les membres «pro-présidentiels» pour que la présidence prenne le contrôle effectif de la CEC. En outre, en l'absence de critères juridiques relatifs à la nomination des membres, les autorités locales disposent de fait de toute latitude dans le processus de nomination des commissions de niveau inférieur et ont systématiquement utilisé ce pouvoir contre les candidats de l'opposition pour les exclure de la composition de ces commissions. Dans toutes les élections qui ont été observées, les représentants de l'opposition ou les candidats indépendants ne représentaient qu'une petite fraction de la composition des commissions électorales. Par conséquent, il existe depuis longtemps un manque de confiance dans l'administration électorale au sein de la population, en particulier envers la CEC, qui symbolise la fraude électorale.

3.2. Absence d'une liste électorale centralisée

31. L'inscription des électeurs est considérée comme l'une des principales lacunes du système électoral au Bélarus. Il n'existe pas de liste électorale centralisée et les électeurs peuvent être ajoutés à une liste la veille, voire le jour du scrutin, sous réserve de la présentation d'une pièce d'identité valide et d'un justificatif d'un lieu de résidence dans la circonscription.

32. L'absence d'une liste électorale centralisée exclut la possibilité de vérifier l'absence de doubles inscriptions dans les différentes localités. Cette lacune, combinée à la possibilité d'inscrire les électeurs jusqu'au jour du scrutin, n'offre aucune protection contre un éventuel vote multiple²⁵. Étant donné que le système ne permet pas un contrôle public et une évaluation indépendante des listes électorales (qui ne sont pas publiquement affichées), celles-ci peuvent facilement être manipulées et il existe un risque énorme de fraude électorale, notamment de participation gonflée.

3.3. Vote anticipé²⁶

33. L'opacité du processus de vote anticipé et l'absence de protections permettant d'assurer son intégrité (par exemple en vue d'assurer l'inviolabilité du matériel électoral) sont l'un des principaux sujets de critique des observateurs nationaux et internationaux, ainsi que des participants au processus électoral. Le vote anticipé a été associé à de nombreux faits d'abus de ressources administratives visant à forcer les électeurs à prendre part au vote, ainsi qu'à de nombreux cas de participation gonflée dans les bureaux de vote, en vue de manipuler les résultats.

3.4. Décompte des voix

34. Le décompte des voix est un enjeu majeur des élections au Bélarus. Le Code électoral n'établit pas de procédure claire pour que le dépouillement des bulletins de vote soit effectué de manière transparente et correctement observable, ce qui rend le processus opaque. En fait, la loi contient une description des différentes étapes du processus de décompte mais n'indique pas précisément la manière dont le dépouillement des bulletins de vote doit être réalisé. Dans la pratique, les membres des commissions de bureau de vote organisent un dépouillement commun et simultané des bulletins de vote: les votes ne sont pas annoncés publiquement, les bulletins ne sont pas présentés aux membres de la commission ou aux observateurs et les résultats des élections dans chaque bureau de vote ne sont pas non plus annoncés publiquement ou affichés. Il en résulte un manque de transparence pour les observateurs (ainsi que pour les

24. Il s'agit d'un système à trois niveaux pour les élections présidentielles (CEC, commissions électorales territoriales et commissions de bureau de vote) et d'un système à quatre niveaux pour les élections parlementaires (CEC, commissions électorales d'oblasts et commission électorale de la ville de Minsk, commissions électorales de district et commissions de bureau de vote).

25. Le rapport explicatif du «Code de bonne conduite en matière électorale» de la Commission de Venise (2002) indique «qu'il faut en tout cas exclure la possibilité laissée à chaque bureau de vote d'inscrire des électeurs le jour même des élections» (chapitre I, section 1.2, paragraphe 7.iv).

26. Les électeurs qui sont dans l'incapacité physique de voter dans leur circonscription électorale le jour du scrutin peuvent le faire jusqu'à cinq jours à l'avance.

autres membres de la commission) qui ne peuvent pas suivre le décompte et qui n'ont donc aucun moyen de corréler les résultats de l'observation avec les données figurant dans le protocole sur les résultats du vote. Des cas de fraude, y compris de participation gonflée dans les données officielles, de bourrage d'urnes et de votes multiples ont été signalés de manière récurrente.

3.5. Règles régissant le travail des observateurs

35. La participation d'observateurs nationaux et internationaux à l'ensemble du processus électoral est un élément important pour garantir la transparence et le contrôle du processus électoral. À cette fin, les observateurs devraient avoir la possibilité la plus large possible de participer à l'exercice d'observation des élections.

36. Le Code électoral prévoit que les élections sont ouvertes au public et aux observateurs et décrit les droits et les limites de ces derniers. Les observateurs ont, notamment, le droit d'être présents aux réunions des commissions électorales²⁷, dans les bureaux de vote et lors du dépouillement des bulletins. Cependant, la loi leur interdit explicitement de se trouver à «proximité» des urnes et des bulletins de vote. Dans la pratique, une interprétation restrictive de cette disposition conduit à interdire systématiquement aux observateurs de s'approcher des tables ou des membres du bureau de vote pour observer le décompte des voix ou vérifier les listes électorales et les signatures. Cela rend impossible toute observation pertinente de l'ensemble du processus de vote.

3.6. Inscription des candidats

37. Les candidats de l'opposition qui veulent se présenter aux élections présidentielles ou législatives se heurtent à des obstacles majeurs. Le processus de nomination est caractérisé par des dispositions juridiques restrictives pour l'inscription des candidats, notamment un système qui exige la présentation d'un certain nombre de signatures pour être admis à l'élection, ainsi que des obstacles formalistes. Il n'existe pas de règles claires concernant la vérification des signatures – qui n'est ni publique ni compréhensible – et un pouvoir discrétionnaire énorme est attribué aux autorités qui peuvent ainsi refuser l'inscription ou désinscrire les candidats pour des points techniques mineurs (un pouvoir qui a été abondamment utilisé pour disqualifier des candidats potentiels).

3.7. Litiges électoraux

38. Le Code électoral contient un nombre limité de cas soumis à un contrôle juridictionnel. Dans la pratique, une grande majorité de réclamations et de recours sont rejetés sans qu'aucune enquête appropriée sur des faits ne soit menée ou sur la base de motifs douteux, ce qui nuit à l'efficacité des recours et sape la confiance du public dans le règlement des litiges électoraux. La décision de la CEC sur l'établissement des résultats des élections n'est pas soumise à un contrôle juridictionnel, ce qui fait que la commission n'a pas à rendre de comptes devant la loi sur la question des résultats définitifs.

4. Recommandations

39. Un certain nombre de recommandations peuvent être formulées en vue de traiter les domaines prioritaires présentés ci-dessus. Bien mises en œuvre, ces recommandations devraient jeter les bases durables et à long terme d'élections libres, équitables et démocratiques au Bélarus.

40. Avant tout, l'indépendance et l'impartialité de l'administration électorale devraient être garanties. À cette fin, une représentativité adéquate devrait être assurée en son sein et la législation devrait établir les bases d'une composition équilibrée:

- en exigeant que la CEC inclue des représentants nommés par les principaux acteurs politiques, notamment les différents partis politiques et les représentants de la société civile, avec un droit de vote à part entière;
- en établissant des règles claires régissant le processus par lequel les membres des commissions électorales de niveau inférieur à celui de la CEC sont nommés par les autorités locales, y compris l'exigence d'inclure des membres de commissions proposés par tous les candidats.

27. Toutefois, dans la pratique, les observateurs ne peuvent pas surveiller la vérification des signatures soumises à l'appui de la nomination d'un candidat.

41. Une liste électorale nationale devrait être créée afin d'accroître la transparence et le contrôle du processus d'inscription des électeurs. Un registre général et national complet de tous les électeurs permettrait un recoupement sérieux des différentes listes électorales. Ce registre devrait être accessible non seulement aux autorités mais aussi aux citoyens, ainsi qu'aux observateurs internationaux. La possibilité de s'inscrire le jour du scrutin devrait être supprimée.

42. Compte tenu du nombre considérable d'électeurs votant de manière anticipée, le vote anticipé devrait être réglementé de manière exhaustive. En fait, si l'octroi de la possibilité de participer au vote anticipé est en principe compatible avec les normes internationales en matière d'élections démocratiques, le processus de vote anticipé devient problématique en l'absence de contrôle, de réglementation et de procédures claires. Dès lors, il convient de garantir le caractère exceptionnel de ce type de vote en introduisant des exigences plus strictes pour y prétendre et de prendre toutes les mesures nécessaires pour renforcer la transparence et l'intégrité des procédures associées. À cette fin, la législation devrait:

- n'autoriser le vote que dans des cas spécifiques et aux électeurs qui peuvent prouver qu'ils ne peuvent pas être présents à leur lieu de résidence le jour du scrutin (sur présentation d'un document justificatif);
- décrire en détail des mécanismes clairs pour assurer la sûreté et la sécurité des urnes lors d'un vote anticipé (par exemple, utilisation de scellés en plastique à usage unique pour les urnes, interdiction de la présence de personnes non autorisées dans les locaux de vote où sont entreposés les urnes, les bulletins de vote et autre matériel électoral);
- limiter le nombre de bureaux de vote pour le vote anticipé (des bureaux de vote dédiés au vote anticipé).

43. Des procédures claires et transparentes pour le décompte des voix devraient être établies et strictement appliquées afin que tous les observateurs présents puissent vérifier que les résultats sont comptés de manière authentique et communiqués honnêtement. À cette fin, il conviendrait d'introduire dans la législation des dispositions exigeant que chaque bulletin de vote soit montré, le vote annoncé, et que les résultats des élections dans chaque bureau de vote soient communiqués publiquement et affichés.

44. La législation devrait être améliorée pour permettre aux observateurs nationaux et internationaux de mener à bien leur mission. Elle devrait garantir aux observateurs un accès sans restriction tout au long du processus électoral, mais en particulier le jour du scrutin, sans interférer dans le fonctionnement des commissions électorales. La législation devrait clairement autoriser les observateurs:

- à s'approcher des membres du bureau de vote pour vérifier les listes électorales et les signatures et observer le décompte des voix de manière directe et effective (par un accès visuel direct et effectif);
- à être présents durant la vérification des signatures soumises pour la nomination des candidats;
- à avoir accès à l'entreposage des bulletins de vote et des urnes pendant le vote par anticipation, y compris en dehors des heures de travail.

45. La législation devrait inclure des critères clairs, complets et transparents pour l'inscription des candidats. Les restrictions au droit d'être nommé candidat à la présidence et au parlement devraient être réexaminées. La législation devrait également permettre que des réclamations et des recours soient formés devant les tribunaux contre toute décision des commissions électorales et d'autres organes de l'État relative aux élections, y compris pour contester les résultats électoraux.

5. Conclusions

46. Avant que de nouvelles élections aient lieu, l'idéal serait qu'une réforme électorale complète et appropriée ait lieu au Bélarus, précédée de consultations publiques avec les parties prenantes concernées, notamment la société civile (à la fois pour lui permettre de contribuer à la réforme et en signe de reconnaissance pour l'action qu'elle mène de longue date dans le domaine des élections), mais aussi la Commission de Venise (pour collaborer à l'élaboration de propositions détaillées en vue de leur adoption dans la loi), sachant qu'une telle réforme ne peut avoir lieu qu'après l'amélioration de la situation sur le terrain. Une réforme complète devrait viser à mettre en œuvre toutes les recommandations antérieures de l'Assemblée, de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise, dont une liste limitée – de nature essentiellement législative – figure dans le présent rapport.

47. Cependant, une telle réforme prendra du temps et le fait qu'elle est nécessaire ne doit pas être utilisé par les autorités comme un prétexte pour repousser indéfiniment la tenue d'élections ou d'un référendum. De plus, l'instauration d'élections démocratiques au Bélarus nécessitera non seulement des modifications

législatives mais aussi un changement d'état d'esprit dans leur mise en œuvre, car «aucune loi, si bonne soit-elle, ne peut garantir la conformité d'une élection avec les engagements contractés dans le cadre de l'OSCE et du Conseil de l'Europe et avec d'autres normes internationales. La qualité des futures élections au Bélarus dépendra non seulement de la qualité de la législation mais aussi de sa mise en œuvre en toute bonne foi»²⁸. La législation devra être interprétée et appliquée de manière à garantir l'égalité des chances entre les candidats, une véritable compétition, la libre expression de la volonté des électeurs et l'équité du processus électoral²⁹.

48. Certains des acteurs locaux et internationaux appelant à la tenue d'élections anticipées au Bélarus soutiennent que la législation électorale du Bélarus dans sa forme actuelle peut être utilisée pour des élections anticipées raisonnablement équitables (par exemple, par le biais de résolutions de la CEC et d'un changement de l'état d'esprit officiel concernant la mise en œuvre des lois applicables). Je vois l'intérêt d'envisager ces solutions non législatives dans le cadre d'une CEC réformée, à condition que celle-ci soit véritablement indépendante et impartiale, que ses résolutions garantissent, au minimum, la transparence du dépouillement et une représentation équilibrée au sein de l'administration électorale³⁰, ne soient pas contraires à la loi et que des observateurs nationaux et internationaux puissent surveiller de manière appropriée l'ensemble du processus électoral. Toutefois, il est clair que cette approche, destinée à apporter rapidement des changements essentiels aux règles électorales sans impliquer un processus législatif complet, ne peut être qu'une «solution provisoire», compte tenu en particulier du contexte bélarussien dans lequel la tenue d'élections libres et pluralistes n'est pas encore devenue une pratique normale.

49. Il ne faut pas non plus oublier qu'il existe un lien étroit entre les élections et les violations des droits humains et que des «élections démocratiques ne sont pas possibles sans respect des droits de l'homme, et notamment de la liberté d'expression et de la presse, de la liberté de circulation à l'intérieur du pays, ainsi que de la liberté de réunion et d'association à des fins politiques, y compris par la création de partis politiques»³¹. Au Bélarus, ces libertés sont restreintes par diverses pratiques et dispositions juridiques qui sont régulièrement instrumentalisées pour faire taire les opinions dissidentes, refuser toute possibilité d'inscription aux partis politiques et interdire arbitrairement les manifestations pacifiques. L'ensemble du système est conçu pour réguler et limiter strictement le pluralisme, la concurrence politique et l'indépendance des médias qui sont l'essence même du processus électoral³².

50. Aujourd'hui plus que jamais, les opposants politiques, les défenseurs des droits humains, les journalistes, les professionnels des médias, les observateurs électoraux indépendants³³ et les citoyens du Bélarus font l'objet d'attaques massives. La vague de violences sans précédent, les arrestations massives, l'intimidation et la persécution de ces groupes de personnes sont totalement inacceptables et ne peuvent pas conduire à un climat favorable à la tenue d'élections libres et équitables. Bien que ces questions ne relèvent pas du champ d'application du présent rapport, il convient de souligner qu'en termes absolus, une réforme électorale sans le libre exercice des libertés politiques ne saurait apporter de changement réel. Par conséquent, le Bélarus devrait mettre sa législation et sa pratique dans le domaine de la liberté de réunion et d'association, de la liberté d'expression et de la liberté des médias en conformité avec les normes internationales. Pour y parvenir, il s'avère impératif, entre autres, d'éliminer tous les obstacles à la création de partis politiques, notamment en réformant la loi sur les partis politiques, en supprimant les sanctions pénales pour diffamation et en réformant la loi sur les médias ainsi que la loi sur les manifestations de masse. Comme l'a souligné le Président de la Commission de Venise (voir paragraphe 9), cela requiert également une réforme constitutionnelle, qui mettra en place les «conditions favorables» à l'exercice des libertés politiques. Cependant, une telle réforme – qui pourrait inclure entre autres l'équilibre des pouvoirs entre le président et le parlement et entre les deux chambres du parlement – ne peut pas remplacer une réforme électorale, sachant qu'une constitution révisée ne remédie pas aux mauvaises lois électorales. Dans ce contexte, les informations selon lesquelles les autorités du Bélarus pourraient s'intéresser à certains éléments de la réforme constitutionnelle et laissant entendre qu'une réforme électorale ne serait alors pas nécessaire, sont très

28. CDL-AD (2010) 012, *op. cit.*, paragraphe 13.

29. Human Rights Defenders for Free Elections, *Final report on election observation*, *op. cit.*

30. Lors de l'échange de vues avec M. Kazakevich (voir paragraphe 13), ces deux aspects ont été présentés comme étant essentiels pour améliorer la qualité des élections.

31. Voir la section II.I.A du Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise.

32. Dans sa *Résolution 2141 (2017)* «Attaques contre les journalistes et la liberté des médias en Europe», l'Assemblée a déploré que le pluralisme et la diversité des médias fassent toujours défaut au Bélarus.

33. Le 16 février 2021, à Minsk et dans d'autres villes du pays, la police a perquisitionné les locaux du Centre des droits de l'homme Viasna et du Comité Helsinki du Bélarus, qui coordonnent la campagne «Défenseurs des droits de l'homme pour des élections libres» (voir paragraphe 12 ci-dessus).

inquiétantes. Une réforme constitutionnelle devrait être également inclusive. À ce sujet, il est regrettable qu'aucun représentant de l'opposition n'ait été autorisé à assister ou contribuer à l'Assemblée populaire pan-bélarusse qui s'est tenue les 11 et 12 février 2021.

51. J'avais espéré que les autorités du Bélarus se tiendraient prêtes à un éventuel dialogue avec l'Assemblée et que cette ouverture se concrétiserait par des actions tangibles, notamment par une réaction positive au questionnaire que je leur avais envoyé. Malheureusement, ces autorités continuent de refuser de coopérer avec l'Assemblée et elles ne font preuve d'aucune ouverture ou volonté de discuter de la crise actuelle et des moyens d'y mettre fin. Cela dit, j'ai été informé que le 18 mars 2021, les autorités du Bélarus ont soumis des commentaires, dans le cadre de la préparation de l'avis de la Commission de Venise sur la compatibilité avec les normes européennes de certaines dispositions de droit pénal utilisées pour poursuivre des manifestants pacifiques et des membres du «Conseil de coordination» (avis demandé par la commission des questions juridiques et des droits de l'homme)³⁴. Je salue ce développement et encourage les autorités à nouer des contacts également avec d'autres secteurs du Conseil de l'Europe.

52. Je tiens à souligner une fois de plus que l'Assemblée, de concert avec la Commission de Venise, est prête à fournir des orientations pratiques et techniques pour aider les autorités du Bélarus à apporter des changements essentiels au cadre électoral. Elle est fermement convaincue que cette réforme et d'autres réformes nécessaires ouvriront la voie à un nouveau Bélarus fondé sur les droits humains, la démocratie et l'état de droit.

34. [CDL-AD\(2021\)002](#), paragraphe 4.