

Doc. 15012
13 décembre 2019

Observation des élections législatives anticipées au Bélarus (17 novembre 2019)

Rapport d'observation d'élection

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

Sommaire	Page
1. Introduction	1
2. Contexte politique	2
3. Cadre juridique et système électoral	3
4. Administration électorale	5
5. Listes électorales et inscription des candidats	6
6. Campagne électorale, financement et médias	8
7. Réclamations et recours	11
8. Observateurs nationaux et internationaux	11
9. Scrutin et dépouillement	11
10. Conclusions et recommandations	14
Annexe 1 Composition de la commission ad hoc	16
Annexe 2 Programme des réunions de la commission ad hoc (15-18 novembre 2019)	17
Annexe 3 Communiqué de presse de la Mission internationale d'observation des élections (MIOE)	19

1. Introduction

1. Le 18 septembre 2019, le président de la Chambre des représentants de l'Assemblée nationale de la République du Bélarus a invité une délégation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à observer les élections législatives anticipées prévues pour le 17 novembre 2019. Le 30 septembre 2019, le Bureau de l'Assemblée a décidé d'observer ces élections et constitué une commission ad hoc à cet effet, composée de 20 membres (PPE/DC: 7, SOC: 6, CE/AD: 3, ADLE: 3, GUE: 1 – selon le système d'Hondt). Le 4 octobre 2019, elle a approuvé la liste des membres de la commission ad hoc chargée d'observer cette élection et en a confié la présidence à Lord David Blencathra (Royaume-Uni, CE/AD) (annexe 1).

2. Conformément à l'accord de coopération signé entre l'Assemblée parlementaire et la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) le 4 octobre 2004, un représentant de la Commission de Venise a été invité à se joindre à la commission ad hoc en tant que conseiller.

3. La commission ad hoc (délégation de l'Assemblée) s'est rendue au Bélarus du 15 au 18 novembre 2019. Elle est intervenue dans le cadre d'une mission internationale d'observation des élections (ci-après: «MIOE»), avec une délégation de l'Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en



Europe (AP-OSCE) et la mission d'observation électorale du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH). Le programme des réunions de la délégation figure à l'annexe 2.

4. Le jour du scrutin, la délégation de l'Assemblée s'est divisée en 12 équipes qui ont observé les élections à Minsk et dans les régions environnantes.

5. La délégation de l'Assemblée a conclu que: «Les élections législatives anticipées du 17 novembre se sont déroulées dans le calme, mais ont manqué à d'importantes normes internationales en matière d'élections démocratiques. Malgré une augmentation du nombre de candidats inscrits, des libertés fondamentales ont été bafouées et l'intégrité du processus électoral n'a pas été suffisamment garantie. Le choix du système politique et électoral relève de la souveraineté du Bélarus. Toutefois, le Bélarus fait partie de notre famille européenne, dont tous les membres sont censés respecter les normes électorales internationales. Une réforme du droit électoral est indispensable pour assurer la stabilité du Bélarus sur le long terme».

6. Le communiqué de presse de la MIOE est reproduit à l'annexe 3.

7. La commission ad hoc tient à remercier les chefs et les membres de la délégation de l'AP-OSCE et la mission d'observation des élections du BIDDH/OSCE pour leur excellente coopération au sein de la MIOE.

2. Contexte politique

8. La Constitution du Bélarus confère à la Chambre des représentants des compétences législatives (article 97). Cela étant, en 2016, le Rapporteur spécial des Nations Unies pour le Bélarus a déclaré: « Depuis deux décennies, le Parlement bélarussien est le seul corps législatif d'Europe où ne siège aucun membre de l'opposition, et il n'a pas de réelle compétence pour légiférer, le Président ayant le pouvoir de gouverner par décret».

9. C'est en 1995 que l'Assemblée a observé pour la première fois des élections législatives au Bélarus. En 1996, elle a observé le référendum sur la Constitution et les élections législatives. Le 13 janvier 1997, le statut d'invité spécial du Bélarus a été suspendu par le Bureau de l'Assemblée. L'Assemblée a observé les élections présidentielles de septembre 2001 et d'octobre 2015. Elle a observé les élections législatives de septembre 2016.

10. Dans son rapport d'observation des dernières élections législatives au Bélarus (2016), la délégation d'observation de l'Assemblée concluait: «Les élections législatives [...] ont été organisées de manière efficace et des efforts tangibles ont été déployés pour régler certains problèmes de longue date, mais un certain nombre de lacunes systémiques subsistent. Le scrutin s'est déroulé dans le calme et avait été bien organisé, malgré certaines préoccupations soulevées par le décompte des voix. Les élections ne se limitent toutefois pas au jour du scrutin, et celles-ci ont montré que le Bélarus, en tant que pays européen, a besoin d'un système politique réellement concurrentiel pour réaliser pleinement son potentiel démocratique. Il est par conséquent essentiel d'engager sur le champ la réforme indispensable du cadre juridique, afin de permettre l'instauration d'un tel environnement qui est un élément clé pour la stabilité démocratique. L'APCE et la Commission de Venise sont disposées à coopérer avec le Bélarus à cet égard».

11. La délégation d'observation des élections de l'Assemblée rappelle la Résolution 2172 (2017) de l'Assemblée sur la situation au Bélarus. La Résolution appelait le gouvernement du Bélarus à veiller à un véritable pluralisme politique et à des élections libres et équitables, en particulier:

- en reprenant le travail sur une réforme électorale de fond et en mettant en œuvre rapidement, et à temps pour les élections municipales de février 2018, les recommandations faites par la mission d'observation électorale de l'OSCE, également en coopération avec la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), dont le Bélarus est un membre associé;
- en mettant en place d'importantes garanties procédurales en faveur de l'intégrité et de la transparence à tous les stades du processus électoral, et en veillant à ce que la composition des commissions électorales soit politiquement équilibrée;
- en instaurant un système politique qui soit véritablement compétitif et en autorisant sans conditions les activités politiques et l'enregistrement des partis politiques, tout particulièrement en cours de campagne électorale.

12. La Chambre des représentants actuelle a été élue en septembre 2016. Elle comprend principalement des membres indépendants nommés par des groupes d'électeurs et affiliés à des associations publiques ou à des collectifs de travailleurs, la représentation des partis politiques étant marginale. Quelque 80 membres

indépendants du Parlement sont aussi membres de l'association publique « Belaya Rus », étroitement liée au pouvoir exécutif. Deux partis parlementaires, qui ont chacun un siège, et un seul membre indépendant représentent l'opposition.

13. Le 5 août 2019, soit un an environ avant l'expiration du mandat du parlement actuel, le Président a convoqué des élections pour le 17 novembre afin de renouveler les 110 sièges de la chambre basse du parlement, la Chambre des représentants. Aucun motif officiel n'a été avancé pour cette dissolution. Les élections se sont tenues sur fond de discussions, engagées de longue date, sur d'éventuelles réformes constitutionnelles et politiques et alors qu'une élection présidentielle est prévue pour l'année suivante.

14. Le gouvernement rend compte au Président, qui exerce directement certaines fonctions exécutives et dispose d'un grand pouvoir sur le parlement, comme un pouvoir législatif et la capacité de nommer et de révoquer les juges, y compris de la Cour constitutionnelle. La séparation des pouvoirs est donc limitée.

15. Les partis politiques ont une représentation marginale au parlement et n'y jouent qu'un faible rôle. La Chambre des représentants sortante se compose avant tout de membres indépendants affiliés à des associations publiques qui sont étroitement liées au gouvernement. Seuls trois députés se qualifient d'opposition.

16. La Constitution biélorussienne dispose que les partis politiques « contribuent à déterminer et à exprimer la volonté politique des citoyens et participent aux élections » (article 5). Pourtant, le système de partis du Bélarus est peu performant. Malgré des tentatives répétées, aucune formation de parti politique n'a été enregistrée depuis 2000. Au 5 août 2019, d'après le ministère de la Justice de la République du Bélarus, le pays comptait 15 partis politiques enregistrés. La loi sur les partis politiques prévoit une procédure d'enregistrement très lourde et autorise le ministère de la Justice, avec un large pouvoir discrétionnaire, à rejeter des demandes pour des motifs de forme. Ce fait, contraire aux normes internationales, limite le droit à la liberté d'association.

17. Plusieurs interlocuteurs de la MIOE ont dit ne pas s'attendre à ce que les élections soient véritablement concurrentielles et avoir peu confiance dans le processus. Plusieurs organisations internationales ont exprimé leurs inquiétudes quant à l'exercice des droits civils et politiques au Bélarus.

18. Sur les 110 membres de la Chambre des représentants sortante, 38 sont des femmes. Des femmes président six des 14 commissions parlementaires et 17 des 64 membres du Conseil de la République sortant sont des femmes. Il n'y a que trois femmes au Conseil des ministres, qui compte 46 membres. Aucun des sept gouverneurs régionaux n'est une femme. Enfin, un seul des 15 partis politiques enregistrés est présidé par une femme. Plusieurs interlocuteurs de la MIOE ont désigné le poids des attitudes patriarcales comme le premier obstacle à la participation des femmes en politique.

3. Cadre juridique et système électoral

19. L'Assemblée nationale est composée de deux chambres: la Chambre des représentants et le Conseil de la République. Ce dernier (la chambre « haute ») compte 64 membres nommés, tandis que la Chambre des représentants est constituée de 110 députés, élus selon un système de majorité absolue à deux tours sur la base de circonscriptions uninominales (article 82 du Code électoral). Aux termes de l'article 82, « un candidat à la Chambre des représentants est réputé élu s'il a obtenu la majorité des voix des électeurs ayant pris part aux élections. Si le vote concerne un seul candidat, celui-ci est considéré comme élu s'il a obtenu plus de la moitié des voix des électeurs ayant pris part aux élections ». Lorsqu'aucun candidat n'obtient 50 pour cent des votes exprimés, un second tour est organisé dans un délai de deux semaines pour départager les deux candidats ayant obtenu le plus de voix.

20. Les membres de la Chambre des représentants sont élus pour quatre ans dans 110 circonscriptions majoritaires. Le candidat qui remporte le plus de voix est élu. La loi fixe à 50 pour cent la participation minimale pour que le scrutin soit valide dans chaque circonscription. Si ce seuil n'est pas atteint, un nouveau scrutin est organisé dans les circonscriptions concernées. En vertu de la Constitution, les députés peuvent être révoqués par les électeurs de leur circonscription, ce qui est contraire aux engagements internationaux.

21. Les élections à la Chambre des représentants ont été convoquées par un décret présidentiel daté du 5 août 2019. Ce décret met fin aux pouvoirs du Parlement sortant avant la durée constitutionnelle de son mandat, sans qu'aucun des motifs de dissolution du Parlement prévu par la Constitution ne soit mentionné. Les autorités ont informé la MIOE que ces élections n'étaient pas considérées comme anticipées en droit national; en effet, la Constitution dit quand les élections doivent être convoquées au plus tard, mais non quand elles peuvent l'être au plus tôt.

22. Le Bélarus n'est pas membre du Conseil de l'Europe; le pays n'a donc pas signé et ratifié la Convention européenne des droits de l'homme et son Protocole additionnel, qui consacrent un certain nombre de principes fondamentaux pour une démocratie effective, parmi lesquels le droit à des élections libres (article 3 du Protocole additionnel), la liberté d'expression, la liberté de réunion et d'association, ainsi que l'interdiction de la discrimination (articles 10, 11 et 14 de la Convention).

23. La Constitution prévoit le suffrage direct et universel et affirme les libertés de réunion, d'association et d'expression. Cependant, les lois et autres réglementations imposent diverses restrictions à ces libertés: obstacles à l'enregistrement de partis politiques, frais à verser et espaces limités pour organiser des rassemblements publics, ou encore sanctions pénales en cas de diffamation ou d'injure. En 2018, des modifications à la loi sur les manifestations de masse et à la loi sur les médias de masse ont créé, entre autres, de nouvelles procédures pour la tenue de rassemblements et de nouvelles règles applicables aux médias en ligne. En janvier 2019, la participation à des partis et associations non enregistrés a été dépénalisée, mais elle entraîne désormais des amendes administratives. Ces modifications n'ont pas levé les inquiétudes déjà pointées quant à la protection des libertés fondamentales.

24. Le Code électoral n'a pas été modifié depuis les précédentes élections législatives et comporte plusieurs lacunes et incohérences. La MIOE a noté que dans plusieurs cas, des dispositions juridiques ambiguës, notamment sur la résidence, les critères de recevabilité des formulaires électroniques de plainte et le calcul des délais de contestation, ont été interprétées et appliquées de manière restrictive aux candidats de l'opposition. Parallèlement, certains processus électoraux sont réglementés dans les moindres détails, ce qui conduit à restreindre indûment les droits électoraux, en particulier concernant l'inscription des candidats et les campagnes. Il n'a toujours pas été donné suite à des recommandations formulées de longue date par la Commission de Venise et par le BIDDH, concernant notamment la composition déséquilibrée des commissions électorales, les restrictions aux droits des électeurs et des candidats, les garanties insuffisantes entourant le scrutin et le décompte des voix et les limites aux droits des observateurs.

25. Dans l'ensemble, le cadre juridique ne garantit pas correctement une organisation des élections conforme aux normes internationales.

26. Les élections législatives sont régies par la Constitution de 1994 (telle que modifiée en 2014), le Code électoral (tel que modifié en octobre 2015), la loi sur les partis politiques, la loi sur les médias de masse et les décisions et instructions de la Commission électorale centrale (CEC). Des amendements ont été apportés récemment, en 2013 et 2015, au Code électoral, mais ils ne répondaient pas à certaines recommandations clés des organisations internationales, notamment celles formulées par la Commission de Venise dans son avis conjoint publié en 2010; de plus, ces amendements n'ont pas fait l'objet de consultations publiques préalables avec les parties prenantes concernées. Nonobstant ces amendements, le système électoral du Bélarus est resté quasiment inchangé. Le Code électoral n'a pas été modifié depuis les élections précédentes mais le Parlement a apporté, en 2018, des changements notables à la loi sur les médias de masse, à la loi sur les manifestations de masse et au Code administratif. Le Bélarus est Partie aux conventions et instruments internationaux relatifs à la tenue d'élections démocratiques; il est également membre associé de la Commission de Venise. Le Bélarus a signé et ratifié les principaux instruments internationaux et régionaux relatifs à la tenue d'élections démocratiques. En 2016, le pays a ratifié la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (CDPH).

27. Aucun quota par sexe n'est prévu par la loi.

28. Dans le Rapport final de sa mission d'observation électorale 2015, l'OSCE/BIDDH déclare qu'« une réforme juridique globale devrait être examinée et élaborée sur la base des recommandations antérieures de l'OSCE/BIDDH, notamment des avis conjoints de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, en faisant intervenir toutes les parties prenantes concernées ». « Le Code électoral devrait être modifié de manière à comprendre de solides garanties procédurales qui assurent l'intégrité et la transparence à toutes les étapes du processus électoral, en particulier en ce qui concerne la composition des commissions électorales, la vérification des signatures de soutien, les droits des observateurs, la conduite du vote anticipé et du vote avec urne mobile, et l'objectivité du décompte des voix et de la réconciliation des résultats ».

29. La Constitution prescrit une durée de quatre ans de la législature du parlement et définit le délai de convocation des élections législatives. L'article 49 de la Constitution dispose que les élections législatives « sont fixées au plus tard quatre mois avant, et ont lieu 30 jours au moins avant la fin des pouvoirs du Parlement sortant »; il ne prévoit pas de date d'élection anticipée. L'article 93 affirme que « la durée de la législature du Parlement est de quatre ans » et que le Président peut y mettre fin prématurément « sur décret conformément à la Constitution ». L'article 94 dispose que le Parlement peut être dissous par anticipation en cas de vote de défiance ou si la Cour constitutionnelle conclut à une « violation systématique et grave » de la

Constitution. Selon le rapport 2019 de la mission d'évaluation des besoins du BIDDH, il y a lieu de se demander si les élections doivent être considérées comme des « élections anticipées » et si elles sont conformes aux obligations légales relatives aux élections anticipées.

4. Administration électorale

30. Les élections sont gérées par une administration électorale à quatre niveaux composée de la Commission électorale centrale (CEC), de six commissions électorales d'oblasts et de la commission électorale de la ville de Minsk (CEO), de 110 commissions électorales de district (CED) et de 5 831 commissions de bureau de vote (CBV). Les femmes représentent 72 % des membres dans les CBV, 61 % dans les CED et 42 % dans les CEO. En ce qui concerne la CEC, six de ses 12 membres sont des femmes, y compris la présidente.

31. Bien que les élections aient été préparées efficacement et dans le respect des délais, les garanties insuffisantes entourant l'administration des procédures électorales, notamment le vote anticipé, les urnes mobiles et le décompte des voix, ont eu un impact négatif sur l'intégrité du processus. De nombreux interlocuteurs de la MIOE ont fait part à plusieurs reprises de leur manque de confiance envers le travail et l'impartialité de l'administration électorale, à tous les niveaux.

32. La CEC est un organe permanent dont le mandat dure cinq ans et qui se compose de 12 membres, dont six nommés par le Président (dont le ou la président-e de la CEC) et six par le Conseil de la République, ce qui pose la question de l'indépendance de l'administration électorale.

33. Au niveau de la CEC, les partis politiques peuvent nommer des membres supplémentaires, sans droit de vote (article 33 du Code électoral). Les partis d'opposition ont souvent fait usage de cette possibilité, mais leurs avis n'ont eu aucune incidence sur le processus décisionnel.

34. L'OSCE/BIDDH, la Commission de Venise et l'Assemblée ont, à maintes reprises dans leurs rapports, émis des doutes quant au rôle de la Présidence de la République dans la nomination des candidats à la CEC et à l'influence qu'elle pourrait exercer sur ces derniers. Étant donné que la CEC prend ses décisions à la majorité du total de ses membres (article 32, partie 5 du Code électoral), 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 de la CEC. En ce qui concerne les commissions de niveau inférieur, l'absence de critères juridiques applicables à la nomination de leurs membres donne de fait aux autorités locales toute latitude dans le processus de nomination, ce qui entame la crédibilité du système tout entier. Compte tenu de cette situation, un manque de confiance durable dans l'administration électorale est constamment dénoncé.

35. À l'occasion de ces élections, la CEC a adopté et publié 22 résolutions donnant des précisions sur plusieurs procédures électorales. Bien qu'elle ait supervisé quotidiennement les travaux des commissions de niveau inférieur, la CEC n'a pas beaucoup fonctionné en tant que commission. Les deux sessions tenues pendant la période considérée étaient ouvertes aux observateurs et aux représentants des médias, mais les discussions entre les membres de la CEC ne présentaient pas un intérêt significatif.

36. Les CEO, CED et CBV, à caractère temporaire, ont été établies par les conseils exécutifs locaux à compter du 2 septembre jusqu'à la publication des résultats des élections. Les membres de ces commissions sont nommés par les partis politiques, les associations publiques, les collectifs de travailleurs et des groupes d'initiative composés d'au moins 10 électeurs. La loi dispose qu'un tiers au maximum des membres de chaque commission et au moins un tiers des membres nommés par des partis politiques et des associations peuvent être des employés de l'État. Toutefois, en pratique, les pouvoirs locaux ont la mainmise sur le processus de sélection et n'ont pas assuré une large représentation politique. Des groupes d'observateurs nationaux ont signalé que les pouvoirs locaux avaient étudié les candidatures en appliquant de manière sélective les critères d'éligibilité. Les CEO et les CED peuvent comprendre entre 9 et 13 membres; les CBV peuvent en comprendre entre 5 et 19.

37. Les conseils exécutifs locaux ont nommé au total 63 646 membres de CBV, dont 3 763 issus de partis politiques pro-gouvernement, 27 790 d'associations publiques et de syndicats pro-gouvernementaux et 21 de partis politiques identifiés comme d'opposition. D'après les données publiées par la CEC, parmi les nominations aux CBV, 97 pour cent ont été acceptées lorsque les candidats appartenaient à des partis politiques pro-gouvernementaux et 4,6 pour cent lorsqu'ils étaient issus de partis d'opposition. En général, cette représentation disproportionnée a soulevé de sérieuses inquiétudes quant au processus de sélection et à l'indépendance des commissions électorales, et sapé la confiance du public envers leur impartialité.

38. Les CED ont tenu des sessions ad hoc, dont les observateurs de la MIOE n'ont été qu'occasionnellement informés à l'avance. Le plus souvent, les CED avaient leurs bureaux dans les bâtiments des pouvoirs locaux. Lors de certaines rencontres entre les observateurs de la MIOE et les CED, des représentants des pouvoirs locaux non membres de la CED étaient présents et ont parfois joué un rôle actif. Dans de nombreuses CED, au moins l'une des fonctions de direction était assurée par un représentant des pouvoirs locaux. Ces pratiques ont encore aggravé les doutes sur l'indépendance de l'administration électorale à l'égard du pouvoir exécutif.

39. La MIOE a pu observer des formations organisées pour les membres de CBV, qui étaient interactives et comportaient des simulations de vote anticipé et des procédures de vote le jour du scrutin. Dans une résolution adoptée en août, la CEC a donné des instructions pour faciliter le vote des électeurs à mobilité réduite. Entre autres, les bureaux de vote devaient se trouver en rez-de-chaussée et comporter des isolements aménagés. La CEC n'a pas recueilli d'informations sur le nombre et l'emplacement des bureaux de vote ayant rempli ces critères d'accessibilité. Les interlocuteurs de la MIOE ont généralement décrit des efforts en progrès de la part de l'administration électorale pour faciliter le vote des personnes à mobilité réduite, tout en notant le besoin de mesures supplémentaires.

40. La CEC a mené une large campagne d'information des électeurs en biélorusse et en russe, comprenant des vidéos de présentation des procédures de vote diffusées à la télévision publique et des annonces audio dans les espaces publics. Tous les supports audiovisuels intégraient une traduction en langue des signes ou des sous-titres.

41. Une part du site internet de la CEC était disponible en texte redimensionnable et autres formats ajustables, à l'attention des personnes ayant des déficiences visuelles. Les CED ont produit des affiches d'information donnant des renseignements biographiques sur les candidats; la MIOE a observé plusieurs cas, et d'autres lui ont été signalés, dans lesquels des CED ont refusé de modifier des données biographiques contestées par les candidats.

5. Listes électorales et inscription des candidats

42. Les citoyens âgés d'au moins 18 ans le jour du scrutin ont le droit de vote. La Constitution restreint le droit de vote des personnes déclarées juridiquement incapables par une décision de justice, en contradiction avec les obligations internationales. Ainsi, aux termes de la Constitution, « les citoyens qui sont jugés incapables par un tribunal et ceux qui sont détenus conformément au verdict d'un tribunal ne prennent pas part aux élections. Les personnes qui ont été placées en détention préventive conformément à la procédure spécifiée dans la législation sur les poursuites pénales ne prennent pas part au scrutin » (article 64). Par conséquent, les citoyens à qui la capacité juridique a été retirée en application d'une décision judiciaire fondée sur une déficience mentale n'ont pas le droit de voter. En outre, les personnes en détention provisoire et celles qui purgent une peine de prison, indépendamment de la gravité de l'infraction, ne peuvent voter. Cette situation est contraire aux normes internationales, dont la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ainsi que l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, auquel le Bélarus est Partie, et son Observation générale n° 25, qui affirme que les motifs de privation du droit de vote doivent être « objectifs et raisonnables ». Il a été recommandé à plusieurs reprises de modifier la loi concernée. Comme lors des élections précédentes, la CEC a adopté une résolution visant à faciliter le vote des citoyens purgeant une peine maximale de trois mois de prison pour certaines infractions mineures.

43. L'inscription des électeurs est passive et décentralisée. Les listes électorales sont compilées par les conseils exécutifs locaux et adressées aux CBV concernées. Les CBV sont chargées de vérifier et de mettre à jour les listes électorales, y compris par du porte-à-porte, mais aucune information sur cette mise à jour n'a été publiée. En contradiction avec les normes internationales, des électeurs pouvaient être ajoutés à la liste par les CBV jusqu'au jour même du scrutin sur présentation d'un justificatif de domicile. Après les élections, les copies papier des listes électorales sont renvoyées aux conseils exécutifs locaux. La loi ne prévoit pas la possibilité de vérifier les listes pour repérer les doubles inscriptions avant le scrutin ou le jour même; les garanties contre les votes multiples sont donc insuffisantes.

44. Il n'existe ni liste électorale permanente ou centralisée, ni système permettant d'identifier d'éventuelles inscriptions en double entre les localités. Il s'agit de l'une des lacunes majeures de la législation, car elle exclut la possibilité de vérifier l'absence d'inscriptions multiples. Les électeurs peuvent consulter les listes dans les bureaux de vote 15 jours avant le scrutin et le jour même afin de vérifier leurs données ou de demander des modifications. Sur présentation d'un justificatif d'identité et de domicile, les électeurs remplissant les conditions peuvent être ajoutés sur la liste électorale du bureau de vote par la CBV, y compris le jour du scrutin, sans aucune vérification de la CEC ni d'un tribunal.

45. Le Code électoral ne prévoit pas l'affichage public des listes électorales et la CEC ne publie pas de données sur le nombre d'électeurs inscrits au niveau des bureaux de vote. Lors des élections antérieures, la CEC a annoncé le nombre total d'électeurs sans fournir de données ventilées concernant les électeurs inscrits au niveau local. Le manque de transparence des listes électorales a donc été critiqué. On soupçonne une utilisation abusive de ces listes pour augmenter la participation. Certaines parties prenantes ont exprimé leurs préoccupations devant l'exclusion des Roms, qui rencontrent souvent des difficultés lors de leur inscription, et des personnes hospitalisées dans des établissements psychiatriques.

46. Dans l'ensemble, le processus d'inscription sur les listes électorales n'est pas transparent. Les électeurs pouvaient vérifier leurs données personnelles auprès des CBV dès le 1^{er} novembre et demander des corrections, mais les observateurs de la MIOE ont noté que cette possibilité de vérification était très peu utilisée. Le 1^{er} novembre, la CEC a annoncé un total de 6 880 605 électeurs inscrits, mais le nombre d'électeurs par bureau de vote n'est pas publié et les listes électorales ne sont pas mises à la disposition du public. En général, les interlocuteurs de la MIOE ont expliqué ne pas pouvoir vérifier l'exactitude des listes électorales faute d'y avoir accès. Cela étant, les interlocuteurs de la délégation d'observation de l'Assemblée n'ont pas mentionné de problèmes d'exactitude des listes électorales.

47. Peuvent se présenter aux élections, les électeurs âgés d'au moins 21 ans le jour du scrutin et en situation de séjour permanent. La loi ne donne aucun critère de définition du «séjour permanent». Les candidats n'ayant pas fini de purger une peine sont inéligibles, ce qui constitue une restriction excessive au droit de candidature. Les candidats peuvent être nommés par des partis politiques enregistrés jusqu'à six mois avant la date de convocation de l'élection, par des collectifs de travailleurs ou par des groupes d'initiative d'au moins 10 électeurs. L'exclusion des partis politiques enregistrés peu avant l'élection est contraire aux engagements internationaux et aux bonnes pratiques. Bien que l'article 5 de la Constitution prévoie que les partis politiques et les autres associations publiques ont le droit de prendre part à des élections, le Code électoral ne donne pas aux associations publiques le droit de nommer des candidats. En pratique, les associations publiques ont souvent d'autres moyens de soutenir ceux de leurs membres qui souhaitent se porter candidats.

48. Les listes d'électeurs résidant à l'étranger sont établies par les CBV à partir des données fournies par les représentations diplomatiques concernées. Les électeurs peuvent demander à figurer sur les listes en présentant des documents attestant qu'ils se trouveront à l'étranger le jour du scrutin. Comme les listes des électeurs se trouvant dans le pays, ces listes sont mises à la disposition des CBV 15 jours avant le scrutin.

49. Pour être inscrits comme candidats, les citoyens doivent avoir au moins 21 ans et résider en permanence au Bélarus.

50. Les candidats peuvent être nommés par un parti politique, un collectif de travailleurs ou un groupe d'initiative d'au moins 10 électeurs (ayant recueilli au moins 1 000 signatures). Une pratique établie veut que les citoyens puissent donner leur signature à plus d'un candidat de leur district. La collecte de signatures auprès d'agents publics dans les institutions publiques, non interdite par la loi, est source de préoccupation, car des pressions pourraient être exercées sur les agents afin qu'ils apportent ou non leur soutien à un candidat. Les CED sont tenues de vérifier un échantillon des signatures de soutien recueillies avant d'approuver ou de rejeter une candidature. La loi autorise les candidats potentiels à rectifier les erreurs dans leurs demandes avant de les transmettre aux autorités compétentes à des fins de vérification; les candidats refusés peuvent former un recours auprès de leur CEO puis du tribunal de district, qui tranche en dernière instance.

51. Les candidats potentiels doivent déclarer leurs revenus et leur patrimoine, et ceux nommés par des groupes d'initiative doivent recueillir au moins 1 000 signatures de soutien – un nombre excessif. Les candidats avaient jusqu'au 7 octobre pour apporter des corrections à leurs déclarations de revenus et de patrimoine et les présenter à nouveau, mais les CED n'étaient pas tenues de rechercher les erreurs et n'en ont pas informé les candidats. Les CED ne devaient vérifier qu'un échantillon de signatures avant d'approuver ou de rejeter chaque nomination, en contradiction avec les normes internationales. Toutes les CED ont annoncé les candidats inscrits le 17 octobre, soit le dernier jour de la période prévue par la loi pour l'inscription des candidats.

52. Sur 703 nominations, 562 candidats ont été inscrits, dont 151 femmes (27 pour cent). 32 députés sortants ont été inscrits comme candidats et 2 députés d'opposition sortants ont été nommés, mais se sont vus refuser l'inscription en raison de signatures de soutien non valables. D'autres députés sortants n'ont pas prétendu à leur réélection.

53. Le Code électoral prévoit de nombreux motifs de refus d'inscription des candidats, y compris des inexactitudes techniques mineures, et laisse une grande marge d'appréciation aux CED pour appliquer ces dispositions. Au total, 131 candidats se sont vus refuser l'inscription. De nombreux interlocuteurs de la MIOE ont dit craindre que les dispositions juridiques restrictives et l'application sélective de la loi, en particulier lors de la vérification des signatures, aient conduit à refuser l'inscription de nombreux candidats potentiels.

54. En vertu des règles de la CEC, les candidats potentiels ne pouvaient faire campagne avant leur inscription, y compris en vue de collecter des signatures. Lors de la collecte des signatures, les CED ont émis plusieurs avertissements sur les campagnes, qui ont entraîné la désinscription de certains candidats. Plusieurs participants ont expliqué à la MIOE qu'il était difficile d'informer suffisamment les électeurs au cours de la collecte des signatures sans être accusé de faire campagne.

55. Les candidats peuvent être désinscrits pour divers motifs, dont le non-respect des exigences liées à la campagne et aux supports de campagne (y compris pour les suppléants des candidats), le détournement de fonds publics et le recours à des financements étrangers. Le jour du scrutin, 15 candidats ont été désinscrits, dont 10 pour atteintes aux règles de campagne, quatre pour ne pas s'être mis en congé de leur emploi permanent et un pour non-respect du critère de résidence. Dans certains cas, des commissions ont désinscrit des candidats en avançant que leurs messages de campagne enfreignaient les règles sur la diffamation, l'injure ou l'incitation aux troubles, sans décision de justice préalable et en violation du principe de la présomption d'innocence.

56. En général, les dispositions juridiques restrictives sur l'inscription des candidats et le pouvoir discrétionnaire utilisé par les CED pour refuser l'inscription de candidats ou les désinscrire pour des motifs mineurs ont compromis l'intégrité et l'inclusivité du processus d'inscription des candidats, en violation des normes et engagements internationaux.

57. En août 2019, la présidente de la CEC a déclaré publiquement que seul un tiers des membres actuels du Parlement devaient prolonger leurs mandats, « à la demande du chef de l'État¹ », alors que le cadre juridique ne contient pas de limite de durée.

6. Campagne électorale, financement et médias

58. La campagne s'est ouverte le 18 octobre et s'est achevée la veille du scrutin à minuit. Elle a été dans l'ensemble calme et même atone, ne suscitant qu'un faible intérêt. Aucun grand rassemblement ne s'est tenu et les supports de campagne se sont limités à des affichettes sur des panneaux prévus à cet effet.

59. Alors que les candidats ont pu en général mener librement leurs activités de campagne, plusieurs ont signalé à la MIOE une ambiance d'intimidation, en lien avec les cas de désinscription de candidats. La MIOE a observé qu'un grand nombre de candidats ne menait aucune action de campagne, jetant le doute sur leur réelle volonté de se présenter aux élections.

60. La loi prévoit pour les candidats et les autres parties prenantes diverses possibilités de participation à des rassemblements politiques. De récentes modifications de la loi sur les manifestations de masse, applicables aux non-candidats pendant la période de campagne, envisagent qu'un événement puisse être organisé sur simple notification au lieu d'une demande d'autorisation, mais seulement dans certains lieux désignés. Ces lieux sont peu nombreux et d'un emplacement peu commode. En 2019, le Conseil des ministres a défini un barème de frais pour la tenue d'événements publics. Bien que les candidats à une élection soient exemptés de ces frais, plusieurs interlocuteurs de la MIOE ont dit craindre qu'ils n'entravent la capacité des autres acteurs à manifester pendant la campagne. Toutes ces restrictions entravent la liberté de réunion, en violation des normes internationales.

61. Les candidats ont mené librement la plupart de leurs actions de campagne, y compris à travers des réunions en intérieur et à l'extérieur avec des électeurs et une forte présence sur les réseaux sociaux. La loi les autorisait à organiser des événements de campagne dans la plupart des lieux, moyennant un délai de notification de deux jours. De nombreux candidats ont expliqué à la MIOE que cette période électorale constituait leur seule chance de toucher la population, du fait des contraintes pesant sur l'environnement politique en dehors de la campagne officielle et du manque général de ressources pour organiser des rassemblements et des apparitions médiatiques. Cependant, les CED ont émis des avertissements qui ont freiné les critiques du gouvernement dans les messages de campagne et fini par entraîner la désinscription de certains candidats, en violation du principe de la liberté d'expression.

1. Voir p. 8, note 40, de la *Déclaration sur les constatations et conclusions préliminaires* de la MIOE.

62. Selon une résolution de la CEC, des copies des supports de campagne produits par les candidats devaient être soumises aux CED avant diffusion. Plusieurs des candidats rencontrés par la MIOE ont affirmé que les supports de campagne étaient validés par les CED avant diffusion, ce qui a été observé dans certains cas.

63. Certaines associations publiques subventionnées par l'État ont contribué à l'inscription de candidats pro-gouvernementaux, fait activement campagne pour eux et nommé de nombreux membres et observateurs de commissions électorales.

64. À plusieurs occasions, la MIOE a noté que les employés d'institutions publiques faisaient campagne pour des candidats pro-gouvernementaux et incitaient des employés d'entreprises d'État et d'autres institutions publiques à se mobiliser pour des événements de campagne. Les observateurs de la MIOE ont aussi reçu de nombreuses allégations de pression sur les agents publics, les enseignants, les étudiants et d'autres pour qu'ils assistent à des événements de campagne, fassent office d'observateurs nationaux pour des partis et associations pro-gouvernementaux ou votent en faveur de candidats pro-gouvernementaux. L'accès privilégié de ces candidats aux ressources publiques a porté atteinte au principe de la séparation entre État et partis et créé un avantage indu, contraire aux normes internationales.

65. Les derniers jours de la campagne, au moins un candidat et plusieurs suppléants et militants ont été placés en détention provisoire pendant ou après des événements politiques et de campagne.

66. Les candidats peuvent financer leur campagne sur leurs fonds propres ou grâce à des dons de citoyens et de personnes morales. Les dons de sources anonymes ou étrangères, ainsi que d'organisations religieuses ou caritatives publiques ou financées par l'État, sont interdits. Les candidats ayant dépassé le plafond de dépenses de plus de 20 pour cent ou ayant reçu des financements de sources non autorisées peuvent être désinscrits. Plusieurs parties prenantes ont exprimé une inquiétude ancienne et valable également pour ces élections, celle que les électeurs et les entreprises ne contribuent pas à des campagnes d'opposition par crainte de représailles. Plusieurs partis politiques, organisations de la société civile et autres interlocuteurs de la MIOE ont affirmé que les limites aux dons privés, associées au manque de financements publics directs, réduisaient substantiellement les possibilités de campagne des candidats.

67. Les candidats ne pouvaient gérer des fonds de campagne qu'une fois inscrits. Il n'était possible ni de recevoir des dons, ni d'engager des dépenses pour la campagne avant l'inscription, y compris lors de la collecte des signatures de soutien. L'ensemble des dons et des dépenses devait transiter par un compte en banque réservé à cette fin à la Belarusbank, propriété de l'État. Au 14 novembre, quelque 140 candidats (25 pour cent) n'avaient pas ouvert de compte de campagne. Plusieurs candidats ont affirmé à la MIOE que la lenteur des procédures bancaires contribuait à décourager les donateurs potentiels.

68. Les CED ont reçu chaque semaine des informations sur toutes les opérations réalisées sur les comptes de chaque candidat à la Belarusbank. Comme exigé par les règles de la CEC, les CED ont publié, à intervalles irréguliers, une synthèse des recettes et des dépenses sur les sites internet des conseils exécutifs locaux. Le Code électoral impose aux candidats de présenter des rapports financiers provisoires aux CED dix jours avant le scrutin; les CED ont informé la MIOE que la plupart de ces rapports avaient été vérifiés par leurs membres. La loi ne prévoit ni la publication ni l'audit des rapports financiers provisoires des candidats, ce qui nuit à la transparence du financement des campagnes et à l'efficacité de la surveillance.

69. La Constitution garantit la liberté d'expression et interdit la censure, mais le cadre juridique impose plusieurs restrictions indues à ces droits. La diffamation et l'injure publique restent des infractions pénales, avec des peines alourdies lorsqu'elles visent des responsables publics, ce qui a été utilisé pour faire pression sur des journalistes. Depuis des modifications de 2018, le Code des infractions administratives sanctionne d'une amende la diffusion d'informations interdites, y compris en ligne. Les appels publics à boycotter des élections sont interdits, ainsi que la couverture médiatique de tels appels, en contradiction avec les normes internationales. Devant le risque de poursuites, de nombreux représentants des médias ont décrit à la MIOE une situation d'autocensure généralisée.

70. Le paysage médiatique au Bélarus se compose de 99 chaînes de télévision dont 44 publiques, et de 174 stations de radio dont 147 publiques. La plupart des parties prenantes ont expliqué à la MIOE que les médias indépendants s'abstenaient généralement d'aborder des sujets politiques de crainte de représailles, et que les médias publics n'offraient pas d'informations politiques critiques. Les médias publics bénéficient du soutien financier du gouvernement, sont favorisés par les réseaux publics de diffusion de la presse et ont un accès privilégié aux informations. Cela limite globalement le pluralisme, l'indépendance et la pérennité des médias indépendants.

71. Les médias électroniques et imprimés doivent s'enregistrer auprès du ministère de l'Information; l'enregistrement des médias en ligne n'est pas obligatoire. Les représentants de médias étrangers travaillant dans le pays sans l'accréditation du ministère des Affaires étrangères sont souvent soumis à des amendes. Les observateurs de la MIOE ont appris que certains représentants de médias avaient des difficultés à se faire accréditer. Les interlocuteurs de la MIOE ont cité plusieurs cas de blogueurs publiquement ciblés par de hauts responsables et par les médias d'État et subissant des persécutions.

72. Les modifications apportées en 2018 à la loi sur les médias de masse ont durci la réglementation sur les médias en ligne et ont été dénoncées comme excessives et disproportionnées. Les nouvelles règles accordent de larges pouvoirs discrétionnaires au ministère de l'Information, qui peut restreindre l'accès à des sites web sans décision de justice, de sa propre initiative ou sur signalement d'autres organes de l'État. En outre, les opérateurs de médias en ligne doivent collecter et conserver les données personnelles des auteurs de commentaires sur leurs articles et les transmettre aux autorités répressives si elles le demandent. Plusieurs interlocuteurs de la MIOE ont noté que ces mesures renforçaient l'autocensure et restreignaient le débat public.

73. Pendant la campagne, tous les candidats ont eu droit à cinq minutes aux heures de grande écoute sur les médias publics et ont pu publier gratuitement leur programme dans un journal financé ou géré par l'État. Les clips gratuits des candidats ont été enregistrés dans le studio des chaînes de télévision concernées et accompagnés d'interprétation en langue des signes ou de sous-titres. La plupart des candidats n'ont pas acheté de temps de publicité supplémentaire, dans les médias publics comme privés, et certains médias n'ont pas fixé de liste des prix. Outre ce temps d'antenne gratuit, chaque candidat a pu participer une fois à un débat à la télévision publique sur demande auprès de sa CED; 202 candidats ont utilisé cette possibilité. Tous les débats ont été préenregistrés par les chaînes, et leur diffusion a débuté le 29 octobre. Le format des débats ne laissait guère de place à de véritables échanges entre candidats, et la participation des candidats pro-gouvernementaux est restée limitée. Les allocutions d'au moins sept candidats n'ont pas été diffusées, compromettant la capacité de certains à communiquer librement leur programme aux électeurs.

74. La principale instance de régulation des médias est le ministère de l'Information. Il n'existe pas d'autorité indépendante veillant au respect des règles en matière de couverture médiatique des campagnes électorales. Comme lors des élections antérieures, la CEC a mis en place un Conseil de surveillance des médias, composé de membres recommandés par le ministère de l'Information et par les associations de journalistes, doté d'un rôle consultatif sur les plaintes visant les médias et les instructions à respecter. Le Conseil a tenu deux sessions avec la présidente de la CEC et son secrétaire pour examiner sept plaintes à l'encontre de médias. Ces sessions n'étaient ouvertes ni au public ni aux plaignants et les recommandations qui en ont résulté n'ont pas été publiées. Bien qu'aucune des plaintes n'ait été examinée par la CEC en session publique, elles ont été rejetées par écrit par la présidente, au mépris de la transparence. La composition du Conseil de surveillance des médias ne garantissait ni son impartialité ni son efficacité, ce qui, associé à l'absence de supervision systématique des médias, a exclu toute véritable surveillance des médias lors de la campagne électorale.

75. À partir du 21 octobre, la mission d'observation des élections du BIDDH a assuré le suivi qualitatif et quantitatif de 13 médias. Elle a également suivi les actualités sur cinq chaînes de télévision régionales et quatre médias en ligne. Les candidats étaient le plus souvent mentionnés collectivement, sans référence à leur nom, et rien n'a été consacré à des candidats individuels dans les médias publics. De nombreux représentants de ces médias ont affirmé s'être abstenus de couvrir les activités de candidats individuels pour éviter les accusations d'iniquité. Le manque d'informations accessibles et complètes sur les candidats et leurs soutiens a restreint la possibilité, pour les électeurs, de s'informer réellement sur la campagne.

76. C'est la figure du Président qui a dominé les médias pendant la campagne. Les chaînes nationales de télévision ayant fait l'objet d'un suivi lui ont consacré 75 pour cent de leurs actualités, 68 pour cent pour les chaînes régionales, toujours sur un ton neutre ou positif. Il faut y ajouter, sur les chaînes régionales, 8 et 11 pour cent des actualités du soir respectivement consacrées à l'administration locale et au gouvernement national.

77. Les médias ont également relayé des activités et déclarations de la CEC et encouragé les électeurs à participer, en particulier par vote anticipé (environ 1 pour cent des actualités sur les chaînes de télévision et de radio publiques).

78. Il n'y a eu aucune couverture des événements de campagne et des manifestations publiques, sauf pour les meetings de l'Union de la jeunesse républicaine biélorussienne (BRSM), auxquels ont été consacrés 3 pour cent des actualités politiques dans les médias nationaux suivis, 4 pour cent des programmes d'actualités régionales et 2,4 pour cent de l'espace dans la presse publique. La couverture de tous les partis politiques et

autres entités nominatrices réunis n'a représenté que 2,6 pour cent des actualités politiques sur les chaînes nationales, 7,6 pour cent sur les chaînes régionales et 1,7 de l'espace dans la presse. En revanche, les médias privés suivis, y compris en ligne, ont couvert des candidats et des événements spécifiques, signalé des cas de censure de protestataires et de supports de campagne et organisé des débats non officiels réunissant des candidats pro-gouvernementaux et d'opposition.

7. Réclamations et recours

79. La plupart des décisions des commissions électorales peuvent être contestées devant les commissions de niveau supérieur, puis en justice. La décision de la CEC proclamant les résultats des élections n'est pas soumise à un contrôle juridictionnel, ce qui est contraire aux obligations internationales et aux recommandations antérieures de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe. La loi précise, pour chaque situation, qui peut déposer une réclamation : les candidats, suppléants, électeurs, associations publiques, partis politiques et observateurs ont ce droit dans la plupart des cas. En général, les réclamations auprès des commissions et tribunaux sont examinées sous trois jours. Pour certaines catégories de réclamations toutefois, la loi prévoit des délais plus courts ou ne fixe aucun délai. La loi comporte des ambiguïtés sur les règles de calcul des délais, qui ont entraîné le rejet de plusieurs réclamations.

80. Les décisions des CED et des CEO sur les réclamations doivent être publiées sur le site internet du conseil exécutif local concerné sous deux jours, et la CEC publie certaines de ses décisions sur son site internet. Bien que la loi ne l'exige pas, les décisions des tribunaux d'oblast concernant les élections sont publiées sur le site internet de la Cour suprême. Au 15 novembre, la plupart des réclamations portées devant des commissions électorales et des tribunaux concernaient la composition des commissions électorales et l'inscription ou la désinscription de candidats. La CEC a reçu plus de 361 demandes de citoyens, traitées par le personnel de la CEC, mais les réponses n'ont pas été publiées, nuisant à la transparence du processus de règlement des contentieux. Deux réclamations ont été examinées et traitées lors d'une session; elles ont été transférées à la Cour suprême, qui a donné raison à leurs auteurs.

81. Environ 99 pour cent des réclamations portées devant des commissions ou des tribunaux ont été rejetées ou déclarées irrecevables, souvent pour des motifs douteux et sans réelle enquête sur les faits, sapant le droit de recours et la confiance du public envers le règlement des litiges électoraux.

82. La MIOE a appris que dans tout le pays, les parquets avaient reçu 22 requêtes liées aux élections, la plupart dénonçant des violations pendant l'inscription des candidats; mais aucune procédure pénale ou administrative n'a été ouverte.

8. Observateurs nationaux et internationaux

83. Conformément aux normes internationales, le Code électoral prévoit l'observation électorale nationale et internationale. Les observateurs nationaux peuvent être nommés par des partis politiques, des associations publiques, des collectifs de travailleurs et des groupes d'initiative d'au moins 10 électeurs. Les observateurs internationaux étaient accrédités par la CEC sur invitation des autorités. Les observateurs nationaux étaient accrédités par la CEC, les CED ou les CBV, selon le niveau du processus électoral observé.

84. À l'issue d'un processus inclusif qu'il convient de saluer, au 16 novembre, quelque 28 000 observateurs nationaux et 1 028 observateurs internationaux avaient été accrédités. Human Rights Defenders for Free Elections (HRDFE), collectif national d'observation de premier plan, a observé et commenté plusieurs étapes du processus électoral et déployé quelque 292 observateurs lors du vote anticipé et le jour du scrutin.

85. La loi autorise l'observation des sessions des commissions électorales et des procédures de bureau de vote, mais interdit expressément aux observateurs de s'approcher des urnes et d'observer la remise des bulletins de vote. En outre, des observateurs nationaux ont dit avoir pu observer les travaux des CED sauf pendant la vérification des signatures de soutien aux candidats, qui n'aurait pas été effectuée pendant les sessions formelles. Même si l'administration électorale à tous les niveaux était globalement ouverte aux observateurs, des cas limités de restriction d'accès à des éléments clés du processus électoral ont réduit la transparence et la possibilité d'une observation réellement pertinente.

9. Scrutin et dépouillement

86. Les procédures de décompte des voix ont été source de maintes préoccupations lors des dernières élections. En 2012, 2015 et 2016, les observateurs ont émis un avis négatif sur le décompte. La transparence de la procédure a été évaluée négativement, tout comme la performance globale et les connaissances

techniques des membres des CBV. La consolidation des résultats n'a pas été effectuée et, globalement, le processus n'a pas permis de garantir l'exactitude et l'objectivité des résultats. De même, la tabulation a été évaluée de façon négative dans plusieurs CED. Le processus manquait de transparence et le travail des observateurs a été limité. Comme indiqué dans l'Avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH (2010), « aucune modification n'a été adoptée pour charger la CEC et les commissions électorales de niveau inférieur de publier les résultats préliminaires et définitifs détaillés du scrutin, par bureau de vote, sans retard excessif ». En conséquence, l'une des recommandations prioritaires du rapport final de la Mission d'observation électorale 2016 demandait que le décompte des voix s'effectue de manière transparente en permettant à tous les membres, observateurs et suppléants des candidats de vérifier le résultat de la procédure. Afin de renforcer la transparence de la tabulation et de favoriser la confiance du public dans l'exactitude des résultats, les CED devaient procéder à une tabulation ininterrompue depuis le transfert des procès-verbaux des CBV jusqu'à l'achèvement des procès-verbaux de résultats des CED, en présence des membres des CBV et des observateurs.

87. Le vote anticipé a eu lieu du 12 au 16 novembre. La MIOE a observé méthodiquement les deux derniers jours du vote anticipé et procédé à 1 800 observations, à l'aide d'équipes d'observateurs mobiles et stationnaires.

88. Bien que des procédures soient en place pour assurer l'intégrité de la procédure de vote anticipé, comme la publication quotidienne du taux de participation et des services de sécurité pendant la nuit, ces mesures sont insuffisantes pour garantir l'inviolabilité du matériel électoral. Dans 5 pour cent des cas, les urnes n'étaient pas scellées conformément aux procédures. Lorsque les urnes restaient sans surveillance, il était facile de remplacer les scellés sans que ce soit décelable, et les fentes n'étaient fermées qu'à l'aide d'une feuille de papier signée. Seuls deux membres de la CBV étaient en charge du vote anticipé, réduisant la capacité à rendre des comptes.

89. La CEC a annoncé une participation de 35,77 pour cent à l'issue de la période de vote anticipé. Cependant, la MIOE a observé une participation beaucoup plus faible. Dans 11 bureaux de vote au moins, les observateurs de la MIOE ont noté des séries de signatures identiques sur les listes d'émargement ; dans de nombreux cas, les observateurs se sont vus empêchés d'examiner ces listes. Tandis que 95 pour cent des CBV observées ont publié le taux de participation quotidiennement, seuls des taux cumulés ont été publiés dans 22 pour cent des cas, et dans 8 pour cent, les observateurs se sont vus refuser l'accès aux protocoles quotidiens de calcul de la participation, ce qui a réduit la transparence.

90. Des observateurs nationaux étaient présents dans au moins 1 100 bureaux de vote. Le 13 novembre, des observateurs nationaux ont allégué que certaines CBV avaient gonflé les chiffres de la participation et ont demandé une enquête de police. Le jour du scrutin, ni la police, ni le parquet n'avaient pris de mesure ou ouvert d'enquête sur ces signalements.

91. Le scrutin s'est déroulé dans le calme. Tandis que les procédures d'ouverture et de vote ont été largement observées dans les bureaux de vote, d'importantes défaillances lors du dépouillement ont limité la possibilité qu'avaient les observateurs de vérifier l'intégrité des résultats. La MIOE a également noté plusieurs cas d'infractions électorales.

92. Le manque général de transparence, et en particulier les restrictions à l'observation du dépouillement des voix et le manque de visibilité de matériel clé, a empêché de mener une observation réellement pertinente des procédures de vote et affaibli la transparence des procédures électorales, en violation des normes internationales.

93. Les procédures ont été globalement respectées lors de l'ouverture du scrutin. Presque tous les bureaux de vote ont ouvert à l'heure – en présence de personnes non autorisées pour 10 d'entre eux. Les urnes et les piles d'urnes non utilisées n'étaient pas à portée de vue dans 7 et 18 pour cent des cas observés respectivement. Plus de la moitié des bureaux de vote n'étaient pas accessibles sans aide aux personnes ayant un handicap physique, et 42 pour cent des bureaux de vote observés n'avaient pas d'isoloirs adaptés aux fauteuils roulants. Alors que les membres de CBV étaient en majorité des femmes (quelque 72 pour cent), les CBV observées étaient présidées par des hommes dans deux tiers des bureaux de vote.

94. Bien que les procédures aient été généralement suivies, le scrutin a été évalué négativement dans 5 pour cent des bureaux de vote. Dans 26 pour cent des bureaux de vote observés, les observateurs de la MIOE n'ont pas été autorisés à voir les listes d'émargement. Des séries de signatures identiques ont été observées dans 5 pour cent des cas. Les urnes ne sont pas standardisées et aucune procédure n'est en place pour veiller à ce que les scellés des urnes restent intacts. Dans certains cas, dans les bureaux de vote équipés d'urnes transparentes ou translucides, la MIOE a observé un écart apparent entre le nombre de voix exprimées et celui des signatures sur la liste d'émargement. Des signes de bourrage des urnes ont été

observés dans 12 cas. Dans 5 pour cent des bureaux de vote, des personnes non autorisées étaient présentes et se sont parfois ingérées dans le processus de vote (1 pour cent). Des votes collectifs, notamment familiaux, ont été observés dans 4 pour cent des bureaux de vote visités. En général, les électeurs ne pliaient pas les bulletins avant de les placer dans l'urne, et la loi n'oblige pas à le faire; cela a affaibli le caractère secret du scrutin.

95. Le vote à domicile a été très pratiqué: la majorité des bureaux de vote observés (au moins 92 pour cent) ont envoyé des urnes mobiles. Les CBV observées ont ajouté aux listes d'électeurs à domicile des entrées représentant au moins 5 pour cent des électeurs inscrits, et plus de 30 pour cent dans certaines zones rurales. Dans certains des cas observés par la MIOE, des CBV ont utilisé l'urne mobile pour se rendre auprès d'électeurs inscrits qui ne s'étaient pas rendus au bureau de vote et n'avaient pas demandé le vote à domicile.

96. Le dépouillement a été évalué négativement dans 49 cas (31 pour cent des évaluations), principalement en raison du non-respect des procédures de décompte, ce qui a jeté le doute sur la sincérité des résultats annoncés. Les CBV observées ont généralement compté les bulletins non utilisés avant d'ouvrir les urnes mais non, dans un cinquième des bureaux de vote, celui des signatures sur la liste d'émargement. Les voix ont été généralement comptées à la hâte, sans annonce de l'ensemble des chiffres et des résultats. Les observateurs de la MIOE ont relevé des signes de bourrage des urnes (13 cas) et de falsification des résultats (12 cas). À l'issue du dépouillement, dans de nombreux cas, le nombre de voix remporté par chaque candidat n'a pas été annoncé (41, 42 et 38 cas pour le vote anticipé, à domicile et en bureau de vote respectivement). Les CBV ont eu des difficultés à achever les protocoles de résultats dans 21 cas et n'en ont pas vérifié la cohérence mathématique dans 32 cas. La transparence du décompte a été limitée dans 59 cas, car les observateurs avaient pour consigne de se tenir éloignés des lieux où les assesseurs comptaient les bulletins et appliquaient le protocole officiel.

97. Des observateurs nationaux étaient présents dans 90 pour cent des bureaux de vote observés. Le jour du scrutin, le Président Loukachenko a tenu une conférence de presse lors de laquelle, entre autres déclarations, il a eu des paroles très dures contre certains observateurs, qualifiés de provocateurs, et suggéré que les forces de l'ordre sanctionnent leur comportement dans les bureaux de vote. À Minsk, un candidat (CED 99) et son suppléant ont été appréhendés par la police dans un bureau de vote, après avoir – selon des témoins – repéré une violation lors du dépouillement dans ce bureau. Ils ont été ensuite relâchés et une procédure administrative a été ouverte contre le suppléant, pour légère perturbation de l'ordre public.

98. Ni la loi, ni les instructions de la CEC ne détaillent les procédures de compilation des résultats, d'où des écarts entre les pratiques observées dans les CED. La remise du matériel électoral et la tabulation ont été souvent réalisées rapidement et, semble-t-il, dans l'ordre, mais avec un manque général de transparence. Les observateurs de la MIOE ont évalué négativement ce processus dans 25 CED, la plupart du temps du fait de restrictions à l'observation (24 cas) et de l'impossibilité de surveiller correctement les procédures (35 cas). Là où ils ont eu droit de regard, les observateurs de la MIOE ont noté que la cohérence des protocoles suivis par les CBV n'avait pas été vérifiée dans 12 cas. Plusieurs CED ont interrompu le processus et prévu de terminer la tabulation le lendemain du scrutin.

99. Les bilans du jour du scrutin par les équipes de l'Assemblée ont insisté sur des faits tels que les suivants: la participation telle qu'elles l'avaient observée était très faible et ne coïncidait pas avec les chiffres officiels, très élevés; (la plupart des observateurs de l'Assemblée ont signalé n'avoir vu voter que de très rares personnes, indépendamment de l'heure à laquelle ils visitaient les bureaux de vote. On leur disait à chaque fois que «les électeurs allaient venir plus tard ou étaient venus plus tôt». Ces constats répétés remettent effectivement en question les chiffres de participation officiels); les scellés des urnes étaient faits d'une «pâte à modeler» qu'on pouvait remodeler à l'infini; le dépouillement n'était pas transparent, et diverses lacunes ont été notées; il n'y a pas eu de rapprochement entre le nombre de signatures sur la liste d'émargement et celui des bulletins comptés. Sur une note plus positive, la délégation d'observation de l'Assemblée a relevé que dans tous les bureaux de vote observés, les observateurs internationaux étaient bienvenus et les commissions de bureaux de vote coopéraient pleinement avec les membres de la délégation.

100. Le 22 novembre 2019, la CEC a adopté sa résolution n° 70 sur les résultats des élections législatives en République du Bélarus. Le nombre total d'électeurs inscrits s'élevait à 6 870 990. 5 315 936 d'entre eux ont participé aux élections, soit 77,4 pour cent. Les élections se sont tenues dans l'ensemble des 110 districts. La CEC a publié la liste des candidats élus. Ont été élus les représentants de 5 partis politiques: 11 du Parti communiste, 6 du Parti républicain du travail et de la justice, 2 du Parti patriotique du Bélarus, 1 du Parti libéral-démocrate et 1 du Parti agraire. Tous les autres élus n'appartiennent à aucun parti politique. Parmi les députés élus, 44 sont des femmes et 30 étaient déjà membres de la Chambre des représentants.

10. Conclusions et recommandations

101. La délégation de l'Assemblée a conclu comme suit : « Les élections législatives anticipées du 17 novembre se sont déroulées dans le calme, mais ont manqué à d'importantes normes internationales en matière d'élections démocratiques. Malgré une augmentation du nombre de candidats inscrits, des libertés fondamentales ont été bafouées et l'intégrité du processus électoral n'a pas été suffisamment garantie ».

102. La délégation de l'Assemblée a souligné que le choix du système politique et électoral relevait de la souveraineté du Bélarus. Toutefois, le Bélarus fait partie de la famille européenne et la délégation de l'Assemblée estime que tous les membres de cette famille sont censés respecter les normes électorales internationales.

103. Concernant le cadre juridique, la délégation de l'Assemblée a noté qu'il ne garantissait pas assez des élections conformes aux normes internationales. On constate ainsi la persistance de lacunes comme la composition déséquilibrée des commissions électorales, les restrictions aux droits des électeurs et des candidats et les garanties insuffisantes entourant le scrutin et le dépouillement. La délégation de l'Assemblée a noté avec déception que le Bélarus n'avait pas mis en œuvre les recommandations formulées par l'Assemblée en 2016, privant ses citoyens – électeurs comme candidats – d'une pleine participation au processus démocratique.

104. La délégation juge essentiel, pour la stabilité à long terme au Bélarus, que des modifications soit apportées au droit électoral. Le Bélarus est membre associé de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe, qui établit des normes et formule des recommandations dans ce domaine.

105. Concernant la campagne électorale et l'inscription des candidats, la délégation a appris de différents interlocuteurs qu'il existait des obstacles à l'inscription des partis politiques, que les rassemblements publics étaient payants et confinés dans certains espaces et que la diffamation était passible de sanctions pénales. Parallèlement, le déroulement du scrutin et du vote anticipé n'a pas été entouré de suffisamment de garanties, ce qui a eu un impact négatif sur l'intégrité du processus, et de nombreux électeurs ont exprimé leur défiance envers le travail et l'impartialité de l'administration électorale à tous les niveaux.

106. Même si les candidats ont pu mener quelques activités de campagne limitées, l'usage par l'administration électorale de son pouvoir discrétionnaire pour désinscrire des candidats d'opposition pour des motifs mineurs a compromis l'intégrité et le caractère inclusif du processus d'inscription. La campagne électorale elle-même a été atone, caractérisée par un faible engagement de la part des candidats comme du public. Il n'y a eu aucun grand rassemblement, et de nombreux candidats n'ont organisé aucune activité de campagne. Néanmoins, la délégation de l'Assemblée a noté que les candidats avaient pu mener librement la plupart de leurs activités de campagne, y compris des réunions en intérieur et à l'extérieur avec des électeurs et une forte présence sur les réseaux sociaux. La loi les autorisait à organiser des événements de campagne dans la plupart des lieux, moyennant un délai de notification de deux jours. De nombreux candidats ont expliqué à la MIOE que cette période électorale constituait leur seule chance de toucher la population, du fait des contraintes pesant sur l'environnement politique en dehors de la campagne officielle et du manque général de ressources pour organiser des rassemblements et des apparitions médiatiques.

107. La Commission électorale centrale (CEC) a mené une large campagne d'information et pris des mesures pour que les personnes handicapées puissent voter. Dans le même temps, la présence dominante des pouvoirs publics dans les commissions électorales a limité leur impartialité et leur indépendance, au risque de saper la confiance du public envers le processus électoral. Quelque 6,8 millions de personnes pouvaient voter, d'après la CEC, mais les listes électorales n'étaient pas publiques, contribuant au manque de transparence.

108. Concernant la couverture médiatique de la campagne électorale, le nombre significatif de médias subventionnés par l'État limite l'espace dévolu aux médias indépendants et réduit dans l'ensemble le pluralisme des médias. Peu de médias ont couvert des questions politiques, laissant les électeurs sans informations sur les candidats et leurs campagnes. Bien que la Constitution garantisse la liberté d'expression et interdise la censure, la diffamation reste une infraction pénale, ce qui a été utilisé pour intimider des journalistes.

109. La délégation de l'Assemblée a noté que le vote anticipé et le scrutin lui-même s'étaient déroulés dans le calme. Bien que les procédures d'ouverture et de vote dans les bureaux de vote aient été le plus souvent suivies, d'importantes lacunes lors du scrutin ont jeté le doute sur la sincérité du dépouillement et de la proclamation des résultats. La délégation d'observation a relevé par ailleurs, le jour des élections, que les membres des bureaux de vote montraient un esprit d'ouverture et de coopération envers les observateurs internationaux.

110. Les observations de la délégation de l'Assemblée lors de ces élections confirment des recommandations formulées de longue date par l'Assemblée et par la Commission de Venise du Conseil de l'Europe: le droit électoral du Bélarus doit être modifié pour résoudre en particulier les problèmes suivants:

- la composition déséquilibrée des commissions électorales;
- l'absence de liste électorale centralisée et de vérification des listes électorales locales pour repérer les doubles inscriptions;
- les lourds obstacles à l'inscription des partis politiques et des candidats; le fait que des candidats voient leur inscription rejetée ou soient désinscrits pour des motifs mineurs, souvent de pure forme;
- la pénalisation de la diffamation et de l'injure, source d'autocensure excessive de la part des médias; les frais demandés pour tenir des rassemblements publics et les espaces limités ou inadéquats dévolus à de tels rassemblements;
- l'absence de véritable contrôle des urnes mobiles ;
- l'absence d'audit et de vérification des déclarations de revenus annuels des candidats;
- la réticence des entreprises à contribuer à la campagne de candidats de crainte de ne plus recevoir de commandes publiques ;
- la désinscription de candidats pour tout propos vaguement assimilable à une déclaration de campagne lors de la collecte des signatures ;
- les procédures de vote anticipé, qui devraient devenir plus transparentes pour améliorer la confiance envers le processus électoral;
- le fait que des agents publics participent aux processus électoraux et militent ouvertement pour des candidats pro-gouvernementaux;
- le déséquilibre de la couverture médiatique de la campagne électorale, auquel il faudrait remédier pour assurer des conditions égales à tous les partis et candidats;
- l'absence de standardisation des urnes;
- le non-respect des procédures par les membres de certaines CBV (en particulier en zone rurale).

111. Enfin, la délégation de l'Assemblée considère l'invitation des autorités du Bélarus à observer les élections comme un signe d'ouverture et d'une volonté politique de coopérer avec l'Assemblée. Par conséquent, la délégation a souligné que l'Assemblée et la Commission de Venise se tenaient prêtes à œuvrer en partenariat avec les autorités du Bélarus en vue de changements démocratiques durables et pour consolider le processus démocratique dans le pays.

Annexe 1 Composition de la commission ad hoc

Sur la base des propositions des groupes politiques de l'Assemblée:

Président: Lord David BLENCATHRA, Royaume-Uni (CE/AD)

Groupe du Parti populaire européen (PPE/DC)

- M^{me} Dubravka FILIPOVSKI, Serbie
- M. Birgir THÓRARINSSON, Islande
- M^{me} Laurence TRASTOUR-ISNART, France

Groupe des socialistes, démocrates et verts (SOC)

- M. Kimmo KILJUNEN, Finlande
- M^{me} Edite ESTRELA, Portugal
- M. Stefan SCHENNACH, Autriche
- M. Sos AVETISYAN, Arménie
- M. Pierre-Alain FRIDEZ, Suisse
- M. Andrian CANDU, République de Moldova

Groupe des conservateurs européens et Alliance démocratique (CE/AD)

- Lord David BLENCATHRA, Royaume-Uni
- M^{me} Nino GOGUADZE, Géorgie
- M^{me} Sahiba GAFAROVA, Azerbaïdjan
- Lord Simon RUSSELL, Royaume-Uni

Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ADLE)

- M. Jacques LE NAY, France
- M^{me} Emilie Enger MEHL, Norvège
- M. Zeki Hakan SIDALI, Turquie

Groupe pour la gauche unitaire européenne (GUE)

- M. George LOUCAIDES, Chypre

Commission de Venise

- M^{me} Katharina PABEL, Autriche, membre suppléant
- M. Michael JANSSEN, Conseiller juridique

Secrétariat de la délégation

- Chemavon CHAHBAZIAN, Chef de la Division de l'observation des élections et de coopération interparlementaire
- Bogdan TORCATORIU, Administrateur, Division de l'observation des élections et de la coopération interparlementaire
- Danièle GASTL, Assistante, Division de l'observation des élections et de la coopération interparlementaire
- Anne GODFREY, Assistante, Division de l'observation des élections et de la coopération interparlementaire

Personnes accompagnantes:

- Lady Tara BLENCATHRA, a accompagné Lord Blencathra
- Denise O'HARA, Secrétaire du groupe du Parti Populaire européen (PPE/DC)

Annexe 2 Programme des réunions de la commission ad hoc (15-18 novembre 2019)

Vendredi 15 novembre 2019

09:00 – 10:00 Réunion interne de la délégation de l'APCE

- Ouverture par Lord Blencathra, Chef de délégation
- Distribution des dossiers aux membres
- Briefing sur les élections législatives anticipées par Katharina Pabel, Commission de Venise
- Préparatifs pratiques et logistiques, plan de déploiement – Secrétariat

Briefings parlementaires conjoints

10:30 – 10:45 Accueil et ouverture

- Coordinatrice spéciale de l'OSCE, Margareta Cederfelt
- Chef de la délégation de l'APCE, Lord David Blencathra
- Chef de la délégation de l'AP de l'OSCE, Ditmir Bushati

10:45 – 12:45 Briefing par la mission du BIDDH de l'OSCE

14:45 – 15:30 Commission centrale électorale, Lidziya Yarmoshina, Présidente

15:30 – 16:15 Briefing sur les procédures le jour des élections par le BIDDH de l'OSCE

16:15 – 17:30 Tour de table par les médias

- Andrei Bastunets, président, Association des Journalistes du Bélarus
- Anatoly Lemeshonak, président, Union des Journalistes du Bélarus
- Yulia Slutskaia, fondateur, Club de la presse du Bélarus
- Lebedik Mikhail, premier suppléant du directeur-éditeur en chef, Belarus Segodnya
- Anton Vasiukevich, directeur en chef de la première chaîne nationale de la radio biélorusse, de la télévision publique et de la radio
- Svetlana Savko, rédacteur en chef adjoint du département principal de l'information Belta
- Aliaksei Dzikavitski, directeur adjoint, télévision "BelSat"
- Dmitry Novozhilov, directeur, BelaPAN,
- Alena Talkachova, journaliste, TUT.BY

17:30 – 18:30 Tour de table par la société civile

- Oleg Gulak, président, Comité Helsinki du Bélarus
- Uladzimir Labkovich, Centre pour les droits de l'homme "Viasna"
- Alexander Shpakovsky, "Relevant Concept"

18:30 Réunion avec les chauffeurs et interprètes (délégation de l'APCE)

Samedi 16 novembre 2019

09:00 – 13:00 Réunions avec les partis / candidats

- 09:00 Andrei Dzmitryieu et Tatsiana Karatkevich, co-présidents de la campagne 'Tell the truth'
- 09:30 Mikalai Kazlou, président, Parti civique uni
- 10:00 Ihar Barysau, président, Parti social-démocrate du Bélarus
- 10:30 Ryhor Kastusiu, président, Front populaire
- 11:30 Aliksandr Shatsko, vice-président, Belaya Rus
- 12:00 Georgi Atamanov, deuxième secrétaire, Parti communiste
- 12:30 Vasil Zadniapriany, président, Parti républicain du travail et de la justice
- 13:00 Siarhei Haidukevich, président, Parti libéral-démocrate

13:30 Briefing régional par les Observateurs de longue durée pour les équipes déployées dans la ville de Minsk et la région

Dimanche 17 novembre 2019

Toute la journée: observation des procédures de vote: ouverture des bureaux de vote (08:00), vote, fermeture des bureaux de vote (20:00), comptage des bulletins et tabulation

Lundi 18 novembre 2019

08:00 – 09:00 Réunion interne de la délégation de l'APCE (débriefing)

- Ouverture par Lord Blencathra, Chef de la délégation
- Rapports sur la journée des élections par les équipes (débriefing)
- Informations statistiques fournies par le statisticien du BIDDH de l'OSCE

15:00 Conférence de presse commune

Annexe 3 Communiqué de presse de la Mission internationale d'observation des élections (MIOE)

Les élections législatives anticipées au Bélarus ternies par des entraves aux libertés garanties par la Constitution et par des sujets de préoccupation concernant l'intégrité de la procédure électorale alors même que le nombre de candidats a augmenté, déclarent les observateurs internationaux

Strasbourg, 18.11.2019 – Les libertés fondamentales n'ont pas été respectées et l'intégrité du processus électoral n'a pas été suffisamment sauvegardée lors des élections législatives anticipées au Bélarus, alors même que le nombre de candidats enregistrés a augmenté, ont conclu les observateurs internationaux dans une déclaration préliminaire publiée aujourd'hui.

La mission d'observation est un exercice commun du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE, de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE (AP OSCE) et de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE).

Tant le vote anticipé et le jour du scrutin se sont déroulés dans le calme. Bien que les procédures d'ouverture et de vote dans les bureaux de vote aient été pour la plupart respectées, des insuffisances importantes constatées lors du dépouillement du scrutin ont suscité des inquiétudes quant à l'honnêteté du décompte et de la communication des résultats.

La jouissance des libertés fondamentales a été entravée par les obstacles à l'enregistrement des partis politiques, les frais d'inscription, l'espace limité accordé pour la tenue de rassemblements publics et les sanctions pénales pour diffamation. Dans le même temps, l'absence de garanties au sein de l'administration, tant pour le jour du scrutin que pour les procédures de vote anticipé, a nui à l'intégrité du processus, dans un climat de méfiance répétée à l'égard du travail et de l'impartialité de l'administration électorale à tous les niveaux.

«Ces élections ont montré que les engagements démocratiques n'étaient guère respectés en général», a déclaré Margareta Cederfelt, Coordinatrice spéciale et chef de la mission d'observation à court terme de l'OSCE. «Dans un pays où le pouvoir et l'indépendance du parlement sont limités et où les libertés fondamentales des électeurs et des candidats sont restreintes, les élections législatives risquent de devenir une formalité».

La Commission électorale centrale (CEC) a mené une vaste campagne d'information et pris des mesures pour rendre le vote accessible aux personnes handicapées. Dans le même temps, la domination de l'État sur les commissions électorales a limité leur impartialité et leur indépendance, ce qui risque de saper la confiance du public dans le processus électoral. Quelque 6,8 millions d'électeurs étaient inscrits, selon la CEC, mais les rôles électoraux ne sont pas publics, ce qui contribue au manque général de transparence.

Le cadre juridique dans lequel s'est déroulé le vote n'offrait pas suffisamment de garanties pour la tenue d'élections conformes aux normes internationales. Les lacunes concernant la composition déséquilibrée des commissions électorales, les restrictions aux droits des électeurs et des candidats et les garanties en matière de vote et de dépouillement sont donc restées sans réponse.

«Le choix des systèmes politiques et électoraux relève de la décision souveraine du Bélarus. Toutefois, le Bélarus est un membre de la famille européenne et nous escomptons que tous les membres de cette famille respectent les normes électorales internationales. Nous sommes déçus que le Bélarus n'ait pas mis en œuvre les recommandations que nous avons formulées en 2016, privant ainsi ses citoyens, électeurs et candidats, de leur pleine participation au processus démocratique», a déclaré Lord Blencathra (Royaume-Uni, CE/AD), chef de la délégation de l'APCE. «Le Conseil de l'Europe estime qu'il est essentiel de réviser la loi électorale pour assurer la stabilité à long terme du Bélarus. Le Bélarus participe à la Commission de Venise du Conseil de l'Europe, qui adopte des recommandations relatives aux lois électorales. Nous sommes disposés à travailler en partenariat avec eux pour favoriser des changements démocratiques durables».

La campagne électorale elle-même a été discrète et caractérisée par un manque d'engagement de la part des candidats et du grand public. Aucun grand rassemblement n'a eu lieu et de nombreux candidats se sont abstenus de toute activité de campagne. Bien que les candidats aient pu mener des activités électorales limitées, l'utilisation par l'administration électorale de pouvoirs discrétionnaires, afin de radier des candidats de l'opposition pour des motifs mineurs, a compromis l'intégrité et le caractère inclusif du processus d'enregistrement.

«Les élections sans liberté de débat ni participation véritable, comme nous l'avons observé ici au Bélarus, ne sont pas pour la population l'occasion qu'elles devraient être», a déclaré Ditmir Bushati, chef de la délégation de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE. «Les acteurs politiques ne travaillaient tout simplement pas sur un pied d'égalité, ce qui a conduit de fait à des élections non compétitives».

Le nombre important de médias subventionnés par l'État limite la place des médias indépendants, ce qui réduit le pluralisme général des médias. Peu de médias couvrent les questions politiques, si bien que les électeurs sont mal informés sur les candidats et la campagne. Malgré les garanties constitutionnelles de liberté d'expression et d'interdiction de la censure, la diffamation reste érigée en infraction pénale et a été utilisée pour intimider les journalistes.

«La forte proportion de médias dépendants de l'Etat, ainsi que la pression exercée sur les médias indépendants, les blogueurs et autres commentateurs indépendants, ont un effet dissuasif sur la liberté d'expression», a déclaré Corien Jonker, chef de la mission d'observation électorale du BIDDH/OSCE. «Il n'est pas surprenant que de nombreux journalistes indépendants estiment devoir pratiquer l'autocensure, afin d'éviter des représailles éventuelles».

La mission internationale d'observation des élections législatives anticipées a compté 437 observateurs, provenant de 45 pays, dont 342 experts déployés par le BIDDH, des observateurs à long et à court terme, 69 parlementaires et membres du personnel de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE et 26 de l'APCE.