



Assemblée générale

Distr. générale
21 septembre 2016
Français
Original : anglais

Soixante et onzième session

Point 68 c) de l'ordre du jour

Promotion et protection des droits de l'homme : situations relatives aux droits de l'homme et rapports des rapporteurs et représentants spéciaux

Situation des droits de l'homme au Bélarus*

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale le rapport soumis par le Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme au Bélarus, Miklós Haraszti, conformément à la résolution 29/17 du Conseil des droits de l'homme.

* La soumission du présent document a été repoussée après la date limite afin de prendre en compte les élections législatives tenues au Bélarus le 11 septembre 2016.



Rapport du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme au Bélarus

Résumé

Le présent rapport, présenté par le Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme au Bélarus, fait suite à la résolution 29/17 du Conseil des droits de l'homme.

Le Rapporteur spécial se penche sur la situation des droits de l'homme dans le contexte des opérations électorales au Bélarus, en particulier lors des élections législatives du 11 septembre 2016. Il examine les tendances relatives aux violations intentionnelles et systématiques des droits de l'homme qui ont fait du Bélarus le seul pays d'Europe au Parlement duquel aucun membre de l'opposition n'a été élu ces 10 dernières années. Le Rapporteur spécial analyse les raisons pour lesquelles les élections de septembre n'ont pas permis de remédier à la gouvernance répressive en matière des droits de l'homme et au contrôle absolu du Gouvernement sur les résultats des élections, malgré l'entrée au Parlement de deux candidates indépendantes.

Le Rapporteur spécial conclut que le contexte des élections au Bélarus ne respecte toujours pas les normes internationales en matière de droits de l'homme reconnues par le pays. Dans ses conclusions, il souligne que les citoyens du Bélarus ne peuvent exprimer véritablement leurs préoccupations dans un système qui exclut des débats publics toute opinion divergente. Le respect de la liberté d'expression, d'association et de réunion étant toujours délibérément ignoré, il serait inapproprié de qualifier les élections de justes ou transparentes.

L'absence d'un ensemble de normes et de procédures régissant les élections qui soit compatible avec les droits de l'homme, le manque de restrictions relatives à l'exercice du pouvoir exécutif et l'inefficacité, *de jure* et de facto, du Parlement bélarussien montrent que, bien qu'organisées régulièrement, les élections sont devenues de simples cérémonies symboliques servant à maintenir le pouvoir sortant en place sans laisser aucune chance aux électeurs de faire entendre leur voix.

En conséquence, le Rapporteur spécial formule des recommandations visant à améliorer la situation des droits de l'homme au Bélarus conformément aux obligations internationales de ce pays.

I. Introduction

A. Rappel des faits

1. Le mandat du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme au Bélarus a été établi par le Conseil des droits de l'homme dans sa résolution 20/13, afin de répondre à la vague d'arrestations collectives et à la répression exercée par les forces de l'ordre au lendemain de l'élection présidentielle de 2010. Le Rapporteur spécial a pris ses fonctions le 1^{er} novembre 2012. Le 1^{er} juillet 2016, dans sa résolution 32/26, le Conseil a prolongé d'un an son mandat.

2. Dans son dernier rapport au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/32/48), le Rapporteur spécial décrivait la situation déplorable des droits de l'homme au Bélarus et insistait sur l'absence de réel changement concernant la répression des droits de l'homme, profondément ancrée dans le pays.

3. Le Rapporteur spécial s'est félicité de la libération de six prisonniers politiques (ibid., par. 4). Toutefois, les droits civils et politiques de ces personnes n'ont pas encore été rétablis. Par conséquent, la plupart des prisonniers politiques libérés, parmi lesquels figurent plusieurs anciens candidats aux élections présidentielle et législatives, n'ont pas pu se présenter à la présidentielle de 2015, ni aux législatives de 2016.

4. Dans son précédent rapport à l'Assemblée générale (A/68/276), le Rapporteur spécial a donné un aperçu des élections et référendums tenus depuis 1991, année à laquelle le Bélarus est devenu un État indépendant. Depuis la publication de ce rapport, des élections législatives se sont tenues en septembre 2012, des élections locales en 2014 et l'élection présidentielle en octobre 2015. Bien que l'observation des élections au Bélarus ne soit pas prévue en soi dans son mandat, il appartient au Rapporteur spécial de déterminer si les opérations et l'environnement électoraux dans le pays sont compatibles avec les normes internationales en matière de droits de l'homme que celui-ci a reconnues.

5. Le Rapporteur spécial note que selon l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), l'élection présidentielle d'octobre 2015 n'a été ni plus ouverte ni plus juste que celle de 2010. Toutefois, aucune violence n'y a été déplorée. Il en va de même des élections législatives de septembre 2016.

6. Le fait que les élections de 2015 et 2016 se soient déroulées sans violence de la part des forces de l'ordre, quoique encourageant, mène le Rapporteur spécial à se demander si cette absence d'agression ne cacherait pas la volonté délibérée de parer à l'éventualité que les citoyens manifestent collectivement leur mécontentement face à la mainmise du Gouvernement sur les opérations électorales. Dans ses rapports, la mission internationale d'observation du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE révèle les insuffisances, tant juridiques que pratiques, de ces élections, qui n'ont présenté aucune amélioration notable par rapport à celles de 2010, à l'exception du fait que ces dernières avaient été tristement marquées par des protestations violemment réprimées par les forces de l'ordre.

7. Selon le Rapporteur spécial, deux grandes raisons expliquent la différence d'ampleur des protestations et des violences perpétrées par les forces de l'ordre

entre les élections de ces deux dernières années, d'une part, et les élections de 2010, d'autre part.

8. Premièrement, le fait, que depuis plusieurs dizaines d'années, ils n'aient pas de moyens collectifs d'exprimer leurs préoccupations légitimes, notamment dans les domaines économique et social, explique que les citoyens ne fassent rien face à l'absence de promotion des droits de l'homme. La majorité des citoyens restent employés par l'État ou par des entreprises publiques qui relèvent toutes de l'autorité unique et absolue du Président en exercice de ces dernières décennies.

9. Deuxièmement, les violents affrontements civils et internationaux qui se déroulent en Ukraine depuis 2014 ont des conséquences terribles pour le Bélarus voisin. Les médias gouvernementaux, principale source d'information des citoyens du Bélarus, interprètent la menace continue qui pèse sur les vies humaines, les biens et l'intégrité territoriale de l'Ukraine, autre pays de l'ancienne Union soviétique, comme une conséquence directe des manifestations qui ont précédé les changements survenus là-bas. La crainte de subir des conséquences internationales similaires a donc dissuadé les citoyens bélarussiens d'exprimer librement leurs opinions sur les affaires publiques.

10. L'entrée au Parlement de deux candidates, Hanna Kanopatskaya (du Parti civil uni) et Alena Anisim (Vice-Présidente de la Société de la langue biélorusse), dont les programmes critiquent le pouvoir en place, constitue une autre amélioration par rapport aux précédentes élections législatives. Cette ouverture est la première en 20 ans, au cours desquels le Parlement du Bélarus n'a pas affiché la moindre diversité politique.

11. Les experts à la fois internationaux et nationaux expliquent cette concession par le fait que le Gouvernement du Bélarus devait prouver à certains de ses partenaires internationaux, qui souhaitaient depuis longtemps une ouverture au pluralisme, qu'un changement avait eu lieu.

12. Néanmoins, malgré l'entrée au Parlement d'un membre d'un parti d'opposition et d'une militante indépendante pour la culture, les opérations électorales sont restées entièrement contrôlées. Le Rapporteur spécial estime que, bien qu'il soit la manifestation d'un geste de bonne volonté à l'égard des partenaires internationaux, le fait que ces deux membres symboliques de l'opposition soient entrés au Parlement a servi à montrer au pays que l'autorité responsable du résultat des élections était restée la même. L'idée était également de semer la discorde entre les partis d'opposition.

13. Dans son dernier rapport au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/32/48), le Rapporteur spécial a noté que l'élection des 110 membres de la Chambre des représentants, alors prévue le 11 septembre 2016, devrait être considérée comme une condition indispensable à toute avancée des droits civils et politiques au Bélarus.

14. En effet, les aspirations de la population à la stabilité, et le déroulement sans manifestation et pacifique des élections de 2016 qui en a résulté, ont permis aux autorités de démontrer leur engagement et leur appui politiques en faveur d'une société globalement plus ouverte et de la promotion des droits de l'homme à l'intérieur de l'État. Toutefois, le fait que les pouvoirs publics n'aient manifesté aucune volonté politique de desserrer leur emprise a empêché toute réforme ou transition vers une meilleure gouvernance en matière d'état de droit.

15. Aucun progrès n'a été accompli en ce qui concerne les éléments indispensables à toute élection libre et régulière, à savoir l'égalité d'accès aux médias des candidats, la possibilité de vérifier le taux de participation, le dépouillement honnête des votes et l'instauration d'un parlement pluraliste qui représente la volonté des électeurs, et non pas d'un parlement servant uniquement les objectifs du pouvoir en place.

B. Méthode

16. Dans la conduite de ses travaux, le Rapporteur spécial s'efforce de recueillir le plus d'informations possible auprès de sources diverses, dont les autorités du Bélarus, les acteurs de la société civile dans le pays et à l'extérieur, les mécanismes internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme, la communauté diplomatique et tout autre partenaire capable de contribuer à une meilleure compréhension de la situation sur le terrain.

17. Le Rapporteur spécial déplore le manque de coopération du Gouvernement. Les lettres dans lesquelles il demandait à se rendre au Bélarus sont restées sans réponse. Il rappelle qu'il est prêt à collaborer, même progressivement, avec le Gouvernement, en commençant par les questions relatives aux droits de l'homme que tous deux considèrent préoccupantes.

18. Le présent rapport étant axé sur la situation des droits de l'homme dans le contexte des élections législatives de septembre 2016, le Rapporteur spécial s'appuie sur les informations objectives disponibles, principalement des données officielles et les rapports du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE et des mécanismes relatifs aux droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies, y compris le Groupe de travail sur l'examen périodique universel.

19. Cependant, avant de s'attarder sur la situation des droits de l'homme dans le contexte des élections, le Rapporteur spécial met en avant le rôle que joue le Parlement dans une démocratie, puisque les élections sont le premier acte constitutif d'un gouvernement représentatif du peuple. Il est donc nécessaire de rappeler brièvement la valeur ajoutée d'un parlement pluraliste du point de vue des droits de l'homme, ainsi que ses fondements.

II. Rôle joué par le parlement dans la démocratie

20. Selon l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, « tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables : a) de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis ». La participation des citoyens à la direction des affaires publiques va au-delà de leur simple participation aux élections. Par conséquent, l'État a l'obligation positive de garantir à ses citoyens la possibilité d'exprimer leurs opinions lorsqu'ils ne sont pas satisfaits de la conduite des affaires publiques. Cette obligation ne s'applique pas uniquement à la conduite des affaires publiques par l'exécutif, mais également au fonctionnement du parlement, où tous les points de vue doivent pouvoir s'exprimer.

21. Le parlement est le fondement de toute démocratie. C'est là que tous les membres de la société se réunissent pour échanger des vues, confronter leurs opinions et travailler ensemble à la recherche du bien commun afin d'établir les règles qui régiront leur destinée commune. Même dans un monde en constante évolution où les citoyens peuvent manifester leur intérêt de différentes manières, et principalement par l'intermédiaire des médias sociaux, les parlements sont les artisans du tissu social fondamental qu'est la loi.

22. Il est communément admis que les parlements ont pour fonctions de produire les lois, voter les budgets, exercer un contrôle sur le pouvoir exécutif et représenter la nation. Les parlements remplissent également d'autres rôles qui découlent de ces fonctions : encourager la bonne gouvernance, veiller au respect de l'état de droit et protéger et promouvoir les droits de l'homme en adoptant des lois conformes aux normes internationales en matière des droits de l'homme.

23. Pour s'acquitter de ces tâches, les parlements doivent être ouverts à tous, responsables et efficaces. Le parlement doit refléter la diversité des opinions des citoyens et, dans la mesure du possible, nul ne devrait avoir le sentiment que ses idées sont ignorées lors des débats. Il doit donc représenter la pluralité des opinions, exprimées par l'intermédiaire de partis politiques librement constitués et enregistrés. La responsabilité du parlement signifie que les citoyens doivent pouvoir modifier la composition politique de leur organe législatif en écartant les membres à intervalles réguliers (par des élections) si ceux-ci ne s'acquittent pas de leur mission comme prévu. Le parlement doit pouvoir assurer ses fonctions de façon à contribuer à l'établissement de la loi, nonobstant les éventuels avis divergents que pourrait exprimer le pouvoir exécutif.

24. L'expérience montre qu'un système d'élaboration des lois représentatif contribue davantage à la réalisation du double objectif de responsabilité et de gouvernance de la démocratie que la démocratie directe à elle-seule. Tout parlement doit donc être composé de personnes qui représentent les différentes aspirations de ceux qui les ont élus. Étant donné que ces aspirations sont diverses mais aussi changeantes, il importe que le système représente toutes les opinions, grâce au pluralisme politique, de façon à éviter un décalage entre les lois adoptées et les aspirations de la population, qui serait source de frustration dans certains secteurs de la société.

25. L'établissement d'un parlement démocratique est assuré, entre autres, par l'organisation d'élections législatives. L'environnement général dans lequel opère le parlement (l'équilibre entre les diverses branches décrit dans la constitution) et le cadre juridique régissant les droits et les libertés des citoyens influencent la manière dont il remplit ses fonctions.

26. Au rang des éléments constitutifs d'une démocratie parlementaire, représentative et élue figure également ce qu'on pourrait appeler « le parlement d'opinion », à savoir des moyens d'information concurrentiels, pluralistes, multidisciplinaires et non monopolisés sur lesquels le parlement n'a aucun pouvoir. Les médias devraient pouvoir rendre compte librement (sous la forme qu'ils souhaitent, sans subir aucun monopole) de l'évolution constante des opinions de la population. Il est parfois difficile de faire accepter aux législateurs que la fonction démocratique des médias suppose qu'ils ont le pouvoir d'examiner à la loupe les activités du parlement, sans pour autant que ce dernier puisse faire automatiquement de même. Pour garantir l'ouverture du système politique dans une démocratie, le

parlement élu ne devrait jamais être autorisé à définir « le parlement d'opinion », pas même pour contraindre les médias à rendre compte du partage du pouvoir dans le parlement en place.

27. Les parlements ont un rôle essentiel à jouer dans la promotion de la démocratie, de la bonne gouvernance et des droits de l'homme, et pas seulement pour ce qui est de ratifier les traités internationaux. Il se peut que les droits de l'homme soient menacés par le pouvoir exécutif ou qu'il soit nécessaire de les prendre en compte dans de nouvelles normes. Les parlements devraient, par exemple, réviser les lois qui contiennent des dispositions discriminatoires ou toute autre disposition non conforme aux normes internationales en matière des droits de l'homme. Les parlements sont donc encouragés à participer à l'examen périodique universel, grâce notamment aux efforts conjoints du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et de l'Union interparlementaire (voir A/70/917, par. 40).

28. Le Rapporteur spécial souligne qu'au cours des dernières décennies, les membres du Parlement du Bélarus étaient tous progouvernementaux. Au lendemain des élections de 2016, 97 % de ses membres étaient encore favorables au Gouvernement. En outre, le Parlement n'a adopté que quelques lois en de nombreuses années, qui plus est conçues et élaborées par l'administration présidentielle. Les décrets présidentiels constituent la majeure partie des textes de loi applicables dans l'ordre interne. On peut donc dire que le Parlement du Bélarus n'est ni dynamique ni pluraliste.

III. Élections et droits de l'homme

29. Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial met l'accent sur les droits de l'homme dans le contexte des opérations électorales organisées au Bélarus, en particulier des élections législatives du 11 septembre 2016.

30. Dans tous les pays, la participation aux élections législatives est essentielle pour que la volonté du peuple soit prise en considération par les pouvoirs publics dans la conduite de toutes les affaires. La Déclaration universelle des droits de l'homme dispose que « la volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics » (art. 21, par. 3). L'article 25 b) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques rappelle l'importance capitale de tenir des élections périodiques et honnêtes « assurant l'expression libre de la volonté des électeurs ».

31. La tenue d'élections libres et régulières dans le cadre de procédures où tous les droits de l'homme pour tous sont respectés est une composante essentielle des systèmes politiques respectueux des droits de l'homme. C'est seulement dans un tel climat porteur que les sociétés peuvent vivre et se développer sans craindre l'exercice arbitraire du pouvoir exécutif ou économique.

32. Le respect des droits de l'homme lors de l'adoption et de l'application des lois peut être qualifié d'« état de droit », par opposition au « pouvoir du droit ». De nombreux facteurs entrent en jeu pour que la conduite des élections se fasse bien dans le respect des droits de l'homme et assurent *ipso facto* leur promotion.

33. Tous les citoyens en âge de voter devraient être en mesure de participer et de se présenter aux élections, indépendamment de leur statut, de leur origine sociale, de leur sexe ou de leur état de santé. Les autorités devraient veiller à ce que les

citoyens aient différents moyens d'accès aux informations sur les candidats et les profils politiques et à ce que les médias leur donnent cet accès. Si les droits de réunion pacifique et de libre association ne sont pas garantis, les citoyens ne peuvent être en mesure de tenter, publiquement et collectivement, de convaincre d'autres de changer d'opinion. Des règles de campagne, une administration électorale et des scrutins non discriminatoires organisés par des commissions indépendantes et impartiales et la possibilité pour les observateurs nationaux et internationaux de se déplacer librement sont nécessaires pour préserver le droit de tout citoyen de se présenter aux élections et de voter sans être soumis à des « restrictions déraisonnables » (art. 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques) et sans crainte de représailles. Pour que les élections puissent être organisées dans un climat de sérénité, il faut aussi que soit disponible un système efficace et indépendant d'appel et de recours, capable de régler de façon démocratique les différends nés dans le contexte des élections.

34. Tous les droits et libertés mentionnés ci-dessus peuvent être restreints, à condition que ces restrictions ne portent pas atteinte à l'essence même du droit. Le Comité des droits de l'homme a affirmé que le rapport entre le droit et la restriction et entre la règle et l'exception ne devait pas être inversé¹.

35. Le Rapporteur spécial rappelle que depuis 1991 se sont tenues cinq élections présidentielles (1994, 2001, 2006, 2010 et 2015), cinq élections législatives (1995, 2000, 2004, 2008 et 2012) et six élections locales (1995, 1999, 2003, 2007, 2010 et 2014) au Bélarus. Aucune des élections observées par le Bureau des instances démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE n'a été jugée libre et régulière².

36. Le fait que les candidats de l'opposition n'aient remporté aucun des 110 sièges avant les élections législatives de 2016, (auxquelles deux d'entre eux seulement en ont remporté un), découle assez directement de la situation des droits de l'homme dans le contexte des élections. Le Rapporteur spécial rappelle qu'aujourd'hui, le Bélarus demeure pratiquement le seul État d'Europe dont le parlement est dénué d'opposition. Il en est ainsi depuis 2004, que l'opposition ait ou non boycotté les élections.

37. Dans l'ensemble, bien que 15 partis soient enregistrés, le système de partis politiques reste faible³. Le fait qu'aucun nouveau parti n'ait été enregistré depuis 2000 malgré les demandes d'enregistrement répétées présentées par plusieurs montre que la vie politique au Bélarus est arbitrairement paralysée.

38. Le Rapporteur spécial s'est félicité que six prisonniers politiques aient été libérés avant l'élection présidentielle d'octobre 2015, même si cela n'a pas permis de faire progresser véritablement les droits politiques au Bélarus, les opposants n'ayant pas pu se porter candidats aux élections car leurs droits civils et politiques n'avaient pas été rétablis.

39. L'ampleur de la répression des manifestations pacifiques qui a suivi l'élection présidentielle de 2010 dénote un système global de répression des droits de

¹ Voir l'observation générale n° 34 du Comité des droits de l'homme sur la liberté d'opinion et la liberté d'expression (art. 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques), par. 21 (2011).

² L'OSCE n'a pas observé les élections locales au Bélarus.

³ Bureau des instances démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE, *Needs Assessment Mission Report*, élection présidentielle du 11 octobre 2015.

l'homme dans l'ensemble de la société biélorussienne, qui s'est progressivement mis en place au cours des six dernières années, comme l'a décrit le Rapporteur spécial dans tous ses rapports. Ce dernier estime, en ce qui concerne les droits civils et politiques après 2010, que l'objectif principal du Gouvernement était d'éviter toute contestation crédible capable de façonner les résultats d'élections futures. L'analyse des lois et des pratiques de l'État montre dans quelle mesure le pouvoir exécutif a bloqué les tentatives, tant individuelles que collectives, visant à orienter les opinions des citoyens dans une direction autre que celle du Président.

40. Dans son précédent rapport à l'Assemblée générale (A/68/276), le Rapporteur spécial conseillait de prendre connaissance du rapport conjointement avec le rapport adressé à l'Assemblée par le Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association (A/68/299), qui examinait ces droits dans le contexte des élections. Dans les deux rapports, soumis simultanément à l'Assemblée, les Rapporteurs spéciaux soulignaient l'importance pour les États de respecter leurs obligations de promouvoir et de protéger ces droits en général et pendant les opérations électorales en particulier. Le Rapporteur spécial regrette que compte tenu des dysfonctionnements évoqués par son homologue, on ne puisse toujours pas dire des opérations électorales menées au Bélarus qu'elles sont respectueuses des droits de l'homme.

IV. Cadre juridique

41. Le Code électoral a été adopté le 11 février 2000 puis modifié en 2000, 2003, 2006, 2010, 2011, 2013 et 2014. L'OSCE a noté que les modifications les plus récentes de 2013 et de 2014 ne prenaient pas en compte les principales recommandations formulées par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme⁴, ce qui a poussé ce dernier à faire d'autres recommandations : il a recommandé de procéder à une réforme globale du cadre juridique, et notamment d'intégrer des garanties procédurales permettant d'assurer l'intégrité et la transparence de toutes les étapes des opérations électorales.

42. Comme indiqué par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE et par le Rapporteur spécial dans son précédent rapport à l'Assemblée générale (A/68/276), le Code électoral et d'autres textes de loi pertinents prévoient des limitations aux droits et pratiques indispensables à la tenue d'élections respectueuses des droits de l'homme. Les limitations détaillées et complexes apportées au droit d'être élu et de voter librement, aux libertés d'expression, d'opinion, de réunion pacifique et de libre association, au droit à un recours utile, à un procès équitable et à une procédure régulière, et le fait qu'aucune modification de fond n'ait été apportée au cadre juridique malgré les nombreuses recommandations formulées par différents mécanismes montrent que le pouvoir exécutif persiste à ignorer les droits sans lesquels aucun environnement juridique ne peut être propice à la tenue d'élections libres et régulières.

43. Le Rapporteur spécial rappelle que la législation en vigueur pourrait facilement être modifiée pour permettre la tenue d'élections libres et régulières. Il

⁴ Rapport final de la mission d'observation électorale du Bureau des instances démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE sur l'élection présidentielle du 11 octobre 2015 au Bélarus, disponible en anglais à l'adresse suivante : www.osce.org/odihr/elections/belarus/218981.

sait que, suite aux recommandations formulées par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE sur des mesures visant à améliorer les opérations électorales, un groupe d'experts interdépartementaux a été créé le 12 février 2016. D'après le Bureau, le groupe d'experts a formulé des recommandations à la Commission électorale centrale, qui en a adopté deux (quoique non contraignantes). L'une d'elles autorisait à publier sur Internet des informations sur les sessions des commissions électorales, les décisions relatives aux différends électoraux et les droits des observateurs, sans toutefois en faire une obligation⁵. Le Rapporteur spécial croit néanmoins comprendre que la Commission examinera d'éventuelles modifications à apporter au Code électoral une fois que les élections législatives de septembre 2016 auront eu lieu. En ne suivant ni les recommandations de l'OSCE ni celles liées aux droits de l'homme, le Bélarus a raté l'occasion de montrer qu'il était disposé, du point de vue politique, à opérer un changement substantiel avant les élections de 2016. Le Rapporteur spécial est également préoccupé par le fait que dans le groupe d'experts, la société civile n'était représentée que de manière symbolique. Néanmoins, l'expérience a montré qu'il était techniquement viable d'adopter une réforme, s'il existait une volonté politique en ce sens.

44. Les recommandations restées sans suite après les élections législatives de 2012, formulées aussi bien par des observateurs internationaux tels que le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE que dans les rapports du Rapporteur spécial, concernent deux éléments d'une importance capitale. L'un est de garantir l'indépendance des commissions électorales, notamment grâce à une composition pluraliste; l'autre est de parvenir à un dépouillement transparent, notamment d'établir une procédure détaillée permettant aux membres de la commission électorale et à d'autres parties prenantes d'observer le dépouillement intégralement et sans restriction.

45. Le Rapporteur spécial craint que la bonne volonté témoignée par les autorités pour traiter les questions relatives aux droits de l'homme mises en avant par les organes et mécanismes internationaux relatifs aux droits de l'homme ne s'accompagne pas de véritables changements, même progressifs, dans la vie politique du Bélarus. De fait, un certain nombre de lois ou de décrets présidentiels ne traitent pas directement des opérations électorales mais s'y rapportent. En particulier, le Rapporteur spécial note que les refus d'enregistrement des partis politiques se sont poursuivis après l'adoption, le 20 février 2014, des modifications de la loi sur les associations. Les partis politiques, comme toute autre association, doivent être enregistrés selon la procédure prévue à cet effet et obtenir une autorisation (voir infra, sec. V.B sur la liberté d'association), autant de formalités pouvant être invoquées pour refuser de reconnaître la légalité de toute entité qui critiquerait les pouvoirs publics. On peut également citer à titre d'exemple l'adoption du décret présidentiel n° 5 du 31 août 2015, qui interdit aux associations publiques d'utiliser des fonds étrangers à certaines fins, y compris pour les élections. De même, la loi sur les rassemblements de masse, adoptée en 2014, a imposé des limites déraisonnables à la liberté de réunion.

⁵ Rapport d'étape de la mission d'observation électorale du Bureau des instances démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE pour la période allant du 2 au 26 août 2016 (élections législatives au Bélarus) disponible en anglais à l'adresse suivante : <http://www.osce.org/odihr/elections/belarus/261741>.

46. Avec un Code électoral non respectueux des droits de l'homme et un cadre juridique qui, globalement, n'est propice ni à la liberté d'expression ni à la liberté d'association, il est pratiquement impossible que des opinions divergentes puissent s'exprimer et soient donc reflétées au parlement. La désignation arbitraire d'opposants symboliques au parlement, comme cela a été le cas aux élections de 2016, sera sans effet sur le vaste pouvoir discrétionnaire de l'exécutif, qui permet à celui-ci de ne pas enregistrer certains partis politiques ou d'en radier. Il faudra renforcer les fondements de l'état de droit au Bélarus.

V. Droits de l'homme et état de droit dans le contexte des opérations électorales

A. Liberté d'opinion et d'expression et liberté des médias

47. Le plein exercice de la liberté d'opinion et d'expression devrait sous-tendre toute opération électorale avant, pendant et après les élections. Le Comité des droits de l'homme a souligné que les électeurs devraient pouvoir se forger leur opinion en toute indépendance, sans être exposés à des violences ou à des menaces de violence, à la contrainte, à des offres de gratification ou à toute intervention manipulatrice⁶. Les articles 33 et 34 de la Constitution prévoient de telles garanties, l'article 33 disposant qu'aucun monopole des médias et aucune censure ne seront permis.

48. Le Rapporteur spécial rappelle que le Bélarus est le seul pays d'Europe qui n'a pas de médias privés diffusant sur l'ensemble du territoire. Les organes de presse privés doivent se faire enregistrer en obtenant la permission de l'État pour ensuite être intégrés au système de distribution public.

49. Cela fait des dizaines d'années que tous les médias sont sous le contrôle total du Gouvernement, et les autorités n'ont enregistré la création d'aucun nouveau média public couvrant l'ensemble du territoire avant ou pendant les élections de 2016. En outre, depuis les modifications apportées en juillet 2015 à la loi sur les médias, toute personne ou entité qui distribue de la presse est tenue de s'enregistrer auprès du Ministère de l'information. En conséquence, on estime que seulement 30 médias au Bélarus couvrent les questions sociopolitiques, et qu'une douzaine d'entre eux ont été éliminés des réseaux publics de distribution⁷.

50. L'article 5 de la Constitution dispose que les partis politiques et d'autres associations doivent avoir le droit d'utiliser les médias publics dans les conditions prévues par la loi. Durant l'élection présidentielle de 2015, les grands médias audiovisuels ont accordé 48 % de leur attention au Président contre seulement une fraction de cette attention à ses concurrents, M^{me} Korotkevich ayant reçu le maximum de 8 %⁸. Le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE a fait rapport, en détail, sur le déséquilibre de l'utilisation des médias d'État en faveur du Président. Parallèlement, l'agence de presse privée

⁶ Observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme sur le droit de tout citoyen de prendre part à la direction des affaires publiques, de voter et d'être élu, et le droit d'accéder aux fonctions publiques (article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques) par. 19 (1996).

⁷ D'après le Président de l'Association biélorusse des journalistes, Andrei Bastunets. Voir <http://spring96.org/en/news/83714>.

⁸ Voir *supra* note de bas de page 4.

BelaPAN est restée hors service du 3 au 5 octobre 2015, en raison de cyberattaques présumées. Le discours du Président et candidat a été recyclé par les médias d'État pendant la campagne, compromettant la neutralité qui aurait dû être de rigueur. La Représentante de l'OSCE pour la liberté des médias s'est également dite préoccupée par le harcèlement de journalistes, relevant une « tendance destructrice »⁹.

51. La liberté d'accès des médias s'est encore détériorée au cours de la campagne de 2016. Tous les observateurs indépendants, ainsi que le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE, porte-drapeau intergouvernemental de l'OSCE, ont constaté que les programmes d'information diffusés dans les médias d'État étaient largement axés sur les activités du Président et d'autres représentants de l'État, ainsi que sur les déclarations politiques du Président de la Commission électorale centrale. La couverture médiatique de la campagne des candidats, quant à elle, était pour ainsi dire nulle et consistait essentiellement en de courts discours préenregistrés¹⁰. Dans son rapport, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE a précisé que cette couverture médiatique de la campagne avait limité la possibilité pour les électeurs de disposer véritablement d'informations sur les candidats.

52. Le Rapporteur spécial est très préoccupé par le climat de peur et d'intimidation qui règne depuis le début de la répression exercée à l'égard des journalistes, en 2010.

53. En particulier, les dispositions juridiques concernant la protection de la « réputation de la République » limitent le droit de débattre librement. L'article 369-I du Code pénal érige en infraction pénale le fait de discréditer le Bélarus en donnant aux organisations internationales de « fausses informations » sur la situation dans le pays ou le statut juridique de ses citoyens.

54. Plusieurs restrictions en matière de communications durant les élections sont conçues pour protéger les hauts responsables. Dans sa résolution 22/6, le Conseil des droits de l'homme, à l'unanimité, a invité les États à faire en sorte que les dispositions juridiques n'empêchent pas les fonctionnaires publics d'être mis en cause. L'article 47 du Code électoral bélarussien interdit tout document de campagne comportant des insultes ou des diffamations à l'égard de fonctionnaires de la République du Bélarus et d'autres candidats. Un candidat qui enfreint cette disposition peut voir son inscription annulée. La Commission européenne pour la démocratie par le droit a noté qu'au Bélarus, la protection de la réputation ou des droits d'autrui était utilisée pour « limiter, diminuer ou supprimer le droit à la liberté d'expression politique »¹¹.

55. En outre, les journalistes étrangers doivent être accrédités par les autorités bélarussiennes, qui peuvent aussi refuser d'accréditer des journalistes bélarussiens

⁹ Communiqué de presse en date du 3 avril 2015, disponible en anglais à l'adresse suivante : <http://www.osce.org/fom/150011>.

¹⁰ Les chaînes de télévision publiques ont consacré 83 % de leurs programmes au Président et aux agents de l'État, 16 % à la Commission électorale centrale et 1 % à l'ensemble des candidats. *Statement of preliminary findings and conclusions on the parliamentary elections in Belarus*, disponible en anglais à l'adresse suivante : <http://www.osce.org/odihr/elections/belarus/257436>.

¹¹ Avis conjoint relatif à la législation électorale de la République du Bélarus, Bureau des instances démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE et Commission européenne pour la démocratie par le droit (2006). Disponible à l'adresse suivante : www.osce.org/odihr/elections/belarus/25360, par. 67.

travaillant pour des médias étrangers ou pour des médias biélorussiens établis à l'étranger. Selon le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE, ces dispositions posent des restrictions disproportionnées et déraisonnables à la liberté d'expression et au droit de diffuser des informations.

56. Les modifications apportées en 2014 à la loi sur les médias ont également restreint l'utilisation d'Internet par les médias. Si un organe de presse en ligne (dont les propriétaires sont responsables du contenu mais également des commentaires apportés aux articles publiés) est soupçonné de diffuser des informations (y compris des rapports) concernant des infractions pénales ou considérées comme préjudiciables aux intérêts du pays, le Ministère de l'information est habilité à restreindre l'accès au site Web concerné. Les « intérêts du Bélarus » n'étant pas définis, il est possible de bloquer tout contenu qui ne sert pas les intérêts de l'exécutif. En outre, l'absence de disposition exigeant que soit rendue une décision de justice est un autre signe de l'inexistence d'un état de droit au Bélarus et permet au Gouvernement de décider arbitrairement de bloquer tel ou tel site Web de son choix. Par conséquent, l'autocensure pratiquée par les écrivains qui publient dans les médias ou par les blogueurs peut être considérée comme un moyen pour eux de survivre dans un tel environnement.

57. Dans un récent rapport, l'organisation non gouvernementale Amnesty International décrit en détail le système de surveillance mis en place au Bélarus. D'après ses conclusions, surveiller les téléphones portables et les données publiées sur Internet pour identifier les contestataires et poursuivre, entre autres, les dirigeants de l'opposition politique, est une pratique qui a été très utilisée durant la répression (de 2010)¹². Le Rapporteur spécial a reçu des informations similaires qui montrent que la crainte de communiquer, y compris par Internet ou les téléphones portables, entrave la communication elle-même, en particulier pour ceux qui souhaitent exprimer ou échanger des vues dissidentes. Le degré de sophistication, technologique notamment, avec lequel l'appareil d'État s'imisce dans la vie privée des gens fait qu'il ne peut y avoir de véritable liberté d'expression au Bélarus.

58. Le Rapporteur spécial a été informé de nombreux cas dans lesquels les débats publics sur des questions soulevées par les candidats dans les courts messages télévisés préenregistrés avaient été limités. Par exemple, les chaînes de télévision publiques n'ont pas diffusé certains messages. Les journaux régionaux n'ont pas publié le programme antinucléaire du candidat du Parti civil uni Nikolay Ulasevich¹³, dont le message n'a pas non plus été diffusé à la télévision¹⁴. Le journal *Vecherniy Minsk* a quant à lui refusé de publier le programme de Yuriy Hashevatskiy, membre du Parti civil uni, qui mentionnait vingt ans de régime autoritaire¹⁵.

59. Les informations sur les élections qui ne répondent pas aux normes ou qui sont communiquées par les citoyens sont régulièrement réprimées. Le militant Grigoriy Grik, par exemple, s'est vu interdire la diffusion d'informations sur le droit des citoyens de participer volontairement aux élections. Or, le fait de forcer quelqu'un à

¹² Voir <https://www.amnesty.org/en/latest/campaigns/2016/07/how-fear-of-surveillance-is-forcing-activists-to-hide-from-public-life-in-belarus/>.

¹³ Voir <http://naviny.by/new/20160820/1471701680-nikolayu-ulasevichu-otkazali-v-publikacii-predvybornoy-programmy>.

¹⁴ Voir <https://belapan.com/archive/2016/08/25/861712/>.

¹⁵ Voir <http://nn.by/?c=ar&i=175860>.

voter, pratique courante durant les quatre jours de « vote anticipé », est illégal et contraire à la Constitution¹⁶.

60. Les candidats de l'opposition n'ont toujours pas le droit de préconiser publiquement le boycott d'une élection. Le Comité des droits de l'homme a affirmé qu'il devait toujours être possible pour un individu d'appeler à la non-coopération avec un exercice électoral (voir CCPR/C/81/D/927/2000).

61. Le Rapporteur spécial a pris note de l'appel lancé par les dirigeants de sept groupes d'opposition de ne pas participer aux élections législatives de septembre 2016¹⁷. Il regrette vivement que le climat général d'intimidation, dénoncé par les dirigeants de l'opposition, entrave le bon déroulement des opérations électorales et empêche tout progrès ou transition vers un plus grand respect des libertés et des droits fondamentaux au Bélarus.

62. Le Rapporteur spécial est préoccupé par le fait que les dispositions législatives en vigueur au Bélarus non seulement ne répondent pas aux normes fondamentales de libre circulation des idées dans le contexte des élections, mais visent aussi précisément à contrôler ce que les citoyens peuvent dire ou entendre. Il ne faut pas sous-estimer l'incidence de la liberté de pensée sur la liberté et l'équité des élections au Bélarus.

B. Liberté d'association

63. Une démocratie authentique et dynamique ne peut exister sans le respect total de la liberté d'association. Selon le Comité des droits de l'homme¹⁸, l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques implique que : « les citoyens participent aussi en influant sur la direction des affaires publiques par le débat public et le dialogue avec leurs représentants ou par leur capacité de s'organiser ». Toutefois, cette capacité ne peut être effective sans l'exercice des libertés d'expression, de réunion et d'association¹⁹. Les citoyens devraient donc pouvoir créer des partis politiques et y adhérer librement afin de faire avancer leur société. Dans une vraie démocratie, les partis politiques devraient par conséquent être libres de présenter des candidats aux élections.

64. Au Bélarus, comme le Rapporteur spécial l'a indiqué dans chacun de ses rapports, les limites à la liberté d'association découlent de nombreuses dispositions des codes pénal et administratif. Outre le caractère restrictif de certaines lois, leur mode d'application par l'État a rendu pratiquement impossible l'enregistrement et le libre fonctionnement des partis politiques depuis 2000.

65. L'article 193.1 du Code pénal, qui érige en infraction pénale toute activité non autorisée par l'État, et l'article 15 de la loi sur les associations, qui dispose que l'enregistrement peut être refusé dans les cas de violations des formalités d'enregistrement, sont incompatibles avec les normes internationales et ont été déclarés comme tels par le Rapporteur spécial et par de nombreux mécanismes de surveillance des droits de l'homme à de nombreuses reprises. Concrètement, les

¹⁶ Voir <http://spring96.org/ru/news/83768>.

¹⁷ Voir <https://charter97.org/en/news/2016/7/14/213478>.

¹⁸ Observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme, par. 8.

¹⁹ Ibid., par.12.

citoyens qui souhaitent fonder des partis ou des organisations politiques doivent passer par un calvaire administratif conçu pour les décourager.

66. Le Rapporteur spécial exhorte une fois encore les autorités à soutenir et à encourager les organisations non gouvernementales qui prennent en charge la surveillance des élections et l'éducation des électeurs, deux facteurs essentiels pour des élections libres et régulières.

C. Partis politiques

67. Les partis politiques et l'appartenance à des partis jouent un rôle important dans la direction des affaires publiques et dans le processus électoral²⁰.

68. Le Rapporteur spécial rappelle que son précédent rapport adressé à l'Assemblée générale (A/68/276) contient une section détaillée (par. 56 à 61) sur les partis politiques au Bélarus, et notamment sur les réglementations restreignant la création de partis politiques. Ces restrictions existent en dépit des articles 4 et 5 de la Constitution, qui impliquent le droit des individus à créer des partis politiques et à se réunir au sein de ces partis sans aucune adhésion obligatoire, et en dépit des articles 2 et 4 de la loi sur les partis politiques, qui réaffirment le droit de créer des partis politiques fondés sur la liberté d'association, la démocratie, l'état de droit, la transparence, l'autonomie et l'égalité de tous les partis politiques et associations.

69. Les règles régissant les aides financières accordées aux partis en particulier sont excessivement restrictives et ne respectent pas le principe de transparence. L'article 23.24 du Code des infractions administratives interdit de recevoir, de conserver et de transférer l'aide étrangère « gratuite ». Le Code des infractions administratives interdit également de recevoir de l'étranger des fonds destinés à financer un certain nombre d'activités intéressant les partis politiques, telles que la préparation et la tenue d'élections, l'organisation ou la conduite de réunions, les défilés, manifestations, piquets de grève, grèves, la production ou la distribution de matériels propres à troubler l'ordre public, la tenue de séminaires ou de toute autre activité d'agitation politique ou d'agitation de masse impliquant la population.

70. Face à de telles dispositions, un parti politique peut être pratiquement privé de tout financement étranger pour toute activité habituelle d'un parti politique, menaçant ainsi son existence même en tant que force politique.

71. Le Bélarus compte toujours 15 partis politiques enregistrés, mais le fait qu'aucun parti politique n'ait été créé ces 16 dernières années soulève des doutes concernant l'adéquation du système politique avec les besoins sociaux et politiques actuels des citoyens. Afin de pouvoir exister et promouvoir leurs idées, les organisations politiques s'enregistrent en tant qu'organisations non gouvernementales et non en tant que parti, aussi leur est-il impossible de présenter des candidats aux élections²¹.

72. Le Rapporteur spécial souligne la difficulté particulière pour de nouveaux concepts d'émerger et de prendre forme afin d'ensuite contribuer au débat politique

²⁰ Ibid., par. 26.

²¹ Amnesty International, « What is not permitted is prohibited: silencing civil society in Belarus » (Londres, 2013), p. 6. Consultable à l'adresse suivante : www.amnesty.nl/sites/default/files/public/belarus_eur490022013.pdf.

dans un tel environnement juridique et pratique. Les nouvelles générations grandissant sans avoir connu le pluralisme politique, le degré de contrôle élevé et soutenu exercé par l'État sur les aspirations politiques pacifiques a pu progressivement remettre en question le besoin naturel de s'adapter à différentes idées.

D. Candidature

73. Pour les élections de 2016, les commissions électorales locales ne comptaient qu'une poignée de membres de l'opposition dans tout le pays et avaient conservé un vaste pouvoir discrétionnaire à propos de l'enregistrement des candidats, ce qui a eu pour conséquence une application incohérente de la législation et un traitement inégal des candidats²². Les candidats ne pouvaient remettre en question la vérification des signatures et les observateurs issus de la société civile n'étaient pas autorisés à assister au processus. Les décisions partiales et arbitraires et le manque de transparence sont directement liés au degré d'application de l'état de droit au Bélarus et constituent des obstacles aux candidatures, contrevenant aux paragraphes 7.5 et 24 du Document de la Réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE de 1990, ainsi qu'au paragraphe 15 de l'observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme, qui dispose que « Toute restriction au droit de se porter candidat [...] doit reposer sur des critères objectifs et raisonnables ».

E. Liberté de réunion pacifique

74. Dans le cadre des élections, la liberté de réunion pacifique devrait être analysée en lien avec la liberté d'association. Les partis et organisations politiques devraient pouvoir mener des campagnes et organiser des réunions librement afin de diffuser leurs idées et de prendre part au débat public de manière pacifique. Ils devraient pouvoir communiquer avec la population, tout comme les citoyens en général devraient se sentir libres de participer à ces réunions publiques et pouvoir le faire en toute sécurité. Selon les normes internationales en matière de droits de l'homme, l'exercice du droit de réunion ne peut être soumis à une autorisation préalable; il peut tout au plus être sujet à une procédure de notification préalable, cette notification ne devant être requise que pour les grands rassemblements ou pour les rassemblements concernant lesquels on s'attend à un certain degré d'agitation (voir A/HRC/23/39, par. 52).

75. Sur une note plus positive, l'instruction donnée par la Commission électorale centrale durant les élections de 2016 d'assouplir la mise à disposition des lieux de réunion publiques a été respectée par de nombreuses autorités locales²³. Par ailleurs, le nombre d'endroits agréés où les candidats pouvaient rencontrer les électeurs lors des élections législatives était supérieur en septembre 2016 au tour précédent. Cela représente donc une amélioration par rapport aux élections présidentielles d'octobre 2015.

²² Voir les observations et conclusions préliminaires concernant les élections législatives au Bélarus publiées le 11 septembre 2016, consultables à l'adresse : www.osce.org/odihr/elections/belarus/257436.

²³ Ibid.

76. Cependant, les partis politiques agréés ne peuvent toujours pas tenir de réunions librement, étant donné qu'ils doivent obtenir une autorisation préalable des autorités locales, qui décident des endroits où elles doivent se tenir et de la diffusion des matériels électoraux. Comme la procédure d'enregistrement des associations, le processus d'autorisation des réunions publiques est si laborieux et décourageant qu'il s'apparente à du harcèlement systématique.

77. L'article 193.1 du Code pénal continue d'être appliqué aux réunions non autorisées, contrevenant à la norme selon laquelle la liberté de réunion pacifique implique le droit de participer librement à une réunion pacifique. Dans son dernier rapport au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/32/48), le Rapporteur spécial a noté un changement apparent dans la pratique de l'État concernant l'exécution des règles punitives toujours en vigueur aujourd'hui concernant les réunions publiques non autorisées, qui sont appliquées dans le pays indépendamment du caractère pacifique des réunions. Des rapports semblent indiquer que la participation à ces réunions entraînent désormais de lourdes amendes plutôt qu'une mise en détention et une incarcération immédiates. Le Rapporteur spécial a également établi un rapport sur des affaires récentes datant de janvier 2016.

78. Cette pratique a été suivie, par exemple, lors du rassemblement organisé à Minsk le 12 septembre 2016, au lendemain des élections, à l'initiative du chef de l'opposition, Mikalai Statkevich. Les policiers ont exigé des participants qu'ils produisent leurs pièces d'identité, avant de consigner leurs identités en vue de procédures administratives ultérieures, qui aboutissent généralement à des amendes.

79. Le Rapporteur spécial rappelle que plusieurs dispositions restreignant la liberté de réunion pacifique sont toujours en vigueur, malgré l'absence prouvée de confrontation sur place du côté des autorités.

80. Les articles 5 et 6 de la loi sur les manifestations de masse imposent des conditions excessives aux organisateurs dans le processus d'autorisation des réunions. Les organisateurs doivent indiquer dans leur demande les mesures prévues pour assurer la sécurité et l'ordre publics, la prestation de services médicaux, le nettoyage de l'espace, une fois encore en violation des normes internationales des droits de l'homme (voir A/HRC/20/27, par. 31, et A/HRC/23/39, par. 57). La loi ne comporte pas de dispositions indiquant les mesures précises qui satisferaient de telles conditions.

81. L'article 15 de cette même loi prévoit la dissolution immédiate de toute organisation qui manque de se conformer aux notions vagues de la législation sur la réunion qui aurait violé « les intérêts juridiques des citoyens, des organisations, ou de l'État ou l'intérêt public ».

82. L'article 293 du Code pénal criminalise les organisateurs et les participants des désordres de masse qui entraînent « incendie criminel, violence contre les personnes, pogroms, destruction de la propriété et résistance armée aux autorités ». Après l'élection présidentielle de décembre 2010, de nombreuses personnes ont été poursuivies sur la base de cet article ainsi que de l'article 342 du Code pénal qui impose des sanctions pour « violation grave de l'ordre public ».

83. La loi sur les manifestations de masse non seulement a un caractère restrictif, mais elle contredit le Code électoral. Le Comité des droits de l'homme a noté que le fait de limiter les piquetages à certains endroits prédéterminés, indépendamment du type de manifestation ou du nombre de participants, fait douter de la nécessité d'une

telle règle face à l'obligation du Bélarus de garantir le droit de chacun à la liberté d'expression (voir, par exemple, CCPR/C/105/D/1867/2009). Par ailleurs, le fait d'imposer des sanctions pour la « participation à une réunion non autorisée » limite le droit à la liberté de réunion pacifique ainsi que le droit de diffuser des informations (voir, par exemple, CCPR/C/85/D/1022/2001, par. 7.2 et CCPR/C/101/D/1604/2007, par. 10.4).

84. Le Rapporteur spécial est préoccupé par le fait que ces restrictions restreignent gravement le droit à la liberté de réunion pacifique avant ou durant de futures élections. Dans tout pays, des réunions spontanées peuvent avoir lieu la nuit de l'élection; du fait de ces mesures restrictives, les autorités ne peuvent pas maintenir l'ordre public sans faire usage de force excessive et sans arrêter les gens. Le Rapporteur spécial exhorte les autorités à prendre des mesures pour faciliter et protéger de telles réunions.

F. Arrestations et détentions arbitraires et disparitions forcées

85. Les arrestations collectives qui avaient eu lieu après l'élection présidentielle de 2010, amenant la communauté internationale à créer le mandat du Rapporteur spécial, ne se sont reproduites ni avant, ni pendant, ni après les élections de 2015 et 2016, ce qui constitue une avancée encourageante. Le Rapporteur spécial note toutefois la persistance d'un système d'arrestations et de détentions de courte durée, pour des motifs très discutables, d'opposants et de militants politiques dans une optique d'harcèlement et d'intimidation, ce que souligne également le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE²⁴.

86. Plusieurs cas de ce type se sont produits en 2016, comme le signale le Rapporteur spécial (voir A/HRC/32/48, par. 93, 94 et 96). Certains d'entre eux ont débouché sur des incarcérations que l'on peut effectivement considérer comme des incarcérations dictées par des motifs politiques.

87. Le Rapporteur spécial est particulièrement préoccupé par l'arrestation, le 14 juillet 2016, d'Uladzimir Kondrus, accusé d'avoir participé aux événements ayant eu lieu au siège du gouvernement le 19 décembre 2010. Le Rapporteur spécial partage l'avis exprimé par les organisations bélarussiennes des droits de l'homme, qui ont affirmé que M. Kondrus était un prisonnier politique²⁵.

88. Récemment, le 29 juillet 2016, Ales Logvinets, Vice-président du mouvement « Pour la liberté », a reçu un avertissement officiel de la commission électorale de district pour avoir organisé une manifestation visant à collecter des signatures à laquelle plus de 1 500 personnes aurait pris part. La semaine précédente, la Présidente de la Commission électorale centrale, Lidiya Yermoshina, avait affirmé que cette manifestation constituait une « agitation inopportune ». Au cours de la première semaine d'août, M. Logvinets a été informé que sa candidature n'avait pas été enregistrée à la suite de cet avertissement. Cela témoigne des mesures prises par les autorités pour restreindre les droits des dirigeants politiques à se porter candidats.

²⁴ Voir note 5 ci-dessus.

²⁵ Human Rights Centre Viasna, « Human rights situation in Belarus, August 2016 », disponible en anglais à cette adresse : <http://spring96.org/en/news/84740>.

89. La détention administrative et pénale arbitraire n'est pas seulement utilisée contre des militants politiques ou des membres de partis politiques clairement identifiés mais également contre des citoyens ordinaires participant aux actions, ce qui crée un climat de peur parmi ceux qui souhaiteraient soutenir des partis politiques, que ces derniers soient enregistrés ou non, ou prendre part à des manifestations, qu'elles aient été autorisées ou non.

90. Le Rapporteur spécial rappelle que les affaires concernant la disparition forcée d'opposants politiques du Président datant de 1999 et de 2000 ne sont toujours pas élucidées (voir A/HRC/32/48, par. 92). Le souvenir de ces tragédies et atrocités en matière de droits de l'homme sur lesquelles toute la lumière n'a pas encore été faite, pèse évidemment d'un poids considérable sur l'esprit des citoyens biélorussiens actifs en politique. Le Rapporteur spécial demande au Gouvernement biélorussien de mener une enquête approfondie sur ces affaires et de traduire les auteurs en justice. À cet égard, il déplore le récent arrêt de la Cour d'appel concernant l'appel déposé par la mère de l'ancien Ministre de l'intérieur, Yuri Zakharanka, disparu en 1999, visant à faire reconnaître officiellement sa mort.

G. Gestion des opérations électorales

91. Certaines catégories de citoyens sont privées du droit de vote, ce qui met en question le principe d'égalité devant la loi, ainsi que la proportionnalité de restrictions par ailleurs légitimes. Les citoyens placés en détention provisoire ou purgeant une peine de prison ne peuvent voter, quelle que soit la gravité de l'infraction. De la même manière, les personnes déclarées mentalement incapables par un tribunal ne peuvent prendre part à des élections.

92. Les opérations électorales concernant la Chambre des représentants sont régies par l'article 28 du Code électoral. Elles sont supervisées à l'échelle nationale par la Commission électorale centrale, un organe permanent, et à l'échelle locale par les commissions électorales de secteur et de district, des organes temporaires. Ces organes sont responsables de l'organisation globale des élections, de l'enregistrement des candidats, du vote, du dépouillement du scrutin et de l'annonce des résultats dans chaque bureau de vote.

93. La mission d'observation des élections du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE a affirmé que « la composition des commissions électorales n'était pas pluraliste, ce qui a sapé la confiance en leur indépendance »²⁶.

94. Jusqu'ici, le Bélarus a refusé de réformer le mode de sélection des 12 membres de la Commission électorale centrale. La moitié d'entre eux, dont le Président, est désignée par le Président biélorussien et l'autre moitié par des organes de l'État qui, en définitive, sont également composés selon la volonté du Président. Le Rapporteur spécial remarque que la Présidente actuelle exerce ses fonctions depuis 20 ans. Les principes de pluralisme et de rotation de la représentation, préalables indispensables à la tenue d'élections impartiales, sont entièrement absents au niveau de cet organe permanent.

²⁶ Communiqué de presse daté du 12 septembre 2016, disponible en anglais sur www.osce.org/odihr/elections/belarus/263651.

95. Quant aux commissions électorales de district et de secteur, elles sont systématiquement dominées par des personnes désignées par les comités exécutifs locaux, c'est-à-dire très souvent des hauts fonctionnaires des administrations locales, au mépris de la disposition légale interdisant aux responsables des organes exécutifs et administratifs locaux d'être membres de commissions électorales. C'est pourquoi, les commissions électorales de district et de secteur sont principalement composées de partisans du régime.

96. En dépit de quelques changements apportés à l'ordre dans lequel les membres des commissions électorales sont élus, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE a remarqué que les autorités locales continuaient de détenir un pouvoir discrétionnaire concernant la nomination des commissaires, ce qui s'est traduit dans les faits par une participation très restreinte des groupes d'opposition à ces commissions. Le Bureau affirme qu'un tel système de nomination écarte toute possibilité d'indépendance et d'impartialité pour la Commission électorale centrale.

97. Le 8 juin 2016, le décret n° 18 de la Commission électorale centrale a introduit un nouveau critère de sélection, le concept de « qualités politiques ». Cela a eu pour conséquence d'exclure plus encore de la participation aux commissions électorales, les personnes autres que les partisans du régime. Suite à une demande de précisions d'une coalition d'observateurs indépendants, Human Rights Defenders for Free Elections, la Présidente de la Commission a indiqué que l'expression « qualités politiques » devrait s'entendre des « opinions politiques, du niveau de représentation des associations publiques et des partis politiques dans la région, de leur renom et de leur crédibilité auprès du public »²⁷. La plupart des administrations locales l'ont interprétée, pour leur part, comme un « soutien en faveur des politiques gouvernementales ». Ce principe a privé un peu plus le déroulement des opérations électorales d'un caractère représentatif, son aspect essentiel.

98. En tout, sur 65 856 personnes élues commissaires lors des élections de 2016, seules 53 appartenaient à des partis de l'opposition, soit 0,08 %²⁸. Le Rapporteur note que ce chiffre est encore plus bas que celui des élections parlementaires de 2012, dans lesquelles 0,1 % des membres des commissions électorales de secteur étaient issus de partis de l'opposition.

99. Nonobstant la règle exigeant la publication des décisions relatives aux différends sur les sites Web du comité exécutif et de l'organe administratif concernés (par. 3.9 des directives sur les commissions électorales, établies par la Commission électorale centrale), aucune information n'était disponible dans la plupart des cas. De même, seules des données négligeables concernant les appels de ce type de décisions étaient mises à disposition par la Commission.

VI. Observation des élections

100. L'article 13 du Code électoral prévoit l'observation nationale et internationale du processus électoral. Au niveau national, c'est la Commission électorale centrale

²⁷ Human Rights Defenders for Free Elections, rapport sur la formation des commissions électorales de secteur, 31 juillet 2016, disponible en anglais sur https://spring96.org/files/misc/report_pecs_en.pdf.

²⁸ Ibid.

qui délivre les accréditations aux observateurs des associations publiques et des partis politiques, tandis que les commissions électorales de district et de secteur délivrent celles d'autres observateurs au niveau local.

101. Les représentants d'associations publiques, de partis politiques, de groupements de citoyens, de coopératives ouvrières et des médias ont le droit d'être accrédités en tant qu'observateurs nationaux, d'assister à des sessions des commissions avec lesquelles ils sont enregistrés, et d'observer le déroulement du scrutin.

102. Heureusement, le décret n° 18 adopté par la Commission électorale centrale prévoyait, pour la première fois, la possibilité pour les observateurs nationaux comme internationaux d'assister aux réunions des comités exécutifs et des administrations des districts lors de la formation des commissions électorales de secteur. Une grande partie de ce processus est toutefois réglée d'avance et le vote sur la composition des comités n'est qu'une formalité. En outre, le processus de vérification des signatures en faveur des candidats est toujours fermé à tout observateur extérieur, ce qui permet d'éventuelles manipulations.

103. Une autre amélioration a été signalée : la publication de la décision prise par la Commission électorale centrale de permettre aux observateurs d'approcher de la table de dénombrement des suffrages, en gardant cependant au moins 3 m de distance et en se tenant uniquement du quatrième côté de la table²⁹. Le Rapporteur spécial fait remarquer toutefois qu'en pratique les observateurs ne sont toujours pas autorisés à être présents ou à se tenir suffisamment près lors de moments clés tels que la vérification des signatures pour l'enregistrement des candidats, pas plus qu'à examiner la liste électorale, à assister au dénombrement des suffrages ou encore à observer le transfert aux commissions électorales de district des résultats établis par les commissions électorales de secteur. Ce manque de transparence laisse libre cours aux manipulations des résultats et autres données et constitue une infraction au paragraphe 7.4 du Document de la Réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE.

104. Comme pour l'élection présidentielle de 2010, les élections législatives de 2012 et l'élection présidentielle de 2015, le Bélarus a invité le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE et plusieurs autres observateurs internationaux à assister au scrutin de 2016. Après l'élection présidentielle de 2010, le Bureau de l'OSCE a déclaré que le Bélarus avait « un long chemin à parcourir pour tenir ses engagements dans le cadre de l'OSCE en matière d'élections libres »³⁰. Lors des élections législatives de 2012, la mission a constaté que, en dépit de quelques améliorations apportées au droit électoral, de nombreux engagements de l'OSCE n'avaient pas été respectés, notamment concernant les droits des citoyens de s'associer, de se porter candidats et de s'exprimer librement³¹. Dans son rapport sur l'élection présidentielle de 2015, le Bureau de l'OSCE a relevé quelques améliorations en ce qui concerne l'observation des élections. Pas moins

²⁹ Photographie montrant le quatrième côté de la table de dénombrement des suffrages (Reuters) : http://ichef.bbci.co.uk/news/624/cpsprodpb/75AE/production/_91162103_mediaitem91162102.jpg.

³⁰ Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE, rapport final de la mission d'observation de l'élection présidentielle, 2011, p.1.

³¹ Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE, rapport final de la mission d'observation de l'élection parlementaire, 2012, p.1.

des deux tiers des observateurs étaient toutefois des représentants d'associations publiques financées par l'État.

105. Le Rapporteur spécial a noté avec satisfaction qu'une organisation non gouvernementale non enregistrée, Human Rights Centre Viasna, alliée à d'autres organisations, a été en mesure d'observer le déroulement des opérations électorales. L'observation civile indépendante des élections a encore une fois joué un rôle crucial dans la détermination de la fiabilité des données officielles, portant notamment sur le taux de participation électorale, le dénombrement des suffrages et la répartition des mandats.

106. Les principaux résultats de l'observation indépendante menée en parallèle par les observateurs internationaux et les observateurs civils ont mis en évidence un taux de participation artificiellement gonflé, voire fictif dans de nombreux cas. Ce phénomène a été régulièrement observé, en particulier pendant le « vote anticipé », un processus de quatre jours utilisant la contrainte intra-institutionnelle pour forcer appelés, étudiants et fonctionnaires à se rendre aux urnes. Le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE a déclaré que « les procédures de vote anticipé, de dénombrement et de tabulation étaient toujours entachées d'un nombre important d'irrégularités procédurales et d'un manque de transparence »³². L'alliance indépendante d'observation civile a publié une estimation statistique bien documentée sur le gonflement du taux de participation³³.

107. D'autres rapports bien documentés³⁴ évoquent des ajustements après le fait de résultats cruciaux pour le secteur n° 205 de Minsk. Cette manipulation serait à l'origine des résultats finals de deux politiciennes de l'opposition. La candidate du Parti civil uni, Hanna Kanopatskaya, a été déclarée vainqueur; elle était le premier membre d'un parti de l'opposition à entrer au parlement en plus de vingt ans. Parmi ses concurrents se trouvait la candidate du mouvement « Dites la vérité », Tatyana Korotkevich, qui avait acquis sa notoriété en se présentant contre le président sortant lors de l'élection présidentielle de 2015 et était considérée par tous les analystes comme le candidat de l'opposition le plus en vue de la campagne, au niveau national. Les allégations faisant état d'un échange se fondent sur des photographies révélant des changements survenus dans les protocoles du Comité. Selon ces documents, ces surprenants résultats ont été obtenus grâce à la marge offerte par le triplement du taux de participation au vote anticipé, passé de 169 à 501 voix. Cette manœuvre a en outre provoqué une dissension entre les partis de l'opposition.

VII. Conclusions et recommandations

108. Le Rapporteur spécial conclut que, à l'exception de quelques progrès limités enregistrés à propos des droits des candidats à tenir des réunions, d'une plus grande ouverture à l'observation externe et de la récente admission de deux membres de l'opposition à la chambre basse du parlement, l'exercice actuel du droit de vote et du droit d'être élu au Bélarus reste incompatible avec les normes internationales en matière de droits de l'homme.

³² Voir note 22 ci-dessus.

³³ Voir https://spring96.org/files/images/sources/early_voting_final_report_statistics_en.png.

³⁴ Voir <http://nn.by/?c=ar&i=177103>.

109. Les défauts systémiques, tels que l'absence d'un système d'enregistrement libre pour tout mouvement, y compris des partis politiques, l'inégalité d'accès aux médias selon les courants politiques, le manque de transparence dans le calcul du taux de participation, dans le dénombrement des suffrages et dans l'inscription sur les listes électorales, ainsi que la discrimination et le harcèlement dont continuent de faire l'objet des candidats jugés indésirables rendent l'ensemble des opérations électorales incompatibles avec la notion d'élection respectueuse des droits de l'homme et posent donc la question de l'utilité de telles opérations. Comme le Rapporteur spécial l'a déjà fait remarquer, les élections au Bélarus demeurent totalement téléguidées et sont transformées en cérémonies visant à perpétuer le pouvoir en place.

110. Le Rapporteur spécial regrette que le Bélarus n'ait pas pris en compte les nombreuses recommandations faites par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE, par les mécanismes des droits de l'homme des Nations Unies, et par lui-même en diverses occasions, de s'attaquer aux défaillances du système qui sous-tendent les opérations électorales au Bélarus et entravent l'exercice par les citoyens de leurs libertés fondamentales. L'absence de réels changements dans les pratiques de l'appareil d'État et dans le cadre légal, à l'exception de l'établissement d'une liste de recommandations prêtes à être appliquées, dénote un manque de volonté politique d'adhérer à des droits universellement reconnus.

111. Le Rapporteur spécial remercie toutes les personnes ayant fourni des informations détaillées de première main et regrette que le Gouvernement n'ait pas saisi cette occasion. Il rappelle qu'il est disposé à travailler avec le Gouvernement et continue d'offrir son soutien à la société civile. Il continuera à solliciter une visite officielle en 2017. En outre, le Rapporteur spécial recommande au Gouvernement :

- a) De mener un examen global du cadre légal relatif aux opérations électorales afin de le rendre conforme aux normes en matière de droits de l'homme;
- b) De fonder cet examen sur un ensemble de recommandations faites par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE et par les mécanismes des droits de l'homme des Nations Unies, notamment le Rapporteur spécial;
- c) D'assurer un calcul du taux de participation et un dépouillement transparents, notamment pour observation complète et ouverte par les membres de la commission électorale et d'autres parties prenantes;
- d) De garantir la non-ingérence du Gouvernement dans les médias, y compris ceux en ligne, et d'établir un système de radiodiffusion pluraliste et non monopolistique;
- e) D'éliminer la procédure d'enregistrement requérant une autorisation pour bénéficier de la liberté de réunion, de la liberté d'association et de la liberté de la presse et de terminer l'enregistrement précédemment refusé de partis, d'organisations civiles et d'organisations des droits de l'homme;
- f) De libérer Uladzimir Kondrus;

g) De mener promptement des enquêtes impartiales et approfondies sur tout acte d'intimidation ou de violence à l'encontre de responsables politiques, de défenseurs des droits de l'homme et de journalistes, et de poursuivre et punir les auteurs de tels actes;

h) D'abroger l'article 193.1 du Code pénal, qui considère comme une infraction pénale les activités publiques n'ayant pas fait l'objet d'une autorisation officielle;

i) D'assurer la réhabilitation totale des individus ayant été poursuivis et condamnés pour des motifs politiques, notamment par la suppression de tout casier judiciaire et de toute mesure limitant leur participation à la vie politique et aux élections;

j) De reconnaître le titulaire de mandat et de coopérer pleinement avec lui en engageant le dialogue et en facilitant sa venue dans le cadre d'une visite.
