



Strasbourg/Varsovie, 17 octobre 2006

CDL-AD(2006)028

Or. angl.

Avis n° 381 / 2006

COMMISSION EUROPENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

(COMMISSION DE VENISE)

**AVIS CONJOINT RELATIF A
LA LEGISLATION ELECTORALE
DE LA REPUBLIQUE DU BELARUS**

**par
la Commission de Venise
et l'OSCE/BIDDH**

**Adopté par le Conseil des élections démocratiques
lors de sa 18^e réunion
(Venise, 12 octobre 2006)
et la Commission de Venise
lors de sa 68^e session plénière
(Venise, 13-14 octobre 2006)**

**sur la base des observations de
M. Oliver KASK (membre, Estonie)
Mme Mirjana LAZAROVA TRAJKOVSKA
(membre, "l'ex-République yougoslave de Macédoine")
M. Jessie PILGRIM (expert, OSCE/BIDDH)**

TABLE DES MATIERES

I.	<i>Introduction</i>	3
II.	Remarques générales	4
III.	Droit de vote	5
IV.	Inscription des électeurs.....	6
V.	Inscription des candidats.....	6
VI.	Administration électorale.....	8
VII.	Pratique du vote anticipé.....	11
VIII.	Rôle des observateurs indépendants	12
IX.	Campagnes et finances électorales.....	13
X.	Voies de recours.....	15
XI.	Autres commentaires sur le Code électoral	16
XII.	Conclusions.....	17

I. Introduction

1. *Le 13 avril 2006, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté la Résolution 1496 (2006) intitulée "le Bélarus et les suites de l'élection présidentielle du 19 mars 2006, sur la base d'un rapport de la Commission des Questions politiques (Rapporteur: M. Andreas Herkel, Estonie, Groupe du Parti populaire européen) (Doc. 10890).*
2. *Ces documents condamnent la conduite anti-démocratique de l'élection présidentielle du 19 mars 2006.*
3. *Dans sa résolution, l'Assemblée parlementaire demande aux autorités bélarussiennes "d'ouvrir un véritable dialogue avec les institutions internationales pertinentes, y compris la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), en vue d'amender le Code électoral bélarussien pour le rendre compatible avec les normes du Conseil de l'Europe, et de s'employer à remédier aux abus de l'administration dans le domaine électoral, bien avant les prochaines élections" (point 9.5) et " invite la Commission de Venise à faire des propositions sur la manière d'amender le Code électoral bélarussien et à remédier aux abus de l'administration dans le domaine électoral, en particulier en ce qui concerne le rôle des observateurs indépendants, la composition des commissions électorales et la pratique du vote anticipé, si nécessaire en liaison avec les autorités bélarussiennes compétentes" (point 14).*
4. *Le présent avis conjoint de la Commission de Venise et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'Homme de l'OSCE (BIDDH) a été rédigé sur la base d'observations formulées par M. Oliver Kask (membre, Estonie), Mme Mirjana Lazarova Trajkovska (membre, « l'ex-République yougoslave de Macédoine ») et M. Jessie Pilgrim, expert de l'OSCE/BIDDH.*
5. *Cet avis n'ambitionne pas d'aborder l'ensemble des questions que peut poser la loi électorale du Bélarus. Il se concentre sur les plus importantes et, notamment, celles mises en avant dans la demande de l'Assemblée parlementaire.*
6. *Cet avis se base sur:*
 - *Le Code électoral du Bélarus du 11 février 2000, sous sa forme amendée le 4 janvier 2003, disponible sur le portail Internet juridique national de la République du Bélarus (<http://www.law.by>; CDL-EL(2006)028 - extraits en anglais);*
 - *La loi sur la Commission électorale centrale de la République du Bélarus du 30 avril 1998;*
 - *Des documents de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe¹;*
 - *Le Rapport de la mission du CPLRE au Bélarus consacrée aux élections locales (2-6 avril 1999) (CG/BUR (5) 146);*
 - *Le Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023rev);*
 - *Le Rapport sur le droit électoral et l'administration des élections en Europe - Étude de synthèse sur certains défis et problèmes récurrents (CDL-AD(2006)018);*

¹ Résolution 1496 (2006) et Doc. 10890 (voir *supra*); Résolution 1482 (2006) : Situation au Bélarus à la veille de l'élection présidentielle (adoptée par l'Assemblée le 26 janvier 2006).

- *Des avis d'experts de la Commission de Venise sur le projet de Code électoral de la République du Bélarus (CDL(99)66 et CDL(99)67);*
- *Le Rapport final de la mission d'observation de l'OSCE/BIDDH sur l'élection présidentielle du 19 mars 2006 au Bélarus (Varsovie, 7 juin 2006);*
- *Le Rapport final de la mission d'observation de l'OSCE/BIDDH sur les élections parlementaires au Bélarus, 17 octobre 2004 (Varsovie, 9 décembre 2004);*
- *L'évaluation par l'OSCE/BIDDH du Code électoral adopté par la République du Bélarus et la position du Gouvernement du Bélarus sur le Code électoral (Varsovie, 25 juillet 2000);*
- *D'autres documents de la Commission de Venise².*

7. *Cet avis a été adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 18^e réunion (Venise, 12 octobre 2006) et la Commission de Venise lors de sa 68^e session plénière (Venise, 13-14 octobre 2006).*

II. Remarques générales

8. Cet avis a pour but d'identifier les points préoccupants du texte actuel du Code électoral bélarussien. Employant une méthode comparative, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH proposeront d'éventuelles solutions en accord avec les normes et pratiques internationales en vigueur dans le domaine électoral et les standards de l'OSCE en matière électorale.

9. Comme cela a été dit, cet avis se concentre uniquement sur les principaux problèmes et sujets de préoccupation relevés dans le Code électoral bélarussien. La plupart des commentaires, recommandations et conclusions de l'OSCE/BIDDH et des experts de la Commission de Venise formulés dans des avis précédents³ restent valables, bien qu'il soit inutile de les répéter ici. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent fortement de prendre aussi en compte ces avis en amendant le Code électoral. Une fois les problèmes résolus, la mise en œuvre de la loi demeurera essentielle à la tenue d'élections véritablement démocratiques au Bélarus.

10. Des élections menées en conformité avec les principes du patrimoine électoral européen sont une condition préalable de la démocratie. Les droits d'élire et d'être élu sont des droits politiques universellement reconnus dans tous les documents internationaux d'importance. Il ressort entre autres très nettement des derniers rapports de la mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH que le Code électoral bélarussien actuel présente un certain nombre de problèmes.

11. Ainsi, en effet, le pluralisme politique requis par les standards de l'OSCE ne transparaît pas dans le Code électoral qui accorde au pouvoir exécutif un contrôle monopolistique et sans

² Par exemple, CDL-AD(2003)014 Avis sur le projet de loi sur l'Assemblée nationale de la République du Bélarus, CDL-AD(2005)036, Déclaration de principe pour l'observation internationale d'élections, Code de conduite des observateurs électoraux internationaux et Serment devant accompagner le Code de conduite des observateurs électoraux internationaux préparés par la Division électorale d'aide des Nations Unies (UNEAD), l'Institut démocratique national pour les affaires internationales (NDI) et le Centre Carter (TCC) (7 juillet 2005), entérinés par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 14^e réunion (Venise, 20 octobre 2005) et la Commission de Venise lors de sa 64^e session plénière (Venise, 21-22 octobre 2005).

³ L'évaluation par l'OSCE/BIDDH de la version du Code électoral adoptée par la République du Bélarus et la position du Gouvernement du Bélarus sur le Code électoral (Varsovie, 25 juillet 2000); CDL(99)66 et CDL(99)67.

restrictions de toutes les procédures électorales. Par ailleurs, il ne donne aucune garantie minimale concernant l'accès aux médias, des financements appropriés et un temps suffisants pour la campagne. De ce fait, les partis et les candidats ne peuvent exposer librement leurs opinions et leurs qualités et les électeurs ne sont donc pas en mesure d'en prendre connaissance et d'en débattre⁴. De plus, le Code électoral pose de larges limitations au droit à la liberté d'expression et d'association, instaurant ainsi une censure des opinions politiques et réduisant au silence ceux qui cherchent à s'exprimer sur la scène politique. Enfin, le Code électoral prévoit pour des atteintes au droit des sanctions disproportionnées qui restreignent les droits des électeurs et des candidats.

12. Dans toute démocratie, les électeurs doivent avoir pleinement confiance dans leur administration électorale et dans les résultats annoncés. C'est pourquoi la transparence et l'indépendance de l'administration électorale, en total accord avec la loi, sont aussi importantes que l'harmonisation de la législation avec les normes internationales. A cet égard, le rôle des observateurs indépendants est d'une importance capitale pour lever tous les doutes concernant l'ensemble des étapes du processus électoral.

13. Bien que de nombreux problèmes soient dus à la mise en œuvre d'une loi contraire aux principes du patrimoine électoral européen, certains défauts du processus électoral au Bélarus sont le fait de la législation même. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH considèrent ce point comme une priorité qui doit être traitée dans les plus brefs délais.

III. Droit de vote

14. L'article 4.1 du Code électoral stipule que les personnes placées en détention sur verdict d'un tribunal ne sont pas autorisées à participer aux élections ni aux référendums. Les personnes qui – en vertu d'un jugement rendu à l'issue d'une procédure pénale et en tant que sanction préventive – ont été placées en détention préventive n'ont pas le droit de prendre part au vote. Cet article du Code est conforme à la Constitution de la République du Bélarus mais non aux normes internationales et à la pratique européenne.

15. En premier lieu, l'article 4.1 prive les personnes placées en détention préventive du droit de vote, ce qui est contraire au principe de la présomption d'innocence. De plus, il pourrait constituer un moyen de manipulation: les sympathisants de candidats de l'opposition pourraient être placés en détention préventive au moment des élections pour être privés de leur droit de vote.

16. Par ailleurs, la privation du droit de vote ne doit pas être infligée à toute personne détenue sur verdict d'un tribunal, quelle que soit la nature de l'infraction. Cette privation ne doit être possible que quand une personne a été reconnue coupable d'une infraction si grave que cette mesure est proportionnée. La Cour européenne des droits de l'Homme a rendu un arrêt en ce sens en 2004⁵.

⁴ Voir paragraphe 7.7 du Document de Copenhague de 1990 de l'OSCE.

⁵ Arrêt *Hirst (2) c. Royaume-Uni* du 30 juin 2004. Voir également le Code de bonne conduite en matière électorale CDL-AD(2002)023rev, I.1.1d.

IV. Inscription des électeurs

17. Conformément à l'article 38 de la Constitution de la République du Bélarus⁶, « les citoyens de la République du Bélarus ont le droit d'élire et d'être élus aux organes d'Etat sur la base du suffrage universel, égal, direct ou indirect, au scrutin secret. » L'article 64.1 de la Constitution stipule que "Les élections des députés et autres personnes élues à des fonctions publiques par le peuple se font au suffrage universel: tous les citoyens de la République du Bélarus ayant atteint l'âge de 18 ans ont le droit de participer aux élections." De ce point de vue, la manière dont le Code électoral actuel régit l'inscription des électeurs donne lieu à commentaires.

18. Le Code de bonne conduite en matière électorale dispose clairement que les listes électorales doivent être permanentes et régulièrement mises à jour, au moins une fois par an. Lorsque l'inscription n'est pas automatique, les électeurs doivent disposer d'une période relativement longue pour s'inscrire⁷.

19. Le Code de bonne conduite en matière électorale préconise la publication des listes électorales et une procédure administrative (sujette à contrôle judiciaire) ou une procédure judiciaire permettant à tout électeur non mentionné de se faire inscrire ou d'obtenir la correction des données erronées le concernant⁸. Il faut accorder un délai suffisant pour le décompte public des bulletins ainsi que pour les éventuels recours, décisions et révisions. Apporter des modifications aux listes électorales le jour même de l'élection peut conduire à des irrégularités et ne doit pas être nécessaire si l'on consacre le temps voulu à l'examen et aux modifications préalables des listes⁹.

20. La création d'un registre national permanent de l'ensemble des électeurs diminuerait les menaces et soupçons pesant sur d'éventuelles doubles inscriptions ou non inscriptions d'électeurs. Un amendement au Code électoral destiné à exiger la création d'un registre central permanent des électeurs serait un progrès. En outre, l'actuel Code ne précisant pas de façon explicite comment sont établies les listes d'électeurs, la procédure administrative et la procédure permettant d'attester le droit d'un électeur à y être inscrit doivent être clairement prescrites dans la nouvelle version du Code. Il faut aussi une procédure administrative qui permette l'inscription d'électeurs non inscrits. Cette procédure doit être sujette à contrôle judiciaire.

V. Inscription des candidats

21. Le droit des citoyens de se présenter aux élections sans limitations abusives est un principe universel des droits de l'Homme très largement reconnu¹⁰. Le Code électoral du Bélarus ne prévoit pas de protection adéquate des droits des candidats, mais énonce au contraire plusieurs limitations et obstacles à la candidature.

⁶ Constitutions d'Europe (Textes collectés par la Commission de Venise du Conseil de l'Europe) Volume I, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2004.

⁷ CDL-AD(2002)023rev, point I.1.2.ii.

⁸ CDL-AD(2002)023rev, point I.1.2.

⁹ Cf. CDL-AD(2002)023rev, point I.1.2.iv *in fine*.

¹⁰ Voir, par exemple, l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

22. Les articles 47 et 49 permettent l'annulation de l'inscription d'un candidat pour diverses infractions au droit. Au vu de ce que ces articles peuvent considérer comme un motif d'annulation, cette sanction est disproportionnée¹¹. Le possibilité d'annuler l'inscription d'un candidat doit se limiter aux cas où un candidat ne répond pas aux critères légaux exigés pour être candidat (âge, citoyenneté, résidence).

23. L'article 68 donne de nombreux motifs d'annulation de l'inscription d'un candidat, comme par exemple avoir fourni sur ses revenus et sa déclaration de biens des données qui ne correspondent pas à la réalité. Ces termes sont si vagues qu'ils peuvent donner lieu à des abus et être interprétés de manière tendancieuse à des fins politiques.

24. Le premier paragraphe de l'article 70 permet à un parti politique ou à un collectif de travailleurs d'annuler sa décision sur la désignation d'un candidat s'il le fait au plus tard dans les trois jours précédant l'élection. Rien ne justifie qu'un parti politique ou un autre organisme de désignation soit habilité à annuler une nomination. Une fois sa décision rendue, l'organisme de désignation doit en assumer les conséquences, à défaut de quoi il crée la possibilité de faire peser sur un candidat une pression et une surveillance injustifiées en le menaçant d'annuler sa désignation.

25. Les articles 61, 65, 66, 67, et 68, réglementant le seuil des signatures requises pour l'inscription d'un candidat et la vérification des signatures sont arbitraires et doivent être modifiés.

26. Les articles 65 et 68 fixent à 100.000 signatures le seuil exigé pour l'inscription d'un candidat à la présidence et un seuil de 1000 signatures pour celle d'un candidat à la députation. Le nombre d'électeurs enregistrés, précédemment communiqué par la Commission centrale, indique que le Bélarus compte environ 7 millions d'électeurs. Eu égard au nombre d'électeurs et de circonscriptions électorales, le nombre de signature requises est excessif pour ces deux types de candidatures. Le Code de bonne conduite en matière électorale suggère que le seuil de signatures requises n'excède pas un pour cent de la population de la circonscription¹².

27. Les articles 61 et 67, qui réglementent la vérification des signatures, permettent à un petit nombre de signatures non valides d'invalider l'inscription¹³. Ces articles stipulent également qu'une seule signature non valide ou une seule signature obtenue illégalement peut se solder

¹¹ Le paragraphe 24 du Document de Copenhague de 1990 de l'OSCE stipule que "Les Etats participants veilleront à ce que l'exercice de tous les droits de l'Homme et libertés fondamentales énoncés plus haut ne soit l'objet de restrictions que si celles-ci sont prévues par la loi et compatibles avec les obligations qu'ils assument conformément au droit international, en particulier au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et avec leurs engagements internationaux, en particulier la Déclaration universelle des droits de l'Homme. Ces restrictions auront un caractère exceptionnel. Les Etats participants feront en sorte qu'elles ne soient appliquées ni de façon abusive ni de façon arbitraire, mais de telle sorte que l'exercice effectif de ces droits soit garanti. Toute restriction à des droits et libertés doit, dans une société démocratique, correspondre à l'un des objectifs de la loi et être strictement proportionnée à l'objet de celle-ci."

¹² CDL-AD(2002)023rev, point I.1.3.ii.

¹³ Les articles 61 et 67 exigent le rejet d'une candidature sur la base de la vérification d'au moins 20 % des signatures. Le processus prévu est le suivant: si le nombre de fausses signatures d'électeurs constaté au cours de la vérification se monte à plus de 15 % du nombre de signatures vérifiées, il faut vérifier 15 autres % des signatures d'électeurs sur le nombre de signatures requises pour l'inscription d'un candidat à la députation. Dans le cas où le nombre total de fausses signatures d'électeurs constaté lors des vérifications constitue plus de 15 % du nombre total des signatures vérifiées dans les listes, il faut procéder à une vérification plus complète des signatures dans la liste."

par l'annulation d'une candidature. Ces dispositions ne servent pas de but légitime et permettent de prononcer l'inéligibilité pour raisons politiques. Ces articles doivent aussi être modifiés pour fournir plus de détails sur le processus de vérification et doivent clairement préciser comment sont choisies les listes à soumettre à une vérification aléatoire et quel degré de preuve est nécessaire pour établir qu'une signature n'est pas valide. Une analyse des événements récents et des bonnes pratiques indique qu'un processus crédible de vérification des signatures devrait inclure la vérification de l'ensemble des signatures présentées par les candidats potentiels à moins que la vérification ait fourni le nombre minimum de signatures vérifiées requis pour l'inscription¹⁴.

28. Selon les articles 62 et 66 du Code électoral, seul un parti politique qui dispose d'une structure physique sur le territoire de chaque circonscription électorale a le droit de présenter un candidat dans une circonscription électorale. Cette restriction constitue une réglementation excessive des partis politiques et fait injustement obstacle à certaines candidatures. Tout parti politique enregistré doit avoir le droit de présenter un candidat dans toute circonscription électorale, si tant est que le candidat et le parti satisfont à d'autres critères d'inscription légitimes.

29. Bien qu'il ne faille pas refuser à un candidat de s'inscrire lorsqu'il peut corriger à temps une erreur s'étant glissée dans ses documents, le Code pénal ne prévoit la possibilité de rectifier cette erreur. En outre, en vertu de ce même Code, des inexactitudes relevées dans les documents d'inscription du candidat peuvent être utilisées pour le désinscrire au cours de la campagne, même après l'inscription officielle. D'autres motifs de désinscription se fondent sur des infractions constatées pendant la campagne (Voir "Campagnes et finances électorales").

VI. Administration électorale

1. Composition des commissions électorales

30. La composition et le fonctionnement des commissions électorales (l'administration électorale) sont déterminants pour l'organisation d'élections véritablement démocratiques.

31. En vertu de l'article 26.3 du Code électoral du Bélarus, la Commission centrale est un organe permanent et une personne morale, son sceau porte l'image de l'emblème d'Etat de la République du Bélarus, ainsi que son nom et elle possède un compte en banque. La formation et l'organisation du travail de la Commission centrale sont déterminées par la loi de la République du Bélarus sur « la Commission centrale de la République du Bélarus pour les élections et les référendums républicains ».

32. Dans le Code de bonne conduite en matière électorale (II.3.1.a.), la Commission de Venise a déclaré que la bonne administration du processus électoral doit être assurée par un organe impartial et que la Commission électorale centrale doit être permanente. "En l'absence d'une longue tradition d'indépendance de l'administration face au pouvoir politique, des commissions électorales indépendantes et impartiales doivent être créées, du niveau national au niveau du bureau de vote"¹⁵.

¹⁴ CDL-AD(2002)023rev, point I.1.3.ii.

¹⁵ CDL-AD(2002)023rev, point II.3.bb.

33. Malheureusement, les garanties juridiques de l'indépendance ne sont pas toujours pleinement respectées dans la pratique¹⁶. Le risque est le plus élevé lorsqu'un grand nombre ou l'ensemble des membres sont nommés par des politiciens de la majorité au pouvoir. Une représentation pluraliste, assurée par la présence nombreuse de membres nommés par les représentants de l'opposition, est essentielle pour éviter d'éventuelles manipulations.

34. Conformément à la loi sur la Commission centrale de la République du Bélarus pour les élections et les référendums républicains, six membres de la Commission centrale doivent être nommés par le Président de la République du Bélarus et six autres élus par le Conseil de la République de l'Assemblée nationale de la République du Bélarus. Les candidatures au personnel de la Commission centrale doivent être recommandées au Président de la République du Bélarus et au Conseil de la République de l'Assemblée nationale de la République du Bélarus par la représentation combinée des présidiums du Conseil municipal et du Conseil de région de Minsk et du Comité exécutif d'Etat de la ville et de la région de Minsk.

35. Le Président de la Commission électorale centrale doit être nommé par le Président de la République du Bélarus avec le consentement du Conseil de la République de l'Assemblée nationale de la République du Bélarus au sein des membres de la Commission centrale. Le vice-Président et le Secrétaire de la Commission électorale centrale doivent être élus parmi les membres de la commission lors de sa première réunion. Les candidatures à l'élection au poste de vice-Président et de Secrétaire de la Commission électorale centrale doivent être présentées par le Président de la Commission électorale centrale. La candidature du vice-Président doit être préalablement soumise à l'approbation du Président de la République du Bélarus.

36. Cette procédure ne permet pas aux candidats de l'opposition d'être nommés à la Commission et ne procure pas l'indépendance politique aux membres de cette dernière. Il faudrait envisager d'amender la loi pour permettre que la désignation des membres par les partis politiques soit équilibrée entre les diverses forces en présence. Les mêmes suggestions valent pour les membres du personnel. Le consentement du Président ou du Parlement ne devrait pas être nécessaire.

37. En vertu de la même loi, le Président, le vice-Président, le Secrétaire et les membres de la Commission électorale centrale peuvent être relevés de leur poste avant l'expiration de leurs fonctions par le Président de la République du Bélarus sur notification du Conseil de la République de l'Assemblée nationale de la République du Bélarus s'ils se livrent à des agissements qui discréditent la Commission électorale centrale.

38. Cette disposition est vague et peut conduire à des abus. De plus, il n'existe pas de disposition stipulant qui doit décider si le membre s'est effectivement ou non livré à de tels agissements. Afin de garantir l'indépendance de la commission électorale, une sanction de ce type ne doit être possible que sur décision d'un tribunal indépendant dans le cas d'une infraction grave et précisément définie.

39. L'article 36 du Code électoral prévoit la possibilité de révoquer un membre de la commission. Cette disposition doit être interprétée comme s'appliquant uniquement dans le cas d'une infraction au Code ou d'un non respect systématique de ses obligations (article

¹⁶ CDL-AD(2006)018 (Rapport sur le droit électoral et l'administration des élections en Europe), point 22.

36.3. Même si le risque d'abus est moindre que dans le cas d'une intervention directe du Chef de l'Etat évoquée dans les paragraphes précédents, les remarques concernant les conditions à suivre pour procéder à un renvoi sont également valables ici. Ces décisions doivent être rendues par écrit et susceptibles de recours.

40. Des commissions électorales inférieures sont élues par les autorités compétentes à la majorité des suffrages exprimés. Ce système empêche une représentation équitable des partis au pouvoir et de l'opposition et conduit même à exclure tout représentant de l'opposition dans les commissions électorales. La solution pourrait consister à permettre aux partis politiques de nommer les membres des commissions d'une manière équilibrée. Lors de précédentes élections, certains membres des commissions électorales inférieures appartenaient fréquemment au même organisme et entretenaient souvent des rapports hiérarchiques professionnels, ce qui aggravait le déséquilibre entre les protagonistes et l'absence d'indépendance¹⁷.

41. La procédure de désignation des membres des commissions électorales prévoit que certains membres peuvent être élus lors des réunions des collectifs de travailleurs (article 35). Cette méthode n'est pas conforme aux principes démocratiques ; en effet, les candidats proposés aux collectifs de travailleurs ne sont pas nécessairement indépendants ni représentatifs politiquement. En outre, il ne leur est pas demandé de remplir des conditions légales pour être nommés membres d'une commission.

2. Pouvoirs et fonctionnement des commissions électorales

42. Il est important que les pouvoirs et responsabilités de chaque commission soient clairement déterminés par le droit. Il serait souhaitable de les inclure dans le Code électoral plutôt que dans un texte législatif distinct.

43. Les principes de transparence et de fiabilité sont une norme importante que doivent observer les commissions électorales dans l'organisation de leur travail. Il faut renforcer cette transparence à tous les niveaux en garantissant aux journalistes, aux représentants des candidats et aux observateurs indépendants le libre accès à toutes les réunions des commissions, qu'elles soient ou non officielles.

44. Selon l'article 33 du Code électoral, la Commission électorale centrale donne le cas échéant des explications sur les éléments à prendre en considération dans cette législation pour son application uniforme, ainsi que sur les organes qui ont un droit d'initiative législative ; la Commission centrale leur propose une interprétation du présent Code et d'autres actes législatifs de la République du Bélarus en matière électorale. Ce pouvoir ne paraît pas de nature administrative mais semble donner à la Commission électorale centrale la possibilité de légiférer, ce qui pourrait être contraire au principe de la séparation des pouvoirs. Il est vrai que la Commission électorale centrale peut constater des failles législatives dans l'application de la loi mais elle devrait les mentionner dans les rapports d'activités présentés aux branches exécutive et législative du Gouvernement.

45. A d'autres égards, en revanche, le rôle de la Commission électorale centrale - tel que l'expose en détail la loi spéciale sur la Commission électorale centrale - doit être plus étendu;

¹⁷ Voir Rapport final de la mission d'observation de l'OSCE/BIDDH sur les élections parlementaires 2004 de la République du Bélarus (Varsovie), page 5.

il doit par exemple également inclure l'organisation de la formation des commissions électorales inférieures. La tâche consistant à définir la procédure d'utilisation des médias de l'Etat pendant les campagnes électorales est trop vaguement définie (voir l'article 4.8 de la loi sur la Commission électorale centrale). La commission doit avoir le droit de statuer au cas par cas sur des violations du principe d'égalité par les médias.

3. Pouvoirs des institutions politiques

46. Les pouvoirs du Président de la République en matière électorale sont trop étendus. Conformément à l'article 22 du Code électoral, le Président détermine les mesures organisationnelles destinées à assurer la tenue des élections. Or, ce sont les commissions électorales qui doivent déterminer ces mesures.

47. Selon les termes de l'article 24 du Code électoral, les pouvoirs locaux doivent organiser les réunions de candidats, mettre à disposition un espace pour ces réunions, désigner où, aux alentours des bureaux de vote, seront placés les panneaux électoraux, etc. Il est suggéré d'éviter que les pouvoirs locaux ou nationaux aient un quelconque droit ou devoir concernant directement les élections. Il faut que les partis politiques organisent leurs propres campagnes électorales et l'organisation du scrutin doit entièrement incomber à des commissions électorales indépendantes. Dans le premier cas, il y a infraction à la règle de la séparation de l'Etat et des partis politiques et, dans le deuxième cas, infraction à la règle de l'indépendance des institutions organisant les élections.

VII. Pratique du vote anticipé

48. En vertu de l'article 53 du Code électoral, l'électeur ou le participant au référendum qui n'a pas la possibilité d'être présent à son lieu de résidence le jour des élections ou du référendum a le droit, dans un délai de cinq jours précédant les élections ou le référendum et dans des conditions excluant tout contrôle sur l'expression de sa volonté, de remplir son bulletin de vote dans les locaux de la commission électorale du bureau de vote et de le déposer dans une urne scellée séparée réservée aux personnes absentes de leur lieu de résidence le jour des élections ou du référendum. Nulle confirmation officielle des raisons empêchant l'électeur ou le participant au référendum de se rendre aux urnes le jour des élections ou du référendum ne sera exigée. Le vote anticipé a lieu de 10 heures à 14 heures les jours ouvrés et de 16 heures à 19 heures les jours de congé et ce, en présence d'au moins deux membres de la commission électorale du bureau de vote. En recevant un bulletin de vote, le participant au référendum signe en personne la liste des citoyens ayant le droit de prendre part aux élections ou au référendum et précise la date du vote anticipé. Le vote anticipé se déroule en conformité avec les exigences du présent Code.

49. La réglementation du vote anticipé régie par l'article 53 du Code électoral doit être améliorée pour renforcer la confiance des électeurs comme celle des candidats. La présence de seulement deux membres de la commission électorale, dont la désignation n'est soumise à aucun critère, peut conduire à des irrégularités.

50. En outre, le Code électoral ne prévoit pas de mécanismes précis pour placer les urnes en lieu sûr après le début du vote anticipé. Des observateurs ayant noté que plusieurs infractions pouvaient être commises à ce moment-là, il est recommandé de concevoir des réglementations spécifiques pour sécuriser le vote anticipé, y compris concernant les urnes et l'enregistrement officiel quotidien du nombre d'électeurs inscrits à intégrer dans le protocole

final du bureau de vote. Des problèmes peuvent survenir si le local où se trouve l'urne est accessible à des représentants d'organismes d'Etat ou de partis politiques. Au lieu d'abriter les urnes destinées au vote anticipé dans des bureaux de vote non encore ouverts, il serait peut-être préférable de les confier à la Commission électorale centrale qui pourrait procéder au dépouillement des votes anticipés, circonscription par circonscription.

51. Pour réglementer correctement le vote anticipé, cette procédure ne doit être utilisable que dans des cas particuliers et motivés et sur demande préalable.

52. L'article 54 du Code prévoit l'utilisation d'urnes mobiles (au lieu de résidence de l'électeur) pour les personnes qui ne sont pas en mesure de se rendre au bureau de vote. Le vote mobile peut être accordé sur demande écrite ou orale pouvant être formulée jusqu'à deux heures avant la fermeture des bureaux de vote le jour de l'élection. Il faut souligner que, selon le Code de bonne conduite en matière électorale "le recours à l'urne mobile ne doit être admis qu'à des conditions strictes, permettant d'éviter la fraude"¹⁸. L'expérience démontre que cela n'est pas le cas au Bélarus. Bien que les pays démocratiques n'excluent pas de suivre eux aussi des procédures de vote spéciales sur demande orale, le recours aux urnes mobiles doit être strictement réglementé. Pour éviter les activités illégales, les demandes – écrites et signées - doivent être déposées avant le jour de l'élection.

VIII. Rôle des observateurs indépendants

53. Il est important que les commissions électorales mènent les élections dans la plus grande transparence pour que soient pleinement respectées les décisions de l'administration électorale. Le caractère public du scrutin et la publication immédiate et accessible des décisions renforcent la confiance en l'administration électorale.

54. Le Code de bonne conduite en matière électorale souligne l'importance de la présence d'observateurs nationaux et internationaux en déclarant que:

a "La possibilité de participer à l'observation doit être la plus large possible, en ce qui concerne aussi bien les observateurs nationaux que les observateurs internationaux.

b. L'observation ne doit pas se limiter au jour de l'élection, mais comprendre la période d'inscription des candidats et, le cas échéant, des électeurs, ainsi que la campagne électorale. Elle doit permettre d'établir si des irrégularités se sont produites aussi bien avant l'élection que pendant celle-ci et après celle-ci. Elle doit en particulier être possible pendant le dépouillement.

c. La loi doit indiquer très clairement les lieux où les observateurs ne peuvent pas se rendre.

d. L'observation doit porter sur le respect par les autorités de leur obligation de neutralité"¹⁹.

¹⁸ CDL-AD(2002)023rev, point I.3.2.vi.

¹⁹ CDL-AD(2002)023rev, point II.3.2.

55. En résumé, la participation à l'ensemble du processus électoral d'observateurs nationaux et internationaux, auxquels le Code électoral doit donner la possibilité la plus large de participer à une mission d'observation d'élections, est un grand pas vers le respect du principe de la transparence. Les observateurs augmentent la transparence du processus électoral et doivent livrer au Gouvernement, aux citoyens et à la communauté internationale une évaluation impartiale du déroulement du processus électoral concernant le respect des standards de l'OSCE et des normes du Conseil de l'Europe.

56. Le droit des observateurs d'assister aux réunions des commissions à tous les niveaux, d'observer le déroulement des élections à tout moment, d'obtenir des copies des protocoles, des tableaux des résultats, des procès-verbaux et d'autres documents à tous les niveaux doit être garanti par le Code électoral et totalement respecté dans la pratique. Il est fondamental que les observateurs puissent rester présents jusqu'à la vérification et à l'annonce publique des résultats définitifs.

57. Les droits et contraintes des observateurs internationaux sont réglementés par l'article 13 du Code électoral. La seule possibilité d'assister passivement au scrutin et de poser des questions aux membres des commissions électorales ne permet pas aux observateurs d'effectuer leur travail dans les conditions nécessaires à la formulation de conclusions motivées. Le Code interdit aux observateurs de créer un quelconque obstacle aux travaux normaux des commissions. Cette limitation est trop floue et ouvre la voie à des restrictions injustifiables. Le droit qu'a la Commission centrale de priver un observateur de son accréditation peut également être utilisé abusivement ; en effet, quels que soient les problèmes, il est généralement possible de les résoudre par d'autres moyens. La simple présence des observateurs pouvant être interprétée comme une « participation », il faut supprimer la possibilité de limiter cette participation aux réunions ou aux rassemblements.

58. L'article 13 interdit également à un observateur de se tenir près des bureaux où sont remis les bulletins, des isolements ou des urnes. Cette disposition n'est pas précisément rédigée et peut être appliquée pour limiter une observation efficace. Les observateurs doivent se tenir suffisamment près pour pouvoir faire leur travail. En effet, cette disposition a été appliquée lors de précédentes élections pour empêcher les observateurs nationaux et internationaux de remplir correctement leur mission, notamment pendant le dépouillement des votes²⁰.

59. Lors de précédentes élections au Bélarus, les autorités ont encore restreint les droits des observateurs internationaux. Au cours de la dernière élection présidentielle, plusieurs observateurs internationaux se sont vu refuser leur visa. D'autres observateurs ont été empêchés d'assister au dépouillement des votes ou à l'inscription aux tableaux des résultats. Les problèmes de ce type ne relèvent pas de la législation et devraient être évités par une juste application du droit.

IX. Campagnes et finances électorales

60. Les articles réglementant les campagnes électorales et leur financement présentent des points faibles. En général, le Code électoral n'offre pas de garanties minimales, que ce soit concernant l'expression d'opinions politiques pendant une campagne électorale, l'accès aux médias, un financement approprié ou des délais suffisants, manquant ainsi de s'assurer que

²⁰ Voir Rapport final de la mission de l'OSCE/BIDDH d'observation de l'élection présidentielle 2006 de la République du Bélarus (Varsovie), page 7.

tous les partis et candidats sont libres d'exprimer leur avis et de détailler leurs qualités et que les électeurs ont la possibilité de s'en informer et d'en discuter.

61. L'article 48 du Code électoral prévoit que les campagnes électorales sont exclusivement financées sur le budget de l'Etat. Ni celui-ci, ni aucun autre article du Code ne stipule qu'un montant spécifique doit être alloué aux candidats à l'élection. Les dons privés doivent être exclusivement adressés à l'Etat pour être équitablement réparti entre les candidats. La limitation des dons privés et l'absence de garantie d'un accès en temps voulu à un montant minimum de fonds publics empêchent les candidats et les partis politiques de faire passer leur message politique. Par ailleurs, le Code électoral ne garantit pas aux électeurs la possibilité de s'informer des opinions et qualités des candidats. Le Code doit être amendé pour offrir aux électeurs des garanties minimales quant à l'accès aux informations d'ordre politique et aux idées des candidats à l'élection.

62. L'article 33(8) du Code électoral impose à la Commission centrale de définir la procédure d'utilisation des médias nationaux pendant les campagnes électorales. Ni cet article, ni aucun autre du Code ne prévoit d'allouer aux candidats un temps d'antenne minimum sur la radio et la télévision d'Etat.

63. Un candidat peut se voir empêché d'entamer sa campagne jusqu'à la veille de l'élection en raison des délais requis pour convoquer des élections, inscrire les candidats, déposer un recours pour refus d'inscription d'une candidature et obtenir une décision de justice. Lors de précédentes élections, des dysfonctionnements dus aux délais stipulés par le Code ont été observés : l'inscription de certains candidats avait été reportée à deux semaines avant les élections²¹. Tous ces délais doivent être modifiés pour s'assurer que tous les candidats peuvent concourir à armes égales.

64. Des rassemblements et autres manifestations ont été empêchés lors de la campagne pour la dernière élection présidentielle. Ils sont pourtant indispensables au respect des libertés d'expression et de réunion, condition préalable à la tenue d'élections démocratiques²². La loi sur les grands rassemblements a fréquemment été invoquée pour limiter les réunions et rassemblements électoraux. Dans ces domaines relatifs à la campagne, c'est le Code électoral qui doit primer. Toute autre législation devrait être amendée, afin d'être mise en conformité avec le Code, et de clarifier le fait que les dispositions du Code s'appliquent à la campagne électorale et aux manifestations liées au processus électoral.

65. La tenue d'élections démocratiques exige que les fonds publics ne soient pas utilisés à mauvais escient par les principaux partis politiques et que les organismes d'Etat n'interviennent pas dans la campagne ou la propagande électorale. Pour l'éviter, le droit doit réglementer plus précisément l'utilisation des ressources et des financements publics pendant les élections et les campagnes. Il serait recommandable d'octroyer un financement suffisant aux partis politiques sur une base annuelle et non uniquement à l'occasion des élections. Il faut absolument éviter de prendre une quelconque décision avant les élections concernant le financement des candidats au cas par cas. Une loi distincte relative au financement des partis politiques, laquelle pourrait exclure tout financement spécifique de la campagne elle-même, est indispensable.

²¹ Voir Rapport final de la mission d'évaluation technique de l'OSCE/BIDDH sur les élections parlementaires de la République du Bélarus, 15 et 29 octobre 2000 (Varsovie), page 9.

²² CDL-AD(2002)023rev, point II.1.

66. Le Code électoral prévoit de larges restrictions au droit à la liberté de parole, d'expression et d'association, ce qui permet de censurer les opinions politiques et de réduire au silence ceux qui tentent de s'exprimer sur la scène politique. Ce musellement freine le développement d'un pluralisme politique nécessaire à la démocratie.

67. L'article 47 interdit dans les divers supports publicitaires de la campagne des insultes ou diffamations touchant des personnages officiels de la République du Bélarus ou d'autres candidats. Un candidat qui enfreint l'article 47 peut voir son inscription annulée. L'article 49 permet qu'une personne soit poursuivie pour avoir diffusé des données erronées diffamant un candidat. Hors du contexte d'une campagne politique, un gouvernement peut limiter la liberté d'expression pour protéger la réputation ou les droits d'autrui²³. Cependant, dans le cadre d'une campagne politique, on ne peut appliquer une loi visant à protéger la réputation ou les droits d'autrui pour limiter, diminuer ou supprimer le droit à la liberté d'expression politique²⁴. Ces articles ont été utilisés pour désinscrire plusieurs candidats lors de précédentes élections.

68. L'article 49 du Code électoral dispose qu'il faut également engager la responsabilité d'une personne qui appelle publiquement au boycott des élections, des référendums ou du vote de révocation d'un député ou d'un membre du Conseil de la République. Les termes de cette disposition sont trop vagues et limitent le droit à la liberté de parole et d'expression. Contrairement à la période de silence imposée le jour de l'élection à un candidat particulier, cette interdiction muselle des individus qui tentent de s'exprimer sur l'un des droits garantis par l'article 66 de la Constitution du Bélarus – celui de participer aux élections. L'article 49 fait aussi porter aux candidats la responsabilité d'infractions commises par des sympathisants. Un candidat n'a pas à endosser la responsabilité du comportement d'un tiers sur lequel il n'a aucun contrôle.

69. Le dernier paragraphe de l'article 46 interdit la publication, dans les dix jours précédant les élections, des résultats de sondages d'opinion relatifs aux élections et référendums ou des pronostics de résultats. Cette période d'interdiction doit être raccourcie.

X. Voies de recours

70. Le Code électoral doit inclure des dispositions relatives aux voies de recours qui soient conformes aux normes et bonnes pratiques internationales en matière électorale. Le droit des candidats, électeurs et autres participants aux élections de former un recours contre des décisions portant sur leurs droits doit être précisément réglementé et garanti par le Code.

71. Aucune disposition concrète n'a pu être trouvée dans la législation du Bélarus concernant les recours déposés contre des décisions des commissions électorales. La réglementation stipulant que les commissions électorales supérieures statuent sur les recours concernant le travail d'autres commissions électorales n'est pas satisfaisante (voir par exemple l'article 33.17 du Code). Il faut instaurer une procédure transparente, avec des délais adaptés et des raisons matérielles pour justifier les décisions. Il doit être possible de prescrire un recours

²³ Voir, par ex., l'article 10(2) de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

²⁴ Voir, par ex., *Oberschlick c. Autriche*, Requête n° 11662/85, Cour européenne des droits de l'Homme (23 mai 1991); *Lopes Gomes Da Silva c. Portugal*, Requête n° 37698/97, Cour européenne des droits de l'Homme (28 septembre 2000); *Bowman c. Royaume-Uni*, Requête n° 24839/94, Cour européenne des droits de l'Homme (19 février 1998); *Incal c. Turquie*, Requête n° 22678/93, Cour européenne des droits de l'Homme (9 juin 1998).

effectif donnant notamment le pouvoir de déclarer des résultats nuls et non avendus en cas d'infraction grave. Ces décisions doivent être sujettes à contrôle judiciaire par le ou les tribunaux compétents.

72. Conformément au Code de bonne conduite en matière électorale et aux principes internationaux reconnus, la procédure de recours doit être simple et non formaliste, en particulier en ce qui concerne la recevabilité des recours. Les délais accordés pour introduire un recours et pour statuer en l'espèce doivent être raisonnables. L'instance de recours doit pouvoir annuler le scrutin si une irrégularité a pu influencer l'attribution d'un mandat ou la détermination du vainqueur d'une élection à un poste de membre de l'exécutif²⁵. Les jugements rendus sur les recours doivent être motivés, ce qui signifie que les organismes administratifs et les tribunaux doivent faire preuve de zèle et respecter des délais, rendre des décisions concises mais motivées et instaurer des usages administratifs et judiciaires stables.

XI. Autres commentaires sur le Code électoral

1. Effectifs des bureaux de vote

73. Aux termes de l'article 17.2, les circonscriptions se composent d'un minimum de 20 électeurs et d'un maximum de 3000 électeurs participant au référendum. Avec seulement 20 électeurs, le secret du vote n'est pas garanti²⁶. Par ailleurs, avec 3000 électeurs, il n'est pas certain que tous les électeurs auront l'occasion de voter le jour de l'élection. Il faut amender l'article 17.2 pour instaurer des seuils d'électeurs minimaux et maximaux plus raisonnables par bureau de vote.

2. Vote des militaires

74. Selon les termes du Code de bonne conduite en matière électorale, *"Lorsqu'ils n'ont pas la possibilité de rentrer à leur domicile le jour du vote, il est souhaitable que les militaires soient inscrits dans les bureaux de vote proches de leur caserne. Le commandement local communique l'identité des militaires présents aux autorités municipales, qui procèdent à leur inscription sur les listes électorales. Il peut être fait exception à cette règle lorsque la caserne est trop éloignée du bureau de vote le plus proche. Des commissions spéciales devraient être constituées au sein des unités militaires pour superviser la période pré-électorale, afin d'éviter que les supérieurs imposent ou ordonnent des choix politiques. Lorsque des militaires sont chargés de la sécurité d'un bureau de vote, ils peuvent être autorisés à y voter, mais pour la circonscription où ils résident"*²⁷.

75. L'article 19.3 du Code permet d'organiser de bureaux de vote spéciaux pour les militaires. Il résulte de ce qui précède que cela ne devrait être le cas que quand la caserne est trop éloignée du bureau de vote le plus proche, afin d'éviter toute manipulation par la hiérarchie militaire. L'article 19.3 doit être amendé en ce sens.

²⁵ CDL-AD(2002)023rev, point II.3.3.b, c, g; Voir également CDL-EL(2005)050, Rapport sur les "recours juridiques dans le processus électoral en République de Macédoine" par Mme Mirjana Lazarova Trajkovska, présenté lors de la 3^e Conférence globale des organisations électorales, organisée par l'ACEEEO sur le thème "Recours juridiques dans les procédures électorales-standards du vote électronique (Siofok, Hongrie, 14-17 septembre 2005).

²⁶ Voir déjà CDL(99)66.

²⁷ Rapport explicatif, par. 41.

XII. Conclusions

76. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH notent que les difficultés les plus graves constatées lors de précédents examens de la loi électorale du Bélarus persistent. Aussi le texte actuel du Code électorale de la République du Bélarus doit-il être amendé pour répondre aux normes internationales et aux standards électoraux de l'OSCE avant les prochaines élections.

77. Les points essentiels qui nécessitent d'être améliorés sont recensés ci-après.

78. La création d'un registre central des électeurs serait un progrès appréciable. Il est donc crucial de définir comment ce registre sera mis à jour, qui sera autorisé à y avoir accès, quand et de quelle manière.

79. Le droit de vote doit être accordé aux personnes placées en détention préventive et à celles condamnées pour des délits moins graves.

80. L'administration électorale joue un rôle central dans la préparation et la tenue d'élections légitimes, sincères et impartiales. Les commissions électorales doivent avoir une composition équilibrée et ne pas être soumises à une forte influence du pouvoir exécutif. Leur travail doit être transparent. Il doit être possible d'en appeler des décisions des commissions électorales devant un tribunal.

81. Plus généralement, il faut limiter le rôle joué par la branche exécutive du Gouvernement et d'autres organes politiques locaux ou nationaux dans le processus électoral.

82. Les droits des candidats doivent être garantis et les obstacles à la candidature éliminés. Les sanctions pour infraction à la loi doivent être proportionnelles pour renforcer la protection des droits des électeurs et des candidats. Il convient de remanier les articles relatifs à la vérification des signatures afin d'empêcher qu'un faible nombre de signatures non valides suffise à invalider l'inscription et de fournir plus de détails sur le processus de vérification.

83. Jusqu'alors, le vote anticipé et l'emploi d'urnes mobiles ont donné lieu à de nombreux abus ; ils doivent donc désormais être réglementés de manière fiable et transparente. Ces procédures de vote différentes ne doivent être possibles qu'en cas de demande motivée et s'accompagner de sauvegardes pour empêcher la fraude.

84. Le rôle limité des observateurs nationaux et internationaux défini par le Code électorale fait sérieusement douter de la transparence du travail de l'administration électorale. Le principe de la transparence fait partie des principes fondamentaux de la loi et de la pratique électorales.

85. Les campagnes électorales et leur financement doivent être marqués par l'équité, notamment en levant les restrictions à la liberté d'expression et de réunion (y compris les manifestations).

86. L'instauration d'un équilibre juridique exige que les organismes administratifs et les tribunaux rendent des décisions précises, sans équivoque, motivées et cohérentes. Des dispositions claires doivent s'appliquer aux recours contre des décisions des commissions électorales. La transparence du travail des organismes administratifs et des tribunaux qui

statuent sur recours est particulièrement importante pour la tenue d'élections sincères et démocratiques.

87. Il convient cependant de noter qu'une déficience majeure de la conduite des élections au Bélarus relève de la mise en œuvre de la loi électorale lors des élections. Une application consciencieuse de la loi électorale et la volonté d'organiser un scrutin authentiquement démocratique et compétitif sont indispensables pour que les élections se déroulent en conformité avec les normes du patrimoine électoral européen, dont les standards de l'OSCE.

88. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH espèrent que les autorités sont prêtes à se pencher sur ces problèmes afin d'amener le Bélarus à respecter les principes de la démocratie, des droits de l'Homme et de la prééminence du droit. Ils sont disposés à apporter au Bélarus tout le soutien requis dans son processus de démocratisation.