



AS/Pol (2010) 09

9 mars 2010

Fpdoc09_10

Commission des questions politiques

Situation au Bélarus

Rapporteur : Mme Sinikka Hurskainen, Finlande, Groupe socialiste

Mémoire

1. Introduction : but et portée de mon rapport

1. Ces deux dernières années, en ma précédente qualité de présidente de la sous-commission sur le Bélarus de la Commission des questions politiques, j'ai suivi de très près la situation au Bélarus. Sous ma présidence, la sous-commission a tenu plusieurs échanges de vues auxquels ont participé des membres de l'opposition extraparlamentaire et des députés du Bélarus. J'ai considéré ces rencontres comme une occasion de nouer un dialogue avec l'ensemble des acteurs concernés tout en envoyant un message clair: l'Assemblée parlementaire souhaite que le Bélarus réalise des progrès déterminants pour atteindre les normes démocratiques et de droits de l'homme du Conseil de l'Europe.

2. En ma nouvelle qualité de rapporteur, je prendrai comme point de départ la **Résolution 1671 (2009)** sur la situation au Bélarus, adoptée par l'Assemblée en juin dernier. Dans ce texte, l'Assemblée a décidé d'engager « *un dialogue politique avec les autorités, tout en continuant à soutenir le renforcement des forces démocratiques et de la société civile dans le pays* » (paragraphe 18). Je n'ai pas l'intention de changer de cap : le **dialogue** est la voie à suivre.

3. Il existe cependant différents types de dialogue: conditionnel, inconditionnel, limité à certains niveaux, limité à certains sujets, formel, informel, structuré ou ad hoc... Malheureusement, jusqu'ici, les autorités bélarusses n'ont pas saisi l'occasion que leur offrait la Résolution 1671 (2009) de retrouver un statut formel auprès de l'Assemblée parlementaire: plus de six mois se sont écoulés depuis l'adoption de la Résolution 1671 (2009) et les autorités n'ont pas instauré de moratoire immédiat sur les exécutions capitales, unique condition au rétablissement du statut d'invité spécial pour le parlement bélarusse. En fait, deux autres personnes ont été condamnées à la peine capitale depuis lors.

4. J'estime que ma mission de rapporteur consiste principalement à clarifier si les autorités bélarusses ont véritablement l'intention de nouer le dialogue avec le Conseil de l'Europe, d'accepter « les règles du jeu » – y compris la critique et, le cas échéant, les conditions – et de faire de sérieux efforts pour embrasser les normes et valeurs du Conseil de l'Europe. Si telle est cette intention, il importe de la prouver par des mesures concrètes : j'évaluerai donc les progrès du Bélarus à l'aune de la Résolution 1671 (2009), en vérifiant dans quelle mesure ses recommandations ont été mises en œuvre.

2. Perspectives d'actions futures

5. D'importantes échéances approchent. En avril 2010, les **élections locales** auront lieu au Bélarus. Il s'agit de la première élection depuis les amendements à la législation électorale, introduits suite à une consultation avec l'OSCE/BIDDH. En effet, de nombreux organismes internationaux, y inclus l'Assemblée, avaient demandé que la législation électorale soit alignée aux normes européennes.

6. Je suis déçue d'entendre qu'aucun observateur international ne sera invité à observer ces élections locales. En effet, même si les autorités bélarusses ont coutume de ne pas convier d'observateurs internationaux, le fait d'inviter le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, auprès duquel le Bélarus bénéficie du statut d'observateur depuis décembre 2008, aurait été un signe majeur d'ouverture et de coopération.

7. En outre, les **élections présidentielles** devraient se tenir en 2011, normalement en février. Le respect des libertés politiques et médiatiques lors de la campagne électorale, la conformité avec les normes électorales européennes et l'invitation d'observateurs internationaux, y compris de notre Assemblée, à suivre les élections, sont des éléments importants dont je tiendrai compte dans mon rapport.

8. Enfin, le 3 février 2010, le parlement bélarusse a créé un groupe de travail chargé d'examiner la question de la **peine de mort** comme instrument de punition. Composé de cinq membres de la chambre basse et deux de la chambre haute, il est présidé par Nikolai Samoseiko, qui préside également la Commission permanente des affaires législatives, judiciaires et juridiques.

9. Au cours de mes travaux, je m'emploierai à suivre attentivement les activités de ce groupe de travail qui devrait être un interlocuteur de premier plan pour notre commission, compte tenu de l'importance majeure que la Résolution 1671 (2009) de l'Assemblée attache au moratoire sur la peine de mort dans le contexte de la reprise de relations structurées avec le Bélarus.

3. Relations actuelles avec le Conseil de l'Europe

10. Après des années de statut quo durant lesquelles une politique d'isolement a été appliquée, les relations du Conseil de l'Europe avec les autorités biélorusses sont plus dynamiques depuis 2007, notamment grâce aux encouragements de l'Assemblée, et en particulier de l'ancien Président René van der Linden et de M. Andrea Rigoni, ancien rapporteur de l'APCE sur la situation au Bélarus.

11. Plusieurs activités ont trait au **Point d'information** (souvent nommé "point info") sur le Conseil de l'Europe à Minsk. Cette petite structure *sui generis* (2 agents) qui a ouvert en juin 2009 repose sur un accord entre le Secrétariat du Conseil de l'Europe et l'université d'Etat de Minsk. A l'heure actuelle, le point d'information mène deux campagnes du Conseil de l'Europe: l'une contre la violence domestique, l'autre contre la peine de mort. De plus, il fournit des informations accessibles au public sur l'Organisation et sur ses travaux.

12. Je suis persuadée que le Point d'information est un outil précieux de dialogue avec la société civile et le grand public, et de promotion de la connaissance du Conseil de l'Europe de ses valeurs et de ses normes au Bélarus. L'établissement d'une structure du Conseil de l'Europe à Minsk n'aurait pu se faire sans un processus complexe de négociations avec les autorités biélorusses, qui a pris près de deux ans. L'accord touche à sa fin en mars 2010, et les négociations pour assurer son renouvellement ont débuté.

13. Je suis d'avis que dans le contexte de relations plus étroites et du renforcement de la confiance mutuelle entre le Conseil de l'Europe et les autorités biélorusses, le point d'information devrait devenir une structure plus stable et qu'il serait utile d'étendre la gamme de ses activités.

14. En 2009, **les contacts politiques de haut niveau** ont atteint un paroxysme: une commission ad hoc du Bureau de l'Assemblée (formée par moi-même et MM. Rigoni et Lindblad) s'est rendue à Minsk en février; les semaines suivantes, Miguel Angel Moratinos, Ministre espagnol des Affaires étrangères, s'est aussi rendu dans cette ville en sa qualité de Président du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe; en juin, Samuel Sbogar, Ministre slovène des Affaires étrangères et Président du Comité des Ministres, a participé à la cérémonie d'ouverture du Point d'information, aux côtés de Mme Maud Buquicchio, Secrétaire Générale adjointe du Conseil de l'Europe, et de M. Rigoni. Au cours de ce même mois, M. Ivanov, Vice-Président de la chambre basse du parlement biélorusse, s'est adressé à l'Assemblée dans le cadre du débat sur la situation au Bélarus.

15. Le 5 février 2010, **Micheline Calmy-Rey, Présidente du Comité des Ministres**, a rencontré M. Martynov, Ministre des Affaires étrangères du Bélarus, à l'occasion de la 46^e Conférence sur la sécurité, à Munich. Cette réunion a permis à Mme Calmy-Rey de soulever quatre points prioritaires : le renouvellement de l'accord sur le Point info ; l'abolition de la peine de mort ; la liberté des médias ; et la garantie des libertés politiques de l'opposition. Au cours d'une rencontre séparée avec le Président Loukachenko, le 25 février 2010 à Kyiv, Mme Calmy-Rey a confirmé ces priorités et a insisté sur le fait qu'une relation plus étroite entre le Conseil de l'Europe et le Bélarus supposerait un respect de ce pays pour les valeurs essentielles de l'Organisation, ce qui veut dire que le Bélarus devrait notamment garantir des élections libres et équitables, l'abolition de la peine de mort, la liberté de réunion et la liberté des médias.

16. Parallèlement, depuis 2007, la **participation de représentants biélorusses aux travaux des organes du Conseil de l'Europe** s'est intensifiée: le Président ou le Vice-Président de la chambre haute biélorusse ont régulièrement suivi les séances du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, et des représentants biélorusses ont assisté aux réunions du Comité directeur de l'enseignement supérieur du Conseil de l'Europe, le Bélarus étant partie à la Convention culturelle européenne.

17. Par ailleurs, il est appréciable de noter que les autorités biélorusses ont manifesté leur intérêt pour adhérer à plusieurs **instruments du Conseil de l'Europe**; elles ont notamment envoyé des demandes officielles pour adhérer au Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) et à la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197).

18. Un accord sur les immunités et les privilèges concernant le GRECO a déjà été signé, mais la conclusion d'un accord sur les immunités et les privilèges concernant le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains, constitué dans le cadre de la Convention correspondante, s'avère plus difficile. Actuellement, étant donné que les amendements au mémorandum proposés par les autorités biélorusses posent un problème de compatibilité avec la Convention, de nouvelles discussions entre le Secrétariat et les autorités biélorusses seront nécessaires. En outre, le Secrétariat ne prendra pas, pour l'instant, de nouvelles dispositions pour organiser des réunions d'experts sur l'adhésion éventuelle du Bélarus à d'autres traités du Conseil de l'Europe.

4 Relations avec l'Union européenne

19. Depuis octobre 2008, à la suite de la libération de prisonniers politiques reconnus comme tels par la communauté internationale, l'Union européenne a adopté une nouvelle stratégie à l'égard des autorités russes, associant **dialogue et pressions**¹.

20. Cette stratégie vise à encourager les autorités à poursuivre les progrès dans cinq domaines prioritaires (législation électorale, liberté d'association, liberté de réunion, liberté des médias et peine de mort) avec, en contrepartie, un renforcement progressif des relations entre l'Union européenne et le Bélarus.

21. La première mesure prise par l'UE en réponse à la libération de prisonniers politiques reconnus comme tels par la communauté internationale a été la levée de **l'interdiction de visas** à l'encontre de plusieurs hauts responsables du Bélarus, dont le Président Alexander Loukachenko, en vigueur depuis 2004 et prolongée en 2006. Les restrictions de déplacement continuent cependant de s'appliquer à quelques personnalités bélarusses, à savoir celles qui seraient impliquées dans des disparitions politiques et des fraudes électorales.

22. En 2009, Javier Solana, Haut Représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne, et Benita Ferrero Waldner, Commissaire européen pour les relations extérieures, ont effectué des visites officielles à Minsk, où ils ont annoncé et salué la participation du Bélarus au **Partenariat oriental** et l'établissement d'un **dialogue sur les droits de l'homme** avec ce pays.

23. La nouvelle stratégie de l'Union européenne n'a **pas encore porté ses fruits**: en novembre 2009, même s'il a reconnu que les autorités avaient pris des mesures positives plus tôt dans l'année, le Conseil de l'Union européenne a regretté l'absence de progrès tangibles dans le domaine des droits de l'homme et des libertés fondamentales au Bélarus, notamment en ce qui concerne la répression d'actions politiques pacifiques et le refus répété d'enregistrement de nombreux partis politiques, d'organisations non gouvernementales et de médias indépendants. Il a aussi fait part de sa grande consternation quant aux peines de mort prononcées au Bélarus durant l'été².

24. Selon l'avis du Conseil, cette absence de progrès empêche l'Union européenne de répondre par d'autres mesures positives. Cependant, en reconnaissance de l'amélioration majeure des contacts de personne à personne, le Conseil a invité la Commission à préparer des recommandations dans le domaine de la **facilitation des régimes de visas** avec le Bélarus, qui pourraient être adoptées dès que les conditions pertinentes seront remplies. De la même manière, la Commission devrait faire une proposition de **plan provisoire conjoint visant à fixer des priorités de réformes** à mettre en œuvre par le Bélarus, inspiré par les plans d'action conçus dans le cadre de la Politique européenne de voisinage.

25. En février 2010, les tensions entre l'Union européenne et le Bélarus ont été avivées par l'arrestation de 40 membres de **l'Union des Polonais** du Bélarus. Le Président du Parlement européen, M. Buzek, et la Haute représentante, Mme Ashton, ont énergiquement déclaré que la stratégie d'engagement de l'Union européenne est indissociable des efforts de démocratisation et de respect des droits de l'homme au Bélarus, et que la violation des droits des minorités perpétrée à l'encontre de l'Union des Polonais va à l'encontre des efforts visant à renforcer les relations entre l'Union européenne et le Bélarus.

26. Fin février 2010, une **délégation du Parlement européen (PE)** s'est rendue à Minsk pour une visite d'information. En plus des échanges de vues sur la situation au Bélarus avec des officiels du pays, des organisations de défense des droits de l'homme et des représentants de l'opposition, la délégation du PE a examiné la question de la composition de la délégation bélarusse à Euronest, étant donné que le Parlement européen trouve 'contestable' la légitimité démocratique de l'actuel parlement bélarusse. La délégation du PE a notamment proposé que la délégation du Bélarus auprès d'Euronest devrait comprendre à la fois des membres du parlement bélarusse et de membres de l'opposition extra-parlementaire. Les autorités bélarusses ont exprimé leur désaccord.

¹ Conclusions du Conseil du 13 octobre 2008.

² Conclusions du Conseil du 17 novembre 2009.

V. Principales préoccupations de l'Assemblée

27. La Résolution 1671 (2009) définit les domaines essentiels dans lesquels l'Assemblée attend des évolutions positives au Bélarus :

- **l'instauration d'un moratoire sur les exécutions capitales**, en particulier la déclaration d'un moratoire officiel sur les peines de mort et les exécutions, en vue d'abolir totalement la peine de mort ;

- **les libertés politiques**, en particulier la nécessité de mettre un terme à la question des prisonniers politiques et à toutes les formes de harcèlement et d'intimidation à l'encontre des militants et des représentants de l'opposition ;

- **la liberté de réunion et d'association**, et notamment :

- la suppression des obstacles juridiques et pratiques à l'enregistrement de groupes, partis politiques et associations de droits de l'homme ;
- l'élimination de la possibilité de poursuites légales, telle qu'elle est actuellement, pour la participation aux activités d'organisations non enregistrées ;

- **la liberté des médias**, en particulier :

- l'impression au Bélarus et la distribution par l'intermédiaire du réseau étatique des publications indépendantes, y compris de nature politique;
- la possibilité pour les imprimeries indépendantes et les distributeurs indépendants de la presse écrite d'exercer leurs activités au Bélarus;
- l'abolition de l'actuel contrôle gouvernemental direct sur le service public de radiodiffusion;
- la possibilité pour toutes les forces politiques d'avoir un accès équitable à la radiodiffusion, en particulier dans le contexte des campagnes électorales;
- l'interdiction des ingérences politiques dans la liberté des médias, y compris des médias sur internet, notamment en invoquant la législation existante sur la lutte contre l'extrémisme et la diffamation.

28. Je concentrerai mes travaux sur les éléments nouveaux dans ces domaines clés.

VI. Prochaines étapes

29. Je soutiens fermement la proposition pour que la sous-commission ad hoc sur le suivi de la Résolution 1671 (2009) de l'Assemblée sur la situation au Bélarus organise un **séminaire sur l'introduction d'un moratoire sur les exécutions capitales** à Minsk. Cet événement permettra à l'Assemblée de proposer son savoir-faire aux législateurs bélarusses et aidera ces derniers à progresser en vue de la mise en œuvre des normes du Conseil de l'Europe. Il convient certes que la sous-commission ad hoc organise ce séminaire, mais j'estime qu'en raison de son mandat la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée devrait également participer à l'événement, sous une forme qui reste à définir.

30. En tout état de cause, je pense qu'il est indispensable d'étudier la possibilité d'organiser un tel séminaire directement avec les membres du groupe de travail récemment constitué par le parlement bélarusse "sur la question de la peine de mort comme instrument de punition" et, à cette fin, j'aimerais me rendre au **Bélarus pour une visite d'information**, si possible avant l'été. Cette visite devrait également me permettre de former une idée objective et complète de la situation générale du pays, grâce à des entretiens directs avec les principaux acteurs concernés, notamment dans la perspective du scrutin présidentiel prévu pour le début de l'année prochaine. Il est donc crucial que l'on examine les préparatifs des élections, notamment du point de vue du respect des libertés politiques et médiatiques pendant la campagne électorale, la conformité avec les normes électorales européennes et l'intention ou non des autorités d'inviter des observateurs internationaux, y compris de notre Assemblée, à suivre ce scrutin.

31. Sur le plan législatif, je préconiserais que la **Commission de Venise** procède à une analyse complète des amendements apportés fin 2009 au code électoral bélarusse, pour voir s'ils peuvent réellement contribuer à rendre la législation électorale du pays conforme aux normes du Conseil de l'Europe.

32. Durant la préparation de mon rapport, j'ai l'intention de suivre attentivement les travaux de l'Union européenne et de l'OSCE. J'encourage en particulier la poursuite des activités de la **Troïka parlementaire sur le Bélarus**, comprenant des représentants de notre Assemblée, du Parlement européen et de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, en vue d'échanger des informations, d'améliorer la coordination et d'entreprendre des activités conjointes. Les membres du Parlement européen et de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE qui travaillent sur le Bélarus pourraient être invités à s'adresser à la sous-commission ad hoc sur le suivi de la Résolution 1671 (2009) sur la situation au Bélarus ou à la commission des questions politiques dans son ensemble.