

Doc. 10806
24 janvier 2006

Situation au Bélarus à la veille de l'élection présidentielle

Rapport
Commission des questions politiques
Rapporteur : M. Andres Herkel, Estonie, Groupe du parti populaire européen

Résumé

A l'approche de l'élection présidentielle au Bélarus, prévue pour le 19 mars 2006, le régime de Loukachenko a pris une série de mesures visant à empêcher davantage encore toute expression de dissidence et à faire obstruction aux activités des forces démocratiques : la « loi anti-révolution » adoptée récemment vient confirmer cet état de fait. De plus, le détournement du système de justice pénale à des fins politiques, l'emprise totale du régime sur les médias publics et les obstacles de plus en plus importants rencontrés par les rares médias indépendants continuent de préoccuper l'Assemblée.

Du côté des forces démocratiques, la récente élection du candidat unique des Forces démocratiques unifiées du Bélarus pour affronter le Président en place lors de l'élection présidentielle constitue une évolution positive et témoigne d'une maturité accrue.

Dans ces circonstances, il ne saurait y avoir de changement dans la politique de l'Assemblée à l'égard du régime de Loukachenko ; parallèlement, le soutien de l'Assemblée à la consolidation des forces démocratiques devrait être intensifié. Cependant, dans le cas où les autorités bélarusses donneraient des signes clairs et concluants d'engagement à se rapprocher des normes du Conseil de l'Europe en matière de démocratie, de primauté du droit et de droits de l'homme, l'Assemblée serait prête à entamer les démarches nécessaires pour renouer le dialogue.

A. **Projet de résolution**

1. L'Assemblée parlementaire rappelle qu'elle suit les développements au Bélarus depuis 1992, dans le cadre de la demande d'adhésion de ce pays au Conseil de l'Europe. Elle exprime donc ses plus vifs regrets devant le fait que le Bélarus, contrairement à tous les autres pays européens, ne remplisse pas les conditions nécessaires pour devenir membre du Conseil de l'Europe en matière de démocratie pluraliste, de primauté du droit et de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La responsabilité de cet état de choses appartient au régime actuellement au pouvoir.
2. Il est extrêmement préoccupant de constater qu'à l'approche de l'élection présidentielle prévue pour le 19 mars 2006, le régime de Loukachenko a pris une série de mesures visant à faire obstruction aux activités des forces démocratiques et à empêcher davantage encore toute expression de dissidence politique. En particulier, la loi « anti-révolution », récemment adoptée, laisse place à une large interprétation, et donc à des risques d'abus : entre autres, elle sanctionne de peines d'emprisonnement le fait de former des personnes à participer à des protestations de rue, de financer cette formation, de présenter une image fausse de la situation au Bélarus auprès de pays étrangers ou d'organisations internationales ou de diffuser des documents ou informations appelant à agir dans ce sens.
3. De même, la détention d'un certain nombre de figures de l'opposition à la suite de procès reposant sur des accusations douteuses confirme l'utilisation abusive du système de justice pénale à des fins politiques et le manque d'indépendance du pouvoir judiciaire, lequel a encore été affaibli par un décret qui autorise le Président Loukachenko à suspendre l'autorité des juges et à les démettre de leurs fonctions.
4. L'emprise totale du régime sur les médias publics et les obstacles de plus en plus importants rencontrés par les rares médias indépendants continuent de préoccuper l'Assemblée. Dans ce contexte, l'Assemblée salue le soutien donné par la Commission européenne à la diffusion de programmes indépendants au Bélarus, depuis l'étranger.
5. L'Assemblée rappelle également que le simple fait que le Président Loukachenko se présente aux prochaines élections soulève une question de conformité avec l'état de droit : dans son Avis n°314/2 004 sur le référendum du 17 octobre 2004 au Bélarus, la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) a affirmé que le référendum en question, qui a supprimé la limitation à deux mandats présidentiels, était contraire à la loi bélarusse ainsi qu'aux normes du Conseil de l'Europe.
6. À la lumière des observations ci-dessus, et aucune suite n'ayant été donnée aux précédentes résolutions de l'Assemblée dont, entre autres, les Résolutions 1371 (2004) sur les personnes disparues au Bélarus et 1372 (2004) sur Persécution de la presse dans la République du Bélarus, l'Assemblée estime qu'il ne peut y avoir aucun changement dans sa politique envers le régime bélarusse, et la levée de la suspension du statut d'invité spécial du Parlement bélarusse n'est actuellement pas à l'ordre du jour.
7. Cependant, dans le cas où les autorités bélarusses donneraient des signes clairs et concluants d'engagement à se rapprocher des normes du Conseil de l'Europe en matière de démocratie, de primauté du droit et de droits de l'homme, l'Assemblée serait prête à entamer les démarches nécessaires pour renouer le dialogue. A cette fin, une attention particulière sera portée à la possibilité pour tous les candidats d'avoir la même liberté de faire campagne, à l'équité générale de la campagne électorale et la conduite des procédures d'élections.
8. Dans ce contexte, l'Assemblée considère positivement, l'invitation adressée à différentes institutions internationales – y inclus l'OSCE, le BIDDH et l'Assemblée parlementaire de l'OSCE – à observer l'élection à venir.
9. L'Assemblée ne peut que saluer, comme signe d'une plus grande maturité des forces démocratiques bélarusses, la récente désignation du candidat unique des Forces démocratiques unifiées pour participer à l'élection présidentielle de 2006, et encourage ces dernières à maintenir leur unité, au-delà de leurs divergences idéologiques, après l'élection présidentielle quel qu'en soit le résultat.
10. Pour sa part, l'Assemblée s'efforcera de soutenir plus intensément la consolidation des forces démocratiques, le développement de la société civile, la diffusion d'informations pluralistes et la promotion des valeurs du Conseil de l'Europe au sein de la population bélarusse dans son ensemble. Dans ce contexte, l'Assemblée recommande à ses groupes politiques d'inviter régulièrement des représentants des

forces politiques démocratiques du Bélarus à assister à ses sessions et à d'autres manifestations organisées par l'Assemblée.

11. Enfin, dans le cadre de leurs politiques et de leurs missions respectives, le Conseil de l'Europe, l'Union européenne (UE) et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) devraient davantage partager leurs informations sur le Bélarus. Il est nécessaire de suivre une stratégie commune afin d'exercer une plus grande influence sur le processus de démocratisation dans ce pays.

12. Compte tenu de ce qui précède, l'Assemblée demande au Président Loukachenko et aux autorités du Bélarus :

12.1 de s'engager résolument sur la voie de réformes susceptibles de rapprocher le Bélarus des normes du Conseil de l'Europe dans les domaines de la démocratie pluraliste, des droits de l'homme et de la primauté du droit ;

12.2 de s'abstenir d'entraver le déroulement libre et équitable de la campagne électorale, et d'entreprendre des actions concrètes pour permettre la diffusion d'informations pluralistes ;

12.3 de veiller au plein respect des normes internationales lors des élections ;

12.4 d'écarter de la Commission électorale centrale les personnes impliquées dans les élections parlementaires et le référendum frauduleux de 2004, y compris sa présidente, Mme Lidia Yermoshina ;

12.5 de revoir la composition des commissions électorales territoriales afin de garantir la représentation égale de toutes les parties ;

12.6 d'abroger la loi « anti-révolution » ;

12.7 de permettre la libération immédiate des prisonniers politiques, notamment Andreï Klimov, Mikhaïl Marinitch, Pavel Severinets, Sergueï Skrebets et Nikolaï Statkevitch ;

12.8 de mener une enquête indépendante sur le sort des personnes disparues, comme le demande la Résolution 1371 (2004) de l'Assemblée sur les personnes disparues au Bélarus ;

12.9 de lever les conditions restrictives imposées à l'enregistrement et aux activités des partis politiques et des organisations non gouvernementales.

13. Par ailleurs, l'Assemblée réitère sa recommandation à la Fédération de Russie d'« assortir toute assistance politique financière au gouvernement du Bélarus de conditions de respect des droits de l'homme et des libertés civiles du peuple du Bélarus », comme le demande la Résolution 1455 (2005) de l'Assemblée sur le respect des obligations et engagements de la Fédération de Russie.

14. L'Assemblée appelle également les Etats membres du Conseil de l'Europe à suivre l'exemple de la Commission européenne et à accorder sans délai un soutien financier, et si nécessaire logistique, à la transmission depuis l'étranger de programmes indépendants au Bélarus, en insistant particulièrement sur la diffusion d'informations objectives sur la situation dans ce pays.

15. L'Assemblée invite l'Union européenne :

15.1 à étendre l'interdiction de visas à un plus grand nombre de dignitaires officiels du régime de Loukachenko ;

15.2 à envisager de faciliter l'obtention de visas pour les citoyens bélarusses ordinaires, et en particulier les étudiants ;

15.3 à prendre des mesures appropriées afin de localiser et de geler les comptes bancaires et autres actifs appartenant au Président Loukachenko et à d'autres personnes de son entourage.

16. En outre, l'Assemblée appelle l'OSCE à faire pression, par des moyens appropriés, sur le régime de Loukachenko afin de garantir que le Bélarus respecte les engagements découlant de son adhésion à l'OSCE.

17. Elle invite également l'Assemblée parlementaire de l'OSCE et le BIDDH à coordonner leur position concernant l'observation de l'élection présidentielle avec l'Assemblée.
18. L'Assemblée appelle le Conseil de l'Europe, l'Union européenne et l'OSCE :
 - 18.1 à améliorer leurs échanges d'informations sur le Bélarus et à encourager l'organisation d'initiatives communes ;
 - 18.2 à relancer sur des bases stables les activités de la Troïka parlementaire sur le Bélarus.
19. Enfin, l'Assemblée salue l'initiative de son Président, en coopération avec le Ministre tchèque des Affaires étrangères, d'organiser une conférence sur le Bélarus à Prague avant l'élections présidentielle et décide d'y participer.

B. Projet de recommandation

1. Rappelant sa Résolution(2006) sur la Situation au Bélarus à la veille de l'élection présidentielle, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres :

1.1 d'inscrire régulièrement à l'ordre du jour de ses groupes de rapporteurs et de travail concernés des points relatifs le Bélarus ;

1.2 d'établir, si les conditions politiques le permettent, une École d'études politiques au Bélarus ou une École d'études politiques pour les citoyens bélarusses dans un État limitrophe, membre du Conseil de l'Europe, dont l'accès soit aisé pour les Bélarusses, dans le but de promouvoir la formation d'une élite politique bélarusse et le développement d'une culture politique ;

1.3 d'établir, si les conditions politiques le permettent, un Bureau d'information du Conseil de l'Europe au Bélarus ou d'utiliser d'autres bureaux d'information existants, dans des pays limitrophes facilement accessibles aux citoyens bélarusses, pour promouvoir les valeurs du Conseil de l'Europe dans le domaine de la démocratie, de la primauté du droit et des droits de l'homme au sein de la population bélarusse ;

1.4 de soutenir la mise en place de programmes conjoints avec l'Union européenne et d'autres partenaires appropriés, dans les domaines de la démocratie, de l'état de droit et des droits de l'homme.

C. Exposé des motifs

I. Introduction

1. Le Bélarus est le seul pays d'Europe à ne pas remplir les critères d'appartenance au Conseil de l'Europe, en raison de son absence de démocratie pluraliste, de ses atteintes à l'État de droit et des violations répétées des droits de l'homme et des libertés fondamentales commises par son propre gouvernement.

2. Les Bélarusses ont élu à la présidence un homme qui allait fermement conduire le pays vers un régime autoritaire par des élections non-conformes aux normes internationales, par le contrôle de l'ensemble de l'appareil d'État, et par des violations et restrictions des libertés et les droits fondamentaux. Le Président Loukachenko s'apprête aujourd'hui à briguer un troisième mandat lors du scrutin du 19 mars 2006, quatre mois avant l'expiration de son mandat actuel.

3. Le seul fait que M. Loukachenko se présente à l'élection présidentielle soulève un problème de respect du droit : en octobre 2004, la clause constitutionnelle qui limitait à deux le nombre de mandats présidentiels a été supprimée par un référendum national qui enfreignait, selon la Commission de Venise, la loi bélarusse¹.

4. La nouveauté de ces élections réside dans le fait que, pour la première fois, les forces politiques démocratiques du Bélarus se sont accordées pour présenter un candidat unique contre le président en place, et ce bien avant la date prévue pour les élections. De même, un certain nombre de figures politiques ont respecté leur engagement à ne pas se présenter une fois un candidat unique désigné. Alexandre Milinkevitch, investi « candidat unique des forces démocratiques unifiées », peut donc s'appuyer sur un cabinet personnel, un comité de soutien et une base électorale recouvrant plusieurs partis.

5. Les autres candidats potentiels sont les suivants² :

- Valery Frolov, ancien général, chef du groupe d'opposition parlementaire « Respublika » sous la précédente législature ;
- Sergueï Gaïdoukevitch, chef du parti libéral démocrate, pro-régime ;
- Alexandre Kazouline, chef du parti social-démocrate bélarusse (*Hramada*) ;
- Zianon Pozniak, chef du parti chrétien conservateur, et
- Sergueï Skrebets, ancien chef du groupe « Respublika », actuellement en prison.

6. Au moment où nous écrivons, ces candidats potentiels sont en train de collecter les 100 000 signatures nécessaires pour participer au scrutin. C'est après le 27 janvier, lorsque cette étape sera achevée, qu'on connaîtra le nombre et l'identité des candidats. Au 17 janvier, le comité de soutien de M. Milinkevitch avait déjà recueilli le nombre de signatures nécessaires.

7. Les pouvoirs locaux ont mis sur pied 165 commissions électorales territoriales comprenant en tout plus de 2 000 membres. Elles sont censées représenter les partis politiques, les ONG ainsi que différents secteurs de la société. Cependant, certains opposants ont fortement critiqué la composition de ces commissions car les partis d'opposition n'y sont pas représentés (à la seule exception du Front populaire bélarusse, qui compte un représentant). Par ailleurs, la Commission électorale centrale (CEC) a mis en place une commission de surveillance chargée d'examiner la couverture médiatique de la campagne.

¹ Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Avis n°314/2004 sur le référendum du 17 octobre 2004 au Bélarus.

² Alexandre Voïtovitch, ancien président de l'Académie des sciences du Bélarus, a retiré sa candidature.

II. L'évolution récente au Bélarus

8. Au Bélarus, les trois instances traditionnelles du pouvoir (l'exécutif, le législatif et le judiciaire) et le quatrième pouvoir incarné par les médias ne sont pas indépendants : *de facto*, et parfois *de jure*, ces instances se trouvent sous contrôle présidentiel et sont utilisées pour perpétuer le pouvoir de Loukachenko. Le récent décret qui permet au Président de suspendre l'autorité des juges et de les démettre de leurs fonctions confirme une fois de plus cette situation : les atteintes portées par ce décret à l'indépendance de la justice rappellent beaucoup les amendements constitutionnels introduits après le référendum de 1996, qui entamaient les pouvoirs et l'indépendance du Parlement. Il semble même que dans la course à la présidence de 2006, le régime utilise sa mainmise totale sur les institutions du Bélarus pour empêcher davantage encore toute expression de dissidence politique.

i. Législation limitant la liberté d'action des forces démocratiques

9. Il existe au Bélarus un ensemble complexe de textes qui entravent, directement ou indirectement, la liberté d'action des forces démocratiques. L'exemple le plus récent en est la **loi anti-révolution**, adoptée par le parlement quelques jours à peine avant l'annonce de la date des élections, qui modifie le Code pénal. Cette loi instaure des peines d'emprisonnement pour les actes suivants :

- former des personnes à participer à des manifestations de rue ou financer une telle formation (de six mois à trois ans) ;
- donner une image déformée de la situation au Bélarus à des pays étrangers ou à des organisations internationales et leur demander d'agir contre la sécurité, la souveraineté et l'intégrité territoriale du pays ou diffuser des documents ou informations appelant à agir dans ce sens (de deux à cinq ans), et
- organiser des activités au sein d'une organisation ou fondation non gouvernementale suspendue ou interdite ou participer à de telles activités (de six mois à deux ans).

10. Il s'agit là sans conteste d'une loi destinée à ratisser large, utilisable à tout moment contre des opposants politiques ou des médias indépendants. Elle vient s'ajouter à d'autres législations, toutes adoptées par le parlement sans opposition notable de la part des députés, qui restreignent la liberté d'expression, la liberté d'association et le pluralisme en général. Parmi les textes adoptés après le référendum et les élections parlementaires de 2004, on compte ainsi :

- une loi qui érige en infraction pénale le fait, pour les partis politiques, les ONG et la société civile, de recevoir des **aides étrangères** ;
- une loi qui **oblige** les partis politiques et les ONG **à avoir leur siège dans des bâtiments publics**.

ii. Procès politiques

11. À la suite des élections parlementaires de 2004, plusieurs figures de l'opposition ont été évincées de la scène publique et condamnées à des peines de prison :

- Andreï Klimov, homme d'affaires et ancien député ;
- Mikhaïl Marinitch, ancien ambassadeur et candidat à l'élection présidentielle de 2001 ;
- Pavel Severinets, chef du Front populaire de la jeunesse, un mouvement non-inscrit ;
- Sergueï Skrebets, chef du groupe parlementaire « Respublika » ;
- Nikolaï Statkevitch, président du parti social-démocrate bélarusse (*Narodnaïa Hramada*).

12. Les procès contre ces personnalités publiques, tout comme ceux intentés à Valeri Levonevsky, Alexandre Vasiliev et beaucoup d'autres, étaient des procès politiques. Fondés sur des accusations douteuses, ils ont abouti à des condamnations disproportionnées. On peut en dire autant de la condamnation du professeur Bandajevsky, qui se trouve actuellement en liberté conditionnelle. Outre des figures politiques et des personnes ayant critiqué le régime, cette vague de procès montés a touché des hommes d'affaires et des dirigeants de grandes entreprises publiques accusés d'avoir financièrement et politiquement soutenu les forces démocratiques.

iii. *Absence d'informations pluralistes*

13. L'Assemblée, et plus récemment l'OSCE³ et Reporters sans frontières, se sont largement fait l'écho du contrôle absolu exercé par le régime sur les médias d'État et des obstacles que ne cessent de rencontrer les rares médias indépendants. Les dernières évolutions sont les suivantes :

- une nouvelle loi interdit aux organisations commerciales ainsi qu'à celles à but non lucratif d'employer les mots « national » et « biélorusse » dans leur dénomination. Cette loi a obligé de nombreuses publications à changer de titre et à se réenregistrer, avec toutes les difficultés que cela comporte ;
- le personnel, les éditeurs et les distributeurs de publications indépendantes sont victimes de harcèlement ;
- un nombre croissant de publications indépendantes sont écartées du système de distribution, qui est géré par la compagnie postale nationale.

14. L'énergie déployée sans relâche par le régime pour bâillonner le plus populaire des journaux indépendants encore existants – **Narodnaïa volia**, qui tire à 30 000 exemplaires – est symptomatique : non seulement le quotidien aurait dû changer de nom s'il s'était plié à la loi mentionnée plus haut, mais ses biens ont été saisis à l'issue d'un procès pour préjudice moral intenté par Sergueï Gaïdoukevitch, chef du parti libéral démocrate (pro-Loukachenko). La persécution de **Narodnaïa volia** se poursuit : désormais imprimé à Smolensk (en Russie), le journal a vu sa distribution bloquée à plusieurs reprises par les douanes biélorusses pour des motifs purement fallacieux.

15. L'approche de l'élections présidentielle rend encore plus décisive la question du pluralisme de l'information. À cet égard, il faut saluer comme un pas dans la bonne direction la récente décision de la Commission Européenne d'accorder une subvention de 138 000 euros à la radio **Deutsche Welle** pour quinze minutes de diffusion quotidienne au Bélarus⁴. Malgré les critiques adressées à ce projet (concernant la durée de diffusion, l'usage de la langue russe plutôt que biélorusse et le fait que l'appel d'offres ne s'adressait qu'à des médias étrangers et non biélorusses), cette initiative pourrait ouvrir la voie à d'autres projets du même type, encore mieux adaptés au public biélorusse. Dans tous les cas, elle soulève la chape de plomb sous laquelle le régime de Loukachenko tient enfermés les Biélorusses et touche au cœur du problème : l'absence d'informations pluralistes représente un obstacle majeur et permanent au démarrage du processus de démocratisation dans le pays. De même, l'accès à des programmes diffusés depuis l'étranger pourrait offrir aux Biélorusses un point de vue différent sur l'Europe, que la propagande officielle dépeint comme pauvre, désunie et politiquement instable.

iv. *Augmentation des pouvoirs de la police et des services de renseignement*

16. Depuis l'adoption d'amendements législatifs à la mi-mai, les agents du KGB ont le droit de pénétrer chez un particulier sans mandat de perquisition, de placer les appels téléphoniques sur écoute et d'infiltrer les entreprises en se faisant passer pour des employés. En outre, la loi anti-révolution autorise la police à détenir jusqu'à dix jours sans inculpation les personnes soupçonnées de terrorisme ou de dégradations intentionnelles.

III. **Situation des forces démocratiques**

17. Il n'y a ni opposition (même modérée), ni parlementaires indépendants dans l'actuel parlement biélorusse. À ce sujet, rappelons que les observateurs de l'OSCE ont conclu que les élections parlementaires de 2004 avaient « *enfreint de façon significative les normes internationales*⁵ ». En outre, Lidia Yermoshina, présidente de la Commission électorale centrale, fait l'objet d'une interdiction de visa de la part de l'UE pour « *sa responsabilité dans les élections parlementaires et le référendum frauduleux d'octobre 2004*⁶ ».

³ OSCE, Représentant pour la liberté des médias, « Bélarus : observations et recommandations », 10 mars 2005

⁴ <http://www.delblr.cec.eu.int/site/page1885.html>

⁵ Mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH, Rapport final, République du Bélarus, élections parlementaires d'octobre 2004.

⁶ Positions communes 2004/848 PESD et 2005/666 PESD.

18. Les forces démocratiques sont donc contraintes d'agir en dehors de l'instance parlementaire et parfois même dans l'illégalité, étant donné les conditions restrictives imposées par la loi. Il existe un grand nombre de partis politiques, mais aussi des organisations de jeunesse et d'ONG. Au cours des derniers mois, une grande vague de répression s'est abattue sur les étudiants et les organisations de jeunesse : de plus en plus de militants sont arrêtés, harcelés par les forces de sécurité ou exclus des établissements scolaires et des universités en raison de leurs opinions politiques. Entre autres associations, l'Union des Polonais a été particulièrement visée par le régime, soumise à différentes formes de harcèlement qui ont entraîné des tensions diplomatiques avec la Pologne.

19. Les forces démocratiques biélorusses ont souvent été critiquées pour leur grande division. C'est donc le signe d'une maturité nouvelle que la désignation début octobre 2005, par un Congrès des forces démocratiques réuni à Minsk et représentant tout le pays, de M. Alexandre Milinkevitch comme candidat unique d'opposition pour le scrutin présidentiel de 2006. Sa tâche s'annonce très difficile, compte tenu notamment de la mainmise du régime sur l'information. C'est pourquoi M. Milinkevitch veut faire campagne « *en délivrant le message directement chez les électeurs*⁷ », malgré le harcèlement et les embûches que lui opposent les autorités. Son principal objectif est de « *ramener le Bélarus dans le camp des pays civilisés* » en rétablissant l'indépendance des trois instances du pouvoir, en instaurant la liberté de la presse et en amorçant des réformes économiques. En politique étrangère, le candidat unique entend briser l'isolement infligé au pays par le régime et améliorer la coopération avec les organisations européennes, tout en conservant de bonnes relations avec la Russie.

20. Malgré l'avancée que constitue le choix d'un candidat unique pour le scrutin présidentiel, les forces démocratiques du Bélarus restent faibles, divisées et peu soutenues. Pour remédier à cette situation, la campagne électorale de M. Milinkevitch ne devrait pas se concentrer que sur les élections à venir : plus important encore, elle représente une chance d'améliorer l'image et la visibilité des forces démocratiques dans l'ensemble de la population et de dénoncer la véritable nature du régime de Loukachenko.

21. En outre, malgré des progrès indéniables, il est essentiel que les forces démocratiques biélorusses se renforcent et acquièrent davantage de maturité afin de négocier l'après-élection et de se présenter, aux yeux de l'électorat biélorusse et des acteurs internationaux, comme une alternative viable, solide, cohérente et durable au régime en place. Une stratégie post-électorale fondée sur l'unité est nécessaire pour faire en sorte que les forces démocratiques continuent à faire pression sur le régime et à catalyser le soutien de la communauté internationale.

22. Le renforcement des forces démocratiques biélorusses devrait être encouragé et soutenu de l'extérieur, en dépit des tentatives du régime pour rendre illégaux les financements et les soutiens en provenance de l'étranger, à travers des contacts avec des forces démocratiques, des États et des organisations aux positions proches des leurs.

IV. Place du Bélarus dans la nouvelle Europe

23. Au cours des dernières années, la situation politique du Bélarus a changé. D'une part, depuis le dernier élargissement de l'UE, le Bélarus est devenu un pays voisin de l'UE et la nature non démocratique de son régime a pris une place majeure parmi les préoccupations politiques de l'Union, en raison notamment de la pression des nouveaux États membres. D'autre part, à la suite de la « révolution des roses » en Géorgie et de la « révolution orange » en Ukraine, l'importance stratégique du Bélarus pour la Fédération de Russie s'est accrue, avant tout dans des domaines comme les communications, le transport d'énergie, la défense et l'accès à Kaliningrad.

24. Bien que « spéciales », les relations entre le régime de Loukachenko et la Fédération de Russie ne sont pas aussi simples qu'elles peuvent paraître à première vue, comme le montre la lenteur de la mise en place de l'union entre les deux pays. Il est certain, cependant, que la Fédération de Russie est actuellement l'acteur qui détient les moyens de pression les plus décisifs pour obtenir un assouplissement du régime. À cet égard, l'Assemblée a explicitement appelé la Russie à « *assortir toute assistance politique financière au gouvernement [du Bélarus] de conditions de respect des droits de l'homme et des libertés civiles du peuple du Bélarus*⁸. »

⁷ Interview à Radio Free Europe, 3 octobre 2005.

⁸ Résolution 1455 (2005) sur le respect des obligations et engagements de la Fédération de Russie.

25. En général, à l'exception de la Fédération de Russie, les États européens adoptent envers le Bélarus une approche fondée sur deux grands principes :

- éviter tout contact avec les hauts responsables bélarusses, pour montrer que le comportement non démocratique des dirigeants actuels n'est pas toléré et ne pas risquer que le régime présente ces contacts au peuple bélarusse comme une caution de la part de la communauté internationale ;
- soutenir la société civile et les forces démocratiques du pays.

26. Cependant, il est intéressant de noter que si les performances économiques du Bélarus dépendent fortement des relations spéciales du pays avec la Fédération de Russie⁹, le volume des échanges entre le Bélarus et l'UE est en augmentation. Par ailleurs, le Programme de développement social et économique de la République du Bélarus pour 2006-2010 préconise une intensification de la coopération économique et commerciale avec les nouveaux membres de l'UE, appelant même à la création d'une zone économique européenne commune où les biens et les personnes circuleraient librement.

27. Ce Programme garde le silence sur les critiques ouvertes dont le régime fait l'objet de la part de toutes les institutions de l'UE ; il ignore également les déclarations répétées de la Banque européenne de reconstruction et de développement (BERD), selon lesquelles elle ne pourra utiliser « *tout l'éventail de ses moyens d'investissement et de prêt au Bélarus, pour financer des projets aussi bien dans le secteur public que dans celui des entreprises publiques-privées* » que si le pays remplit de façon décisive et démontrable certains critères politiques et économiques¹⁰. Son contenu semble indiquer, cependant, que dans le cas où le régime de Loukachenko rechercherait des partenaires économiques à l'Ouest, l'UE disposerait de forts moyens de pression pour demander des réformes politiques.

V. Les organisations internationales et le Bélarus : un seul objectif, plusieurs stratégies

28. Sur le plan européen, trois organisations s'intéressent particulièrement au développement de la démocratie au Bélarus : le Conseil de l'Europe, l'UE et l'OSCE. Toutes trois critiquent ouvertement le régime pour sa nature non démocratique et la médiocrité de son bilan en matière de droits de l'homme. Elles ont cependant des approches différentes concernant le dialogue avec les autorités bélarusses. Malheureusement, aucune des ces approches n'a réussi à influencer de façon décisive la situation dans le pays.

i. L'APCE et le Conseil de l'Europe

29. Le Bélarus a demandé son adhésion au Conseil de l'Europe en 1993 et l'Assemblée parlementaire lui a accordé le statut d'invité spécial. Après le référendum de 1996, qui a accru les pouvoirs du Président aux dépens du parlement, la demande d'adhésion du Bélarus a été gelée. En 1997, l'Assemblée a suspendu le statut d'invité spécial de la délégation parlementaire bélarusse, décision confirmée à plusieurs reprises par la suite, le plus récemment en avril 2004.

30. La décision de « suspendre » plutôt que de « retirer » le statut d'invité spécial était motivée par la volonté de l'Assemblée « *de maintenir des contacts et de soutenir toute évolution positive* » au Bélarus¹¹. En avril 2004, cependant, l'Assemblée a décidé que même la participation informelle de parlementaires bélarusses aux sessions de l'Assemblée serait inopportune du moment qu'aucune enquête sérieuse ne serait menée concernant le sort des personnes disparues¹². En avril 2005, le Bureau de l'Assemblée a recommandé aux groupes politiques d'inviter des représentants des forces politiques démocratiques bélarusses à assister aux parties de sessions de l'Assemblée.

31. Ainsi, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe n'entretient pas de relations stables avec le parlement bélarusse et privilégie les contacts avec les forces démocratiques de ce pays. Sur le plan intergouvernemental, des relations de travail limitées existent entre le Conseil de l'Europe et les autorités bélarusses, puisque le Bélarus est partie à la Convention culturelle européenne et possède le statut d'observateur auprès de la Commission de Venise.

⁹ Non seulement la Russie est le principal débouché des exportations du Bélarus, mais elle lui fournit de l'énergie à prix réduit.

¹⁰ Cf. www.ebrd.com/country/country/belarus/index.htm

¹¹ Communiqué de presse de l'APCE, la suspension du Bélarus, réf. 11(97)

¹² Résolution 1371 (2004) sur les personnes disparues au Bélarus, paragraphe 12

ii. *L'Union européenne*

32. La politique de l'Union européenne envers le Bélarus obéit elle aussi aux deux principes cités plus haut. La Commission européenne a consacré de fortes sommes au soutien à la société civile et à la démocratisation, ainsi qu'à l'aide humanitaire aux victimes de l'accident de Tchernobyl : 222 millions d'euros au total depuis 1991. Pour la période 2005-2006, l'aide fournie dans le cadre de la **Politique européenne de voisinage** (PEV) est passée d'environ 10 à 12 millions d'euros par an¹³, des fonds qui seront alloués à travers l'Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme, l'Instrument de coopération décentralisée – récemment ouvert au Bélarus – et le programme Tacis.

33. En ce qui concerne la politique d'isolement du régime, il faut signaler que l'Union européenne a instauré une **interdiction de visas** à l'encontre des personnes ayant fait entrave au bon fonctionnement de la justice dans les affaires de disparitions de 1999 et 2000¹⁴. Cette interdiction de visas, qui impose aux États membres de l'UE de faire le nécessaire pour empêcher l'entrée ou le passage sur leur territoire des personnes concernées, a ultérieurement été étendue aux personnes impliquées dans les élections et le référendum frauduleux du 17 octobre 2004 et dans la répression des manifestations pacifiques qui ont suivi¹⁵.

34. Par ailleurs, la Commission a récemment annoncé sa décision d'ouvrir une **délégation** au Bélarus. Cela pourrait contribuer fortement à accroître la visibilité des institutions de l'UE, tout en créant une nouvelle base permettant de suivre la situation politique au Bélarus et d'améliorer la circulation des informations.

iii. *L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et son Assemblée parlementaire*

35. Le Bélarus est membre de l'OSCE depuis 1992. Comme on le sait, l'OSCE n'impose aucune condition au moment de l'adhésion en termes de démocratie, de défense des droits de l'homme et de respect de l'État de droit. En adhérant, cependant, les États prennent une série d'engagements qu'ils devront tenir, notamment garantir le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, veiller à ce que la volonté du peuple s'exprime régulièrement à travers des élections libres et équitables et respecter l'État de droit.

36. Les relations entre l'OSCE et le Bélarus ont parfois été tendues, au point que l'organisation a dû fermer sa représentation dans le pays. A la suite d'un Mémoire d'entente entre les parties, un **Bureau de l'OSCE** a réouvert à Minsk en 2003. De toutes les organisations européennes, l'OSCE est donc la mieux placée pour recueillir des informations de première main sur la situation dans le pays, même si le Bureau de Minsk a tendance à rester très discret.

37. Les parlementaires bélarusses siègent à l'**Assemblée parlementaire de l'OSCE**. Après les élections parlementaires de 2004, la nouvelle délégation bélarusse a signé une déclaration par laquelle elle acceptait l'organisation au Bélarus d'une série de séminaires sur des questions telles que la démocratie parlementaire. Ces séminaires n'ont jamais eu lieu.

VI. Conclusions et recommandations

38. À la lumière des observations ci-dessus, les principales conclusions à tirer sont les suivantes :

i. *concernant les élections à venir :*

39. Le potentiel que l'élection présidentielle de 2006 apporte un changement démocratique est limité :

- toutes les instances de l'État sont utilisées pour perpétuer le pouvoir du Président actuel et de son entourage ;
- les médias publics sont contrôlés par le régime et la population n'a accès à pratiquement aucune source d'informations indépendante ;
- les activités des forces démocratiques se heurtent à des obstacles légaux, judiciaires et pratiques ;

¹³ Discours de Benita Ferrero-Waldner, Atelier sur la coordination de l'assistance au Bélarus, Vilnius, 18 mars 2005.

¹⁴ Position commune 2004/661 PESC

¹⁵ Positions communes 2004/848 PESC et 2005/666 PESC. À ce jour, les personnes concernées par l'interdiction de visas sont au nombre de six.

- même la date des élections, que beaucoup attendaient pour l'été ou l'automne 2006, a été avancée, ce qui limite l'impact potentiel de la campagne de l'opposition et de la diffusion de programmes indépendants depuis l'étranger ;
- le Président Loukachenko va se présenter pour un troisième mandat bien que cela soit contraire à la loi.

40. Dans ces circonstances, les chances que les élections se déroulent de façon libre et équitable sont aussi faibles.

41. Cependant, il ne faudrait pas sous-estimer l'importance des élections à venir pour faire progresser la démocratie au Bélarus :

- l'unité atteinte par l'opposition pour désigner un candidat unique est un fait positif, qui pourrait avoir d'importantes conséquences si cette unité se maintient après les élections, au-delà des divergences idéologiques ;
- le candidat de l'opposition a une chance unique de faire avancer la cause de la démocratie auprès de l'électorat et d'accroître la visibilité des forces démocratiques ;
- la communauté internationale montre de plus en plus d'intérêt pour le soutien au processus démocratique au Bélarus, d'une part en réaction au durcissement de la répression interne, d'autre part en raison du dernier élargissement de l'UE, qui a fait entrer dans l'UE plusieurs voisins du Bélarus et a fait de ce dernier un nouveau voisin de l'Union. Il faut espérer que les élections à venir réussiront à catalyser les efforts de la communauté internationale, jusque là dispersés et non coordonnés ;
- la communauté internationale a identifié le manque d'accès à des informations pluralistes comme l'une des principales entraves au démarrage du processus de démocratisation au Bélarus. Permettre aux Bélarusses d'accéder à des programmes indépendants diffusés depuis l'étranger est désormais une priorité pour les principaux donateurs. Une telle mesure, si elle est maintenue, pourrait avoir un impact positif sur le développement d'une opinion publique bien informée.

42. Étant donné la participation de candidats démocratiques, il est essentiel que des observateurs indépendants – notamment l'OSCE/BIDDH – évaluent la conformité des élections à venir avec les normes internationales. À cet égard, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe devrait tenter d'assurer une présence au cours des élections en dépêchant certains de ses membres, sous l'égide de l'OSCE/BIDDH ;

ii. concernant le soutien à la démocratisation au Bélarus :

43. L'Assemblée devrait considérer comme une priorité le développement de la démocratie au Bélarus. Elle devrait donc :

- intensifier ses contacts et activités avec les forces démocratiques bélarusses et les inviter, à travers ses groupes politiques, à participer aux sessions de l'Assemblée et à d'autres événements ;
- s'efforcer d'organiser des manifestations visibles sur le développement de la démocratie au Bélarus en vue de stimuler le débat politique et de sensibiliser le grand public. Dans ce contexte, l'Assemblée salue l'initiative de son Président, en coopération avec le Ministre tchèque des Affaires étrangères, d'organiser une conférence sur le Bélarus à Prague avant l'élection présidentielle, et encourage ses commissions concernées à prendre part à cette conférence ou à y envoyer des représentants ;
- appeler le Comité des Ministres à intensifier les activités du Conseil de l'Europe à l'attention des citoyens bélarusses dans les domaines du renforcement de la société civile, des médias, des droits de l'homme et de la jeunesse ;
- appeler le Comité des Ministres à mettre en place une structure d'information du Conseil de l'Europe qui emploierait du personnel bélarusse et fournirait une documentation en bélarusse sur le Conseil de l'Europe et ses valeurs, structure située si nécessaire hors du Bélarus, mais près de la frontière.

44. Par ailleurs, les pressions internationales pourraient s'avérer plus efficaces si elles étaient mieux coordonnées. Ainsi,

- dans le cadre de leurs différents mandats et dispositifs, le Conseil de l'Europe, l'UE et l'OSCE devraient accentuer leur coopération concernant le Bélarus, par un meilleur partage des informations et l'organisation d'initiatives ou de manifestations communes ;

- dans ce contexte, la Troïka parlementaire sur le Bélarus, formée de la Sous-Commission de l'APCE sur le Bélarus, de la Délégation du PE pour les relations avec le Bélarus et du Groupe de travail ad hoc de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, devrait reprendre ses activités et mener des actions concrètes ;
- à court et à moyen terme, les activités de la Troïka devraient se concentrer sur l' élection présidentielle de 2006, les élections parlementaires de 2008 et leurs conséquences ;

45. en outre, l'Union européenne devrait être invitée :

- dans le cadre de ses compétences en matière de politique de l'immigration et des visas, à envisager de dispenser de visas les citoyens bélarusses, et en particulier les étudiants ;
- à étendre l'interdiction de visas à un plus grand nombre de Bélarusses participant activement au régime, et
- à prendre des mesures appropriées pour localiser et geler les comptes bancaires et autres actifs appartenant au président Loukachenko ;

iii. concernant la stratégie de l'Assemblée envers le régime de Loukachenko :

46. compte tenu des évolutions récentes au Bélarus et aucune suite n'ayant été donnée aux précédentes recommandations de l'Assemblée, il ne peut y avoir aucun changement dans la politique de l'Assemblée envers le régime de Loukachenko et le statut d'invité spécial ne peut être rétabli.

47. Cependant, dans le cas où le régime reviendrait sur sa politique actuelle et donnerait des signes clairs et concluants d'engagement à se rapprocher des normes du Conseil de l'Europe, l'Assemblée devrait être prête à renouer le dialogue de façon appropriée. Dans cette perspective, la conformité des élections à venir avec les normes internationales sera un facteur important à prendre en compte.

Commission chargée du rapport : Commission des questions politiques

Renvoi en commission : Renvoi 3169, 23.01.06,

Projets de Résolution et de Recommandation adoptés le 24.01.06.

Membres de la commission : M. Abdülkadir **Ateş** (Président), M. Konstantion **Kosachev** (Vice-Président), M. Zsolt **Németh** (Vice-Président), M. Giorgi **Bokeria** (Vice-Président), Mme. Birgir Ármannsson, M. Giuseppe Arzilli, M. Claudio **Azzolini**, M. Miroslav **Beneš**, M. Radu-Mircea **Berceanu**, M. Gerardo Bianco, M. Alexandër **Biberaj**, M. Luc Van den Brande (remplaçant : Mr Karim **van Overmeire**), Mme Beáta **Brestenká**, Mme Anna **Čurdová**, M. Noel **Davern**, M. Michel Dreyfus-Schmidt, M. Adri Duivesteijn (remplaçant : M. Frans **Timmermans**), Mme Josette Durrieu, M. Mikko **Elo**, M. Joan Albert **Farré Santuré**, M. Per-Kristian **Foss**, M. Jean-Charles Gardetto, M. Charles Goerens, M. Daniel Goulet, M. Andreas Gross, M. Jean-Pol **Henry**, M. Joachim **Hörster**, M. Ali Huseynov, M. Renzo Innocenti, M. Ivan **Ivanovski**, M. Tadeusz Iwiński, M. Elmir Jahić (remplaçant : M. Sead **Avdić**), M. Ljubiša Jovašević (remplaçant : M. Ivan **Brajović**), M. Ivan **Kalezić**, M. Oleksandr Karpov, M. Oskars **Kastēns**, M. Yuriy Kostenko, Mme Darja **Lavtižar-Bebler**, M. Göran **Lindblad**, M. Younal **Loutfi**, M. Mikhail Margelov, M. Tomasz Markowski, M. Dick Marty, M. Frano Matušić, M. Murat **Mercan**, M. Jean-Claude **Mignon**, M. Marko **Mihkelson**, Mme Nadezhda **Mikhailova**, M. João Bosco Mota Amaral, Mme Natalia Narochnitskaya, Mme Carina **Ohlsson**, M. Boris Oliynyk, M. Theodoros **Pangalos**, Mme Elsa **Papadimitriou**, M. Christos **Pourgourides**, M. Gordon Prentice (remplaçant : Mr John **Austin**), M. Gabino Puche, M. Lluís Maria de Puig, M. Jeffrey Pullicino Orlando (remplaçant : M. Léo **Brincat**), Lord Russell-Johnston (remplaçante : Baroness **Knight**), M. Peter Schieder, M. Ingo Schmitt, Mme Juana Serna, M. Adrian Severin, Mme Hanne Severinsen, M. Samad Seyidov (remplaçant : Mme Gultakin **Hajiyeva**), M. Leonid **Slutsky**, M. Michael Spindelegger, M. Rainer **Steenblock**, M. Zoltán **Szabó**, Baroness Taylor of Bolton (remplaçant : Lord **Tomlinson**), M. Mehmet **Tekelioğlu**, M. Tigran Torosyan, M. José **Vera Jardim**, Mme Biruté **Vesaitė**, M. Varujan **Vosganian**, M. David **Wilshire**, M. Bart **van Winsen**, M. Wolfgang **Wodarg**, Mme Renate Wohlwend (remplacante : Mme Doris **Frommelt**), M. Marco Zacchera (remplaçant : M. Italo **Bocchino**), M. Krzysztof Zaremba.

Ex-officio: MM. Mátyás **Eörsi**, Mats Einarsson,

N.B. : Les noms des membres qui ont pris part à la réunion sont imprimés en **caractères gras**

Chef du Secrétariat : M. Perin

Secrétaires de la Commission : Mme Nachilo, M. Chevtchenko, Mme Sirtori-Milner