



Strasbourg, le 25 octobre 2004

CDL-AD(2004)029

Avis n° 314/2004

or. angl.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

AVIS
SUR LE REFERENDUM DU 17 OCTOBRE 2004
EN BELARUS

Adopté par la Commission de Venise
lors de la 60^e Session plénière
(Venise, 8 et 9 octobre 2004)

sur la base des observations de

M. Sergio BARTOLE (Membre suppléant, Italie)
M. Matthew RUSSELL (Expert, Irlande)

Introduction

1. Le Président de l'Assemblée parlementaire, dans sa lettre du 4 octobre 2004, a demandé à la Commission de Venise de donner d'urgence, lors de sa prochaine session plénière les 8 et 9 octobre 2004, un avis sur la compatibilité avec les normes du Conseil de l'Europe du référendum prévu au Bélarus.

2. Ce référendum se tiendra au Bélarus le 17 octobre 2004, à l'initiative du Président de ce pays, Alexander Lukashenko, qui l'a demandé par voie de décret promulgué le 7 septembre 2004. La question unique posée aux électeurs est formulée comme suit :

“Autorisez-vous le premier Président de la République du Bélarus Alexander Grigoryevich Lukashenko à présenter sa candidature aux élections présidentielles et acceptez-vous la partie 1 de l'article 81 de la Constitution de la République du Bélarus libellée en ces termes : “Le Président est élu par le peuple de la République du Bélarus pour un mandat de cinq ans, au suffrage universel direct, avec un scrutin qui se déroulera selon les principes de liberté et d'égalité et à bulletin secret” ?”

3. M. Sergio Bartole et M. Matthew Russell ont été désignés rapporteurs sur cette question. Le présent avis, sur la base de leurs commentaires, a été adopté par la Commission lors de sa 60^e session plénière (Venise, 8-9 octobre 2004).

Formulation de la question objet du référendum

4. La proposition soumise au peuple par voie de référendum suscite plusieurs objections très sérieuses. En l'analysant, il convient tout d'abord de tenir compte que, même si officiellement le référendum pose une seule question à laquelle répondre par “oui” ou par “non”, en réalité, la proposition se compose de deux questions bien distinctes :

a) L'actuel Président du Bélarus, M. Lukashenko, doit-il être autorisé à se porter candidat aux prochaines élections présidentielles au Bélarus (alors qu'il en est déjà à son deuxième mandat et que la Constitution du Bélarus interdit explicitement à toute personne d'occuper plus de deux mandats présidentiels) ?

b) Faut-il amender l'article 81 de la Constitution du Bélarus en supprimant la phrase qui dispose que la même personne ne peut pas occuper la fonction de Président pendant plus de deux mandats ?

5. Le regroupement de deux sujets de consultation différents, l'un concernant une situation personnelle et l'autre proposant un amendement constitutionnel, sous la forme d'une question unique est en contradiction avec le principe de l'*unité de la matière*, tel qu'énoncé par exemple dans les *Lignes directrices sur le référendum constitutionnel à l'échelle nationale*, adoptées par la Commission de Venise en juillet 2001 (CDL-INF(2001)10, chapitre II.C.). Alors même que les électeurs sont consultés sur deux questions, ils n'ont pas le loisir de se prononcer de manière séparée et distincte sur l'une et l'autre, puisqu'ils ne peuvent donner qu'une seule réponse. Les électeurs peuvent de manière opportune manifester, à l'occasion d'une élection législative ou présidentielle, leur soutien ou non à un dirigeant politique. Le contexte d'un amendement à la Constitution n'est en aucun cas approprié pour cela. Il va de soi que faire l'amalgame entre une question portant sur un point de principe et une autre sur un point personnel ne peut que semer la confusion et empêchera les électeurs bélarusses de se forger de manière impartiale leur propre

avis sur l'important principe qui est en jeu. On peut se demander si cette façon de formuler une question objet d'un référendum est compatible avec l'article 114 du code électoral du Bélarus aux termes duquel "*la question (projet de décision) soumise au peuple par voie de référendum est rédigée par le groupe d'initiative de manière claire et précise pour qu'il soit possible d'y répondre sans ambiguïté*". Cette disposition, qui figure dans un article du code électoral applicable aux référendums sur la base d'initiatives populaires, a pour objectif de protéger l'exercice de la liberté de vote des électeurs et doit donc s'appliquer *mutatis mutandis* aux référendums organisés à l'initiative du Président.

6. En outre, la formulation même de la question est des plus retorses. En effet, il serait difficile de proposer une rédaction plus opaque. La question qui va être posée aux électeurs (dont la plupart ne sont probablement pas familiers avec l'article 81 dans son libellé actuel) ne reprend pas explicitement la disposition que l'on envisage de supprimer de la Constitution et ne mentionne même pas qu'une disposition de la Constitution en vigueur pourrait être amendée. Le discours du Président qui accompagnait le décret manque tout autant de franchise. L'intolérance du régime actuel face à la critique ainsi que les restrictions permanentes appliquées aux médias et à la liberté d'expression dans la République font qu'il est hautement improbable que l'électorat soit en mesure de disposer, avant le référendum, d'une analyse équilibrée de l'amendement proposé.

La question relative à la position de M. Lukashenko en matière électorale

7. L'article 78 de la Constitution du Bélarus laisse à la loi le soin de fixer "*la liste des questions qui ne peuvent être soumises à référendum*". L'article 112 du code électoral de la République du Bélarus prévoit que :

"Les questions suivantes ne doivent pas être soumises au référendum républicain :

[...]

toute question relative à l'élection et à la révocation du Président de la République du Bélarus et à la prise ou cessation de fonctions de responsables dont la nomination ou la révocation relèvent de la compétence du Président de la République du Bélarus et des Chambres de l'Assemblée nationale de la République du Bélarus ; [...]"

La question concernant la possibilité pour M. Lukashenko de briguer un nouveau mandat lors des prochaines élections va directement et clairement à l'encontre de cette disposition législative. Elle ne peut donc pas faire l'objet d'un référendum. Même si le Parlement décidait maintenant, à la dernière minute, de modifier le code électoral afin de satisfaire les souhaits du Président, il n'en reste pas moins que le fait que le Président ait déclenché le référendum à un moment où cet acte était illégal témoigne de son mépris à l'égard du Parlement et de l'Etat de droit.

8. De plus, la question vise à accorder un privilège personnel à une personne précise et unique et entre donc en conflit avec le principe de l'égalité, tel qu'il est énoncé à l'article 22 de la Constitution du Bélarus qui dispose que "*tous sont égaux devant la loi et bénéficient sans aucune discrimination de l'égalité dans la protection de leurs droits et intérêts légitimes*".

9. Qui plus est, un référendum ne saurait exonérer les organes et les institutions de l'Etat du respect de la Constitution, telle qu'existante avant l'entrée en vigueur de l'amendement constitutionnel objet du référendum, comme l'indique clairement l'article 137 de la Constitution aux termes duquel "*la Constitution est le droit suprême. Les lois, décrets, ordonnances et autres*

instruments des organes de l'Etat sont édictés sur la base et en vertu de la Constitution de la République du Bélarus”.

10. Enfin, il est frappant de noter que le Président n'hésite pas à user des prérogatives que lui confère sa fonction de haut rang pour promouvoir une cause purement personnelle. Le conflit d'intérêts ne fait aucun doute. Le serment qu'il a prêté lors de son entrée en fonction en vertu de l'article 83 de la Constitution lui fait obligation de servir les intérêts du peuple bélarusse et de ne pas utiliser sa position à des fins personnelles.

La question concernant l'amendement constitutionnel

11. En vertu de l'article 140 de la Constitution, *“la Constitution peut être amendée ou complétée par voie de référendum. [...] Les titres I, II, IV, VIII de la Constitution peuvent être amendés seulement par voie de référendum”*. Un référendum est donc en principe le moyen adéquat pour amender l'article 81 de la Constitution (puisque celui-ci relève du titre IV).

12. Toutefois, l'amendement constitutionnel spécifique visé par ce référendum semble tout à fait contre-indiqué puisque s'il est adopté, il aura pour effet de supprimer toute restriction du nombre de mandats consécutifs qu'un Président peut remplir. Dans les démocraties à présidence forte, un système constitutionnel de contre-pouvoirs est une garantie contre l'arbitraire dans l'exercice des fonctions présidentielles, le mandat présidentiel étant de toute façon limité. En règle générale, les Constitutions des pays démocratiques dotés de systèmes de gouvernement présidentiels, comme on en trouve en particulier en Amérique latine, soit interdisent la réélection immédiate d'un Président sortant soit limitent la fonction présidentielle à deux mandats consécutifs ; tel est le cas de la Constitution actuellement en vigueur au Bélarus. Même les démocraties où les fonctions présidentielles sont largement honorifiques ont tendance à limiter la possibilité d'enchaîner les mandats. Que ce soit les anciennes démocraties ou les nouvelles (les Républiques d'Albanie, d'Arménie, d'Afrique du Sud, de Lituanie, de Pologne, de Russie ou d'Ukraine par exemple), toutes reconnaissent qu'il n'est pas souhaitable que la fonction présidentielle puisse faire l'objet de mandats illimités.

13. Au Bélarus, où l'équilibre des pouvoirs entre les organes du gouvernement est faussé et où le Président concentre une bonne partie du pouvoir¹, il n'est certainement pas souhaitable de créer un système dans lequel le déséquilibre des pouvoirs est effectivement institutionnalisé en la personne de l'actuel Président sortant.

Le libre exercice du droit de vote par le peuple bélarusse

14. Dans une démocratie qui fonctionne, le pouvoir appartient au peuple et c'est à celui-ci qu'il incombe de décider de se doter d'une loi fondamentale dans les termes qu'il souhaite ; cependant, cela présuppose que la population ait fait son choix à la suite d'un large débat public au cours duquel tous les points de vue ont pu s'exprimer librement et que les médias n'aient été soumis à aucune restriction. Dans ce contexte, la Commission ne peut pas ignorer la situation qui règne au Bélarus, où l'on constate de graves lacunes dans les libertés inhérentes à une société démocratique normale, notamment la liberté d'expression. Au Bélarus, les membres de l'opposition, d'associations publiques et de groupes de défense des droits de l'homme sont constamment victimes d'intimidations et de harcèlements (ces faits étant largement attestés). Le

¹ Voir l'avis de la Commission de Venise sur les amendements constitutionnels introduits par référendum à l'initiative du Président Lukashenko en 1996, tel qu'il figure dans le document CDL-INF(1996)008.

Comité des droits de l'homme des Nations Unies en avril 2003 et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en avril 2004 ont jugé qu'il était nécessaire de demander une enquête indépendante sur la disparition forcée d'un certain nombre de personnes et l'implication présumée de membres des forces de l'ordre dans ces disparitions et dans l'étouffement de ces affaires. Aucune enquête de ce type n'a été menée.

15. A cet égard, il convient de rappeler que le rapport de la mission d'observation de l'OSCE/BIDDH sur les élections présidentielles qui se sont tenues en septembre 2001, bien qu'ayant noté des aspects positifs au Bélarus, en particulier en ce qui concerne la sensibilisation populaire à la démocratie, a conclu que le processus électoral n'avait pas respecté les engagements de l'OSCE en faveur des élections démocratiques, formulés dans le document de Copenhague de 1990, ni les normes du Conseil de l'Europe. La mission a constaté que durant les mois précédant le scrutin, les conditions qui régnaient au Bélarus étaient telles que la procédure électorale ne pouvait aboutir à des élections libres, justes, équitables, transparentes et responsables. En juin 2004, une mission d'évaluation des besoins menée par l'OSCE/BIDDH s'est rendue au Bélarus. Elle a relevé une inquiétude et une méfiance très fortes au sein des représentants de l'opposition et de la société civile en ce qui concerne le processus électoral pour les élections législatives à venir. Le référendum revêtant une grande importance à titre personnel pour le Président, on ne peut que se demander avec inquiétude s'il sera véritablement libre et équitable.

Conclusions

16. Comme expliqué ci-dessus, la question soumise au peuple par voie de référendum soulève un certain nombre d'objections ; notamment :

- elle est en partie en contradiction directe avec la législation électorale ;
- elle associe un privilège illicite en faveur d'une seule personne et une question de grande importance générale ;
- si le "oui" l'emportait, cela ne ferait qu'aggraver le déficit démocratique dans un pays déjà caractérisé par les pouvoirs excessifs du Président qui ne sont contrebalancés par aucun système adéquat de contre-pouvoirs ;
- on peut légitimement craindre qu'il ne soit pas possible de procéder à un scrutin libre et équitable.

17. Ces craintes et objections auraient pu, en partie du moins, être facilement évitées si le Président avait limité le référendum à la question constitutionnelle et différé sa candidature à un troisième mandat. Le fait qu'il ait choisi de procéder comme il l'a fait, en ajoutant à la question objet du référendum un élément personnel de toute évidence illégal, montre une conception du fonctionnement de l'Etat qui est en contradiction directe avec les normes démocratiques européennes. Le Président du Bélarus semble agir en partant du principe qu'un plébiscite en sa faveur de la part du peuple bélarusse l'exonèrerait de toute obligation de se plier aux règles constitutionnelles et légales en vigueur dans son pays.