

**Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, Examen périodique universel  
(EPU)**

**Etat examiné:  
BELARUS**

**Troisième cycle  
36e session (avril - mai 2020)**

**Rapport alternatif conjoint :  
Liberté d'association et conditions juridiques pour les organisations de la société  
civile au Bélarus**

**le 3 octobre 2019**

**Préparé par la coalition des OSC bélarussiennes :**



**L'Assemblée des organisations non gouvernementales pro-démocratiques du Bélarus** est la plus grande coalition des OSC au Bélarus, qui promeut le développement de la démocratie et de l'Etat de droit. L'Assemblée a été fondée en 1997 et regroupe aujourd'hui plus de 300 OSC. L'Etat ayant refusé à trois reprises l'enregistrement de l'Assemblée, elle est actuellement enregistrée à l'étranger, en Lituanie voisine.

Site : <http://belngo.info/>

Contacts : [ngo@belngo.info](mailto:ngo@belngo.info)



**Le centre de transformation juridique Lawtrend** est une organisation à but non lucratif dont le but est de promouvoir la culture juridique, d'organiser des activités d'éducation, d'analyse et de recherche dans le domaine du droit. L'organisation est enregistrée et a son siège à Minsk, Bélarus.

Site : <http://www.lawtrend.org/>

Contacts : [infolawtrend@gmail.com](mailto:infolawtrend@gmail.com)

## Introduction

Le présent rapport s'appuie sur l'expérience de **l'Assemblée des organisations non gouvernementales pro-démocratiques du Bélarus** et du Centre de transformation juridique *Lawtrend* dans le domaine des consultations *pro bono* sur les questions juridiques et organisationnelles, y compris l'expérience des litiges et de défense des intérêts (voir aperçus annuels de supervision dans les annexes 1 à 4). Les auteurs remercient les collègues du Centre européen pour la législation à but non lucratif (**European Center for Not-for-Profit Law Stichting - ECNL**) pour la méthodologie d'évaluation du développement de la société civile, qui a été développée dans le cadre du projet « *Monitoring Progress, Empowering Action* » pour exercer une supervision régionale régulière de l'environnement pour les OSC dans la région du Partenariat oriental (ce produit est disponible ici : <https://CSOMeter.info/>).

[CSO Meter](#) soutient la surveillance de l'environnement dans lequel opèrent les OSC et inclut un ensemble de normes et d'indicateurs dans 10 domaines pour mesurer à la fois la législation et la pratique.

**Dans le domaine de la réglementation juridique et du renforcement de la coopération entre Etat et OSC le Bélarus, au cours des dernières années, a connu une tendance de passer de la confrontation à la coopération. Cependant, lorsqu'il y a eu des cas d'augmentation de l'activité de protestation, cela a conduit à des répressions ciblant les OSC qui étaient engagées dans l'organisation ou dans la participation aux manifestations.**

Dans le cadre du second cycle de l'EPU concernant le Bélarus (2015) un certain nombre de recommandations sur la liberté d'association et les conditions juridique pour les OSC ont été adressées au gouvernement bélarussien (129.66, 129.70, 129.71, 129.72, 129.73, 129.74, 129.82, 129.83, 129.84, 129.86, 129.87, 129.88). Certaines de ces recommandations ont été acceptées par le Bélarus (recommandations du Saint-Siège, du Costa Rica, de l'Allemagne, de l'Australie, de la République tchèque, du Canada, du Danemark, des États-Unis, de la Hongrie, du Luxembourg, de la Roumanie et de la Belgique). Comme indiqué dans les évaluations et les conclusions ci-dessous, les progrès réalisés dans la mise en œuvre de ces recommandations au cours des cinq dernières années ont été très limités.

Chacune des 10 sections ci-dessous contient une analyse de la conformité de la situation au Bélarus aux normes internationales dans les 10 domaines, ainsi que des recommandations spécifiques.

Mais avant tout, les auteurs proposent en tant qu'une **recommandation-cadre** au Bélarus de renforcer la coopération avec les mécanismes des droits de l'homme des Nations Unies, notamment en faisant une invitation permanente aux mandataires des procédures spéciales et en facilitant la visite au Bélarus du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et d'association.

## **1. Liberté d'association**

L'article 36 de la Constitution bélarussienne établit le droit à la liberté d'association – « Toute personne a le droit à la liberté d'association ». Toutefois, en vertu de la loi sur les associations, les citoyens étrangers ne peuvent participer qu'à la création d'associations internationales et ne peuvent pas être fondateurs d'associations nationales et locales – ils ne peuvent y adhérer qu'après l'enregistrement.

Depuis 1999, les activités des associations non enregistrées sont interdites. Depuis 2005, la violation de cette interdiction a été érigée en infraction pénale en vertu de l'article 193<sup>1</sup> du Code pénal, qui punit les activités d'associations, de partis politiques, de fondations et d'organisations religieuses sans l'enregistrement de la part de l'Etat. Au moins 18 personnes ont été condamnées à des peines pénales, y compris à des peines privatives de liberté, pour violation de cette interdiction. En juillet 2019, l'article criminel pour l'activité des OSC sans enregistrement a été supprimée, mais, en vertu de l'Article 23.88 du Code des infractions administratives, la responsabilité administrative pour l'activité des OSC sans enregistrement a été introduite qui prévoit une amende pouvant aller jusqu'à 50 unités de base (plus de 500 euros) et établit un déroulement extrajudiciaire de la procédure administrative.

Les personnes placées sous surveillance préventive en vertu de la loi sur la prévention des infractions ne peuvent être fondateurs ou dirigeants d'organisations à but non lucratif sous la forme d'un établissement.

Dans la pratique, l'Etat crée des obstacles à la création et à l'enregistrement des OSC qui lui sont indésirables (organisations de défense des droits de l'homme, organisations de jeunes, groupes politiques, LGBTQ). Il est courant de refuser sans fondement l'enregistrement d'organisations non désirées sous prétexte de défauts techniques mineurs dans les documents soumis à l'enregistrement (par exemple, police de caractères incorrecte). Certaines associations (par exemple, le parti de la démocratie chrétienne bélarussienne) déposent sans succès des documents d'enregistrement depuis plus d'une décennie, étant constamment confrontées à des refus.

Il y a des rapports sur l'adhésion involontaire ou la coercition d'étudiants et d'écoliers à rejoindre l'Union nationale de la jeunesse bélarussienne, organisation soutenue par l'Etat.

Des perquisitions, des saisies de matériel, des arrestations, des licenciements et des expulsions d'étudiants des universités, des poursuites pénales pour évasion fiscale ou des accusations d'organisation de troubles de l'ordre public est une pratique courante des OSC bélarussiennes. Pour de nombreux membres potentiels des OSC, ces menaces sont des facteurs qui les incitent à ne pas adhérer aux OSC.

La procédure d'enregistrement des OSC en tant que personne morale est coûteuse, longue et difficile pour les *fondations* et les *associations*, elle permet également aux autorités publiques de refuser arbitrairement l'enregistrement. Pour d'autres formes d'OSC, telles que les établissements, il n'existe pas de procédure d'enregistrement spécifique et, par conséquent, ils bénéficient de tous les avantages d'une procédure d'enregistrement simple, établie pour les organisations commerciales. En général, l'enregistrement sous forme

d'*établissement* n'est pas un problème, mais parfois l'Etat abuse de la procédure et crée des barrières bureaucratiques pour certains groupes (défenseurs des droits de l'homme, LGBTQ, etc.).

L'obligation d'avoir une adresse légale dans des locaux non résidentiels est un problème majeur pour toutes les formes d'OSC, alors que certaines formes d'organisations commerciales peuvent être localisées au domicile de leurs fondateurs. Les OSC mentionnent l'exigence d'avoir une adresse légale comme l'un des principaux obstacles dans leur activité, en raison aussi de charges financières pour le loyer, même si une organisation n'a pas besoin d'un bureau.

Les frais d'enregistrement des institutions ou des unions de personnes morales ne sont pas élevés, mais ils sont beaucoup plus élevés pour les associations et les fondations – les frais d'enregistrement d'une association nationale sont 10 fois plus élevés que les frais d'enregistrement d'une organisation commerciale.

Les autorités publiques peuvent examiner la demande d'enregistrement d'une association ou d'une fondation pendant un mois et le résultat peut être un refus d'enregistrement ou une suspension d'enregistrement d'un mois pour corriger les erreurs. Cependant, la correction des erreurs ne garantit pas qu'après cela, l'autorité publique ne décidera pas de refuser l'enregistrement – elle peut alors trouver de nouvelles erreurs non spécifiées précédemment.

Par exemple, le 7 mars 2018, le ministère de la justice a refusé l'enregistrement de l'association internationale « Point de départ ». Le motif était le non-respect des critères établis par la loi concernant le nombre requis de fondateurs étrangers qui devaient participer à l'assemblée constituante et la création d'un bureau à l'étranger. Le 3 mai 2018, après correction des incohérences identifiées et soumission répétée des documents d'enregistrement, l'organisation s'est vue de nouveau refusée l'enregistrement en raison d'autres lacunes dans les mêmes documents.

Certaines OSC déposent année après année sans succès des documents pour l'enregistrement, et chaque fois les fonctionnaires viennent avec de plus en plus de motifs de refus : L'association « Dzieja » en fait partie (2 refus d'enregistrement en 2017 et en 2019). En 2017, les autorités judiciaires ont refusé l'enregistrement à l'association des jeunes « La jeunesse de la renaissance », à l'Association historique et éducative « Khaïsy », à l'association « Le réseau des femmes « Mara », à l'association d'organisation de loisirs pour les personnes handicapées « Sokoly », à l'association éducative pour le développement urbain « Ecograd », à l'association « Gender Partnership », à l'association « Le mouvement social et chrétien » etc.

L'enregistrement d'un établissement s'effectue généralement le jour de la demande ou le lendemain (comme c'est la coutume pour les entités juridiques commerciales). Cependant, parfois les fonctionnaires, ne voulant pas enregistrer ce type d'OSC, utilisent l'étape technique de « validation du nom » pour empêcher l'enregistrement en faisant des réclamations farfelues sur la nature de l'activité indiquée dans le nom. Il s'agit d'un abus manifeste de la procédure pour limiter la liberté de créer des OSC.

Le nombre de fondateurs requis pour créer une association est trop élevé (il doit y avoir 50 fondateurs pour une association nationale ou 10 fondateurs pour une association locale), en particulier, compte tenu de l'exigence que chacun des fondateurs signe la liste des fondateurs.

Les associations et les fondations peuvent faire appel des refus d'enregistrement devant les tribunaux, mais les tribunaux ne satisfont jamais ces plaintes contre telles décisions des autorités judiciaires. Selon nos observations, lors des procès pareils, les arguments juridiques n'affectent pas une décision prédéterminée de justice.

Lors de l'examen des documents pour l'enregistrement des associations, les autorités judiciaires interviennent souvent de manière subjective dans les objectifs des organisations, guidées par une interprétation subjective des normes statutaires et des hypothèses. De nombreuses associations ajustent leurs objectifs conformément aux recommandations du ministère de la justice, craignant un refus d'enregistrement.

La législation prévoit un large éventail de sanctions pour les associations - l'avertissement, la suspension des activités pour une période déterminée, la dissolution par un tribunal suite à une plainte de la part des instances judiciaires.

Des sanctions graves sont prévues à l'encontre des dirigeants d'organisations, en particulier en raison d'irrégularités financières. Les sanctions en cas de violation de la législation relative à l'aide étrangère gratuite comprennent la possibilité de dissoudre les OSC et d'engager des poursuites pénales en vertu de l'article 369<sup>2</sup> du Code pénal, qui prévoit une peine de restriction de liberté pouvant aller jusqu'à trois ans en cas de violation des règles relatives à la réception, au stockage et au déplacement de l'aide étrangère gratuite. Cet article n'a pas encore été appliqué dans la pratique, mais les bénéficiaires de l'aide étrangère ont fait l'objet de réclamations fiscales et ont été poursuivis pour évasion fiscale en 2017-2018.

En 2018, le tribunal a condamné le président du syndicat des travailleurs de l'industrie électronique Henadz Fiadynitch et le vice-président Ihar Komlik à 4 ans de restrictions de la liberté avec l'interdiction d'occuper des postes de direction pendant 5 ans en vertu de l'article 243 partie 2 du Code pénal (évasion fiscale à grande échelle) pour l'obtention de subventions étrangères via des comptes bancaires à l'étranger. Ce syndicat était un participant actif et organisateur des manifestations au printemps 2017. Selon un témoin au tribunal, elle avait été envoyée à l'avance par le KGB pour travailler comme agent au bureau central du syndicat, occupant le poste de secrétaire.

De plus, certaines OSC bénéficiant d'un appui particulier de l'Etat sont souvent confrontées à un contrôle politique. Cela est surtout le cas des OSC sportifs. Au printemps 2017, le changement de direction de la plupart des fédérations sportives s'est déroulé à l'initiative de l'exécutif et du Comité national olympique (dirigé par le président du Bélarus), souvent avec des violations flagrantes des statuts et contrairement à la volonté des membres de ces associations. La situation dans la Fédération d'escrime en mai 2017 en est un exemple<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Mutinerie à bord. Dans l'escrime, on a choisi le mauvais... <https://www.pressball.by/articles/summer/fencing/98552>

Outre les règles générales de contrôle et de surveillance, il n'est pas rare que la police perquisitionne et envahisse les locaux des OSC, en particulier celles qui ne sont pas enregistrées et critiquent le gouvernement et le président. Ces interventions négatives sont particulièrement fréquentes lors des élections ou à la veille des manifestations<sup>2</sup>.

### **Recommandations :**

- Lever l'interdiction des activités des associations non enregistrées, établie dans la loi sur les associations, abroger la responsabilité administrative pour des activités des OSC non enregistrées (abroger l'article 23.88 du Code des infractions administratives).
- Permettre aux citoyens étrangers et aux apatrides résidant en permanence au Bélarus d'agir en tant que fondateurs d'associations nationales et locales.
- Établir que nombre suffisant de fondateurs pour créer une association de tout niveau ne doit pas dépasser 10 personnes.
- Établir une liste claire des motifs pour le non enregistrement des associations et des fondations.
- Fixer un délai pour l'examen de la question de l'enregistrement des associations et des fondations par l'autorité publique, qui ne dépassera pas le délai pour l'examen de la question de l'enregistrement des entités commerciales ; le montant des frais d'enregistrement doit également être fixé sur un pied d'égalité.
- Légiférer sur le mécanisme et les procédures pour la prise de décision en ligne par les fondateurs sur la création d'une nouvelle association, sans présence en personne.
- Réduire la notion d'« adresse juridique » à la notion d'« adresse de contact », en offrant la possibilité de localiser les OSC au domicile personnel du dirigeant ou à tout autre espace privé.

## **2. Égalité en droits**

Les conditions pour la création et l'activité des ONG sont pires que pour les organisations commerciales - cela concerne à la fois la durée et le coût des procédures d'enregistrement et la possibilité de localiser les adresses juridiques des organisations dans les locaux d'habitation. En fixant des normes avantageuses pour un large éventail de personnes morales, les actes législatifs utilisent les termes « organisations commerciales » et « entreprises », ce qui ne permet pas aux OSC de bénéficier de tels avantages.

Les associations ne peuvent être engagées que dans les activités prévues par la loi ou inscrites dans leurs statuts, tandis que les organisations commerciales peuvent exercer n'importe quelle activité.

Les associations et les fondations ne peuvent être enregistrées que par le ministère de la justice ou les départements régionaux de la justice, les fondateurs ayant besoin de

---

<sup>2</sup> Notamment surtout lors des manifestations du printemps 2017, voir aussi: Belarus: HRC "Viasna" office unlawfully raided, dozens arrested ["Bélarus: Le bureau du centre des droits de l'homme « Viasna » a subi un raid illégal, des dizaines ont été arrêtés] - World Organisation Against Torture (OMCT) (2017) <https://www.omct.org/human-rights-defenders/urgent-interventions/belarus/2017/03/d24269/>

présenter un grand nombre de documents, tandis que les pouvoirs d'enregistrement des entités économiques sont transférés au niveau du district, la procédure d'enregistrement est disponible sur internet et le nombre de documents requis pour l'enregistrement est minimum.

Lors de l'examen de la question de l'enregistrement des associations et des fondations, les autorités publiques vérifient si les statuts des organisations créées correspondent aux exigences de la législation, tandis que lors de l'enregistrement des entités économiques, les statuts ne sont pas vérifiés.

Il est interdit aux associations de s'engager à titre autonome dans des activités commerciales.

En conséquence, pour mener un certain nombre d'activités d'intérêt public, il est plus facile de se faire enregistrer et agir sous la forme d'une organisation commerciale plutôt que d'une OSC, même si les fondateurs n'ont pas de buts lucratifs. Cela se produit malgré le fait que la notion d'« entrepreneuriat social » n'existe pas dans la législation.

La législation prévoit un mécanisme d'octroi d'avantages ciblés. Par exemple, il existe une liste des OSC qui bénéficient d'un taux préférentiel du loyer de locaux appartenant à l'Etat - le gouvernement approuve cette liste sur proposition des ministères.

Le Code fiscal énumère directement une vingtaine d'OSC, en fournissant une aide de parrainage auxquelles les entreprises biélorussiennes peuvent bénéficier d'une déduction fiscale – l'aide à toute autre organisation ne peut être fournie par une entreprise qu'à partir de bénéfices après impôt et n'entraîne aucune déduction fiscale.

Les OSC qui expriment des opinions et des positions critiques à l'égard des fonctionnaires d'Etat ou de la politique menée font l'objet de répressions et de restrictions, sont traitées de manière partielle par l'Etat et sont soumises aux critiques délibérées dans la presse étatique. Les services d'Etat effectuent des perquisitions et des inspections dans les bureaux des OSC exprimant des vues et des opinions différentes de celles des autorités publiques. Les activités de ces OSC (y compris celles des LGBTQ<sup>3</sup>) peuvent être perturbées sans motif légitime.

L'article 193 du Code pénal prévoit des peines plus sévères pour la direction d'une association, qui porte atteinte aux droits et devoirs des citoyens, dans le cas où ces activités sont menées au sein d'une association non enregistrée.

### **Recommandations :**

- Dans le processus d'amélioration de la législation, il faut tenir compte des spécificités des OSC en leur donnant les avantages et les préférences appropriés en ce qui concerne leurs activités à but non lucratif, en particulier en évitant les pratiques discriminatoires des OSC par rapport aux organisations commerciales.

---

<sup>3</sup> Les organisateurs de DOTYK ont raconté qui et comment a torpillé leur événement <https://citydog.by/post/zaden-dotyk-sorvali/>

- Permettre aux organisations à but non lucratif de localiser leurs adresses juridiques au domicile des fondateurs et de mener la comptabilité simplifiée pour toutes les OSC sans l'embauche obligatoire d'un comptable professionnel.
- Etendre la procédure de notification pour l'enregistrement des organisations commerciales à l'enregistrement des OSC, y compris la possibilité de soumettre et de mettre à jour les documents en ligne.
- Réglementer la procédure de changement du fondateur (propriétaire) de l'établissement.
- Lever l'interdiction de conduire à titre autonome des activités commerciales par les associations sans créer une organisation commerciale distincte, ce qui est maintenant requis par la loi sur les associations.

### **3. Accès au financement**

Les OSC sont considérablement limitées dans leurs possibilités de rechercher, recevoir et utiliser des ressources financières et matérielles pour la poursuite de leurs objectifs. Des restrictions sont également imposées aux dons étrangers et aux dons provenant de donateurs corporatifs biélorussiens, alors que les dons privés provenant de particuliers résidents biélorussiens n'ont pas de restrictions importantes.

Aucune mesure n'est prévue pour encourager les dons aux OSC. Le financement public des OSC n'est pas développé au Bélarus, à l'exception du financement budgétaire direct, sur une base non concurrentielle, des gongos qui soutiennent la politique gouvernementale. Il existe également un mécanisme permettant à l'Etat de passer des commandes sociales, mais il est accompagné de restrictions procédurales lourdes et n'est accessible qu'à quelques OSC, principalement proches des pouvoirs publics.

Les dons provenant de donateurs étrangers ne peuvent être reçus que pour les objectifs énumérés dans le décret présidentiel No 5 du 31 août 2015, et cette liste ne contient pas d'objectifs légitimes tels que les droits de l'homme, le développement de la démocratie, l'égalité des sexes et autres.

De même, les OSC ne peuvent recevoir des dons d'organisations biélorussiennes que pour les objectifs prévus par le décret présidentiel No 300 sur l'octroi et l'utilisation de l'aide gratuite (mécénat) - cette liste d'objectifs est également fermée et, dans la pratique, ne permet pas aux OSC de recevoir des dons pour les activités qui sont inscrites comme objectifs dans leurs statuts.

Les OSC biélorussiennes développent activement des méthodes électroniques de collecte de fonds, y compris le financement participatif.

La législation sur les mesures visant à empêcher la légalisation de revenus, obtenus de manière illicite, oblige les banques à veiller à ce que les opérations financières des OSC correspondent à leurs objectifs statutaires.

Quel que soit son montant ou sa taille, toute aide étrangère reçue par les OSC est soumise à un enregistrement préalable obligatoire auprès du Département des affaires humanitaires. La législation prévoit une procédure complexe et lourde pour l'obtention,



l'enregistrement et l'utilisation de l'aide étrangère reçue par les OSC, y compris des plans détaillés de distribution de l'aide. Les dons de citoyens biélorussiens résidant à l'étranger sont considérés comme étrangers et soumis à des restrictions.

Il y a des cas où les OSC qui ont reçu d'importantes subventions étrangères sont obligées de rembourser ces fonds aux donateurs parce que l'autorité publique a refusé de les enregistrer. En 2019, "Le centre pour la promotion des droits des femmes - Ses droits à elle", dont la mission est de renforcer le potentiel des femmes et des filles, a déclaré qu'il avait été confronté à un refus d'enregistrement de l'aide étrangère reçue de la part de l'USAID. En conséquence, en raison de l'interdiction d'utiliser l'aide étrangère sans l'autorisation de l'Etat, cette OSC a dû abandonner le projet déjà subventionné et rembourser l'argent reçu au donateur.

Même une seule violation de la législation sur l'aide étrangère est passible d'une amende (pour cette raison, les associations peuvent également être dissolues par voie judiciaire). La violation répétée entraîne une peine criminelle pouvant aller jusqu'à 3 ans de restriction de liberté ou 2 ans d'emprisonnement.

### **Recommandations :**

- Abroger la liste restreinte d'objectifs pour lesquels les OSC peuvent recevoir une aide étrangère gratuite ou subventions de sources nationales – les OSC doivent pouvoir financer toutes leurs activités légitimes à partir de ces sources.
- Passer du système d'enregistrement obligatoire de l'aide étrangère gratuite au système de notification, abroger l'article 369<sup>2</sup> du Code pénal.
- Abroger le décret présidentiel N° 300 sur l'octroi et l'utilisation de l'aide gratuite (mécénat).

## **4. Liberté de réunion pacifique**

Pour tenir une réunion, ses initiateurs doivent obtenir l'autorisation des autorités et déposer sa demande au plus tard 15 jours avant l'événement. Malgré l'introduction d'éléments de procédure de notification pour les réunions en 2018 (avec préavis de 10 jours avant la réunion, dans un nombre limité de lieux déterminés par les autorités locales), les possibilités de tenir de réunions pacifiques ne se sont pas améliorées.

L'obligation légale des organisateurs de la réunion de conclure des contrats avec les autorités publiques pour payer les services de sécurité de la réunion, ainsi que les soins médicaux et le nettoyage constitue de facto un obstacle majeur à la liberté de réunion. Après que les amendements à la loi de 2018 aient obligé le gouvernement à fixer une redevance unique pour ces services obligatoires, le prix fixe est devenu un obstacle à de nombreuses réunions pacifiques, les organisateurs estimant qu'il est impossible de payer autant d'argent.

La législation ne prévoit pas de réunions spontanées, de réunions simultanées ou de contre-manifestation. Les décisions d'interdiction de réunion sont souvent rendues

arbitrairement. Les tribunaux n'ont jamais donné suite à une plainte contre la décision de l'exécutif de refuser d'autoriser la tenue d'une réunion.

Il est interdit d'annoncer dans les médias et sur internet le lieu et l'heure d'une future réunion tant que les autorités n'auront pas donné l'autorisation. Une telle annonce dans les médias, sur Internet ou sur les réseaux sociaux peut servir de motif pour l'interdiction de réunion.

### **Recommandations :**

- Aligner la législation et les pratiques de l'Etat régissant les réunions sur les normes relatives aux droits de l'homme, y compris les Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique du BIDDH/OSCE, afin que les restrictions ne rendent pas impossible l'exercice du droit à la liberté de réunion pacifique pour les citoyens (y compris les étrangers et les mineurs) et les OSC.
- Etendre la procédure de notification des réunions à tous les lieux non interdits et faire en sorte que les piquets suivent la même procédure qui s'applique actuellement aux piquets pour la collecte des signatures de parrainage pendant la période électorale.
- Annuler l'obligation des organisateurs de réunions de conclure des contrats sur la base d'un prix fixe avec la police, les services de soins médicaux et les services de nettoyage du territoire.

## **5. Droit de participer à la prise de décisions**

La loi du 17 juillet 2018 sur les actes législatifs et réglementaires prévoit que les discussions publiques officielles peuvent être déclarées par l'Etat sur les projets de lois et d'ordonnances touchant les droits, les libertés et les devoirs des citoyens et des personnes morales ou introduisant de nouvelles approches de la réglementation juridique dans un domaine; sur les projets d'actes qui peuvent influencer considérablement sur les conditions de l'activité commerciale; d'autres projets d'actes initiés par les autorités publiques.

La réglementation juridique de la participation du public à la prise de décisions s'est développée en 2018 et le nombre des OSC, invitées à des consultations, s'est élargi (sont invitées aussi les OSC de défense des droits de l'homme et les organisations de surveillance, y compris les organisations non enregistrées), mais la législation dans ce domaine peine à devenir systémique. Les règles relatives aux consultations publiques sont élaborées séparément des règles relatives à l'accès à l'information, aux recours des citoyens et des personnes morales, aux conseils sociétaux et à d'autres domaines d'interaction entre OSC et Etat.

Tous les projets de loi ne sont élaborés que dans l'une des deux langues officielles du Bélarus (dans la plupart des cas, il s'agit du russe et dans certains cas seulement du bélarussien). Il n'existe pas de pratique permettant d'introduire officiellement des projets de loi dans les deux langues officielles.

Seuls quelques projets de loi et projets de politiques publiques sont publiés et soumis au débat public. Les projets d'actes juridiques les plus controversés et les plus contestés ne

sont pas soumis à des débats publics officiels et ne sont souvent publiés que lorsqu'ils sont adoptés ou lorsqu'ils sont soumis au parlement. Le plan de l'activité législative est approuvé chaque année par un oukase présidentiel, mais il ne contient que des projets de loi prévus pour l'élaboration et il n'existe pas de liste de projets de décrets et d'oukases présidentiels en cours d'élaboration lesquels, dans le système juridique bélarussien, ont une valeur juridique supérieure aux lois.

### **Recommandations :**

- Etendre les approches, les normes et les pratiques applicables à la participation des OSC à la prise de décisions concernant l'élaboration de projets d'actes législatifs et e réglementation au niveau des autorités locales.
- Rendre toutes les formes organisationnelles et juridiques des OSC égales dans le processus de prise de décision en utilisant le terme « organisations à but non lucratif » au lieu d'« associations ».
- Elargir la pratique lorsque toutes les OSC intéressées sont invitées à des consultations sur des projets de loi au lieu de la pratique lorsque les autorités publiques décident d'inviter seulement quelques OSC.
- Publier les plans annuels (catalogue) des activités législatives du gouvernement et du président, reflétant les plans visant à élaborer non seulement des projets de loi, mais aussi des projets de décrets et d'oukases présidentiels.
- Publier sur internet les projets de loi dans leurs versions actualisées et constamment mises à jour, conformément à l'étape actuelle du processus législatif, et publier les projets de décrets et d'oukases présidentiels.
- Sur la base de l'analyse des normes internationales relatives au droit de participer à la conduite des affaires publiques et en consultation avec les OSC, élaborer une loi sur la participation du public au processus de prise de décisions visant à accroître les possibilités de participation du public plutôt que réaffirmer les restrictions.
- Fixer par la loi l'obligation, lors de l'introduction des projets de loi au parlement, de l'adoption des lois, des décisions du gouvernement, de la publication des décrets et des oukases du président, de préparer les actes simultanément dans les deux langues officielles - le russe et le bélarussien.

## **6. Liberté d'expression**

La Constitution garantit la liberté d'opinion et d'expression, mais la législation et la pratique limitent gravement la liberté d'expression par le biais des médias et de l'internet. La législation prévoit un large éventail de formes et de motifs pour limiter les activités de diffusion d'opinions grâce aux poursuites pénales, restrictions imposées aux médias, contrôle sur internet (tant les sites bélarussiens qu'étrangers). Parallèlement aux pouvoirs étendus du ministère de l'information (blocage extrajudiciaire des ressources en ligne et initiation de la fermeture des journaux par les tribunaux), aux services secrets, aux gardes-frontières et aux forces de l'ordre, cette situation crée des conditions dans lesquelles l'Etat

a la capacité extrêmement large et disproportionnée de bloquer la diffusion de l'information.

Les définitions élargies et délibérément vagues de l'extrémisme et de sa propagande, établies par la loi, sont particulièrement dangereuses, car elles permettent ses usages extrêmement larges dans le cadre des procédures pénales et administratives.

La tenue de sondages d'opinion sur des sujets sociétaux et politiques (ainsi que sur des sujets liés aux élections) nécessite l'accréditation de l'agence chargée de l'enquête auprès d'une commission spéciale de l'Académie des sciences. Il est interdit de publier les résultats des sondages d'opinion menés sans accréditation, et la violation de cette interdiction est punie d'une amende.

Une « verticale idéologique » rigide, bien que sans appui sur un parti politique particulier, a été construite dans le pays. Dans les effectifs de chaque organisation publique, il y a un poste de « chef adjoint au travail idéologique ».

### **Recommandations :**

- Dissoudre la « verticale idéologique » comme contraire à la Constitution et effectuer la démonopolisation des médias électroniques.
- Les chaînes de télévision étatiques doivent devenir une télévision publique, à l'égard de laquelle une loi spéciale doit être adoptée.
- Exclure la responsabilité pénale pour diffamation, calomnie ou insulte au président, insulte à un représentant du pouvoir, discréditation de la République du Bélarus, en supprimant les articles respectifs du Code pénal.
- Le système de blocage des sites internet et de suspension de la publication des journaux devrait être géré par les tribunaux ; le système d'enregistrement des médias imprimés devrait avoir un principe de notification.
- Supprimer l'obligation d'accréditation obligatoire des organisations de sondages d'opinion.

## **7. Le droit au respect de la vie privée**

La Constitution garantit le droit à la protection contre toute ingérence illégale dans la vie privée ainsi que le secret de la correspondance. Dans la pratique, cette protection n'est efficace que contre l'intervention de tiers, mais pas contre l'intervention de l'Etat. Par exemple, dans le cadre des enquêtes, les autorités publiques interceptent librement les appels téléphoniques et la correspondance des membres des OSC.

Le Bélarus n'a pas adhéré à la Convention 108 du Conseil de l'Europe et, par conséquent, ne se soucrit pas à sa norme de protection des données personnelles (par exemple, il n'y a pas de délai de conservation des données personnelles).

La communication sur internet, les commentaires sur les sites, l'utilisation de téléphones portables ne sont possibles que si l'utilisateur est identifié. Les fournisseurs de services internet sont tenus de fournir aux services secrets l'accès aux informations que les

utilisateurs partagent en ligne. Le système des moyens techniques pour opérations policières et d'investigation (SORM) permet à un large éventail d'organismes publics d'accéder à tous les réseaux, y compris les réseaux d'opérateurs mobiles et de fournisseurs d'accès à internet, en temps réel, sans contrôle public<sup>4</sup> (une ordonnance judiciaire ou une autorisation de la cour n'y est pas nécessaire).

### **Recommandations :**

- Adopter une loi sur les données personnelles en tenant compte des normes et principes internationaux de la Convention 108 du Conseil de l'Europe et du RGPD ainsi qu'adhérer à ladite Convention.
- Prévoir des sanctions législatives pour les actes illicites liés à la collecte, traitement, fourniture et diffusion de données personnelles, en prévoyant des règles spéciales de responsabilité pour les services publics.
- Veiller à ce que la législation sur la protection des données personnelles ne soit pas utilisée pour limiter les activités des journalistes et des OSC visant à protéger l'intérêt public.

## **8. Protection par l'Etat**

Conformément à la loi sur les associations, l'Etat garantit la protection des droits et des intérêts légitimes des associations et l'ingérence de l'Etat dans les activités des associations est interdite. Cependant, pour d'autres formes d'OSC, des garanties similaires ne sont pas fixées.

L'article 190 du Code pénal dispose que la violation directe ou indirecte, ou la restriction des droits et libertés, ou l'établissement d'avantages directs ou indirects, en fonction de l'appartenance à des associations est passible d'amendes ou d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à deux ans. L'article 194 du Code pénal dispose que l'entrave à des activités légitimes d'associations ou l'ingérence dans leurs activités licites, qui ont entraîné une violation substantielle de leurs droits et intérêts légitimes, sont passibles d'amendes ou d'une privation du droit d'occuper certains postes ou d'exercer certaines activités, ou jusqu'à deux ans de travaux correctionnels. Toutefois, on ne connaît pas les cas d'application de ces articles dans la pratique.

Le Bélarus ne respecte pas les recommandations du Comité des droits de l'homme des Nations Unies concernant les recours individuels pour violation de la liberté d'association garantie par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, exprimée sous la forme de refus d'enregistrement des OSC: l'association «Pour des élections honnêtes» (CCPR/C/112/D/2153/2012), Le centre de défense des droits de l'homme « Viasna » (CCPR/C/90/D/1296/2004 et CCPR/C/112/D/2165/2012), l'association « Helsinki XXI » (CCPR/C/88/D/1039/2001), l'association « Personnes âgées »

---

<sup>4</sup> “It’s enough for people to feel it exists” - civil society, secrecy and surveillance in Belarus [« Pour les gens, il suffit de savoir que cela existe. Société civile, secret et surveillance au Bélarus »] (2016) Amnesty International <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR4943062016ENGLISH.PDF>

(CCPR/C/115/D/2011/2010). Il n'existe pas de mécanisme permettant d'assurer la mise en œuvre des décisions des organismes internationaux de défense des droits de l'homme.

Les militants des OSC sont harcelés au travail ou dans les établissements d'enseignement - les employés des écoles sont licenciés en raison de leur appartenance aux OSC, les étudiants universitaires sont menacés d'exclusions s'ils ne cessent pas de participer aux OSC. Par exemple, depuis 2005, les cinq dirigeants de l'aile jeunesse du parti BNF ont été expulsés des établissements d'enseignement immédiatement après leur élection à ce poste (et cette pratique s'est poursuivie en 2017-2018)<sup>5</sup>.

Périodiquement, l'Etat prend des mesures restrictives contre les dirigeants des OSC, par exemple en interdisant l'entrée de représentants des OSC étrangers au Bélarus, en expulsant les dirigeants des OSC qui sont des ressortissants étrangers, ou, au contraire en interdisant, aux militants de quitter le pays.

Les mesures prévues par la loi pour lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme sont disproportionnées, ne reposent pas sur l'évaluation des risques et le respect des normes relatives aux droits de l'homme. Les lois sur la lutte contre l'extrémisme et la propagande extrémiste contiennent des termes vagues qui permettent une interprétation trop large, ce qui crée des possibilités d'utilisation abusive des allégations d'extrémisme (en particulier, lorsqu'il s'agit de diffuser des publications extrémistes sur internet ou de faire entrer dans le pays des documents imprimés). La loi sur la prévention de la légalisation des produits du crime, le financement des activités terroristes et le financement de la prolifération des armes de destruction massive prévoit que les transactions financières sont soumises à un contrôle spécial comme étant à risque, peu importe si elles ont été effectués ou non, lorsqu'elles ne sont pas conformes aux objectifs de l'activité du client - organisation à but non lucratif - prévus par les documents constitutifs de cette OSC, les formes et (ou) la nature des activités des OSC.

Depuis 2018, la procédure d'évaluation du GAFI dans le système EAG est en cours au Bélarus. Adopté le 23 mai 2019, en première lecture, le projet de loi<sup>6</sup> prévoit que le ministère de la justice doit déterminer le contenu, l'ordre de publication par les fondations et les associations de rapports sur leurs activités et d'autres données nécessaires pour l'adoption de mesures de lutte contre le blanchiment d'argent, financement du terrorisme et les mesures de prévention du financement de la prolifération des armes de destruction massive.

### **Recommandations :**

- Introduire la possibilité pour les OSC de faire appel devant les tribunaux de tout acte d'autorité publique qui, selon les OSC, viole leurs droits ou ceux de leurs membres.

---

<sup>5</sup> Features Expulsion of students as a tool of control [Exception des étudiants comme outil de surveillance] (2019), Sacha Kouzmitch, Rassemblement des étudiants bélarussiens <http://balticworlds.com/expulsion-of-students-as-a-tool-of-control/> ou Tous les leaders de la "Jeunesse du BNF" exclus des études (2018) - Euroradio <https://euroradio.fm/use-pyac-lidarau-moladzi-bnf-adlichanyya-z-vuchoby>

<sup>6</sup> Projet de loi <http://pravo.by/document/?guid=3941&p0=2019008001>

- Adopter une approche basée sur l'évaluation des risques de la législation relative aux mesures de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, qui tient compte de la non-implication des OSC dans des activités criminelles.

## **9. Aide publique**

La législation et la pratique prévoient deux formes principales de soutien financier de l'Etat aux OSC : le financement direct de certaines OSC sur une base budgétaire non concurrentielle et la commande sociale de la part de l'Etat. Une procédure spéciale de financement des organisations sportives est également prévue. Il n'existe pas de procédures transparentes et concurrentielles pour le financement public des OSC. La seule exception est la commande sociale de la part de l'Etat, mais elle n'est accessible qu'à un petit nombre d'OSC, nécessite un financement supplémentaire important provenant d'autres sources et son application est sérieusement limitée.

Les OSC, qui reçoivent directement le financement public, participent aux campagnes électorales du côté des candidats pro-gouvernementaux, y compris à l'élection présidentielle.

Le bénéfice général pour toutes les OSC est l'exonération de l'impôt sur les montants des cotisations et des dons des personnes physiques résidant en permanence au Bélarus, ainsi que des personnes morales bélarussiennes.

La législation fiscale ne prévoit pas de déductions fiscales générales pour les donateurs corporatifs aux OSC. Les dons de donateurs corporatifs ne peuvent pas être anonymes et doivent être accompagnés d'un contrat écrit. Les plates-formes de financement participatif bloquent parfois la collecte de fonds pour certains projets en raison de l'attitude négative des autorités. Les déductions fiscales pour les donateurs ne sont établies que pour les dons adressés à un cercle restreint des OSC, qui sont listées par nom dans le Code fiscal. La loi ne prévoit pas de déductions fiscales pour les donateurs individuels.

### **Recommandations :**

- Élaborer, avec la participation des OSC intéressées, et adopter une loi (concept de loi) sur la coopération entre les autorités publiques et les organisations non commerciales non gouvernementales.
- Adopter des dispositions sur un système non discriminatoire et ouvert de financement des organisations non commerciales non gouvernementales du budget de l'Etat par voie de concours.
- Mettre en place un mécanisme de redistribution par les citoyens d'un pourcentage du montant de leur impôt sur le revenu des personnes physiques à l'adresse des OSC.
- Légiférer sur la notion d'entrepreneuriat social et établir des bénéfices fiscaux pour les entreprises sociales.
- Mettre en œuvre la pratique de la budgétisation publique (participative, proactive) (budget avec la participation de la société civile) au niveau local.

## **10. Coopération entre le gouvernement et les OSC**

Il n'existe pas au Bélarus d'instruments-cadres sur le développement des OSC ou sur la coopération entre l'Etat et les OSC.

Les conseils sociétaux avec la participation des OSC sont très répandus. Cependant, ils n'ont pas de normes et de principes réglementaires uniformes. La création des conseils est initiée par les pouvoirs publics et non par les OSC.

### **Recommandations :**

- Adopter un cadre juridique pour la coopération entre OSC et le gouvernement.
- Définir par la loi la notion de conseil sociétal, établir une procédure transparente pour la création de tels conseils à l'initiative des OSC et l'inclusion des OSC dans leur sein, ainsi que leurs règlements types.

### **Conclusion**

La mise en œuvre réussie des mesures susmentionnées ne sera efficace que si la volonté politique appropriée est en place pour obtenir des résultats. Sinon, l'effet de la mise en œuvre de ces recommandations sera fragmentaire, il risque de rester formel et son impact positif peut être nivelé par une détérioration dans d'autres composantes de la dimension législative ou pratique.

### **Annexes :**

1. [La liberté d'association et la situation juridique des ONG au Bélarus - Aperçu de l'année 2016](#)
2. [La liberté d'association et la situation juridique des ONG au Bélarus - Aperçu de l'année 2017](#)
3. [La liberté d'association et la situation juridique des ONG au Bélarus - Aperçu de l'année 2018](#)
4. [Aperçu semestriel de la "Modification du statut juridique des organisations à but non lucratif et de la liberté d'association au Bélarus" pour le premier semestre de 2019](#)