

AVIS SUR LES LOIS DE LA RÉPUBLIQUE DE BÉLARUS

I LE SOVIET SUPRÊME

II LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

par
M. Kestutis Lapinskas
Lituanie

Commentaires relatifs à la loi sur le Soviet suprême de la République de Bélarus et la loi sur le Président de la République de Bélarus

I. La loi sur le Soviet suprême de la République de Bélarus

La loi sur le Soviet suprême de la République de Bélarus a été adoptée le 21 décembre 1994. Elle comporte un bref préambule, où il est précisé qu'adoptée sur la base et en application de la Constitution (1994), elle définit le statut juridique du Soviet suprême ainsi que l'étendue, le déroulement et la mise en oeuvre de ses activités. Elle se compose de 10 chapitres et 118 articles. Les commentaires ci-dessous visent à attirer l'attention sur un certain nombre de dispositions qui apparaissent douteuses et contestables au regard de la Constitution de la République de Bélarus et du principe de la séparation des pouvoirs, qui y est inscrit.

1. Soulignons en premier lieu l'imprécision qui caractérise la nature et la portée juridiques de cette loi. Aux termes de l'article 94 de la Constitution, les activités du Soviet suprême, de ses organes et de ses membres sont définies par le Règlement intérieur du Soviet suprême et par d'autres textes votés par lui. Or, elles sont régies par la loi sur le Soviet suprême, et non par son règlement intérieur. Certes, cette loi renferme un certain nombre de règles substantielles; mais elle contient aussi un grand nombre de dispositions à caractère procédural qui auraient plutôt leur place dans le règlement intérieur. Nous pensons notamment aux dispositions relatives à l'organisation des activités du Soviet suprême et aux procédures relatives à l'examen des projets et propositions de lois et à l'adoption des lois et autres textes.

2. La loi contient des dispositions déclaratives sans contenu normatif, et aborde des questions sans lien direct avec le sujet traité. Ainsi, on peut contester la nécessité de dispositions à caractère doctrinal sur les principes de l'activité parlementaire, les relations du parlement avec les citoyens et la manière dont ceux-ci exercent le pouvoir par son intermédiaire (articles 2 à 5), ou encore la nécessité d'évoquer les tâches et le rôle de différents types de juridictions, du Procureur général et de la Chambre de contrôle (articles 15 à 19), ainsi que d'autres questions similaires.

3. L'article 9 de la loi dispose que *les compétences du Soviet suprême de la République de Bélarus sont définies par la Constitution de la République de Bélarus, par la présente loi et par d'autres textes législatifs de la République de Bélarus+. C'est là une définition élargie des compétences du Soviet suprême, puisque l'article 83, paragraphe 2 de la Constitution dispose que *le Soviet suprême de la République de Bélarus résout les problèmes conformément à la Constitution+. Une disposition similaire, qui restreint elle aussi les pouvoirs des organes de l'Etat, figure à l'article 7, paragraphe 1 de la Constitution: *L'Etat et l'ensemble de ses organes et de ses fonctionnaires sont liés par la loi et agissent dans les limites établies par la Constitution de la République de Bélarus et les lois adoptées conformément à celle-ci.+

4. Selon la Constitution, le Soviet suprême est l'instance représentative suprême et l'organe législatif unique. On n'y trouve rien qui indique de manière directe que cette instance soit dotée de fonctions exécutives. Cela est logique, puisque l'article 6 de la Constitution consacre le principe de la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Pourtant, la loi sur le Soviet suprême contient des dispositions conférant à celui-ci certaines fonctions à caractère exécutif. Ainsi, l'article 12, paragraphe 4 stipule que le Soviet suprême prend des décisions dans le cadre de ses fonctions de direction et de contrôle; l'article 10 dispose que le Soviet suprême jouit des droits d'un propriétaire à l'égard du patrimoine de la République de Bélarus; l'article 56 le dote de pouvoirs de contrôle extrêmement étendus que l'on peut assimiler à une ingérence de cette assemblée dans le domaine et les prérogatives du pouvoir exécutif.

5. L'article 27 de la loi attribue au Soviet suprême des pouvoirs excessifs et dénués de fondement constitutionnel en matière d'autonomie locale. Le Soviet suprême met en place le système d'autonomie locale, assure l'information, se charge du perfectionnement professionnel du personnel, supervise l'activité de l'administration locale et des collectivités territoriales autonomes. En règle générale, le parlement d'un Etat démocratique ne remplit pas de telles fonctions. Dans les limites fixées par la loi, elles sont assumées par certains organes du pouvoir exécutif. N'oublions pas que des interventions excessives constituent toujours un danger pour le fonctionnement de l'autonomie locale en général.

6. L'article 90 de la Constitution énumère les organes ou personnes titulaires du droit d'initiative législative; la Cour constitutionnelle n'en fait pas partie. Or, il ressort de l'article 39 de la loi sur le Soviet suprême, qui définit les modalités d'exercice du droit d'initiative législative, que ce droit est également reconnu à la Cour constitutionnelle. Le législateur a tiré cette conclusion du fait qu'en vertu de l'article 130 de la Constitution, la Cour constitutionnelle est habilitée à soumettre au Soviet suprême des propositions relatives à l'adoption et à la révision des lois. Mais la Constitution n'assimile pas cette prérogative au droit d'initiative législative. En revanche, l'article 39, paragraphe 3 la loi sur le Soviet suprême considère bel et bien ce droit de proposer au Soviet suprême l'adoption de nouvelles lois comme un mode d'exercice du droit d'initiative.

7. Les pouvoirs du président et des vice-présidents du Soviet suprême sont définis au chapitre VI (qui comprend dix articles) de la loi. Ils sont relativement importants et étendus, en particulier ceux du président. A cet égard, il convient de souligner que ni les motifs ni la procédure de destitution du président et des vice-présidents ne sont précisés. Une disposition extrêmement vague et laconique indique que les titulaires de ces postes peuvent être relevés de leurs fonctions sur décision du Soviet suprême. Une telle imprécision est d'autant plus surprenante que la loi traite nombre de questions bien moins importantes, pour ne pas dire mineures.

8. Le chapitre VIII de la loi définit le rôle, la composition et les compétences du Présidium du Soviet suprême. Aux termes de l'article 89 de la Constitution, le rôle du Présidium est *d'organiser l'activité du Soviet suprême+. L'article 79 de la loi reprend cette disposition constitutionnelle, tandis que l'article 83 la détaille et la concrétise. A cet égard, on peut se demander si la disposition constitutionnelle n'a pas été méconnue, dans la mesure où l'article 83, point 7, de la loi établit que le Présidium examine, conformément à la loi, les autres questions liées à l'organisation et à la mise en oeuvre des activités du Soviet suprême, de la Chambre de contrôle de la République de Bélarus, du ministère public et des autres organes qui ont été institués par le Soviet suprême et qui lui sont subordonnés. L'article 84, paragraphe 2 de la loi montre que le Présidium a des pouvoirs considérables, qui outrepassent la disposition constitutionnelle; le début de ce paragraphe se lit en effet comme suit: *Les décisions que prend le Présidium du Soviet suprême dans les limites de ses compétences et conformément à la loi doivent obligatoirement être appliquées par l'ensemble des organes et des fonctionnaires.+ Il est

également intéressant de noter que ces décisions, qui s'imposent à tous, ne peuvent faire l'objet d'aucun recours devant la Cour constitutionnelle, et qu'elles ne peuvent être annulées que par le Présidium lui-même ou par le Soviet suprême.

9. L'article 95 énonce les motifs pour lesquels il est mis fin aux fonctions des députés du Soviet suprême. Il est précisé au point 9 de cette disposition qu'un député du Soviet suprême peut être démis de ses fonctions conformément à la loi. Or la Constitution ne prévoit pas la possibilité de destituer un député; les motifs de révocation d'un député ne font pas non plus l'objet d'une disposition constitutionnelle générale. Cette disposition législative rend la nature du mandat parlementaire équivoque: en effet, on peut se demander s'il n'a pas été porté atteinte à la notion de mandat représentatif et si l'indépendance des élus de la nation n'est pas limitée par certains éléments tenant du mandat impératif.

II. La loi sur le Président de la République de Bélarus

La loi sur le Président de la République de Bélarus a été adoptée le 21 février 1995 en vue de développer les dispositions de la nouvelle Constitution relatives au statut juridique du Président et de définir ses relations avec les autres pouvoirs publics. Elle comprend cinq chapitres et trente-neuf articles.

1. Tout d'abord, on peut s'interroger sur le bien-fondé de la distinction entre les compétences *exclusives+ (article 17) et les compétences *ordinaires+ (article 18) du Président. Les pouvoirs du Président, définis à l'article 100 de la Constitution, sont plutôt arbitrairement répartis entre les deux catégories susmentionnées. Une telle classification risque d'être perçue à tort comme une distinction entre des pouvoirs de grande et de moindre importance ou de conduire à la conclusion que les compétences exclusives du Président ne doivent être mises en oeuvre que par le Président lui-même, tandis que l'exercice des autres pouvoirs constitue pour lui un droit et non une obligation. Remarquons que cette différenciation ne se fonde pas sur une distinction entre les pouvoirs du Président en tant que chef de l'Etat (voir article 18, points 4, 9, 10, 11 et 12) et en tant que chef de l'exécutif (voir article 18, points 1, 2, 3, etc.).

2. On peut difficilement admettre que le droit du Président de proposer au Soviet suprême la révocation du président de la Cour constitutionnelle, du président du Soviet suprême et du président du Haut Tribunal économique - droit énoncé à l'article 18, point 4, de la loi - soit fondé sur le plan constitutionnel, puisqu'il n'est pas explicitement prévu par la Constitution. Certes, la loi sur le Président soumet ce droit à une condition assez importante, à savoir la nécessité de motiver une telle proposition; toutefois, cette exigence est loin d'être suffisante. Les motifs de révocation des présidents de ces juridictions devraient être énoncés par la loi. Le remplacement de ces personnes en l'absence de tout fondement juridique pourrait être perçu comme une atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire et une violation du principe de l'indépendance des tribunaux.

3. Certains pouvoirs de contrôle attribués au Président sont interprétés de manière trop large, notamment en ce qui concerne la conformité à la loi des actes émanant des organes de l'exécutif. En vertu de l'article 100, point 21, de la Constitution, le Président a le droit *d'annuler des actes émanant des organes de l'exécutif qui lui sont subordonnés+. Or ce droit a été étendu par l'article 18, point 5, qui se lit comme suit: [*Le président a le droit (...)] en tenant compte des intérêts de la nation et des citoyens établis sur le territoire [de Bélarus], de contrôler la conformité aux lois de la République de Bélarus des décisions et activités des organes du pouvoir qui dépendent de lui et de concrétiser ce contrôle par les moyens suivants:

- l'annulation d'actes émanant des organes de l'exécutif qui dépendent de lui;
- l'annulation des décisions émanant d'organes locaux à caractère exécutif ou économique qui sont contraires à la législation.+

La Constitution n'autorise donc pas le Président à exercer un contrôle général sur les activités des organes qui lui sont subordonnés; elle mentionne uniquement son droit d'annuler des actes émanant des organes de l'exécutif.

4. L'article 21 de la loi énonce certaines prérogatives présidentielles qui nous semblent contestables: *(...) le Président prend des mesures en vue de protéger les intérêts des citoyens de la République de Bélarus en dehors du pays et ceux des Bélarusses résidant à l'étranger.+ Une telle disposition serait concevable si la loi précisait qu'il s'agit d'actions s'inscrivant strictement dans le cadre des traités internationaux conclus par la Bélarus (encore que, même dans ce cas, on pourrait contester la nécessité d'une participation directe du Président à de telles actions); mais le fait que la loi prévoit des actions unilatérales dans des pays étrangers, c'est-à-dire sur le seul fondement de la Constitution et des lois de Bélarus, est totalement incompréhensible. Cette disposition semble légitimer le recours à la force, qui est pourtant contraire aux principes de politique étrangère énoncés à l'article 18 de la Constitution.

5. L'article 24, paragraphe 2 de la loi confère au Conseil de sécurité des pouvoirs fort étendus: en effet, *le Conseil de sécurité de la République de Bélarus est l'organe politique et de coordination collectif suprême pour la mise en oeuvre des options militaires de la république - dans les domaines de la sécurité, de la stratégie et des principes de développement militaire - et pour la protection de la souveraineté et du potentiel de défense de la république, de son statut économique et des droits et libertés de ses citoyens+. Il est assez surprenant que cette institution soit en charge non seulement des questions relatives à la sécurité et à l'armée, mais aussi des affaires économiques et des droits et libertés des citoyens. On peut également mesurer le caractère exclusif des compétences de cet organe au fait qu'il peut se voir confier le pouvoir et l'administration étatiques en cas d'état d'urgence. En effet, l'article 24, paragraphe 2 de la loi dispose qu'*en cas d'état d'urgence et sur décision du Soviet suprême, le Conseil de sécurité assume le pouvoir et l'administration de l'Etat en vue de prendre les mesures nécessaires pour stabiliser la situation ou repousser une agression; en conformité avec la loi, il remplit également d'autres fonctions sur le territoire

de la république+. De plus, il est fait mention d'une loi spéciale en vertu de laquelle d'autres fonctions et pouvoirs peuvent être attribués au Conseil de sécurité. Comme on peut le constater, la définition de cet organe - et en particulier son caractère d'*organe politique et de coordination+ - manque de précision. Ajoutons que la Constitution n'a nullement prévu un organe doté exclusivement de pouvoirs de décision, même si celui-ci est habilité à se substituer aux organes de l'Etat.

6. L'article 25 de la loi définit les pouvoirs du Président en tant que commandant en chef des forces armées. A ce titre, il a notamment le droit - non prévu par la Constitution - d'ordonner le lancement d'opérations militaires sans déclarer la guerre, et ce, dans trois hypothèses, dont les deux premières envisagent une invasion soudaine du territoire de Bélarus par des forces armées, tandis que la troisième vise une *invasion délibérée de l'espace aérien de la République de Bélarus+. Cette dernière hypothèse introduit un doute, car elle est mal définie et manque de clarté. Ainsi, le lancement d'opérations militaires peut dépendre de la violation la plus insignifiante de l'espace aérien et d'une interprétation unilatérale selon laquelle il s'agit d'une invasion *délibérée+. Cette disposition est donc peu conforme aux principes de politique étrangère énoncés à l'article 18 de la Constitution.

7. L'article 28 de la loi, qui donne le droit au Président de saisir la Cour constitutionnelle, reprend les dispositions de l'article 127, paragraphe 1 (points 1 et 2) de la Constitution. Remarquons toutefois que la portée de l'article 28, deuxième tiret, est plus grande: en effet, après les termes *Procureur général+ ont été ajoutés ceux de *tout organe étatique+. Cet ajout est contraire à la Constitution, puisque ces mots ne figurent pas dans son article 127, paragraphe 1, point 2.

8. En vertu de la Constitution, le Président est à la tête non seulement de l'Etat, mais aussi du pouvoir exécutif. C'est pourquoi il contrôle l'ensemble des organes de l'exécutif et assume d'autres fonctions prévues par la Constitution. Toutefois, la Constitution ne l'autorise ni à se substituer aux organes de l'exécutif, quels qu'ils soient, ni à traiter de questions relevant de leur compétence. Aussi l'article 29, paragraphe 2 de la loi, qui dispose que *le Président veille à ce que les activités des organes du pouvoir législatif soient efficaces+, est-il peu conforme à la Constitution. Cette volonté d'étendre de manière illimitée les pouvoirs du Président est contraire aux principes de séparation des pouvoirs et de légalité, consacrés respectivement par les articles 6 et 7 de la Constitution.

9. Le titre du chapitre IV ne correspond guère à son contenu. L'article 31, qui ouvre ce chapitre, mentionne un organe constitutionnel, à savoir le Conseil des ministres, dont la fonction ne saurait être définie comme *l'organisation et la mise en oeuvre des activités du Président+. C'est là le rôle des services de la présidence, qui constituent une institution auxiliaire à caractère technique, et non un organe constitutionnel. Etant donné ces différences fondamentales, le rôle du Conseil des ministres ne devrait pas être abordé au chapitre IV.

La formulation employée à l'article 31 de la loi pour définir le rôle du Conseil des ministres n'est pas totalement conforme à la Constitution. Le premier paragraphe constitue une version raccourcie, libellée en termes très généraux, de l'article 106 de la Constitution. Quant au deuxième paragraphe, qui dispose que *le Conseil des ministres veille à l'application des décrets et instructions du Président (...)+, il s'écarte de l'article 101 de la Constitution, qui établit que *dans la limite de ses pouvoirs, le Président édicte des décrets et des directives, et organise et contrôle leur application+. La conclusion qui s'impose est que de telles formulations visent à rabaisser un organe constitutionnel et à lui attribuer des fonctions non prévues par la Constitution.

Vilnius, le 6 novembre 1995
Kestutis Lapinskas