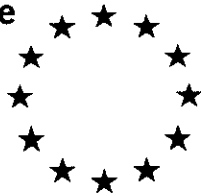


607
96/3922

Council of Europe
Conseil de l'Europe



Strasbourg, le 23 octobre 1996
<s:\cd\doc\96\cd\pdg>
N° 026-27/96

Diffusion restreinte
CDL (96) 82
Fr.seul.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

COMMENTAIRES

**DES AMENDEMENTS ET ADDENDA
A LA CONSTITUTION
DE LA REPUBLIQUE DU BELARUS
PROPOSES PAR**

I.

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE

II.

**LES PARLEMENTAIRES
DU GROUPE COMMUNISTE
ET DU GROUPE AGRAIRE**

**par Mme Anna MILENKOVA
(Bulgarie)**

CONCLUSION

concernant les projets de la constitution de la République de Bélarus

Les deux projets de constitution, déposés par le Président de la République et par un groupe de députés, diffèrent essentiellement l'un de l'autre. Mais les deux renferment beaucoup d'imperfections sérieuses et, d'un grand degré, ne répondent pas aux exigences des standards de la démocratie constitutionnelle contemporaine.

Et le plus superficiel examen comparatif des projets mène inévitablement à la conclusion qu'en formulant les textes ont pris le dessus des raisons liées à la lutte pour le pouvoir entre les deux principales institutions politiques - le Président de la République et le Parlement - qui actuellement jouissent d'une légitimité relativement démocratique. Dans un certain sens, chacune des deux institutions amène jusqu'au bord de l'absurdité ses propres revendications relatives au volume et aux limites du pouvoir qu'elles auraient désiré à disposer dans l'avenir.

Mais il est peu probable que de pareils motifs pourraient établir le gouvernement constitutionnel modéré, où le pouvoir public est soumis à des buts communs acceptables et son exercice est fait en accord avec "les règles du jeu" formulés clairement et sans équivoque. Il ne faut pas oublier qu l'arrivée préliminaire à un consentement minimal dans la société, en ce qui concerne les buts et les principaux "règles du jeu", est *conditio sine qua non* pour établir un relativement impartial et stable système constitutionnel de gouvernement.

Ayant en vue ces conditions, il est peu probable que la mise en référendum des projets constitutionnels amènera jusqu'à une solution civilisée, dont le résultat final soit admissible pour tous les principaux participants au processus politique. Dans un certain sens le référendum est orienté plutôt vers un "mesurage des forces" que vers la recherche et l'atteinte d'un large consentement public et cette circonstance lui donne inévitablement un caractère plébiscitaire.

Les deux projets sont basés sur des principes opposés et il est difficile à trouver des points de contact entre les modèles de gouvernement proposés. Le projet du Président de la République est construit sur la séparation stricte des pouvoirs où le Chef de l'Etat domine le Parlement bicaméral. Le projet du groupe des députés prévoit la suppression de l'institution-même "Chef de l'Etat" et se base sur le principe de l'indivisibilité du pouvoir et sur la souveraineté du Parlement qui en découle. Dans les deux cas on aperçoit des passions et extrémités qui mettent en doute le caractère démocratique et l'équilibre intérieure du futur système constitutionnel de gouvernement du pays.

Il est nécessaire de noter, ayant en vue l'aspect du droit constitutionnel comparé, que le projet du Président de la République a emprunté beaucoup d'idées classiques aux constitutions des Etats unis d'Amérique et à la V-ème République française. Mais, malheureusement, la plupart d'entre elles sont récréées unilatéralement, sans chercher les "contre-poids" correspondants, tandis que dans le projet du groupe des députés on voit clairement le retour vers les idées et les institutions "super-démocratiques" qui caractérisent le système soviétique, évidemment pas encore surmonté.

NOTES SUR LES DEUX PROJETS DE CONSTITUTION

A. LE PROJET DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE

1. *L'art. 79 du projet attribue au Chef de l'Etat une sphère très démesurée de fonctions.*

Certaines des fonctions sont formulées d'une manière assez vague - p. ex. "garantit la réalisation des principales directions de la politique intérieure et étrangère". Et, en même temps, on lui attribue des fonctions dont l'accomplissement est épuisant même pour une institution - p. ex. "assure la stabilité politique et économique". A la fin, certaines fonctions ne sont pas habituelles pour les institutions étatiques en général - p. ex. "réalise la médiation entre l'Etat et la société". En règle générale, une pareille médiation entre la société civile et l'Etat se réalise exclusivement par les parties politiques.

Il est recommandable de préciser et réduire jusqu'au minimum nécessaire les fonctions attribuées au Président de la République. De cette façon, le status constitutionnel du Chef de l'Etat se tracera plus clairement et sur cette base on pourrait mettre à sa disposition des pouvoirs concrètement formulés.

2. *L'art. 91 prévoit que le Président de la République nomme 1/3 des sénateurs.*

Vers la fin du XX-ème siècle, une pareille manière de constituer une partie du Sénat est tout à fait inacceptable. Il ne faut pas oublier que les élections sont la base initiale de chaque pouvoir légitime. Et en plus, la nomination d'un tiers des sénateurs entre en contradiction avec la définition du Sénat comme "Chambre de représentation territoriale".

La suppléance d'un tiers de la composition du Sénat selon l'avis du Président de la République met en doute le caractère démocratique de plusieurs normes qui suivent dans le projet de constitution, selon lesquelles on règle les relations entre le Chef de l'Etat et le Parlement à l'aide de différentes majorités qualifiées.

En général, ce texte attaque la réputation de la future constitution et elle sera vulnérable aux critiques découlant de l'initiation ouverte des éléments du déficit démocratique.

3. *L'art. 92 du projet prévoit qu'un député de la Chambre des représentants puisse être, en même temps, membre du Cabinet ministériel.*

L'admission de compatibilité entre le mandat de député et l'occupation d'une fonction gouvernementale n'est pas acceptable parce que cela détruit l'idée initiale de la séparation stricte des pouvoirs. L'initiation successive du principe de l'incompatibilité permettra au gouvernement, ainsi qu'au Parlement, de formuler leurs positions indépendamment.

4. *L'art. 94 du projet prévoit la possibilité de suspendre avant terme le mandat de la Chambre des représentants et du Sénat selon la décision de la Cour constitutionnelle dans les cas d'infraction systématique ou brutale à la constitution.*

L'initiation de la raison de dissolution du Parlement de cette manière est entièrement inadmissible. Dans ce cas, on pose les conditions préalables d'une "guerre des institutions" inévitable. La Cour constitutionnelle a une destination tout à fait différente. Elle peut et elle a autre type de moyens juridiques pour décider les conflits entre les institutions politiques du pouvoir public. La dissolution-même du Parlement est tout à fait une

question politique et sous aucune forme elle ne peut être une sanction juridique pour l'infraction à la constitution. Cette décision du problème ne peut être trouvée dans aucun système constitutionnel développé.

5. *L'art. 95 prévoit que les Chambres du Parlement puissent être convoquées en deux sessions ordinaires par an, ne dépassant pas 170 jours en commun.*

S'il est nécessaire, on prévoit la possibilité de les convoquer en sessions extraordinaires sur la demande du Président de la République ou bien sur la demande d'au moins 2/3 du nombre total des députés de chacune des Chambres, l'ordre du jour préalablement déterminé.

Il faut avoir en vue que les deux sessions ordinaires sont une période relativement courte sur le fond des durs projets législatifs qui doivent être appliqués dans toutes les sphères de la vie publique. A cet égard, l'expérience de la République française mérite une attention particulière: depuis le 9 août 1995 il n'y a qu'une session ordinaire annuellement d'une durée de 9 mois. En général, les problèmes de la réforme juridique supposent des sessions considérablement plus longues des Chambres parlementaires.

Si le schéma proposé de deux sessions, relativement courtes, reste, il est recommandable d'assurer la possibilité qu'un nombre de députés moins nombreux - p. ex. 1/3 du nombre total de tous - puisse convoquer le Parlement en sessions extraordinaires.

6. *L'art. 97, p. 1 du projet de la constitution prévoit la possibilité d'adopter des lois sur l'interprétation de la constitution.*

Cette méthode est inacceptable car l'interprétation de la constitution est la prérogative essentielle de la Cour constitutionnelle. En règle

général, le Parlement interprète "tacitement" la constitution en adoptant une ou autre loi qui développe ses ordonnances. Mais chaque loi de ce type doit être mise au contrôle de constitutionnalité.

Il ne faut pas oublier qu'in contrôle effectif de constitutionnalité de la législation n'est possible qu'en présence de l'ainsi nommée "constitution dure" où les compétences de chacune des institutions principales du pouvoir public sont nettement et catégoriquement déterminées.

7. L'art. 98, p. 6 du projet prévoit que le Sénat examine les accusations de haute trahison ou autre grave crime soulevées contre le Président de la République et peut prendre la décision de suspendre son mandat avec une majorité de 3/4 du nombre total des députés.

Pratiquement, cette hypothèse puisse être réalisée difficilement car 1/3 de la composition du Sénat est nommé par le Président de la République. Voilà pourquoi la procédure de soulever une accusation contre le Chef de l'Etat devient d'un grand degré déraisonnable.

8. L'art. 103 prévoit que les Chambres du Parlement puissent siéger lorsque plus de 2/3 des députés élus assistent à la séance.

Une pareille exigence du quorum est trop élevée et dans des situations critiques isolées le fonctionnement normal des Chambres du Parlement peut se heurter à des difficultés.

On peut faire des objections du même caractère et par rapport à l'enthousiasme d'introduire différentes majorités qualifiées pour les votes différents. En pratique, ces exigences élevées bloquent le processus législatif, en renforçant nettement le rôle de la minorité de l'opposition.

B. LE PROJET DU GROUPE DE DEPUTES

1. L'art. 77, al. 2 du projet prévoit la possibilité de l'autodissolution du Conseil suprême par sa propre décision adoptée avec une majorité d'au moins 2/3 du nombre total des députés.

Il est évident que cette possibilité provient logiquement du schéma accepté de l'indivisibilité du pouvoir, mais elle ouvre les portes d'exercer une pression de rue sur le Conseil suprême dans des conditions d'une éventuelle crise de confiance aux institutions du pouvoir public.

2. L'art. 79, p. 1 et p. 2 prévoit que le Conseil suprême adopte la constitution ainsi que les lois.

De cette manière, on efface la différence principale entre le pouvoir constituant, d'une part, et le pouvoir législatif, d'autre part. Pratiquement, cela signifie que le Conseil suprême est en état de modifier de tout temps unilatéralement la constitution et cette circonstance met en doute la question de l'efficacité du contrôle de constitutionnalité.

3. L'art. 79, p. 7 et p. 8 du projet prévoit que le Conseil suprême fait la désignation des membres de la Cour constitutionnelle ainsi que la composition de la Cour suprême.

Il faut avoir en vue que la soumission d'organisation du système judiciaire au Conseil suprême inévitablement ouvrira les portes à l'ingérence de la part des députés dans les affaires du pouvoir judiciaire.

4. L'art. 82 du projet de la constitution prévoit que le Président du Conseil suprême accomplira les fonctions d'un haut employé d'Etat, c.-à-d. à côté de ses obligations il accomplira et le rôle de Chef de l'Etat.

Une pareille confusion de fonctions provoquera des embarras d'origines différentes. Il est à noter que la simplification exagérée du système de gouvernement mine inévitablement la stabilité du système.

5. L'art. 84 prévoit qu'on donne le droit d'initiative législative à un nombre considérable de sujets, parmi lesquels son le Conseil suprême et le Procureur de la République.

Il est à noter que ce pouvoir a un caractère politique, c.-à-d. il est le moyen d'initier telles ou autres décisions politiques. La destination des institutions du pouvoir judiciaire est d'appliquer justement et impartialement les lois. Voilà pourquoi elles ne doivent pas participer à la création des lois. Il est nécessaire que ces institutions restent, tant qu'il est possible, hors de la politique pour garder leur indépendance d'institutions judiciaires.

*

*

*

Il faut noter en conclusion que les deux projets de constitution de la République de Bélarus ne répondent pas aux exigences contemporaines d'un Etat constitutionnel et ne contribuent pas considérablement

à l'arrivée à la fin proclamée - établir un démocratique et social Etat constitutionnel.

Imposer une constitution "du haut" - même avec un référendum - cela peut être une mesure provisoire qui pourrait devenir le moyen d'exercer un pouvoir public autoritaire dans l'avenir. Cependant, il ne faut pas oublier que le fonctionnement efficace et démocratique du pouvoir public est possible uniquement là où il y a un consentement toujours récréé de la part de ceux qui sont gouvernés.

Anna Milenkova
Bulgarie