



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 14 octobre 2003

Diffusion restreinte
CDL (2003) 70
fr. seul.

Avis n° 252/2003

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

(COMMISSION DE VENISE)

PROJET D'AVIS

**SUR LE PROJET DE LOI
SUR L'ASSEMBLEE NATIONALE**

DE LA REPUBLIQUE DE BELARUS

Sur la base de commentaires de

M. Olivier Dutheillet de Lamothe (Membre, France)

M. Giorgio Malinverni (Membre, Suisse)

M. Luan Omari (Membre, Albanie)

I. Introduction

1. Par une lettre du 22 mai 2003, M. V. Konoplev, Vice-Président de la Chambre des Représentants de l'Assemblée nationale de la République du Bélarus, a demandé à la Commission européenne pour la démocratie par le droit d'examiner le projet de Loi sur « L'Assemblée nationale de la République du Bélarus ».

2. Les membres de la Commission ont travaillé sur la base d'une traduction française du projet de loi (voir CDL (2003) 53).

3. Trois membres de la Commission, M. O. Dutheillet de Lamothe, M. G. Malinverni et M. L. Omari ont été nommés rapporteurs et ont présenté des commentaires sur ce projet (voir CDL (2003) 73, 72, 71 respectivement). Le présent avis, adopté par la Commission lors de sa ... réunion les ..., a été élaboré à partir de ces observations.

II. Remarque liminaire

4. Le projet de loi sur « L'Assemblée nationale de la République de Bélarus » (ci-après « le projet de loi », ou « le projet ») reprend dans beaucoup de ses articles des dispositions de la Constitution. Pour cette raison, certaines remarques que la Commission fera à l'encontre de ce projet visent également la Constitution elle-même.

5. Il importe de rappeler à cet égard qu'en 1996 la Commission avait rendu un avis sur les projets d'amendement de la Constitution bélarusse de 1994 (le projet présidentiel de révision avait par la suite été entériné dans la substance par le referendum républicain du 24 novembre 1996), et avait émis des sérieuses réserves sur le système bicaméral que la révision constitutionnelle visait à introduire, notamment en raison du rôle nettement prépondérant du Président et de l'Exécutif de manière générale, vis-à-vis du Parlement, en l'absence de tout système de freins et contre-poids (voir CDL-INF (1996)8, §§ 12-24).

III. Remarques de caractère substantiel

6. Le projet de loi confirme en effet la concentration qui dérive de la Constitution même des pouvoirs dans les mains du Président de la République aux dépens du pouvoir législatif.

7. On remarque ainsi l'interférence du Président de la République sur la composition de l'Assemblée (Article 3 § 3– Composition de l'Assemblée nationale), alors qu'un principe démocratique élémentaire veut que le Parlement soit constitué exclusivement de députés élus par le peuple. Il est par conséquent contraire aux standards démocratiques que huit membres du Parlement ou de l'une de ses chambres soient désignés par le Président de la République.

8. Le Président de la République s'ingère également dans l'exercice du pouvoir législatif.

9. L'article 11 du projet définit le cadre d'une délégation législative de l'Assemblée nationale au Président, qui lui permet de prendre des décrets ayant force de loi pour une durée et dans un domaine déterminés. L'interdiction faite au Parlement de légiférer dans le domaine précis qui a fait l'objet de la délégation législative (article 11 dernier paragraphe du projet) est inacceptable. Si on peut accepter le principe d'une délégation législative pour un objet précis et une durée déterminée, on ne peut admettre de priver ainsi le Parlement de toute possibilité d'intervention

législative : un Parlement doit être libre de légiférer dans le domaine de ses compétences en tout temps, sur n'importe quel objet.

10. Les décrets provisoires émis par le Président de la République vont en outre bénéficier d'un statut renforcé dans la mesure où la procédure de leur annulation par l'Assemblée (Article 12 du projet) exige une majorité qualifiée des deux tiers de chacune des chambres, majorité qui est généralement requise pour l'approbation ou la modification de la constitution.

11. S'agissant de l'initiative législative, comme l'avait noté la Commission de Venise lors de l'étude de la Constitution, le Parlement en est dans une large mesure privé. Comme l'article 99 de la Constitution, l'article 47 du projet de loi prévoit la nécessité de l'accord du Président pour tout projet de loi qui diminue les ressources publiques ou augmente les dépenses. Or, quand bien même les constitutions occidentales limitent souvent les possibilités d'initiative parlementaire en matière budgétaire, la nécessité d'un accord systématique du Président de la République à tout projet qui aurait une incidence financière limite excessivement l'autonomie du Parlement.

12. Par ailleurs, il ne fait aucun doute que l'essentiel de l'activité législative est à l'initiative du Président et du gouvernement. Le projet de loi renforce considérablement ce trait dans les procédures d'amendements telles que décrites aux articles 45, 52, 54. L'accord de l'auteur d'un projet de loi est exigé pour tout amendement autre que technique. Par ailleurs, tout amendement doit, en vertu de l'article 54 du projet, obtenir l'accord du Centre National de l'Activité Législative près le Président de la République. Les Parlementaires sont donc privés d'un droit d'amendement libre.

13. Par contre, le projet de loi ne reprend pas les limitations contenues dans l'article 97 § 2 de la Constitution, dont la formulation avait été considérée comme ambiguë par la Commission de Venise (voir CDL-INF (1996)8, § 17), et semblerait accroître dans ce domaine précis la compétence législative des chambres.

14. L'accord du Président de la République est en outre nécessaire pour tout dépôt de projet de loi dont les dispositions iraient à l'encontre des décrets provisoires pris par le Président et qui n'auraient pas été annulés par le Parlement (article 50 – « procédure applicable à la présentation des projets de loi devant la Chambre des Représentants »).

15. De plus, le Président de la République peut, en cas de désaccord avec le texte d'une loi votée, le renvoyer à la Chambre des Représentants avec ses objections qui ne peuvent être écartées qu'à la majorité des 2/3 de ses membres (article 67 – « Examen par les chambres et l'Assemblée nationale de la loi renvoyée par le Président de la République du Bélarus avec ses objections »). La procédure d'examen à cet égard, telle que prévue à l'article 68 (« Examen par les chambres de l'Assemblée nationale des objections du Président de la République du Bélarus sur certaines dispositions de la loi ») est compliquée. Il semblerait par ailleurs qu'avant même la décision des deux chambres, la loi litigieuse peut être signée par le Président et entrer en vigueur : ce serait donc une loi mutilée des objections soumises à examen qui entrerait en vigueur, ce qui semble paradoxal.

16. Enfin, le pouvoir d'initiative législative des membres du Parlement en ce qui concerne les lois n'est pas mentionné à l'article 10 sur « Les pouvoirs législatifs des chambres de l'Assemblée nationale », quand bien même l'article 99 de la Constitution y fait référence. La rédaction de l'article 10 mériterait précision.

17. Le Président de la République peut agir également sur le mandat des Chambres. A l'instar de la Constitution (articles 94 et 106), le projet de loi lui donne en effet le pouvoir de dissoudre la Chambre des Représentants si celle-ci refuse par deux fois d'avaliser la nomination du Premier ministre (article 24 dernier paragraphe), ou bien encore si le Parlement refuse sa confiance au gouvernement (article 26 dernier paragraphe). Or, dans une telle hypothèse, il appartiendrait plutôt au gouvernement de démissionner.

18. S'agissant de la destitution du Président de la République, la procédure telle que prévue à l'article 13 du projet de loi (« Examen par les chambres de l'Assemblée nationale des questions de la cessation anticipée des fonctions de Président de la République du Bélarus et de sa destitution ») est inadmissible dans la mesure où elle est particulièrement courte et propre à confirmer le caractère inamovible du chef de l'état. En effet, comme l'avait remarqué la Commission au paragraphe 45 de son avis sur la Constitution, la procédure doit être entamée par le Conseil de la République (dont le Président aura nommé 8 membres sur les 64 membres) à une majorité qualifiée des deux tiers (article 88 de la Constitution).

19. D'autres éléments accentuent encore davantage la faiblesse du pouvoir législatif.

20. Le droit de proposer une révision de la Constitution n'appartient qu'au Président de la République et à 150 000 citoyens, et pas au Parlement lui-même, ce qui est regrettable.

21. L'activité législative n'est pas facilitée du fait de l'exigence prévue à l'article 7 du projet, à l'instar de la Constitution, que l'Assemblée nationale prenne ses décisions, en règle générale, avec les voix de la majorité des membres de chaque chambre, ce qui exclue la majorité simple (à savoir majorité des présents si le quorum est atteint).

22. L'exigence d'une majorité qualifiée des deux tiers (Article 7 § 8) pour adopter la Constitution ou des lois modifiant la Constitution, peut se comprendre ; il est par contre plus difficile de justifier qu'une telle majorité soit également exigée pour des « lois d'application des lois modifiant la constitution » ou « des lois d'interprétation de la constitution ».

23. Les Commissions parlementaires d'enquête ne font l'objet d'aucune mention spécifique notamment à l'article 96 du projet, qui traite des commissions temporaires des chambres de l'Assemblée nationale. Le fait que ce type de commissions, qui constituent une des caractéristiques essentielles de l'activité parlementaire dans tout pays démocratique, ne soit pas prévu de façon explicite constitue une carence pour l'activité de l'Assemblée nationale.

24. Sur le plan de l'immunité parlementaire, le projet de loi (articles 29, 38) comme la Constitution (article 102 § 2) prévoit l'aval nécessaire par l'Assemblée nationale (Chambre des Représentants ou Conseil de la République) à l'arrestation d'un des membres de chaque chambre, mais non pas l'autorisation pour le commencement des poursuites pénales à l'encontre de ce membre. Ceci constitue une violation grave du principe de l'immunité parlementaire, dans la mesure où l'engagement des poursuites est entièrement laissé à la discrétion du Procureur général, qui est nommé par le Président de la République.

25. Sur le plan de la limitation du rôle de la Chambre des Représentants, la Commission de Venise avait déjà déploré, dans son avis sur les amendements constitutionnels, que les deux Assemblées ne jouissent pas des mêmes prérogatives, et ce aux dépens de la Chambre des Représentants. Le projet de loi confirme cette orientation.

26. Les délais prévus par l'article 25 du projet de loi, pour la présentation par le Premier ministre de son programme devant la Chambre des Représentants, limitent le rôle de celle-ci, qui ne peut entendre ledit rapport que deux mois après sa nomination, ce qui constitue un délai très long, d'autant plus que des délais encore plus longs sont prévus dans l'hypothèse où la Chambre ne serait pas en session, car le délai commence à courir à compter de l'ouverture de la session suivante. La Commission de Venise avait d'ailleurs regretté dans son précédent avis que le calendrier des sessions fixées par la Constitution ne permette pas aux Assemblées compétentes d'organiser de façon indépendante leurs activités (voir CDL (1996) 8, § 21).

27. Relativement au contrôle parlementaire du programme du gouvernement, l'article 19 du projet prévoit que les Chambres de l'Assemblée ne peuvent prendre connaissance d'informations fournies oralement par le Premier ministre qu'après accord du Président de la République, ce qui constitue une limitation évidente et inacceptable de leurs compétences en tant qu'organes représentatifs.

28. Le projet de loi confirme cette tendance dans la mesure où, par exemple, l'article 28 prévoit que la Chambre des Représentants peut obtenir des informations sur la mise en œuvre des grandes orientations de la politique étrangère et intérieure seulement dans « les limites de sa compétence ».

29. S'agissant de la possibilité de saisine de la Cour constitutionnelle par les Chambres de l'Assemblée nationale, le fait d'exiger à l'article 18 dernier paragraphe (« saisine de la Cour constitutionnelle de la République du Bélarus par les chambres de l'Assemblée nationale ») la majorité des voix dans une chambre a comme conséquence pratique de priver les partis d'opposition - minoritaires par définition - de ce pouvoir, alors que l'opposition est en principe la force la plus intéressée à saisir la Cour constitutionnelle. Il faudrait prévoir que la Cour constitutionnelle peut être saisie à la demande, par exemple, d'un tiers ou d'un quart des députés.

30. La Commission observe en outre qu'à l'instar de la constitution, le projet de loi contient des dispositions qui méconnaissent la conception traditionnelle du principe de la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire.

31. La possibilité pour le Président de la République ou son gouvernement d'assister aux séances des chambres, y compris aux séances privées, et qu'ils puissent prendre la parole à leur guise, méconnaît le principe de la séparation des pouvoirs dans un régime de type présidentiel

32. La possibilité offerte par l'article 5 § 2 du projet de loi à la Cour constitutionnelle de juger que le Parlement viole systématiquement et de manière flagrante la Constitution et entraîne par conséquent la cessation anticipée du mandat de la Chambre des Représentants est de nature à générer des conflits entre les différents organes de l'Etat.

33. S'agissant de la composition de la Cour constitutionnelle, la Commission avait critiqué (voir CDL-INF (96)8, § 25) le poids politique prépondérant des membres désignés par le Président. Cette prépondérance est confirmée par la procédure de vote public pour l'aval du Conseil de la République à la nomination du Président de la Cour constitutionnelle, prévue à l'article 31 du projet (« Examen par le Conseil de la République de la question de l'aval à donner à la nomination des fonctionnaires par le Président de la République »), alors que les six juges de la Cour constitutionnelle désignés par le Conseil de la République le sont au scrutin secret, conformément à l'article 32 (« Election par le Conseil de la République des juges de la Cour

constitutionnelle du Bélarus et des membres de la Commission centrale de la République du Bélarus chargée des élections et de l'organisation des referendums à l'échelon national »).

34. Les ingérences par l'Assemblée nationale et plus particulièrement le Conseil de la République sur des questions qui relèvent de la compétence des pouvoirs locaux constituent une violation du principe de la séparation des pouvoirs et nuisent à une autonomie locale effective.

35. En effet, l'article 21 du projet (« Autres pouvoirs des chambres de l'Assemblée nationale ») qui prévoit la participation des chambres à l'élaboration de la politique monétaire et à la gestion des collectivités locales en apportant leur concours aux conseils des représentants locaux et aux organes exécutifs locaux, porte atteinte à l'autonomie des collectivités locales. Dans le même sens, les dispositions permettant l'annulation par le Conseil de la République de décisions prises par les conseils des représentants locaux (Article 34) ou celles permettant au Conseil de la République la dissolution du conseil des représentants locaux (article 35 – « Adoption par le Conseil de la République d'une décision en faveur de la dissolution du conseil des représentants locaux ») constituent une fonction de tutelle qui relève normalement du gouvernement, sous le contrôle, en dernier ressort, du juge.

IV. Remarques de caractère formel

36. Le projet de loi est extrêmement long et détaillé (il contient 103 articles et compte 71 pages dans la version française (voir CDL (2003) 53).

37. Cette longueur s'explique d'une part par le fait que le texte reprend dans beaucoup de ses articles des dispositions assez détaillées de la Constitution du 24 novembre 1996, et non seulement les dispositions du chapitre 4 du titre 4 (« Le Parlement- L'Assemblée nationale »), mais également des dispositions contenues dans d'autres chapitres de la Constitution ne concernant pas directement l'activité de l'Assemblée nationale, comme par exemple le chapitre 2 sur « le referendum », le chapitre 3 sur « le Président de la République », le chapitre 5 sur « le gouvernement – le conseil des ministres », le chapitre 6 sur « les tribunaux ».

38. Or, il appartient à la loi de compléter les dispositions de la Constitution, et non pas de les répéter, ou encore de s'y référer : la Constitution renvoie à la loi, et non l'inverse. Il s'ensuit que la reproduction textuelle de dispositions constitutionnelles, tout comme le renvoi à celles-ci (ce qui est fréquent dans le projet de loi : voir l'article 3 sur la Composition de l'Assemblée nationale qui précise que les membres de la Chambre des Représentants sont élus « selon les modalités fixées par la constitution » ou encore que la « procédure électorale –du Conseil de la République- est fixée par la Constitution », à l'article 7 selon lequel « l'effet juridique des décisions prises par les chambres de l'Assemblée nationale est déterminé par la Constitution », ou bien à l'article 9 selon lequel l'activité des Chambres de l'Assemblée nationale « ...est fixée par la Constitution... ») sont inutiles et devraient être évités.

39. En tout état de cause, si un renvoi est fait à la Constitution, il serait préférable d'en citer les dispositions pertinentes.

40. La longueur du projet s'explique également du fait qu'il rentre dans beaucoup de détails qui paraissent plutôt relever du règlement intérieur des Assemblées.

41. Il en est ainsi notamment de l'article 8 (formes de l'activité des chambres de l'Assemblée nationale), de l'article 48 (projets de loi à examiner d'urgence), des articles 53 (première lecture

du projet de loi par la Chambre des Représentants) et 54 (préparation d'un projet de loi en vue de sa deuxième lecture par la Chambre des Représentants), de l'article 67 (Examen par les chambres de l'Assemblée nationale de la loi renvoyée par le Président de la République du Bélarus avec ses objections), de l'article 72 (arrêts pris par la Chambre des Représentants), des articles 89, 90 et 91 relatifs aux modalités de fonctionnement du Conseil de la Chambre des Représentants et du Présidium du Conseil de la République, des articles 94, 95 et 96 relatifs au fonctionnement des commissions des chambres de l'Assemblée nationale, de l'article 97 relatif à la participation des chambres de l'Assemblée nationale à la coopération internationale, et enfin des articles 99 (Logistique, protection social et financement de l'activité de l'Assemblée nationale), 100 (Missions officielles à l'étranger) et 101 (Diplôme d'honneur de l'Assemblée nationale).

42. En effet, très peu est laissé à la discrétion des Chambres dans l'adoption de leurs règlements intérieurs (l'article 103 § 2 du projet fixe un délai de six mois pour que ces règlements soient « mis en conformité » avec le projet). Leurs activités, y compris leurs calendriers, sont fixés par la loi, et dérivent parfois de la Constitution même (voir son article 95). L'impossibilité pour les chambres d'organiser de manière indépendante leur travail aggrave l'infériorité du Parlement vis-à-vis du Président (voir paragraphe 26 ci-dessus).

43. En dépit de sa longueur et de son caractère détaillé, le projet manque parfois de définitions claires qui aideraient à la compréhension des notions utilisées (voir à cet égard la référence faite à l'article 7 du projet aux « lois » et aux « arrêts », sans que la définition de ces actes ne soit donnée).

44. Le projet manque également, parfois, de clarté. Par exemple, il faut avancer très loin dans la lecture du projet pour savoir si le bicamérisme est ou non égalitaire : l'article 7 sur les « décisions des chambres de l'Assemblée nationale- Effet juridique desdites décisions » ne donne aucune indication à cet égard. De même, la lecture des articles 14 (« Examen par les chambres de l'Assemblée nationale de la question de la tenue d'un referendum ») et 15 (« Audition par les chambres de l'Assemblée nationale des allocutions prononcées par le Président de la République devant le Parlement ») ne permet pas de savoir quand les chambres siègent ensemble et quand elles siègent séparément.

V. Conclusions

45. Dans la mesure où le projet de loi sur l'Assemblée nationale a été rédigé sur la base de la Constitution de la République du Bélarus de 1994, telle qu'amendée par referendum le 27 novembre 1996, la Commission de Venise ne peut que réitérer les réserves qu'elle avait déjà émises, dans son avis adopté les 15-16 novembre 1996.

46. La présente loi non seulement confirme la tendance déjà observée de concentration excessive de pouvoirs dans les mains du Président de la République, mais réglemente également minutieusement une interférence du pouvoir présidentiel ou exécutif à tous les stades de l'existence, de l'exercice du pouvoir et de l'activité législative.

47. S'ajoutent à cette omniprésence, voire omnipotence du pouvoir exécutif et du Président de la République sur la vie parlementaire en particulier, des dispositions visant à réduire considérablement non seulement l'autonomie mais encore la compétence et l'activité législatives.

48. Par ailleurs la présence de dispositions additionnelles méconnaissant la conception traditionnelle de la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire ajoutent au caractère peu respectueux des normes minimales de démocratie du patrimoine constitutionnel européen.

49. Sur le plan formel, la Commission est d'avis que le caractère long et parfois excessivement détaillé du projet ne favorise pas la clarté du texte. Les répétitions des dispositions constitutionnelles et les renvois à celles-ci devraient être évités. Les détails de l'organisation de l'activité des chambres devraient être laissés à la discrétion de ces dernières, dans leurs règlements intérieurs.