



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 7 octobre 2003

Diffusion restreinte
CDL (2003) 71
français seulement

Avis n° 252 / 2003

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

(COMMISSION DE VENISE)

OBSERVATIONS SUR

**LE PROJET DE LOI
SUR L'ASSEMBLEE NATIONALE
DE LA REPUBLIQUE DU BELARUS**

de

M. Luan OMARI (Membre, Albanie)

Le projet de loi sur l'Assemblée nationale de la République du Bélarus a été rédigé sur la base de la Constitution de cette République, approuvée en mars 1994 et amendée en novembre 1996 par un référendum républicain. Par conséquent, ce projet de loi reflète les caractéristiques positives mais aussi les carences et les limites qui ont été mises en évidence dans la Constitution du Bélarus aussi par la Commission de Venise (Document CDL-INF(96)8, 28 novembre 1996).

Parmi les caractéristiques positives du projet de loi on peut mentionner "Les Dispositions Générales" où sont exposées les principes régissant l'activité de l'Assemblée nationale telles que le caractère démocratique, la transparence, la séparation des pouvoirs, la prééminence du droit et de la légalité, le caractère prioritaire des principes communément admis du droit international, l'égalité des citoyens devant la loi et le respect de leurs droits et intérêts légitimes, la liberté d'examen et de prise des décisions, la diversité des vues, idéologies et opinions, la participation des citoyens à l'étude des questions intéressant la vie publique et à la prise des décisions correspondantes.

Mais, à côté des caractéristiques positives, on doit souligner que le projet, du fait qu'il suit la ligne qui caractérise la Constitution du Bélarus (ce qui est normal), sanctionne la suprématie réelle du pouvoir exécutif, personnifié dans la fonction du Président de la République et d'autant plus, dans certains cas, il la renforce, marquant la tendance de la Constitution vers une république plutôt présidentielle.

Une caractéristique du projet de loi, est le fait qu'il réitère non seulement les normes du Chapitre 4 du Titre 4 "Le Parlement - l'Assemblée nationale", mais aussi des normes comprises dans d'autres chapitres de la Constitution, (comme le chapitre 2 "Le référendum", le chapitre 3 "Le Président de la République", le chapitre 5 "Le gouvernement - Le Conseil des Ministres" et le chapitre 6 "Les Courts") et qui concernent, pas directement, l'activité de l'Assemblée nationale.

Dans une certaine mesure, le projet de loi sur l'Assemblée nationale, reprend les normes de la Constitution, mais aussi il les étend et les développe. A mon avis ce développement est si détaillé qu'il dépasse les limites d'une loi et assume le caractère d'un règlement, règlement qui, selon l'article 103 du projet, existera aussi quand le projet aura été approuvé.

Après ces observations d'un caractère plus général, je vais exprimer des avis sur des questions plus concrètes.

1. Comme je l'ai déjà mentionné, le projet de loi reflète la tendance de la Constitution au renforcement des pouvoirs du Président de la République, en lui accordant d'autres compétences en dehors de celles prévues expressément dans la Constitution, bien que pour quelques-unes de ces compétences il y a eu des observations de la part de la Commission de Venise.

Il est vrai que le projet définit le Parlement - l'Assemblée nationale - comme l'organe représentatif et législatif de la République du Bélarus*, mais en fait au Président de la République, sur la base de la Constitution, on attribue des larges compétences dans le domaine

-
- Dans la version française du projet de loi est utilisé l'article défini "*l'organe* représentatif et législatif", tandis que dans la version anglaise de la Constitution de 1966 est utilisé l'article indéfini "*a* representative and legislative body" (je n'ai pas eu à ma disposition la version anglaise du projet de loi sur le Parlement). Dans la langue russe il n'y a pas de distinction entre l'article défini et indéfini.

législatif. Il a le droit d'initiative législative. En outre, au Président de la République, sur proposition de ce dernier, la Chambre des représentants et le Conseil de la République, peuvent déléguer par loi des pouvoirs législatifs pour édicter des décrets qui ont force de loi. L'objet et la durée de ces décrets doivent être précisés par une loi approuvée par les deux chambres de l'Assemblée. L'Assemblée nationale a le droit d'annuler les décrets provisoires du Président seulement avec les voix des deux tiers de chacune des deux chambres, majorité qui généralement est requise pour l'approbation ou la modification de la Constitution.

En ce qui concerne l'objet des projets de loi examinés par la Chambre des représentants et qui doivent être approuvés aussi par le Conseil de la République, on peut remarquer que le projet de loi sur le Parlement ne reprend pas les limitations contenues dans l'article 97/2 de la Constitution, tandis que, au contraire, selon l'article 11, paragraphe premier du projet, l'Assemblée nationale a le droit de fixer l'objet des décrets présidentiels ayant force de loi, ce qui, bien sûr, est positif en comparaison avec l'article 85 deuxième paragraphe de la Constitution, qui ne fixe aucune limite pour l'objet de ces décrets.

2. A l'instar de la Constitution, le projet de loi sur l'Assemblée nationale, en statuant que l'Assemblée, en règle générale, décide avec les voix de la majorité des membres de chaque chambre, exclue la majorité simple (la majorité des présents si le quorum légal est assuré), ce qui peut créer des difficultés à l'activité législative.

3. L'article 18 du projet de loi, qui concerne la saisie de la Cour Constitutionnelle par une des chambres de l'Assemblée nationale, précise que la décision pour la saisie de la Cour par chaque chambre est considérée approuvée si cette décision a été prise par la majorité des voix dans chaque chambre. Une telle majorité ne peut être jamais atteinte par l'opposition, qui, en principe, est la force politique plus intéressée à la saisie de la Cour Constitutionnelle.

4. L'article 19, entre autres, prévoit que les chambres, en accord avec le Président de la République, peuvent prendre connaissance d'informations fournies oralement par le Premier Ministre sur la réalisation du programme du Gouvernement, approuvé par la Chambre des représentants.

A ce propos, on peut faire deux observations:

- a) pourquoi les chambres doivent obtenir l'accord du Président, ce qui est une limitation évidente de leurs compétences en tant qu'organes représentatifs?
- b) Pourquoi le Conseil de la République doit avoir le droit d'information sur la réalisation d'un programme approuvé seulement par la Chambre des représentants. Ça c'est un dédoublement superflu des compétences des deux chambres, constaté souvent dans le projet de loi.

Il me semble qu'on peut constater un tel dédoublement aussi dans l'article 20 qui prévoit que les candidatures à un poste de représentant diplomatique du Bélarus à l'étranger, avant d'être soumises au Président de la République, doivent être étudiées par les commissions compétentes de chacune des deux chambres.

Il me semblerait opportun que certaines compétences, qui ne sont prévues expressément dans la Constitution, pourraient être enlevées au Conseil de la République, d'autant plus que, en ce qui concerne la création de cette chambre, il y a eu des réserves dans l'avis consolidé approuvé par la Commission de Venise dans la réunion 29^{me} plénière de novembre 1996.

D'autre part il serait raisonnable que les pouvoirs pour apporter un concours aux Conseils des représentants locaux et aux organes exécutifs et administratifs au fin du développement économique et social des collectivités territoriales, prévus dans l'article 21, soient confiés au Conseil de la République, a qui, dans les articles 33, 34 et 35 du projet de loi, sont reconnues d'autres compétences exclusives envers les Conseils des représentants locaux.

5. L'article 23 prévoit, en cas de vacance du poste de Président de la République entre l'intersession de la Chambre des représentants, la convocation d'une session extraordinaire de cette Chambre sur l'initiative du Président de la République ad intérim ou à la demande d'au moins les deux tiers des membres de la Chambre. Ce nombre est très élevé, particulièrement si l'on compare à l'initiative individuelle du Président de la République ad intérim.

6. Si on compare l'article 106 cinquième paragraphe de la Constitution amendée de 1996 (dans la version anglaise) avec l'article 24, dernier paragraphe du projet de loi sur l'Assemblée nationale (soit dans l'original russe soit dans la version française) on peut constater une contradiction entre la Constitution qui précise que "if the House of Representatives rejects the submitted nomination of the Prime minister twice, the President *shall* appoint the acting Prime minister on his own, and dissolve the House of Representatives and call new elections" et le projet de loi dans le quel, dans l'original russe ainsi que dans la version française, est spécifié que le Président de la République *peut* nommer un Premier Ministre ad intérim, dissoudre la Chambre des représentants et fixer la date de nouvelles élections. N'ayant pas le texte en russe de la Constitution, toutefois il me semble plus acceptable le texte du projet de loi, mais il reste à vérifier s'il y a vraiment une contradiction.

7. L'article 25, paragraphe premier du projet de loi prévoit que, deux mois après la nomination du Premier Ministre, la Chambre des représentants entend son rapport sur le programme du Gouvernement et approuve ou rejette ce programme. Le délai de deux mois me semble très long, d'autant plus que, dans le deuxième paragraphe du même article, sont prévus des délais encore plus longs, dans le cas où le rapport du Premier Ministre ne peut être entendu parce que la session de la Chambre a pris fin et n'est pas convoquée une session extraordinaire.

En pratique ces délais si longs limitent le rôle de la Chambre des représentants.

8. Une autre limitation du rôle de la Chambre des représentants peut être constatée dans l'article 28 du projet de loi dans le quel on dit que la Chambre peut obtenir des informations sur la mise en oeuvre des grandes orientations de la politique étrangère et intérieure et l'application de la doctrine militaire du Bélarus, mais seulement "*dans les limites de sa compétence*"

9. Soit le projet de loi (dans les articles 29 et 38), soit la Constitution (dans l'article 102, deuxième paragraphe) traitent seulement de la question de l'aval à donner à l'arrestation d'un des membres de chaque chambre, mais non pas de la question de l'autorisation pour le commencement de la poursuite pénale contre ce membre. On peut considérer ça comme une violation grave du principe de l'immunité parlementaire, laissant l'engagement de la poursuite à la discrétion du Procureur général, lequel, comme on sait, est nommé par le Président de la République.

10. L'article 32 paragraphe deuxième du projet de loi prévoit que la candidature à la fonction de juge de la Cour constitutionnelle peut être proposée aussi par le Président de cette Cour. Il me semble une compétence excessive, qui n'existe pas dans la pratique constitutionnelle des autres pays.

Dans le troisième paragraphe de cet article on précise que les candidatures aux fonctions de membre de la Commission Centrale Electorale sont recommandées au Conseil de la République conjointement par les présidiums des conseils des représentants de la région et de la ville de Minsk et les comités exécutifs correspondants. On ne comprend pas pourquoi une telle compétence, d'une importance à l'échelle nationale, doit être réservée aux organes locaux d'une région et d'une ville, même si cette ville est la capitale du pays.

11. Dans l'article 49, le dernier paragraphe mentionne "les normes juridiques de l'Etat fédéré". De quelle Fédération s'agit-il?

12. Dans l'article 55 il y a des limitations aux initiatives législatives, en statuant que un titulaire du droit d'initiative législative doit présenter un document qui confirme l'accord du Président de la République pour le dépôt du projet de loi, si les dispositions de ce projet ne s'accordent pas avec celles des décrets provisoires pris par le Président. On peut remarquer qu'il s'agit, encore une fois, du renforcement des pouvoirs du Président. Il serait plus raisonnable que, en cas de discordance, le projet de loi puisse être approuvé par une majorité plus qualifiée.

13. Selon l'article 51, sauf disposition contraire de cette Loi (il s'agit du projet) et du Règlement de la Chambre des représentants, les projets de loi présentés devant cette dernière, font l'objet de trois lectures. Dans ce cas on peut noter que sont mis dans un plan de parité la loi (qui doit être approuvée par les deux chambres de l'Assemblée nationale) et le Règlement de la Chambre des représentants (qui est approuvée seulement par cette dernière).

14. Les pouvoirs du Président de la République sont renforcés aussi dans le sixième paragraphe de l'article 54, moyennant le Centre national de l'activité législative près le Président, Mais on peut noter que dans l'original russe l'existence de ce Centre n'est pas mentionnée.

Dans le septième paragraphe du même article on précise que le projet de loi est réputé avoir franchi l'étape de l'accord si une réponse écrite a été reçue du titulaire du droit d'initiative législative, qu'il ait ou non approuvé des modifications et adjonctions. On ne comprend pas de quel accord on peut parler, si le titulaire ne donne pas son approbation.

15. Dans l'article 68 l'examen par les deux chambres des objections du Président de la République sur certaines dispositions de la loi suit une procédure compliquée. Mais, en dehors de cette constatation, on doit remarquer que dans le premier paragraphe il est précisé que, avant la prise d'une décision des deux chambres concernant les objections du Président, la loi peut être signée par ce dernier et entrer en vigueur, à l'exception des dispositions qui font l'objet des objections. Il nous semble paradoxal l'entrée en vigueur d'une loi mutilée.

16. Les privilèges des représentants du pouvoir exécutif par rapport aux membres des deux chambres sont évidents dans le troisième paragraphe de l'article 78 qui leur reconnaît le droit de prendre la parole aussi souvent qu'il le demande, sans avoir à tenir compte de la liste des orateurs inscrit.

17. L'article 96 traite des commissions temporaires des chambres de l'Assemblée. On peut considérer comme une carence le fait qu'on ne prévoit pas, d'une façon spécifique, les commissions parlementaires d'enquête. La création de ces commissions est une des caractéristiques de l'activité parlementaire dans tous les pays démocratiques.

18. Le titre 6 du projet de loi qui traite de la procédure applicable à l'examen des projets de loi et de leur adoption par les chambres de l'Assemblée nationale comprend 34 articles étalés dans 24 pages avec beaucoup de détails. On peut se poser la question qu'est ce que reste pour les règlements des chambres.

En conclusion, je souhaiterais que le projet de loi sur l'Assemblée nationale de la République du Bélarus puisse être revu pour renforcer surtout les compétences de la Chambre des représentants, même dans le cadre d'une Constitution qui favorise le rôle du pouvoir présidentiel au détriment du rôle de l'organe représentatif.