



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 7 octobre 2003

Diffusion restreinte
CDL (2003) 72
fr. seul.

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. Giorgio MALINVERNI (Membre, Suisse)

Des remarques doivent être faites au sujet de ce projet de loi, d'abord au niveau formel et de la technique législative, puis au niveau de son contenu.

I. Remarques de caractère formel

1. Au plan formel, ce projet de loi apparaît comme exagérément long et détaillé. Plusieurs de ses dispositions devraient plutôt figurer dans les règlements intérieurs des deux chambres du Parlement. Il en va ainsi, par exemple, des art. 53, 54, 67 ou 94. A la lecture d'un texte à ce point truffé de détails, l'on en vient à se demander ce que peuvent encore contenir les règlements intérieurs des chambres auxquels il est fait référence à l'art. 103 par. 2 du projet.
2. A plusieurs endroits du projet de loi, celui-ci renvoie à la Constitution (par ex., art. 3 par. 2 : « Selon les modalités fixées par la Constitution » ; art. 7 dernier par. : « l'effet juridique des décisions prises par les chambres de l'Assemblée nationale est déterminé par la Constitution » ; voir encore les art. 3 par. 3 et l'article 9). En bonne technique législative, c'est le processus inverse qui est habituel. C'est la Constitution qui renvoie à la loi et non la loi qui renvoie à la Constitution.
3. En dépit de sa longueur et de son caractère détaillé, le projet manque parfois de clarté. Ainsi, l'art. 7 se réfère aux lois et aux arrêts (actes que peut adopter l'Assemblée) sans définir ces notions ni dire en quoi consiste leur différence.
4. Bien souvent, le projet de loi se réfère à la Constitution, mais sans en mentionner l'article. Il serait préférable de le faire. Exemples : art. 40 et 61.
5. Il faut parfois avancer très loin dans la lecture du projet pour connaître des choses que l'on devrait savoir dès le début, par ex. si le bicamérisme institué est égalitaire ou pas. Ainsi, la lecture de l'art. 7 par. 4 ne donne pas une réponse claire à cette question.

De même, la lecture des art. 14 et 15 ne répond pas à la question de savoir quand les deux chambres siègent ensemble et quand elles siègent séparément.
6. Le projet est également caractérisé par un certain nombre de répétitions.

II. Remarques de fond

1. De par son contenu, tout comme la Constitution elle-même, le projet se caractérise par des pouvoirs excessifs accordés au Président de la République et au pouvoir exécutif de manière générale. En voici quelques exemples :
 1. Art. 3, par. 3, dernière phrase : les députés au Parlement doivent tous être élus par le peuple. Il est inadmissible que huit d'entre eux soient nommés par le Président de la République.
 2. Art. 5 : il est tout aussi inadmissible que le mandat de la Chambre des représentants puisse expirer avant terme simplement parce qu'elle a voté une motion de censure contre le Gouvernement ou qu'elle a refusé par deux fois d'approuver la nomination du Premier Ministre.
 3. Art. 11 et 12 : Normalement, la délégation des pouvoirs législatifs se fait en faveur du Gouvernement, et pas du Président de la République. Il est en outre

inadmissible que cette délégation de compétences puisse se faire à la majorité simple, et non pas qualifiée, des membres des deux chambres. La durée maximale de la délégation devrait elle aussi être strictement réglementée. Le dernier par. de l'art. 11 est lui aussi totalement inacceptable : un Parlement doit pouvoir légiférer en tout temps, sur n'importe quel objet.

L'art. 12, dernier paragraphe, en raison de la majorité des deux tiers qu'il exige pour annuler les décrets provisoires du Président, fait la part trop belle à ses décrets, qui ne pourront que difficilement être annulés.

4. Art. 13, avant dernier par. : il est inadmissible que les deux chambres ne disposent que d'un mois pour adopter une décision de destitution du Président de la République. Ce délai est bien trop court.
 5. Art. 24, dernier par. : il est inadmissible que le Président de la République puisse dissoudre la Chambre si celle-ci refuse par deux fois d'avaliser la nomination du Premier Ministre. Une telle hypothèse ne devrait d'ailleurs normalement pas se réaliser si le candidat proposé par le Président appartient à la majorité parlementaire.
 6. Art. 26, dernier par. : ici aussi, rien ne justifie que si le Parlement refuse sa confiance au Gouvernement, le Président puisse le dissoudre. Dans une telle hypothèse, c'est le Gouvernement qui doit démissionner.
 7. Art. 31 : Toutes ces personnalités ne devraient pas être nommées par le Président de la République. Ses pouvoirs sont excessifs.
 8. Art. 78 par. 2 et 3 : il est inadmissible que le Président de la République et les membres du Gouvernement aient le droit d'assister aux séances des chambres, y compris aux séances privées, et qu'ils puissent y prendre la parole à leur guise. Cela est contraire au principe de la séparation des pouvoirs.
 9. Art. 47 : ici aussi, l'accord du Président pour pouvoir proposer des lois qui entraînent des dépenses n'est pas justifié. Il limite de manière excessive l'autonomie du Parlement.
2. Certaines dispositions soulèvent de sérieux problèmes sous l'angle du principe de la séparation des pouvoirs et sont de nature à générer des conflits entre les différents organes de l'Etat.

Il en va ainsi, par ex., de l'art. 5 par. 2, qui confère à la Cour constitutionnelle le pouvoir de juger que le Parlement viole systématiquement et de manière flagrante la Constitution.

3. Art. 18 dernier paragraphe : Le fait d'exiger la majorité des voix dans une chambre pour que celle-ci puisse saisir la cour constitutionnelle a comme conséquence pratique de priver les partis d'opposition, minoritaires par définition, de ce pouvoir. Il faudrait ici prévoir que la Cour constitutionnelle peut être saisie à la demande, par exemple, d'un tiers ou d'un quart des députés.

III. Autres remarques

D'autres remarques, moins importantes, peuvent encore être faites.

1. Ainsi, à l'art. 7, si l'on peut comprendre que la majorité qualifiée des deux tiers soit requise pour adopter la Constitution ou des lois modifiant la Constitution, il est 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 ».
2. Art. 10 : on ne comprend pas pourquoi le droit de proposer une révision de la Constitution n'appartient qu'au Président de la République et à 150'000 citoyens, mais pas au parlement lui-même.
3. La procédure de nomination des ambassadeurs prévue à l'art. 20 est pour le moins inhabituelle.
4. Certains articles sont parfaitement inutiles (par ex., art. 40).