



Strasbourg, 24 octobre 2022

CDL-AD(2022)035

Avis n° 1054 / 2021

Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

BÉLARUS

AVIS FINAL

SUR LA RÉFORME CONSTITUTIONNELLE

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 132^e Session Plénière
(Venise, 21-22 octobre 2022)**

Sur la base des commentaires de

**M. Nicos ALIVIZATOS (Membre, Grèce)
M. Philip DIMITROV (Membre, Bulgarie)
M. Bertrand MATHIEU (Membre, Monaco)
M. Vladan PETROV (Membre, Serbie)
M. Kaarlo TUORI (Président d'honneur, Finlande)**

Contenu

I.	Introduction	3
II.	Contexte.....	4
III.	Analyse	5
A.	Processus d'amendement	5
B.	Le contenu des amendements constitutionnels	7
1.	Dispositions générales	7
2.	Les droits fondamentaux	9
3.	Le système électoral	11
4.	Président de la République	12
5.	Assemblée populaire de tout le Bélarus	13
6.	Parlement.....	14
7.	Tribunaux ordinaires.....	16
8.	Cour constitutionnelle	16
9.	Bureau du Procureur	19
10.	Règles relatives à la modification et au complément de la Constitution	19
IV.	Conclusion	20

I. Introduction

1. Par lettre du 26 août 2021, M. R. Daems, alors Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, a demandé un avis de la Commission de Venise sur la réforme constitutionnelle au Bélarus et sa conformité aux normes du Conseil de l'Europe.

2. Le 27 décembre 2021, les autorités biélorussiennes ont publié les projets d'amendements constitutionnels en vue de leur discussion publique et de leur adoption ultérieure par voie de référendum (CDL-REF(2022)007).

3. Le 12 janvier 2022, le Bureau de la Commission a autorisé la préparation d'un avis intérimaire par le biais de la procédure d'urgence, la raison de l'urgence étant que les projets d'amendements constitutionnels devaient être adoptés par voie de référendum en février 2022 et que l'Assemblée parlementaire souhaitait recevoir l'avis de la Commission de Venise le plus tôt possible.

4. Le 21 février 2022, la Commission de Venise a émis, conformément à l'article 14a de son règlement intérieur, l'Avis intérimaire urgent sur la réforme constitutionnelle au Bélarus, qui a été approuvé lors de sa 130^e session plénière (18-19 mars 2022) (CDL-AD(2022)008) (ci-après « l'Avis intérimaire »).

5. Le 27 février 2022, le référendum a eu lieu ; selon l'annonce officielle des autorités biélorusses, le résultat a été de 65,2 % en faveur des amendements, qui ont donc été considérés comme adoptés. Le texte final contenait certaines modifications par rapport aux amendements publiés en décembre 2021 (CDL-REF (2022)034).

6. Le 17 mars 2022, le Comité des Ministres, réitérant sa condamnation de la participation active du Bélarus à l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, a décidé, entre autres, de suspendre le droit du Bélarus de participer en tant que membre associé aux travaux de la Commission de Venise¹. Par la même décision, le Comité des Ministres a décidé de renforcer les relations du Conseil de l'Europe avec la société civile biélorusse et l'opposition en exil. Le 7 septembre 2022, le Comité des Ministres a convenu de tenir des échanges de vues réguliers avec les représentants des forces démocratiques biélorussiennes par l'intermédiaire d'un « groupe de contact » qui sera créé au sein du Secrétariat du Conseil de l'Europe².

7. L'Assemblée parlementaire ayant maintenu sa demande d'avis sur la réforme constitutionnelle au Bélarus, la Commission de Venise a procédé à la préparation de l'avis final. Elle a invité les représentants des forces démocratiques biélorussiennes et de la société civile à fournir leurs commentaires sur les amendements constitutionnels adoptés.

8. M. Nicos Alivizatos (membre, Grèce), M. Philip Dimitrov (membre, Bulgarie), M. Bertrand Mathieu (membre, Monaco), M. Vladan Petrov (membre, Serbie) et M. Kaarlo Tuori (Président d'honneur, Finlande) ont été les rapporteurs de l'avis final. Cet avis final ne fournit pas une analyse exhaustive de la constitution du Belarus telle qu'elle résulte des amendements constitutionnels, notamment parce que les rapporteurs n'ont pas été en mesure de se rendre au Belarus et d'engager un dialogue ouvert et approfondi avec toutes les parties prenantes au cours de la préparation de l'avis. Des consultations écrites pourraient être organisées avec certains représentants de la société civile du Belarus et de l'opposition en exil.

¹ Comité des ministres du Conseil de l'Europe, *Relations entre le Conseil de l'Europe et le Bélarus*, 1429^e réunion, 17 mars 2022, [CM/Del/Dec\(2022\)1429/2.5](#).

² Comité des ministres du Conseil de l'Europe, *Le Conseil de l'Europe et le Bélarus*, 1441^e réunion, 7 septembre 2022, [CM/Del/Dec\(2022\)1441/2.5](#).

9. Le présent avis a été préparé sur la base d'une traduction anglaise non officielle des amendements tels qu'adoptés lors du référendum. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

10. L'avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des contributions écrites des représentants de la société civile et de l'opposition en exil. Le projet d'avis a été examiné lors de la réunion conjointe des sous-commissions sur les institutions démocratiques et sur les institutions de médiateur le 20 octobre 2022. Il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 132e session plénière (Venise, 21-22 octobre 2022).

II. Contexte

11. La Constitution du Bélarus, adoptée en 1994, a été modifiée en 1996. À l'époque, deux projets concurrents d'amendements constitutionnels ont été présentés pour adoption par référendum : l'un était proposé par le Président de la République et l'autre par les groupes agraire et communiste des parlementaires. Le référendum a eu lieu le 24 novembre 1996 et a abouti à l'adoption des projets d'amendements du Président. Dans son évaluation des amendements proposés par le Président, la Commission de Venise a observé que, si un certain nombre de dispositions constitutionnelles relatives aux droits de l'homme étaient compatibles avec les principes internationaux de protection des droits de l'homme, la mise en œuvre de ces principes dépendait de l'établissement de la forme démocratique de gouvernement. L'introduction d'un système parlementaire bicaméral n'a pas amélioré la position du Parlement qui est resté une institution faible, avec des pouvoirs substantiels du Président dans le processus législatif. La Cour constitutionnelle a perdu son apparence d'impartialité en raison des changements intervenus dans la nomination de ses juges et de son président ; le rôle de la Cour constitutionnelle a considérablement diminué en raison de la suppression du droit des députés minoritaires de saisir la Cour. Le gouvernement dépendait du Président qui avait le droit d'abroger les actes gouvernementaux et de révoquer, de sa propre initiative, tous les membres du gouvernement (à l'exception du Premier ministre). Le Procureur général était nommé par le Président et devait lui rendre des comptes. Les dirigeants des organes exécutifs et administratifs locaux étaient également nommés par le chef de l'État. La Commission a donc conclu que ces amendements ne faisaient que fausser l'équilibre des pouvoirs entre les organes du gouvernement, avec une prépondérance du pouvoir entre les mains du Président³.

12. En 2004, la Constitution du Belarus a fait l'objet d'un nouvel amendement qui a permis au président en exercice d'être réélu indéfiniment et qui, selon l'évaluation de la Commission de Venise, a globalement aggravé le déficit démocratique du pays⁴.

13. En août 2020, les élections présidentielles au Belarus ont donné lieu à une grave crise politique et à une nouvelle vague de persécution de l'opposition politique. Les autorités biélorusses ont annoncé que M. A. Loukachenko a été réélu pour un sixième mandat consécutif. Une partie de la communauté internationale a rejeté les résultats de ces élections, estimant qu'elles se sont déroulées en violation flagrante des normes internationalement reconnues. La candidate de l'opposition, Mme S. Tsikhanouskaya, a appelé M. A. Lukashenko à entamer des négociations. Une série de manifestations pacifiques ont eu lieu, exprimant le désir d'un changement démocratique. Les autorités biélorusses ont réagi en faisant un usage intensif de la force et de nombreux manifestants, défenseurs des droits de l'homme et membres de l'opposition

³ Voir Commission de Venise, CDL-INF(1996)008, Avis sur les amendements et addenda à la Constitution de la République du Bélarus tels que proposés par le Président de la République et les groupes agraire et communiste des parlementaires.

⁴ Voir Commission de Venise, CDL-AD(2004)029, Avis sur le référendum du 17 octobre 2004 au Bélarus, paragraphe 16.

ont été arrêtés⁵. Selon Freedom House, la police anti-émeute armée et les agents en civil ont arrêté plus de 32 000 personnes. Des rapports faisant état de passages à tabac, de tortures et d'autres atteintes aux droits humains de personnes en détention sont apparus depuis, et les forces de sécurité ont frappé, arrêté, mis à l'amende et, dans certains cas, abattu des journalistes biélorusses et étrangers qui couvraient les événements⁶.

14. Le 15 mars 2021, le Président a créé une Commission constitutionnelle⁷ chargée de rédiger des amendements à la Constitution. La Commission était composée de trente-six membres, dont des représentants sélectionnés du parlement national, des collectivités locales, du monde universitaire, de la société civile et des milieux d'affaires. Le 21 octobre 2021, le Président a créé un groupe de travail⁸ pour assister la Commission constitutionnelle dans le processus de rédaction. Le groupe de travail était composé d'experts et était dirigé par le chef de l'administration présidentielle.

15. Le 27 décembre 2021, les projets d'amendements ont été publiés sur Internet en vue de leur discussion publique.

16. En l'absence de toute coopération avec le gouvernement, l'opposition en exil, agissant conjointement, a préparé son propre projet de Constitution qu'elle a présenté et discuté sur la plate-forme Internet.

17. Le 27 février 2022, le référendum a eu lieu et a abouti à l'adoption des amendements proposés. Le référendum n'a pas été reconnu par l'opposition en exil. L'UE⁹, USA¹⁰, Canada¹¹, France¹², et de nombreux autres États ont condamné le référendum, en évoquant le contexte inapproprié de violations généralisées des droits de l'homme et la répression brutale exercée par les autorités de l'État contre tous les segments de la société biélorussienne.

18. Les amendements constitutionnels ont pris effet le 15 mars 2022.

III. Analyse

A. Processus d'amendement

⁵ Pour plus de détails, voir Commission de Venise, CDL-AD(2021)002, Avis sur la compatibilité avec les normes européennes de certaines dispositions de droit pénal utilisées pour poursuivre des manifestants pacifiques et des membres du "Conseil de coordination".

⁶ Voir Freedom House, *Belarus : Freedom in the World 2021 Country Report* // <https://freedomhouse.org/country/belarus/freedom-world/2021>. Voir également la résolution 2372 de l'APCE "Les violations des droits de l'homme au Bélarus nécessitent une enquête internationale" // <https://pace.coe.int/en/files/29176/html>.

⁷ Voir <https://president.gov.by/ru/documents/ukaz-no-105-ot-16-marta-2021-g>

⁸ Voir <https://president.gov.by/ru/events/vstrecha-s-rabochey-gruppy-po-dorabotke-proekta-novoy-konstitucii-strany>

⁹ Voir la [déclaration](#) du haut représentant/vice-président Josep Borrell sur le référendum constitutionnel, datée du 28 février 2022. // https://www.eeas.europa.eu/eeas/belarus-statement-high-representativevice-president-josep-borrell-constitutional-referendum_en

¹⁰ Voir la [déclaration](#) de l'envoyée spéciale des États-Unis pour le Belarus, l'ambassadrice Julie D. Fisher, datée du 27 février 2022. // <https://by.usembassy.gov/statement-from-the-u-s-special-envoy-for-belarus-ambassador-julie-d-fisher/>

¹¹ Voir la [déclaration](#) du cabinet du ministre des Affaires étrangères du Canada, datée du 28 février 2022 // <https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2022/02/canada-condemns-fraudulent-constitutional-referendum-in-belarus.html>.

¹² Voir la [déclaration](#) du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, datée du 28 février 2022 // <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/belarus/news/article/belarus-france-does-not-recognize-the-results-of-the-supposed-referendum-ballot>.

19. Dans son Avis intérimaire, la Commission de Venise a examiné le processus de réforme constitutionnelle du point de vue des normes internationales de l'Etat de droit, décrites en particulier dans la liste de contrôle de l'Etat de droit¹³, ainsi que des autres normes pertinentes (en particulier le Code révisé de bonnes pratiques en matière de référendum¹⁴ et le Rapport sur l'amendement constitutionnel)¹⁵. La Commission de Venise a critiqué la procédure de réforme constitutionnelle, tout d'abord parce que le parlement national en tant qu'institution n'a pas été impliqué dans le processus d'amendement. Comme l'a noté précédemment la Commission de Venise, le parlement national est le mieux placé pour débattre et examiner ces questions¹⁶. L'adoption des amendements constitutionnels par le Parlement peut être suivie ou non d'un référendum ; ce dernier renforce la légitimité des amendements, à condition que le recours au référendum soit conforme au système constitutionnel national dans son ensemble. Cependant, il est assez rare - et critiquable - qu'un amendement constitutionnel soit adopté par référendum sans l'approbation préalable du Parlement, car « *le risque est grand, en particulier dans les nouvelles démocraties, que les référendums sur l'amendement constitutionnel se transforment en plébiscites sur la direction du pays et que ces référendums soient utilisés comme un moyen de donner une légitimité aux tendances autoritaires* »¹⁷. En outre, lorsqu'un texte est soumis au vote à la demande d'une partie de l'électorat ou d'une autorité autre que le Parlement, ce dernier doit pouvoir donner un avis non contraignant sur le texte soumis au vote¹⁸.

20. Deuxièmement, le processus de rédaction n'a pas satisfait au critère de transparence que la légitimité de l'amendement constitutionnel exige. Il semble que la Commission constitutionnelle ou le groupe de travail n'aient pas mené leurs activités avec suffisamment d'ouverture, offrant des contributions externes de toutes les forces politiques, de la société civile ou des simples citoyens. Un certain niveau de participation publique a été possible, mais seulement après la publication des projets d'amendements le 27 décembre 2021.

21. Troisièmement, la Commission de Venise a rappelé que les référendums démocratiques ne sont pas possibles sans le respect des droits de l'homme, en particulier la liberté d'expression et de la presse, la liberté de circulation à l'intérieur du pays, la liberté de réunion et la liberté d'association à des fins politiques¹⁹. Si, dans une démocratie qui fonctionne, la souveraineté appartient au peuple et qu'il est libre de décider de se doter d'une loi fondamentale dans les termes qu'il souhaite, cette proposition présuppose un choix éclairé du peuple à l'issue d'un débat public complet au cours duquel tous les points de vue peuvent être librement exprimés et où les médias ne sont soumis à aucune restriction²⁰. Le processus constitutionnel en question s'est déroulé au lendemain des élections présidentielles d'août 2020, qui se sont soldées par des résultats contestés, ainsi que de l'emprisonnement de politiciens de l'opposition et de la répression des forces politiques d'opposition et de la société civile qui ont suivi. Il est difficile de voir comment, dans ce contexte politique, le processus d'amendement pourrait garantir un véritable débat public et aboutir à un choix éclairé de la population.

¹³ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), Liste des critères de l'État de droit.

¹⁴ Voir Commission de Venise, CDL-AD (2022)015, Code de bonne conduite en matière référendaire révisé.

¹⁵ Voir Commission de Venise, CDL-AD(2010)001, Rapport sur l'amendement constitutionnel.

¹⁶ Voir Commission de Venise, CDL-AD(2010)001, Rapport sur l'amendement constitutionnel, paragraphe 240.

¹⁷ Ibid, par. 191 ; voir également Commission de Venise, CDL-AD(2016)029, Avis sur les projets de modifications de la constitution de l'Azerbaïdjan soumis au référendum du 26 septembre 2016, paragraphes 15-16.

¹⁸ Voir Commission de Venise, CDL-AD (2022)015, Code de bonne conduite en matière référendaire révisé, III.6.

¹⁹ Voir Commission de Venise, CDL-AD (2022)015, Code de bonne conduite en matière référendaire révisé, II.2.

²⁰ Voir Commission de Venise, CDL-AD(2004)029, Avis sur le référendum du 17 octobre 2004 au Bélarus, paragraphe 14.

22. Le référendum constitutionnel a eu lieu le 27 février 2022, comme annoncé, quelques jours seulement après l'invasion militaire à grande échelle de l'Ukraine par la Fédération de Russie, invasion menée en partie sur le territoire du Bélarus et avec le soutien actif des autorités officielles du Bélarus (voir paragraphe 6 ci-dessus)²¹. Ce contexte de mobilisation militaire ne constituait pas un cadre approprié pour un référendum constitutionnel²² en raison de l'effet de frilosité évident qu'il a eu sur la population du Bélarus, ce qui a encore affaibli la légitimité du processus démocratique²³. La procédure d'amendement n'a donc pas respecté les normes relatives à la participation parlementaire requise, à la transparence du processus d'élaboration, à l'inclusion du débat public et au respect général des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

B. Contenu des amendements constitutionnels

23. La Commission de Venise observe d'emblée que l'analyse des dispositions spécifiques des amendements constitutionnels ne peut être dissociée de la question ultime de savoir comment la Constitution doit être considérée à l'échelle mondiale. La notion de « Constitution » n'est pas simplement formelle ; elle est avant tout substantielle et, en tant que telle, elle implique certains principes fondamentaux, ceux énumérés dans le préambule du Statut du Conseil de l'Europe, à savoir la liberté individuelle, la liberté politique et la prééminence du droit qui « constituent le fondement de toute démocratie véritable ».

24. L'évaluation substantielle de la Constitution peut impliquer sa catégorisation dans l'un des trois groupes développés dans la doctrine constitutionnelle : (i) Constitutions normatives - les constitutions qui respectent les libertés individuelles, prévoient la séparation des pouvoirs et ces principes sont appliqués dans la pratique ; (ii) Constitutions nominales - les constitutions qui sont formellement libérales et démocratiques, mais qui ne sont pas appliquées en raison de l'absence de conditions appropriées ; (iii) Constitutions sémantiques (ou *pseudo-Constitutions*) - les documents intitulés « constitutions » dont le seul but est de légaliser le monopole du pouvoir par un individu ou un parti politique ; à travers de telles « Constitutions », les gouvernements dictatoriaux prétendent déguiser leur autoritarisme²⁴.

25. Les précédents avis de la Commission de Venise sur le Bélarus, ainsi que les récents développements dans le pays, sont révélateurs de la dégradation continue du régime politique bélarussien en direction du troisième modèle, celui du « constitutionnalisme sémantique ». Ceci étant dit, ce processus n'est pas irréversible, et même une « Constitution sémantique » peut devenir une Constitution « normative » lorsque la tendance politique change. L'examen de telles constitutions n'est donc pas un exercice futile. La Commission de Venise évaluera les amendements constitutionnels actuels à la lumière de ces considérations doctrinales fondamentales.

1. Dispositions générales

26. Le préambule de la Constitution est complété par plusieurs dispositions qui font référence à la préservation de l'identité et de la souveraineté nationales, des traditions culturelles et spirituelles, des droits et libertés de l'homme, de l'État de droit et de la justice sociale, du bien-

²¹ Voir également Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/ES-11/1, Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 2 mars 2022, paragraphe 10.

²² Voir, *mutatis mutandis*, Commission de Venise, CDL-AD(2020)014, Rapport - Respect de la démocratie, des droits de l'Homme et de l'Etat de droit pendant l'état d'urgence: réflexions, 19 juin 2020, paragraphe 120.

²³ Voir, *mutatis mutandis*, Commission de Venise, CDL-AD(2014)002, Avis sur la compatibilité avec les principes constitutionnels de la décision du Conseil suprême de la République autonome de Crimée en Ukraine de tenir un référendum sur la question de devenir un territoire constitutif de la Fédération de Russie ou de restaurer la Constitution de la Crimée de 1992, paragraphe 22.

²⁴ La doctrine développée par Karl Loewenstein (1891-1973) dans son *Verfassungslehre* (Tubingen, 1959, pp. 148 & ff, 151).

être des citoyens, de l'inviolabilité du pouvoir populaire et de la prospérité de la République du Belarus.

27. En soi, ces ajouts ne posent pas de problèmes majeurs. Ils sont en principe conformes aux deux fondements d'une constitution moderne, à savoir la souveraineté nationale et les droits de l'homme. De ce dernier point de vue, il convient de noter que la Constitution ne se réfère plus seulement aux droits des citoyens, mais également aux droits de l'homme, ce qui s'inscrit dans la logique de l'extension du champ de protection. Il en va de même pour la référence à l'État de droit et à la justice sociale. Ces références figuraient déjà dans la Constitution, mais leur inclusion dans le préambule leur donne un fondement supplémentaire. Toutefois, d'une manière générale, il existe un chevauchement entre les dispositions du chapitre I (« Les fondements de l'ordre constitutionnel ») et celles du chapitre II (« Individu, société, État »), de sorte que la signification juridique exacte des dispositions du chapitre I reste floue.

28. L'article 4 réduit le principe du respect de la diversité des opinions politiques, en le plaçant dans le cadre de « l'idéologie de l'État biélorusse ». Cet amendement peut être utilisé comme un outil pour limiter les libertés démocratiques. La question est, bien entendu, de savoir ce que recouvre cette idéologie et, surtout, quel organe est habilité à en définir le contenu. Cette formule peut conduire la Cour constitutionnelle et d'autres autorités à interpréter les dispositions constitutionnelles en se référant à « l'idéologie » qui n'est pas clairement définie dans la Constitution. La référence à « l'idéologie » est également susceptible de remettre en cause l'ensemble du mécanisme de protection des droits et libertés, par ailleurs reconnu par la Constitution.

29. L'amendement à l'article 7 de la Constitution postule le principe de légalité, en proclamant que la Constitution a une force juridique suprême, et que les autres actes juridiques doivent être émis sur la base de la Constitution et conformément à celle-ci. Le texte modifié de cet article prévoit en outre que le principe de légalité doit être respecté, entre autres, par les organisations et les citoyens. Cet amendement recoupe d'une certaine manière l'article 52 qui impose une obligation générale de respecter la Constitution et les lois du Belarus. L'objectif et la pertinence juridique de cet amendement restent donc peu clairs, mais on ne peut exclure que l'arrière-pensée qui le sous-tend puisse être de faciliter le contrôle des organisations non gouvernementales et des citoyens sur une vague base constitutionnelle.

30. L'article 13 traite largement du rôle de l'État en matière de propriété²⁵. L'article 44 du chapitre II expose le droit de propriété du point de vue de l'individu²⁶. Une interprétation large de l'article 13 peut avoir pour effet d'annuler pratiquement le droit de propriété de l'article 44.

²⁵ L'article 13 de la Constitution prévoit :

"Les biens peuvent être publics et privés.

L'État accorde à tous des droits égaux d'exercer des activités économiques et autres, à l'exception de celles interdites par la loi, et garantit une protection égale et des conditions égales pour le développement de toutes les formes de propriété.

L'État garantit à chacun l'égalité des chances dans le libre usage de ses capacités et de ses biens pour l'exercice d'activités entrepreneuriales et d'autres activités économiques non interdites par la loi.

L'État réglemente l'activité économique dans l'intérêt des individus et de la société ; il assure la direction et la coordination de l'activité économique publique et privée à des fins sociales.

Le sous-sol, les eaux et les forêts sont la propriété exclusive de l'État. Les terres agricoles sont la propriété de l'État.

La loi peut également définir d'autres objets qui sont uniquement la propriété de l'État ou établir une procédure spéciale pour leur transfert à la propriété privée, ainsi que consacrer le droit exclusif de l'État d'exercer certaines activités.

L'État garantit aux travailleurs le droit de participer à la gestion des organisations afin d'améliorer leur efficacité et leur niveau de vie social et économique. "

²⁶ L'article 44 de la Constitution prévoit :

"L'État garantit à toute personne le droit à la propriété et facilite son acquisition.

31. La nouvelle disposition de l'article 15 qui prévoit que « *l'Etat veille à la préservation de la vérité historique et de la mémoire des actes héroïques du peuple biélorussien pendant la Grande Guerre patriotique* » semble imposer une politique historique obligatoire. S'il est légitime de rappeler dans la Constitution l'histoire du peuple, ses valeurs et ses racines, il n'appartient en général pas au législateur d'établir des vérités historiques, surtout lorsque cette « vérité » n'est pas définie. Par conséquent, une telle disposition est susceptible de porter atteinte à la liberté de recherche et à la liberté d'expression, étant donné que ce principe peut être approfondi par la législation ordinaire, y compris le droit pénal. En outre, elle soulève la question de savoir quelle instance est habilitée à définir la vérité. Le rôle de ce nouveau principe constitutionnel est renforcé à l'article 52 (devoir de respecter les « traditions nationales du Bélarus ») et surtout à l'article 54 par l'affirmation que « *la préservation de la mémoire historique du passé héroïque du peuple biélorussien ... est le devoir de tout citoyen de la République du Bélarus* ».

32. Avec l'article 18, la Biélorussie rompt avec la caractéristique qu'elle s'est donnée d'être un État neutre et dénucléarisé. Il s'agit d'un changement de grande portée, en particulier dans le contexte géopolitique actuel. Il est en corrélation avec l'amendement à l'article 46, qui stipule que le Belarus « *développe l'énergie nucléaire à des fins pacifiques et assure la sûreté de la production et de l'utilisation de l'énergie nucléaire* ». En outre, l'article 18 introduit un nouveau principe selon lequel le Bélarus « *exclut toute agression militaire à partir de son territoire contre d'autres États* », ce qui, dans le contexte actuel, est remarquablement pertinent et est grossièrement enfreint par le régime politique actuel (voir paragraphe 6 ci-dessus).

2. Droits fondamentaux

33. Le chapitre II établit une liste de droits individuels ; les droits justiciables et les autres droits sociaux ne sont pas clairement séparés, de sorte que la signification juridique des dispositions pertinentes n'est pas claire.

34. L'article 23 de la Constitution énonce une limite générale à la restriction des droits et libertés qui n'inclut pas l'exigence de nécessité ; les relations entre cette clause générale et les clauses spécifiques incluses dans les articles suivants ne sont pas claires. Les limitations et les dérogations ne sont pas séparées, et les effets juridiques des états d'urgence ou de la loi martiale ne sont pas précisés. Les droits absolus ne sont pas exclus des restrictions (ou des dérogations).

Le propriétaire a le droit de posséder, d'utiliser et de disposer des biens, tant individuellement que conjointement avec d'autres. L'inviolabilité de la propriété et le droit d'en hériter sont protégés par la loi. Les biens acquis légalement sont protégés par l'État.

L'État encourage et protège l'épargne des citoyens et crée des garanties pour le remboursement des dépôts.

L'aliénation forcée d'un bien n'est autorisée que pour des raisons de nécessité publique, sous réserve des conditions et procédures définies par la loi, avec une indemnisation complète et en temps voulu de la valeur du bien aliéné, et conformément à une décision de justice.

L'exercice des droits de propriété ne doit pas être contraire à l'intérêt et à la sécurité publics, ni causer de dommages à l'environnement, aux trésors historiques et culturels, ni porter atteinte aux droits et aux intérêts légalement protégés d'autrui. "

35. Il est regrettable que l'article 24 prévoyant la peine de mort ait été maintenu, malgré les nombreuses recommandations relatives à son abolition formulées tant par la Commission de Venise²⁷ que par les organes du Conseil de l'Europe²⁸.

36. Si la protection des données à caractère personnel prévue par l'article 28 peut être considérée comme positive, le pouvoir de l'État de créer les « conditions de la protection des données à caractère personnel et de la sécurité des personnes et de la société dans l'utilisation de ces données » pourrait entraîner une ingérence excessive dans la liberté de la presse et la libre circulation des idées.

37. La nouvelle disposition de l'article 32, selon laquelle le mariage est défini comme l'union d'une femme et d'un homme, peut être considérée comme s'inscrivant dans les limites de la liberté de choix de l'État. Cependant, elle restreint la notion de mariage qui était auparavant neutre du point de vue du genre.

38. Le devoir des parents, en vertu de l'article 32, « d'inculquer à [leurs enfants] une culture du respect de la loi et des traditions historiques et nationales du Bélarus » pourrait, selon une interprétation large, porter atteinte à leur droit de les éduquer selon leurs convictions.

39. L'article 35 reste inchangé, et il laisse les libertés de réunion et de manifestation largement à la merci de la législation ordinaire et des autorités d'application. Certaines modifications ont été apportées à la détermination du droit de créer des partis à l'article 36 (voir également ci-dessous les dispositions relatives au financement des partis politiques et à leur participation aux campagnes électorales) ; toutefois, ce droit sera essentiellement soumis à une réglementation supplémentaire au niveau de la législation ordinaire et de la pratique de sa mise en œuvre. L'article 36 § 4 introduit les « organisations paramilitaires » qui ne sont pas définies.

40. L'article 41 § 4 permet le travail forcé sur la base d'une décision de justice, ce qui démantèle en fait l'efficacité de la protection constitutionnelle.

41. L'article 45 § 4 a été modifié pour prévoir que les citoyens doivent veiller à la préservation de leur propre santé. La signification juridique de cet amendement n'est pas claire, mais il ne peut être exclu que la négligence de cette obligation puisse affecter le droit aux services de santé.

42. L'article 62 § 2 prévoit qu'« il est interdit de s'opposer à la fourniture de l'aide judiciaire dans la République du Bélarus ». Le sens et les conséquences de cette disposition ne sont pas clairs, du moins dans la traduction anglaise.

²⁷ Voir Commission de Venise, CDL-AD(2007)045, Opinion on the Constitutional situation in the Kyrgyz Republic, 17 décembre 2007, paragraphe 30 ; CDL-AD(2008)016, Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of Republika Srpska, 16 juin 2008, paragraphe 7 ; CDL-AD(2011)016, Avis sur la nouvelle Constitution de la Hongrie, 20 juin 2011, paragraphe 68 ; CDL-AD(2019)003, Luxembourg - Avis sur la proposition de révision de la Constitution, 18 mars 2019, paragraphe 25 ; CDL-AD(2015)037, Premier avis sur le projet d'amendements de la Constitution (Chapitres 1 à 7 et 10) de la République d'Arménie, 29 octobre 2015, paragraphe 35.

²⁸ Voir Assemblée parlementaire, Résolutions 1044 (1994), 1097 (1996), 1187 (1999) ; Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Déclaration "Pour un espace européen sans peine de mort", 9 novembre 2000, (cf. Annexe 3 du CM(2000)PV2 prov.), Décision 4.6 "Abolition de la peine de mort", CM/Del/Dec(2021)1401/4.6, 1401e réunion, 14-15 avril 2021.

Voir également le Protocole n° 6 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales concernant l'abolition de la peine de mort (STE n° 114), 28 avril 1983 ; le Protocole n° 13 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, relatif à l'abolition de la peine de mort en toutes circonstances (STE n° 187), 3 mai 2002, qui exige l'abolition complète de la peine capitale - même pour les actes commis en temps de guerre.

43. Les autres modifications apportées à cette partie de la Constitution ne semblent pas appeler de commentaires particuliers. D'une part, le texte offre une certaine modernisation des droits et libertés reconnus, mais d'autre part, il prévoit des règles qui peuvent donner lieu à des restrictions infondées de ces droits et libertés. Toutefois, il s'agirait en définitive d'une question d'interprétation et d'application des dispositions constitutionnelles pertinentes par les autorités nationales.

3. Système électoral

44. La Constitution amendée modifie la portée du droit de vote et du droit d'éligibilité. D'une part, l'article 64 § 2 ne revient plus sur l'interdiction de l'exercice des droits électoraux par les citoyens qui ont été placés en détention préventive en attendant l'examen des charges pénales retenues contre eux. D'autre part, cet article prévoit toujours qu'aucun droit de vote et d'éligibilité n'appartient à ceux qui purgent une peine de prison, quelle que soit la gravité du crime. Cette disposition rendra clairement impossible la candidature d'opposants politiques emprisonnés. La restriction générale du suffrage fondée sur la condamnation est problématique du point de vue des normes du Conseil de l'Europe²⁹. La Cour européenne des droits de l'homme a, par exemple, critiqué les États membres pour avoir maintenu de telles restrictions générales dans leur législation, exigeant une approche plus adaptée de la privation du droit de vote³⁰.

45. L'article 69 introduit une innovation en faisant référence aux partis politiques en tant qu'entités habilitées à désigner des candidats aux élections. En vertu de l'article 70, les partis politiques ont été inclus dans la liste des organisations qui peuvent couvrir les dépenses de la campagne électorale. Ces dispositions sont positives car elles tendent à accroître le rôle des partis politiques dans le processus électoral, à condition que la législation ultérieure sur les partis politiques crée les conditions du pluralisme politique, de l'autonomie des partis politiques et de leur participation effective à la vie politique.

46. Une autre disposition de l'article 70 interdit le financement des dépenses électorales par des États et organisations étrangers. A cet égard, la Recommandation (2003)4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe prévoit que « les États devraient limiter, interdire ou réglementer de manière spécifique les dons provenant de donateurs étrangers »³¹. La restriction des financements étrangers a pour but d'éviter l'influence indue des intérêts étrangers sur les affaires politiques nationales. Toutefois, cette disposition constitutionnelle ne doit pas empêcher toute forme de coopération entre les partis politiques actifs au niveau international. La politique en matière de financement étranger nécessite une approche nuancée qui met en balance la protection des intérêts nationaux et les droits des individus, des groupes et des associations à coopérer et à partager des informations, y compris au-delà des frontières, ainsi que les principes d'autonomie des partis et de pluralisme politique en général³². Cette réglementation minutieuse devient particulièrement importante à la lumière du contexte politique actuel au Belarus, où l'opposition a été contrainte d'opérer depuis l'étranger.

47. L'article 71 fait expressément référence à la commission électorale centrale en tant que principal organe responsable de l'organisation des élections et référendums nationaux. La partie

²⁹ Voir Commission de Venise, CDL-AD(2002)023rev2-cor, Code de bonne conduite en matière électorale, Ligne directrice I. 1.1. d. iv.

³⁰ Voir CourEDH, *Hirst c. Royaume-Uni (n° 2)* [GC], n° 74025/01, 6 octobre 2005 ; *Frodl c. Autriche*, n° 20201/04, 8 avril 2010 ; *Greens et M. T. c. Royaume-Uni*, n° 60041/08 et 60054/08, 23 novembre 2010, *Scoppola c. Italie (n° 3)* [GC], n° 126/05, 22 mai 2012, et *Anchugov et Gladkov c. Russie*, n° 11157/04 et 15162/05, 4 juillet 2013.

³¹ Voir Comité des ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation (2003)4 aux États membres sur des règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, 8 avril 2003, article 7.

³² Voir Commission de Venise et OSCE/BIDDH, CDL-AD(2020)032, Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques, paragraphe 231.

amendée de cette disposition stipule que le président et les membres de la commission électorale centrale sont élus et démis de leurs fonctions par l'Assemblée du peuple biélorussien (l'APB). Compte tenu de la nature particulière de l'APB (voir l'analyse ci-dessous), ce mode de désignation ne garantit pas l'indépendance et l'impartialité de la commission électorale centrale. Les effets de cette disposition sont différés étant donné que la mise en place de l'APB nécessitera une législation spéciale (article 144) et que, par ailleurs, les membres actuels de l'autorité électorale centrale conservent leurs pouvoirs pour la durée de leur mandat (article 146).

48. Le même article 71 prévoit en outre que les garanties d'indépendance des commissions électorales sont déterminées par la loi. La Commission de Venise rappelle qu'afin de garantir le bon déroulement des élections, ou du moins d'écarter les soupçons sérieux d'irrégularité, des commissions électorales indépendantes et impartiales doivent être mises en place à tous les niveaux, du bureau de vote jusqu'au niveau national. La Commission de Venise a observé que dans les Etats ayant peu d'expérience dans l'organisation d'élections pluralistes, le risque est trop grand de voir le gouvernement prendre le contrôle des autorités électorales³³. A ces fins, il est préférable de réglementer la composition de l'autorité électorale, y compris les quotas pour le pouvoir judiciaire et les partis politiques, les garanties contre la révocation arbitraire et les majorités qualifiées pour la prise de décisions, au niveau constitutionnel et non législatif³⁴.

49. En résumé, la Commission de Venise recommande de réviser le mode d'élection des membres de la commission électorale centrale et de prévoir des garanties fondamentales d'indépendance et d'impartialité de cet organe et de ses membres au niveau constitutionnel.

4. Président de la République

50. L'avis de la Commission de Venise sur les amendements de 1996 critiquait la prépondérance des pouvoirs présidentiels. Dans son Avis intérimaire, la Commission de Venise a critiqué les vastes pouvoirs du Président de la République et son rôle prédominant dans le système politique depuis 1996. Dans le contexte biélorusse, les amendements constitutionnels actuels ne modifient pas la position dominante du président vis-à-vis du gouvernement et des deux chambres du parlement national. Les relations juridiquement compliquées entre les organes constitutionnels augmentent les possibilités pour un président fort d'exercer un contrôle sur l'ensemble de l'appareil d'État.

51. Le gouvernement reste fortement dépendant du Président, qui, par exemple, nomme le Premier ministre (bien qu'avec l'accord préalable de la Chambre des représentants) et les autres ministres ; il peut, de sa propre initiative, révoquer le gouvernement, qui est « responsable » devant lui ; et il peut révoquer les actes du gouvernement. Le président conserve le contrôle du Parlement, qui reste une institution faible et peut être révoqué par le président pour de larges motifs. En outre, le président convoque des référendums à l'initiative d'autres organes constitutionnels ou de sa propre initiative ; il peut déclarer l'état d'urgence pour de larges motifs (par exemple « troubles de masse et autres ») et introduire la loi martiale. Si, pour certaines de ces dispositions, mais en aucun cas pour toutes, on peut trouver des parallèles dans les constitutions occidentales, il existe dans ces constitutions des freins et contrepoids efficaces qui sont absents du système constitutionnel du Belarus³⁵.

52. En outre, il n'existe pas de limitations raisonnables aux mandats du Président en exercice, étant donné que la limitation à deux mandats (article 81 modifié) ne prendra effet qu'à partir de

³³ Voir Commission de Venise, CDL-AD(2002)023rev2-cor, Rapport explicatif du Code de bonne conduite en matière électorale, 25 octobre 2018, paragraphes 70-71.

³⁴ Voir Commission de Venise, CDL-AD(2002)023rev2-cor, Ligne directrice II.3.1 du Code de bonne conduite en matière électorale, 25 octobre 2018.

³⁵ Voir Commission de Venise, CDL-AD(2022)008, Avis intérimaire urgent sur la réforme constitutionnelle au Bélarus, 5 avril 2022, paragraphe 38.

la prochaine élection présidentielle (article 143 §2) ; dans l'intervalle, le Président en exercice serait autorisé à occuper simultanément le poste de Président de l'APB (voir article 144) ; la procédure de mise en accusation du Président a été remaniée mais reste faible ; l'immunité dont bénéficie le Président (article 89) continuera à s'appliquer après l'expiration du mandat présidentiel ; même après la fin du mandat, une disposition spéciale prévoit que les anciens Présidents seront membres de l'APB (article 89²) et du Conseil de la République (la chambre haute du Parlement) (article 91 §2). Enfin, de nouvelles qualifications pour les candidats à la présidence ont été ajoutées (par exemple, l'exigence de l'absence « d'un permis de séjour ou d'un autre document d'un Etat étranger donnant droit à des privilèges et autres avantages » (article 80)) qui, dans la pratique, sont les plus susceptibles d'exclure du processus électoral les opposants qui sont actuellement en exil à l'étranger³⁶.

53. En vertu de l'article 84 § 5, le Président « forme, supprime et réorganise l'Administration du Président de la République du Bélarus, d'autres organes de l'État et d'autres organisations, ainsi que des organes consultatifs et d'autres organes relevant du Président, et détermine leur statut ». Ce pouvoir est totalement illimité et donne au président la possibilité de renforcer, de modifier ou de remplacer toute institution constitutionnelle, annulant et rendant *de facto* caduque tout dispositif constitutionnel.

54. Les pouvoirs présidentiels restent forts au niveau de l'autonomie locale. Le Président contrôle le respect de la loi par les autorités locales et les organes d'autonomie, et a le droit de suspendre les décisions des conseils locaux (article 84, paragraphe 26). En outre, le Conseil de la République, où l'influence du Président est considérable, peut annuler ces décisions et même dissoudre un conseil (article 98, paragraphes 5 et 6). Aucune garantie judiciaire, telle que l'intervention de la Cour constitutionnelle, n'est prévue.

55. Comme précédemment, la nomination et la révocation du Procureur général sont entre les mains et à la discrétion du Président (un consentement préalable du Conseil de la République est toutefois requis) (article 126).

56. En conclusion, la Commission de Venise réitère ses critiques concernant la surconcentration des pouvoirs entre les mains du président, l'absence de contrôles du pouvoir du président et la possibilité de réélire le président en exercice pour de nouveaux mandats consécutifs.

5. Assemblée du peuple bélarussien

57. La nature complexe de l'organisation de l'État est encore renforcée par la création d'une Assemblée du peuple bélarussien (APB). Sa création effective peut prendre du temps car elle dépend d'une loi spéciale sur la procédure de formation de l'APB. Cette loi spéciale doit être adoptée dans un délai d'un an à compter de la date de prise d'effet des amendements constitutionnels (voir article 144).

58. La justification même de ce nouvel organe est douteuse. L'APB est définie dans la Constitution modifiée comme l'organe représentatif le plus élevé. Cependant, la nature « représentative » de cet organe est sujette à caution. La composition exacte de l'APB n'est pas décrite en détail : elle comprendra le président de la République, le ou les anciens présidents, des représentants des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, ainsi que des représentants de la société civile. Les amendements ne disent rien sur le mode d'élection des membres de l'APB. Cela crée un risque important d'abus. Étant donné que l'APB serait un grand organisme comptant jusqu'à 1 200 membres, organisé de manière pyramidale et composé d'entités de nature très diverse, le rôle du Présidium de l'APB devient décisif au niveau opérationnel (article 89²). La compétence et les pouvoirs du Présidium de l'APB n'ont été ni précisés, ni limités, ni déterminés

³⁶ Voir Commission de Venise, CDL-AD(2022)008, Avis intérimaire urgent sur la réforme constitutionnelle au Bélarus, 5 avril 2022, paragraphes 39-43.

dans leur composition. Il est tout à fait logique de supposer que le Président de la République serait susceptible de devenir le Président de l'APB ou de jouer un rôle décisif au sein du Présidium³⁷. En somme, il est difficile de voir dans quelle mesure cet organe sera réellement représentatif de la société bélarussienne et donc légitime pour exprimer la volonté du peuple.

59. En ce qui concerne ses fonctions, l'APB se situera, à certains égards, au-dessus du reste de l'organisation étatique. L'APB disposera d'une importante capacité de décision, notamment en ce qui concerne l'élection et la révocation des membres de la Cour constitutionnelle, des juges de la Cour suprême, de la Commission électorale centrale, l'engagement des forces militaires à l'extérieur du territoire et l'émission d'instructions contraignantes aux organes et fonctionnaires de l'État. Les nominations aux postes susmentionnés sont effectuées sur « proposition du Président, préalablement convenue avec le Présidium ».

60. Certains autres pouvoirs de l'APB ne sont pas clairement définis. Par exemple, l'APB aura « le droit d'examiner la question de la légitimité des élections ». Cependant, la nature exacte de ses pouvoirs en matière d'élections et leur corrélation avec ceux de la commission électorale centrale restent flous. En outre, la possibilité de donner des « instructions contraignantes aux organes et fonctionnaires de l'État » est susceptible d'entrer en conflit avec les pouvoirs et responsabilités du gouvernement dans ce domaine. En outre, le pouvoir de l'APB d'annuler tous les actes juridiques et autres décisions, à l'exception des actes des organes judiciaires (article 89⁵), empiète sur les compétences et les pouvoirs des autres organes de l'État³⁸. L'APB aura également le droit d'instaurer l'état d'urgence ou la loi martiale en cas d'inaction du Président (article 89³ §8).

61. L'APB est donc un organe pléthorique portant la marque du « centralisme démocratique » communiste (qui entrave sérieusement les délibérations fructueuses et rend les élections prévisibles). Ainsi, sa composition et sa compétence sont incompatibles avec le principe de séparation des pouvoirs ; elle implique également une forte fusion et concentration des pouvoirs. Son objectif principal semble être de maintenir à jamais le pouvoir de l'actuel Président de la République et de son entourage, ce qui le rend incompatible avec les valeurs démocratiques consacrées par le Conseil de l'Europe.

6. Parlement

62. La Commission de Venise a précédemment évalué la position du Parlement au Belarus comme étant faible et soumise à une forte influence du Président de la République³⁹. Avec l'apparition de l'APB dans le paysage constitutionnel, le rôle du Parlement se réduit encore davantage. Par exemple, le Conseil de la République (la chambre haute du Parlement) n'a plus le pouvoir d'élire six juges de la Cour constitutionnelle et six membres de la commission électorale centrale. Les deux chambres du Parlement perdent leur pouvoir de décider de la révocation du Président de la République. Ces changements déplacent le pouvoir vers l'APB qui, en outre, se voit attribuer un droit d'initiative législative (article 99). En même temps, les amendements incluent la règle sur mesure selon laquelle l'ancien Président de la République est membre *de droit* du Conseil de la République, à vie (article 91 § 2).

63. Les amendements laissent largement intacte la répartition des pouvoirs entre la Chambre des représentants et le Conseil de la République. Le Conseil possède des pouvoirs

³⁷ Voir Commission de Venise, CDL-AD(2022)008, Avis intérimaire urgent sur la réforme constitutionnelle au Bélarus, 5 avril 2022, paragraphes 44, 46-48.

³⁸ Voir Commission de Venise, CDL-AD(2022)008, Avis intérimaire urgent sur la réforme constitutionnelle au Bélarus, 5 avril 2022, paragraphes 49-51.

³⁹ Commission de Venise, CDL-INF(1996)008, Avis sur les amendements et addenda à la Constitution de la République du Bélarus tels que proposés par le Président de la République et les groupes agraire et communiste des parlementaires, paragraphes 14-24.

remarquables. Il est censé être la chambre de la représentation territoriale. Pourtant, cette caractérisation ne s'accorde pas avec le pouvoir du Président de nommer huit membres ou la composition d'un ancien. Selon l'article 92 § 2 modifié, un membre de la Chambre des représentants ne peut être membre du gouvernement. Cela renforce encore la dépendance du Gouvernement à l'égard du Président.

64. Le consentement préalable de la Chambre des représentants est requis pour la nomination présidentielle du Premier ministre. Si l'exigence d'un consentement préalable peut sembler une garantie plus forte que l'approbation *post factum*, elle évite que le Président défie le Parlement, alors qu'il peut influencer la décision de manière moins manifeste.

65. Des amendements spécifiques concernent le fonctionnement du Parlement : (1) le mandat du Parlement passe de quatre à cinq ans (article 93) ; (2) des conditions supplémentaires sont prévues à l'article 94 lorsque le Parlement ne peut être dissous (pendant la période où l'APB décide de la révocation du Président, au cours de la dernière année du mandat du Parlement) ; (3) au lieu de deux sessions régulières, les chambres se réunissent en une seule session plus longue qui dure du troisième mardi de septembre au dernier jour ouvrable de juin de l'année suivante (article 95) ; (4) chaque chambre entend les rapports annuels du Procureur général, du Président de la Commission de contrôle de l'État et du Président du Conseil de la Banque nationale sur les résultats de leurs activités (articles 97 et 98) ; (5) les règles de procédure des deux chambres et de leurs organes, ainsi que le statut des membres de chaque chambre sont déterminés par la loi, et non seulement par les règles de procédure des chambres comme c'était le cas auparavant (article 105). Toutefois, dans le cadre constitutionnel biélorussien, qui ne prévoit pas de système approprié d'équilibre des pouvoirs, ces amendements ne font pas de différence substantielle et le Parlement reste une institution faible.

66. En ce qui concerne la procédure législative, une nouvelle compétence constitutionnelle a été donnée au Président qui, avant de signer la loi qui vient d'être adoptée par le Parlement, peut demander à la Cour constitutionnelle de contrôler sa constitutionnalité (article 100). Si le Président soumet une telle demande à la Cour constitutionnelle, le délai de signature de la loi est suspendu pendant l'examen de l'affaire par la Cour constitutionnelle. L'avis de la Cour constitutionnelle est émis au plus tard dix jours après la date de présentation de la demande par le Président. Si la Cour constitutionnelle confirme la constitutionnalité de la loi nouvellement adoptée, le Président la signe dans les cinq jours suivant la décision de la Cour constitutionnelle. Si la Cour constitutionnelle juge la loi inconstitutionnelle, le Président la renvoie à la Chambre des représentants.

67. L'idée d'un contrôle *ex ante* de la constitutionnalité d'un projet de loi n'est pas déraisonnable, si elle doit être menée dans un délai court. Certains ordres juridiques européens prévoient un contrôle *ex ante* par la Cour constitutionnelle en plus du contrôle *ex post*. Cependant, dans le contexte biélorusse, une combinaison de contrôle *a priori* et *a posteriori* doit être abordée avec prudence. Lorsqu'un projet de loi est soumis à un contrôle préliminaire purement abstrait, son champ d'application pratique et son interprétation par les tribunaux ordinaires ne sont pas encore connus. Souvent, une inconstitutionnalité préexistante ne devient visible que dans la pratique de l'application de la loi. En outre, les réserves de la Commission concernant le manque de garanties d'indépendance de la Cour constitutionnelle (voir ci-dessous) rendent la possibilité de rechercher un contrôle *ex ante* de la constitutionnalité plutôt discutable.

68. Avec la suppression de l'article 101, la Constitution ne permet plus la délégation de pouvoirs législatifs au Président de la République, et ne prévoit pas non plus le pouvoir du Président de la République de prendre des décrets temporaires qui ont force de loi. Cet amendement est l'un des rares éléments positifs de l'ensemble de la réforme ; toutefois, il ne suffit pas à modifier l'image générale de la prédominance du Président dans le système politique.

7. Tribunaux ordinaires

69. La Commission de Venise réaffirme que les principales garanties assurant l'indépendance du pouvoir judiciaire devraient être énoncées dans la Constitution⁴⁰. En particulier, étant donné que la nomination des juges est d'une importance vitale pour garantir leur indépendance et leur impartialité, il est recommandé de fixer la procédure de nomination dans la Constitution⁴¹. Si la décision de nomination appartient à l'exécutif, il faut veiller tout particulièrement à ce qu'elle soit toujours fondée sur une procédure de nomination entre les mains d'un organe indépendant et apolitique⁴². Encore une fois, pour des raisons d'indépendance et d'impartialité, les motifs de suspension ou de révocation doivent être prévus dans la Constitution, ainsi que la procédure équitable pour prendre ces décisions, et le droit de recours du juge concerné⁴³. Ce sont là des conditions préalables essentielles à l'existence des autorités judiciaires en tant que branche distincte du pouvoir.

70. Si la Constitution proclame le principe de l'indépendance de la justice à l'article 110, les garanties susmentionnées pour assurer cette indépendance font défaut. Selon les amendements, le président de la République nomme et révoque les juges des tribunaux de juridiction générale (article 84 (10)). L'APB élit et révoque les juges de la nouvelle Cour suprême, ainsi que son président et ses vice-présidents (article 112¹). Compte tenu des doutes qui pèsent sur la composition et la légitimité de l'APB, et du rôle prépondérant que le président est susceptible de jouer au sein de cette institution (voir ci-dessus), ce mode de nomination aux plus hautes fonctions judiciaires du pays ne garantit pas l'indépendance et l'impartialité de ces juges. En outre, aucun garde-fou n'a été mis en place pour garantir que les décisions concernant la carrière professionnelle de tous les juges, y compris leur nomination, leur promotion et leur révocation, sont prises dans le cadre d'une procédure équitable et sont fondées sur des critères objectifs, et non sur des considérations politiques ou autres arrière-pensées. En particulier, il n'existe pas d'organe de type conseil judiciaire qui permettrait d'introduire une expertise dans le processus de nomination et de révocation des juges.

8. Cour constitutionnelle

71. La Constitution amendée a prévu plusieurs changements concernant la Cour constitutionnelle. Ils concernent des aspects tels que les critères d'éligibilité des juges de la Cour constitutionnelle, leur mode d'élection et la compétence de la Cour constitutionnelle. Comme dans le cas des tribunaux ordinaires, les amendements n'améliorent pas l'indépendance de la Cour constitutionnelle.

72. En ce qui concerne les critères d'éligibilité, la Cour constitutionnelle reste composée de « 12 juges qui sont des spécialistes hautement qualifiés dans le domaine du droit et qui sont généralement titulaires de diplômes universitaires », mais l'ancienne limite d'âge maximale de

⁴⁰ Voir Commission de Venise, CDL-AD(2010)004, Rapport sur l'indépendance du système judiciaire Partie I : L'indépendance des juges, 16 mars 2010, paragraphe 22.

⁴¹ Voir Commission de Venise, CDL-AD(2008)010, Avis sur la Constitution de la Finlande, 7 avril 2008, paragraphe 112.

⁴² Ibid, paragraphe 112.

⁴³ Voir Commission de Venise, CDL-AD(2008)010, Avis sur la Constitution de la Finlande, paragraphe 113 ; Voir également CDL-AD(2016)009, Avis final sur le projet révisé d'amendements à la Constitution concernant le système judiciaire (15 janvier 2016) de l'Albanie, paragraphe 35 ; CDL-AD(2015)037, Premier avis sur les projets d'amendements à la Constitution (chapitres 1 à 7 et 10) de la République d'Arménie, paragraphe 156 ; CDL-AD(2011)010, Avis sur le projet d'amendement de la Constitution du Monténégro et sur les projets d'amendement de la loi sur les tribunaux, de la loi sur le ministère public et de la loi sur le conseil de la magistrature du Monténégro, paragraphe 10 ; CDL-AD(2005)003, Avis conjoint sur une proposition de loi constitutionnelle sur les changements et amendements à la Constitution de Géorgie par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH, paragraphe 105 ; CDL-AD(2002)033, Opinion on the draft amendments to the Constitution of Kyrgyzstan, paragraphe 11.

70 ans a été supprimée (article 116). De l'avis de la Commission, il conviendrait d'indiquer l'âge minimum pour l'élection et l'âge maximum pour la retraite⁴⁴ et de préciser l'expérience professionnelle requise⁴⁵.

73. La Constitution modifiée change le mode d'élection des juges de la Cour constitutionnelle. Auparavant, six juges étaient nommés par le Président de la République et six étaient élus par le Conseil de la République. En vertu de l'article 116 § 3 révisé, tous les juges de la Cour constitutionnelle seront élus et révoqués par l'APB sur la base de la proposition du Président de la République préalablement convenue avec le Présidium de l'APB ; la même procédure s'applique à l'élection et à la révocation du président et du vice-président de la Cour constitutionnelle (article 89³ (9)). Compte tenu des doutes qui pèsent sur la composition et la légitimité de l'APB et du rôle prépondérant que le Président est susceptible de jouer au sein de cette institution (voir ci-dessus), il est douteux qu'un tel mode d'élection des juges de la Cour constitutionnelle et de sa direction garantisse leur indépendance. Même dans les pays où les juges de la Cour constitutionnelle sont élus par le Parlement, la Commission de Venise a recommandé que leur élection se fasse à la majorité qualifiée⁴⁶ avec un mécanisme contre les blocages⁴⁷. La Commission a également déclaré que si le modèle « uniquement parlementaire » offre une grande légitimité démocratique, la nomination des juges constitutionnels par différentes institutions étatiques présente l'avantage de protéger la nomination d'une partie des membres contre les acteurs politiques⁴⁸. En outre, il est préférable que le président de la Cour constitutionnelle soit élu par les juges de la Cour constitutionnelle eux-mêmes⁴⁹.

74. L'article 116¹ redessine et étend les compétences de la Cour constitutionnelle. Elle exerce toujours le contrôle de la constitutionnalité des normes juridiques. L'article 116 § 1, qui détermine les objectifs de ce contrôle, est formulé de manière assez maladroite avec de nombreuses expressions générales. Toutefois, il fait référence, entre autres, à la protection des droits de l'homme et des libertés garantis par la Constitution. Le simple fait de mentionner la protection des droits de l'homme comme l'une des finalités du contrôle de la constitutionnalité des actes juridiques constitue un pas en avant dans le sens du renforcement de ce rôle indispensable de la Cour constitutionnelle dans le constitutionnalisme moderne. En fait, cela pourrait être considéré comme une introduction à la nouvelle compétence de la Cour constitutionnelle du Bélarus.

75. En outre, la Cour constitutionnelle donne des avis sur l'interprétation de la Constitution à la demande du Président, du Présidium de l'APB, de la Chambre des représentants, du Conseil de la République, de la Cour suprême et du Conseil des ministres.

⁴⁴ Voir, par exemple, Commission de Venise, CDL-AD(2015)027, Avis sur les projets d'amendements de la Constitution de l'Ukraine concernant le pouvoir judiciaire approuvés par la Commission constitutionnelle le 4 septembre 2015, paragraphe 26 ; CDL-AD(2017)013, Géorgie - Avis sur le projet de Constitution révisée, paragraphe 77. Voir également CDL-STD(1997)020, La composition des cours constitutionnelles, décembre 1997, par. 4.1.

⁴⁵ Voir Commission de Venise, CDL-AD(2017)001, République slovaque - Avis sur des questions relatives à la nomination des juges à la Cour constitutionnelle, paragraphes 54-56. Voir également CDL-STD(1997)020, Composition des cours constitutionnelles, décembre 1997, par. 2.1.

⁴⁶ Voir Commission de Venise, CDL-AD(2007)047, Avis sur la Constitution du Monténégro, 20 décembre 2007, paragraphes 122 et 123.

⁴⁷ Voir Commission de Venise, CDL-AD(2012)024, Sur deux séries de projets d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au système judiciaire du Monténégro, 17 décembre 2012, paragraphe 35.

⁴⁸ Voir Commission de Venise, CDL-AD(2012)009, Avis sur la Loi CLI de 2011 relative à la Cour constitutionnelle de Hongrie, 19 juin 2012, paragraphe 8.

⁴⁹ Voir Commission de Venise, CDL-AD(2012)024, Sur deux séries de projets d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au système judiciaire du Monténégro, 17 décembre 2012, paragraphes 37-38.

76. La Cour constitutionnelle émettra également des avis, à la demande du Président's, sur la constitutionnalité des projets de loi modifiant et complétant la Constitution. La Commission de Venise a observé qu'il n'existe pas de norme généralement acceptée en droit constitutionnel comparé concernant la participation des cours constitutionnelles au processus d'amendement constitutionnel, que ce soit avant ou après l'adoption de l'amendement constitutionnel. La définition de la portée et de la nature du contrôle constitutionnel des amendements constitutionnels dans chaque pays est le résultat d'un équilibre complexe entre les principes de la « souveraineté populaire » et de la « règle de droit », qui implique également l'imposition de limites raisonnables à l'intervention du pouvoir judiciaire⁵⁰. La Commission de Venise rappelle qu'un tel contrôle « ne doit pas priver d'effets les pouvoirs ou les actes du législateur constituant »⁵¹.

77. La Cour constitutionnelle émet également des avis à la demande du Président' sur la constitutionnalité des lois nouvellement adoptées soumises au Président pour signature (discuté ci-dessus, voir paragraphes 66-67) ; des questions soumises à un référendum républicain ; des traités internationaux qui ne sont pas encore entrés en vigueur.

78. La Cour constitutionnelle peut donner sa conclusion sur les faits de violations systématiques ou flagrantes de la Constitution par le Président. Cette compétence est assez courante dans les constitutions modernes, mais dans le cas biélorusse, elle est d'une pertinence limitée car elle est exercée exclusivement sur proposition du Présidium de l'APB, qui est susceptible de rester sous le contrôle effectif du Président de la République.

79. Une autre nouvelle compétence de la Cour constitutionnelle est de statuer sur les plaintes constitutionnelles (c'est-à-dire les plaintes des citoyens concernant les violations de leurs droits et libertés constitutionnels), en contrôlant la constitutionnalité des lois appliquées dans un cas particulier, lorsque tous les autres recours judiciaires ont été épuisés. Les éléments constitutifs suivants de la plainte constitutionnelle ressortent du texte constitutionnel : (1) le requérant est un citoyen ; (2) l'objet de la protection sont les droits de l'homme et les libertés garantis par la Constitution ; (3) les « actes contestés » peuvent être toute loi appliquée dans un cas particulier ; (4) la plainte constitutionnelle est un recours subsidiaire (elle ne peut être utilisée qu'après avoir épuisé tous les autres recours judiciaires). La manière dont la Cour constitutionnelle statue sur les plaintes des citoyens sera prescrite par la loi.

80. Ces éléments de la plainte constitutionnelle suggèrent qu'elle appartient à un type de plainte constitutionnelle normative, c'est-à-dire une plainte qui ne se réfère pas aux actes individuels des organes publics mais à l'application des lois elles-mêmes dans des cas concrets. D'une manière générale, ce type de plainte constitutionnelle peut être moins efficace en termes de protection des droits de l'homme. Comme la Commission de Venise l'a observé précédemment, les plaintes constitutionnelles normatives sont dirigées contre l'application d'actes normatifs inconstitutionnels. Un individu peut déposer une plainte auprès d'une cour constitutionnelle concernant la violation de ses droits fondamentaux prétendument commise par un acte individuel qui est basé sur un acte normatif, en contestant la constitutionnalité de ce dernier. Ainsi, bien que le contrôle soit lié à un cas concret, le seul objet de la plainte est le fondement normatif de cet acte individuel et non la constitutionnalité de l'acte lui-même. Par conséquent, l'acte individuel d'application d'un acte normatif ne peut pas être attaqué devant la cour constitutionnelle, et la cour constitutionnelle ne peut pas aborder les questions qui se posent dans le contexte de sa mise en œuvre. La principale raison d'être des plaintes constitutionnelles normatives est de protéger l'ordre constitutionnel plutôt que les droits individuels. En outre, elles atténuent le risque de surcharger la cour constitutionnelle. Puisque de nombreuses violations des droits de l'homme

⁵⁰ Voir Commission de Venise, CDL-AD(2022)012, Memoire Amicus Curiae sur les limites du contrôle ultérieur (a posteriori) des amendements constitutionnels par la Cour Constitutionnelle, 20 juin 2022, paragraphe 22.

⁵¹ Ibid, paragraphe 69.

sont le résultat d'actes individuels inconstitutionnels plutôt que d'actes normatifs inconstitutionnels, ces violations échapperaient à la plainte normative. Par conséquent, une plainte constitutionnelle normative est moins efficace comme recours si l'inconstitutionnalité réside dans l'application de la norme, mais pas dans la norme elle-même⁵².

81. En somme, les compétences de la Cour constitutionnelle ont été étendues et modernisées. Cependant, elles ne font que rendre plus pertinentes les garanties manquantes pour l'indépendance de cette Cour. En gardant à l'esprit le contexte spécifique de l'ordre constitutionnel et juridique biélorussien qui manque de freins et de contrepoids adéquats et qui assure un rôle prédominant au Président de la République, y compris dans le processus de nomination des membres de la Cour constitutionnelle, les amendements augmentant le rôle de la Cour constitutionnelle ne peuvent servir qu'à masquer l'essence autoritaire du système. Cette conclusion peut également être confirmée par le manque d'indépendance de longue date et la pratique de la Cour constitutionnelle sans exécution réelle des fonctions classiques de contrôle constitutionnel.

9. Bureau du Procureur

82. En général, le service des poursuites suit le système soviétique de prokuratura avec des compétences dépassant largement la fonction principale de poursuites, ce qui est incompatible avec les recommandations de la Commission de Venise⁵³.

83. Le procureur général est nommé et révoqué par le président (voir ci-dessus) et nomme les procureurs de niveau inférieur. Malgré la proclamation de l'article 127 selon laquelle « [l]e Procureur général et les procureurs subordonnés sont indépendants dans l'exercice de leurs pouvoirs et sont régis par la loi », il n'existe aucune garantie de l'indépendance du bureau du procureur, telle qu'une majorité qualifiée pour le soutien du Conseil de la République ou d'un conseil de procureurs, ou des exigences professionnelles pour la nomination, ou des motifs clairs et exhaustifs de révocation. En effet, l'article 127 stipule clairement que « le Procureur général est responsable de ses activités devant le Président. »

10. Règles relatives à la modification et au complément de la Constitution

84. Par rapport au texte antérieur de la Constitution, la liste des sujets autorisés à engager la procédure d'amendement constitutionnel a été élargie. Auparavant, seuls le Président de la République et pas moins de 150 000 citoyens étaient autorisés à engager la procédure d'amendement. Cependant, dans presque tous les États constitutionnels modernes, le Parlement, en tant qu'organe représentatif suprême du peuple, peut initier la procédure d'amendement⁵⁴. C'est désormais le cas au Belarus, où pas moins d'un tiers des membres de chaque chambre du Parlement ont le droit d'initier un amendement constitutionnel (article 138). Ce changement est le bienvenu car il met le Parlement en conformité avec son rôle typique dans la procédure d'amendement constitutionnel. Néanmoins, en l'absence d'élections libres et équitables gérées par une autorité électorale centrale indépendante, ce rôle du Parlement pourrait rester purement technique.

85. Les chapitres I (« Les fondements de l'ordre constitutionnel »), II (« L'individu, la société, l'Etat »), IV (« Le président, l'Assemblée du peuple biélorussien, le Parlement, le gouvernement, les tribunaux »), VIII (« La procédure pour modifier et compléter la Constitution ») de la

⁵² Voir Commission de Venise, CDL-AD(2021)001, Rapport révisé sur l'accès individuel à la justice constitutionnelle, 22 février 2021, paragraphes 34 et 35.

⁵³ Voir, par exemple, Commission de Venise, CDL-AD(2010)040, Rapport sur les normes européennes en matière d'indépendance du système judiciaire : partie II - le Ministère public, paragraphe 73.

⁵⁴ Voir Commission de Venise, CDL-AD(2010)001, Rapport sur l'amendement constitutionnel, paragraphe 30.

Constitution peuvent être modifiés exclusivement par voie de référendum (article 140 § 3). En outre, selon l'interprétation interne de l'article 140, toute autre disposition constitutionnelle, outre celles relatives à ces chapitres, peut être adoptée par référendum sans l'intervention institutionnelle du Parlement. Le référendum devient ainsi un outil régulier, et non plus exceptionnel, de modification de la Constitution. Comme indiqué ci-dessus, la pratique des référendums constitutionnels contournant le Parlement n'est pas conforme aux recommandations de la Commission de Venise (voir paragraphe 19 ci-dessus).

86. La Constitution modifiée prévoit que la décision de modifier et de compléter la Constitution par référendum est adoptée si plus de la moitié des citoyens ayant pris part au vote ont voté en faveur de cette décision. Un référendum est réputé avoir eu lieu valablement si plus de la moitié des citoyens inscrits sur les listes de vote y ont participé (article 140 § 2). Cela signifie que le texte modifié de la Constitution exige un quorum de participation pour un référendum constitutionnel. Cela n'est pas conforme à la recommandation de la Commission de Venise qui conseille de ne pas prévoir de quorum de participation pour la validité des référendums (mais accepte des quorums d'approbation ou une exigence de majorité spécifique pour les référendums sur des questions d'importance constitutionnelle fondamentale)⁵⁵.

IV. Conclusion

87. Le présent avis a été demandé par le Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe dans le but d'obtenir l'évaluation de la récente réforme constitutionnelle au Bélarus et de sa conformité aux normes du Conseil de l'Europe.

88. La Commission de Venise rappelle ses conclusions dans l'Avis intérimaire d'urgence (CDL-AD(2022)008) selon lesquelles la procédure d'amendement a révélé de graves lacunes. Il n'y a aucune raison de croire que le référendum constitutionnel avait une quelconque légitimité démocratique. La procédure d'amendement n'a pas respecté les normes relatives à la participation parlementaire requise, à la transparence du processus d'élaboration, à l'ouverture du débat public et au respect général des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Le début de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine à travers le territoire du Bélarus et avec la participation active de ses autorités, quelques jours avant le référendum, a encore sapé la légitimité du processus.

89. En ce qui concerne le fond des amendements, ils introduisent des dispositions générales contestables : le principe de la démocratie est placé dans le cadre de « l'idéologie de l'État bélarussien » avec une politique historique obligatoire. Cette « idéologie » n'est pas définie et peut représenter une menace pour l'application des dispositions constitutionnelles sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales.

90. En ce qui concerne le catalogue des droits fondamentaux, les amendements introduisent des qualifications qui ouvrent la possibilité de restrictions arbitraires de l'exercice des droits et libertés fondamentaux. Malheureusement, malgré le discours sur les droits de l'homme dans les amendements à cette partie de la Constitution, la peine de mort n'a pas été abolie.

91. L'interdiction pure et simple du financement étranger des campagnes électorales peut avoir des conséquences pratiques pour l'opposition qui a été contrainte de quitter le pays. L'indépendance et l'impartialité des autorités électorales n'ont pas été dûment garanties.

92. En ce qui concerne la configuration institutionnelle et la séparation des pouvoirs, les amendements maintiennent le rôle extrêmement puissant du président en exercice vis-à-vis des autres pouvoirs de l'État, ce que la Commission avait déjà critiqué à propos de la Constitution

⁵⁵ Voir Commission de Venise, CDL-AD (2022)015, Code de bonne conduite en matière référendaire révisé, III.7.a.i.

telle que modifiée en 1996 et en 2004. La position dominante personnelle du président en exercice semble être encore renforcée, grâce à des règles et des garanties adaptées à chaque cas et visant à préserver l'état actuel des choses.

93. L'Assemblée du peuple biélorussien (l'APB), nouvel organe constitutionnel à la composition peu claire, disposera de pouvoirs étendus et hétérogènes. Ces pouvoirs empiètent sur les compétences des autres organes de l'État. Il apparaît que le Présidium de l'APB, dont la composition et les pouvoirs ne sont pas non plus déterminés, mais qui comprendra certainement le Président, jouera inévitablement un rôle décisif au niveau opérationnel. L'APB est donc un organe pléthorique portant la marque du « centralisme démocratique » communiste et entraînant une forte fusion et concentration des pouvoirs. Son objectif principal semble être de maintenir à jamais le règne et le contrôle de l'actuel Président de la République et de son entourage, ce qui le rend incompatible avec les valeurs démocratiques consacrées par le Conseil de l'Europe.

94. Les modifications du travail du Parlement introduites par les amendements n'apportent pas de différence substantielle et ne corrigent pas le déséquilibre des pouvoirs à l'égard du Président. De même, il convient de considérer le pouvoir du Président de demander à la Cour constitutionnelle d'examiner la constitutionnalité des lois nouvellement adoptées qui lui sont soumises pour signature. De même, en raison de l'absence de garanties d'indépendance de la Cour constitutionnelle, l'opportunité d'un tel contrôle risque de rester plutôt discrète. En outre, en l'absence d'élections libres et équitables administrées par une autorité électorale centrale indépendante, le nouveau rôle du Parlement dans l'initiation d'un amendement constitutionnel peut rester purement abstrait.

95. Cette réforme constitutionnelle apparaît également comme une occasion manquée d'améliorer le statut du pouvoir judiciaire. Aucune garantie d'indépendance n'a été prévue. Tous les juges des tribunaux de juridiction générale sont nommés et révoqués par le Président de la République. Les juges de la nouvelle Cour suprême, ainsi que son président et ses vice-présidents, sont élus et révoqués par l'APB. Aucun organe de type conseil judiciaire n'a été introduit. L'extension des compétences de la Cour constitutionnelle ne peut être considérée comme une mesure positive qu'en théorie, car étant donné le manque de garanties d'indépendance de cet organe, ces amendements ne semblent que masquer l'essence autoritaire du système. Malgré la proclamation de l'article 127 selon laquelle « [l]e Procureur général et les procureurs subordonnés sont indépendants dans l'exercice de leurs pouvoirs et sont régis par la loi », il n'existe aucune garantie d'indépendance du bureau du procureur, qui est totalement responsable devant le Président.

96. La Commission de Venise conclut que les amendements constitutionnels ne corrigent pas le fort déséquilibre des pouvoirs qui existait déjà dans la Constitution de 1996 telle qu'amendée, et qu'ils l'aggravent même, facilitant le fonctionnement d'un régime autoritaire. En outre, les amendements constitutionnels ont été adoptés au mépris des principes démocratiques fondamentaux.

97. Compte tenu des nombreuses lacunes procédurales, substantielles et structurelles de la réforme constitutionnelle, une révision globale de l'ensemble de la Constitution semble indispensable, à condition que les conditions d'un débat public libre et pluraliste et d'une expression équitable de la volonté populaire soient rétablies. À cet égard, le projet de constitution alternative élaboré par l'opposition en exil, examiné par la Commission de Venise dans son Avis intérimaire d'urgence, pourrait être une source d'inspiration même si, comme on l'a noté, sa mise en œuvre peut, dans le contexte biélorussien, présenter certaines difficultés. La Commission réaffirme que, dans le contexte actuel de pouvoirs présidentiels excessifs derrière et sur le Parlement, ce projet de constitution semble représenter une vision plus équilibrée du principe de séparation des pouvoirs ; parmi les branches politiques, la préférence est donnée à un régime parlementaire, le Président conservant toutefois certains pouvoirs pertinents ; le texte introduit un conseil judiciaire doté de pouvoirs appropriés de nomination et de révocation, ainsi qu'une

Cour constitutionnelle dont les pouvoirs et la composition sont conformes aux recommandations de la Commission de Venise.