

Strasbourg, le 18 novembre 1996
<s:\cdl\doc(96)\cdl-inf\inf8.f>

CDL-INF (96) 8

AVIS

SUR LES AMENDEMENTS ET ADDENDA A LA CONSTITUTION DE LA RÉPUBLIQUE DU BÉLARUS PROPOSES PAR:

I.

**Le Président de la République
(document CDL (96) 90)**

II.

**Les groupes parlementaires agrarien et communiste
(CDL (96) 71)**

**Adopté par la Commission
lors de sa 29^e réunion plénière à Venise,
les 15-16 novembre 1996,
sur la base des contributions de**

**M. S. BARTOLE (Italie)
M. K. LAPINSKAS (Lituanie)
M. G. MALINVERNI (Suisse)
M^{me} A. MILENKOVA (Bulgarie)
M. E. ÖZBUDUN (Turquie)
M. M. RUSSELL (Irlande)**

Introduction

1. M. Charetski, président du Parlement de la République du Bélarus, a demandé à la Commission européenne pour la démocratie par le droit d'examiner deux projets de révision de la Constitution de la République du Bélarus soumis à référendum populaire par, respectivement, le Président de la République et les groupes parlementaires agrarien et communiste (document CDL (96) 71); ce référendum doit se dérouler le 24 novembre 1996. Six membres de la commission, M^{me} Milenkova et MM. Russell, Bartole, Lapinskas, Malinverni et Özbudun, ont présenté des commentaires sur ces projets. Le présent avis, adopté par la commission lors de sa 29^e réunion les 15 et 16 novembre 1996, a été élaboré à partir de ces observations et tient compte du fait que le Président de la République a entre-temps substantiellement modifié ses propositions et présenté un projet révisé (document CDL (96) 90)¹.

PROJET SOUMIS PAR LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE DU BÉLARUS

2. Aux termes de ce projet, la Constitution de 1994 conserverait sa structure et comporterait donc les mêmes sections. Mais les dispositions transitoires et finales, qui constituent une section supplémentaire, représentent un ajout important. En substance, les modifications qui sont proposées revêtent une portée considérable et débouchent sur une organisation de l'Etat totalement différente.

a. Principes généraux et droits de l'homme

3. En ce qui concerne les deux premiers titres (Les fondements de la structure constitutionnelle et L'individu, la société, l'Etat), plusieurs modifications sont prévues, s'inscrivant dans une tendance à souligner le caractère «social» de l'Etat.

4. Un exemple en est constitué par l'article 13 du projet (concernant la propriété d'Etat et la propriété privée), qui confie à l'Etat la mission d'orienter l'activité économique privée en fonction de certains objectifs sociaux et exprime en outre l'engagement de l'Etat à garantir aux travailleurs le droit de participer à la gestion des entreprises, organisations et institutions en vue d'accroître l'efficacité de leur travail et de relever le niveau de vie. Les terres agricoles seraient essentiellement propriété de l'Etat.

5. Selon l'article 14, les relations sociales et la coopération entre les organes de l'Etat, les organisations patronales et les syndicats seront régies par les principes du partenariat social et de la coopération.

1. *La commission a été informée de ce qu'un nouveau texte avait également été soumis au parlement par les groupes parlementaires agrarien et communiste. Ce texte, qui rétablit la fonction de Président de la République, n'est disponible qu'en russe et n'a pu être pris en compte afin de remplacer le texte soumis dans le présent avis. La commission note que le fait de présenter de nouveaux textes peu avant la date du référendum ne permet guère à la Commission ni au peuple du Bélarus de se forger une opinion sur les textes en question.*

6. L'accent mis sur les droits sociaux apparaît plus nettement encore à la lecture d'autres dispositions du projet, telles que l'article 32 (égalité des chances entre les hommes et les femmes dans le domaine de l'éducation, de la formation professionnelle, du travail et de la carrière; participation des jeunes au développement politique, social, économique et culturel), l'article 42 (droit à percevoir un salaire ne pouvant être inférieur à un niveau garantissant aux salariés et à leur famille une existence libre et correcte) et, de façon plus générale, l'article 21, qui affirme le droit à un niveau de vie tel que la famille bénéficie d'une alimentation, de vêtements et d'un logement suffisants.

7. Ces dispositions ne sont pas contraires aux principes internationaux de la protection des droits de l'homme, même si leur présence dans ce projet de texte semble entretenir d'inquiétantes ressemblances avec les caractéristiques de l'ex-régime communiste fondé sur une présence massive de l'Etat dans la vie de la société.

8. Trois articles de ce projet appellent des observations positives. L'article 17 confère au biélorusse et au russe un statut identique, puisqu'il les considère tous deux comme langue officielle de la république. Une autre disposition intéressante est le nouvel article 61, selon lequel chacun peut faire appel à des organisations internationales pour défendre ses droits et libertés si toutes les voies de recours internes sont épuisées; enfin, dans un autre chapitre, le nouvel article 115.2 affirme que «les décisions des tribunaux s'imposent à tous les citoyens et fonctionnaires».

9. Mais d'un autre côté, ce projet ne garantit pas un niveau de protection adéquat en matière de liberté religieuse: après avoir affirmé que toutes les religions et confessions sont égales devant la loi, l'article 16 du projet ajoute que les relations entre l'Etat et les confessions sont régies par la loi compte tenu de l'influence de ces dernières sur les traditions spirituelles, culturelles et publiques du peuple biélorusse, affirmation qui ne saurait empêcher des discriminations à l'encontre d'organisations religieuses et contredit la déclaration initiale. La nouvelle disposition selon laquelle les activités religieuses ne peuvent tendre à empêcher les citoyens de s'acquitter de leurs obligations à l'égard de l'Etat, de la société ou de la famille ne laisse pas non plus d'inquiéter et semble laisser la porte ouverte à des violations de ce droit. Cette tendance à limiter la liberté de culte est confirmée par l'article 31, qui introduit la possibilité, pour le législateur, d'interdire des célébrations et cérémonies religieuses, sans préciser les circonstances dans lesquelles une telle interdiction peut survenir.

10. Les restrictions imposées à l'utilisation de l'information par le nouvel article 34.3 peuvent facilement déboucher sur des abus. Une législation restrictive telle que celle rendue possible par cet article devrait être rédigée avec le plus grand soin afin d'éviter toute violation de la liberté d'expression.

11. En ce qui concerne les droits de l'homme et les libertés fondamentales, il faut également bien garder présent à l'esprit que leur protection dépend étroitement de l'institution d'une forme démocratique de gouvernement et qu'une concentration excessive des pouvoirs de l'Etat risque de rendre inutiles les dispositions les plus favorables à la protection des droits de l'homme, sauf à prévoir un système efficace d'équilibre entre les organes institutionnels. Il apparaît donc dangereux pour les droits de l'homme que le projet présidentiel n'observe pas

ce principe de la séparation des pouvoirs, accordant au chef de l'Etat trop de prérogatives et dépouillant les Assemblées parlementaires de la possibilité de fonctionner comme un véritable contrepoids (voir plus loin).

b. Le Président et le parlement

12. En ce qui concerne le titre consacré aux trois principaux pouvoirs de l'Etat, l'ordre des chapitres en a été modifié, les articles consacrés au chef de l'Etat venant se placer avant le chapitre consacré au parlement (Conseil suprême).

13. Aux termes de l'article 80 du projet, seul un citoyen de la République du Bélarus résidant sur le territoire de cette dernière depuis dix ans au moins est éligible à la fonction de président; cette exigence de permanence empêche quiconque ayant résidé un certain temps à l'étranger (ou s'y trouvant actuellement tout en demeurant citoyen du Bélarus) de se présenter aux élections présidentielles.

14. La prééminence du chef de l'Etat doit être évaluée en tenant compte du fait que le projet de révision introduit un système bicaméral donnant au Président de la République le droit de désigner huit membres de l'une des chambres (le Conseil de la République décrit à l'article 91). Les autres membres de ce conseil sont élus à raison de huit représentants pour chaque région et pour la ville de Minsk lors d'élections se déroulant au scrutin secret pendant les sessions des conseils locaux de députés. Cette idée de créer une chambre destinée à représenter les régions ne laisse pas de surprendre étant donné que la Constitution ne comporte aucune disposition consacrée aux régions, qui ne sont même pas énumérées. Il n'est donc pas possible de s'assurer que les conseils des régions disposent de garanties d'indépendance suffisantes pour procéder à une telle élection.

15. Les deux assemblées ne jouissent pas des mêmes prérogatives: de fait, un certain nombre de fonctions sont uniquement exercées par le Conseil de la République, sans possibilité d'intervention de la part de la Chambre des représentants. C'est ainsi que le Président de la République nomme le président et les membres de la Cour suprême, le président et les juges du Tribunal supérieur d'arbitrage, le Procureur général, le président et les membres du conseil d'administration de la Banque nationale, le président de la Commission centrale des élections et des référendums et le président de la Commission de contrôle de l'Etat, avec la seule approbation du Conseil de la République (article 84). En outre, en cas de calamité ou de catastrophe naturelle, ou encore de troubles accompagnés de violence ou de menaces de violence de la part d'un groupe de personnes, le Président peut décréter l'état d'urgence, sous réserve d'approbation, dans les trois jours, par le Conseil de la République (article 84); afin de prendre toute la mesure des conséquences qu'entraîne une telle situation, il faut bien voir qu'en cas de déclaration de l'état de siège, il est possible au Président de la République de suspendre la plupart des droits fondamentaux (article 63).

16. En tout état de cause, même en additionnant les compétences conférées aux deux chambres, celles du Président de la République l'emportent encore.

17. Tel est le cas du processus législatif: il n'est même pas certain que le parlement dispose de la compétence législative générale. L'article 97.2, comporte une liste de domaines régis par la loi. La formulation ambiguë de cette disposition ne permet pas de savoir si la

Chambre des représentants dispose d'une compétence législative dans d'autres domaines compte tenu, en outre, du dernier paragraphe de l'article 97, qui limite les attributions de la Chambre des représentants à celles expressément prévues par la Constitution.

18. En outre, un projet de loi ayant une incidence financière ne peut être soumis à la Chambre des représentants qu'avec l'accord du Président de la République (article 99). Étant donné que la plupart des projets de loi ont nécessairement une incidence sur le budget de l'État, cette disposition prive dans une large mesure le parlement de l'initiative législative.

19. De plus, sur demande du Président □ ou, avec l'accord de ce dernier, sur demande du gouvernement □ les chambres se prononcent sur tout ou partie d'un projet de loi en ne pouvant retenir que les amendements proposés ou adoptés par le Président de la République ou le gouvernement.

20. Un éventuel veto opposé par le Président de la République à un projet de loi ne peut être surmonté que par une majorité des deux tiers des membres de chaque chambre (article 100); toutefois, lorsque le veto porte sur une révision de la Constitution, ou encore sur l'interprétation de cette dernière ou de lois fondamentales, la majorité requise pour surmonter ce veto est portée aux trois quarts des membres de chaque chambre; étant donné que le Président peut désigner huit membres du Conseil de la République, il lui suffit du soutien de neuf membres supplémentaires seulement de cette chambre pour bloquer les propositions de loi les plus importantes.

21. Cette infériorité du parlement se trouve encore aggravée par le calendrier même des sessions: selon l'article 95, les chambres du parlement sont convoquées lors de deux sessions ordinaires annuelles dont la durée totale ne peut dépasser 170 jours; les sessions extraordinaires ne peuvent être convoquées qu'en cas de nécessité particulière et sur initiative du Président, des présidents des chambres ou de la majorité de l'ensemble des membres de chacune des chambres. En d'autres termes, ces assemblées ne sont pas compétentes pour organiser de façon indépendante leurs activités et n'auront selon toute probabilité pas le temps de satisfaire aux exigences qui s'imposent au législateur.

22. Le Président est par ailleurs habilité à dissoudre le parlement en s'appuyant sur un arrêt de la Cour constitutionnelle en cas de violation flagrante et systématique de la Constitution par les chambres (article 94); cette disposition montre clairement que les assemblées se trouveront constamment soumises à un contrôle menaçant, étant donné que cette notion de violation n'est pas définie et doit être évaluée par un tribunal dont l'indépendance n'est pas garantie.

23. La situation des parlementaires eux-mêmes est encore plus précaire, puisque l'article 72 permet de les démettre de leurs fonctions «pour des motifs spécifiques et selon une procédure prévue par la loi». Les motifs en question ne sont nullement spécifiés par la Constitution et cette disposition, qui rappelle à maints égards des normes similaires caractéristiques du système soviétique, constituent, pour l'indépendance des membres du parlement, une menace inacceptable dans un système démocratique.

24. Le Président occupe ainsi un rôle nettement prépondérant vis-à-vis du parlement. Si certaines de ces dispositions (mais certaines uniquement) trouvent parfois des parallèles dans les constitutions occidentales, ces dernières prévoient en même temps un système de freins et contrepoids qui est totalement absent de ce projet de texte.

c. Le Président et la Cour constitutionnelle

25. La Cour constitutionnelle continuera à être composée de douze membres, mais le Président de la République aura la possibilité d'en désigner le président (avec l'approbation du Conseil de la République) et cinq autres juges, les six juges restants étant désignés par le Conseil de la République; dans un tel contexte, le «poids politique» des membres du conseil nommés par le Président pourrait être décisif (article 116). En tenant compte du fait que, même en cas de partage des voix, le président de la cour a voix prépondérante, celle-ci n'aura guère de chance d'apparaître impartiale aux yeux d'un public qui ne pourra que la soupçonner de se ranger systématiquement aux vues du Président de la République.

26. Le rôle de la Cour constitutionnelle est dans cette version considérablement amoindri étant donné qu'elle ne peut plus être saisie par une minorité de députés mais uniquement par les chambres. Il n'est donc plus possible à l'opposition de faire vérifier la constitutionnalité des normes. On se demandera en outre avec raison ce qui peut bien justifier la suppression de l'actuel article 126.4 de la Constitution: «Toute influence directe ou indirecte sur la Cour constitutionnelle ou sur ses membres, en matière de contrôle constitutionnel, est inadmissible et engage la responsabilité légale.»

d. Le Président et le gouvernement

27. En ce qui concerne le gouvernement et les rapports entre ce dernier, le parlement et le Président, on pourrait soutenir que le système envisagé par les auteurs du projet se définit comme semi-présidentiel avec un gouvernement responsable devant le Président et, en même temps devant le parlement.

28. Un examen plus approfondi du projet présenté par le Président de la République fait ressortir une situation toute différente. En effet, un système semi-présidentiel se caractérise, d'une part, par la possibilité pour le parlement d'exercer un contrôle effectif sur le gouvernement et, d'autre part, par une certaine autonomie du gouvernement à l'égard du Président.

29. Or, le projet soumis par le Président ne respecte pas ces critères. La faiblesse du parlement a été démontrée plus haut ainsi que, dans une certaine mesure, l'influence exercée sur lui par le chef de l'Etat. En outre, aux termes de l'article 106 du texte proposé, le Président peut, de sa propre initiative, démettre de ses fonctions n'importe quel membre du gouvernement (à l'exception du Premier ministre).

30. Les pouvoirs du Président sont encore renforcés par la disposition de l'article 84 (point 24) qui lui permet d'abroger les actes du gouvernement. En outre, si la Chambre des représentants rejette par deux fois la nomination du Premier ministre proposé par le Président, ce dernier est habilité à désigner un Premier ministre par intérim et à dissoudre la Chambre des représentants, déclenchant de nouvelles élections législatives (article 106).

e. Le Président et le référendum

31. La suprématie du Président se manifeste à nouveau si l'on observe les modifications proposées au système du référendum populaire: selon l'article 74 du projet, un référendum peut être organisé par le Président de la République, à son initiative ou sur proposition des deux chambres.

32. Dans ce cas précis, toutefois, la proposition doit être approuvée par la majorité des membres de chaque chambre, quorum probablement destiné à décourager toute tentative du parlement, tendance qui ressort encore plus clairement de la procédure de révision de la Constitution (voir plus loin).

f. Le Président et les autres organes de l'Etat

33. En ce qui concerne le Procureur général, désigné par le Président (avec l'approbation du Conseil de la République), l'article 126 du projet souffre manifestement de contradiction: après avoir affirmé que le Procureur général et les autres membres du Parquet subordonnés à ce dernier étaient indépendants dans l'exercice de leurs fonctions et qu'ils n'obéissaient qu'à la loi, le texte poursuit en présentant le Procureur général comme responsable devant le Président. Cette affirmation (en même temps que la disposition permettant au Président de démettre le président de la Cour suprême) constitue une sérieuse anomalie dans un modèle constitutionnel qui devrait reposer sur le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire, d'autant plus que l'article 125 confie aux services du procureur la tâche de s'assurer du respect des lois, décrets et autres normes, conformément au modèle soviétique de la Prokuratura.

34. Le Président de la République peut en outre (article 84.11), de sa propre initiative, démettre le président et les membres de la Cour constitutionnelle (y compris ceux désigné par le Conseil de la République), le président et les membres du Tribunal supérieur de d'arbitrage, le président et les membres de la Commission centrale des élections et des référendums, le Procureur général, le président de la Chambre de contrôle de l'Etat, ainsi que le président et les membres du conseil d'administration de la Banque nationale; même si les conditions dans lesquelles peuvent s'exercer ces prérogatives doivent être définies par la loi (et il faut regretter qu'elles ne le soient pas dans la Constitution), l'ingérence du Président dans la sphère d'activité des autres organes de l'Etat ne saurait être plus marquée.

35. En ce qui concerne la Chambre de contrôle de l'Etat, le Président de la République est également habilité à en désigner tous les membres (l'article 130, selon la traduction anglaise, précise que cette chambre «est établie par le Président»): cette prérogative revêt une importance toute particulière étant donné que l'organe en question est chargé du contrôle de l'exécution du budget, de l'utilisation faite des biens de l'Etat, de l'application des actes du Président, du parlement, du gouvernement et des autres organes de l'Etat sous la tutelle desquels sont placés les biens publics ainsi que des affaires fiscales et économiques.

36. Une telle concentration de pouvoirs devrait être attribuée à un organe indépendant. Le projet examiné tend à transformer cette chambre en une branche de l'administration présidentielle, supprimant ainsi un éventuel garde-fou constitutionnel.

37. Aux termes de l'article 119 du projet, le chef de l'Etat désigne directement (ou dans le cadre d'une procédure définie par lui) les responsables des organes exécutifs et administratifs locaux: le principe de la séparation verticale des personnes s'en trouve violé. La désignation des maires par le Président ne semble pas une solution acceptable dans un pays souhaitant devenir membre du Conseil de l'Europe.

g. Les autres pouvoirs du Président

38. Dans un contexte dominé par la prééminence du chef de l'Etat, un certain nombre de compétences attribuées à cet organe du pouvoir semblent revêtir une importance secondaire: ainsi, selon l'article 84 du projet, le Président peut ajourner une grève (pour une période n'excédant pas trois mois) dans les cas prévus par la loi; il peut suspendre les décisions des conseils locaux de députés et annuler celles des organes exécutifs et administratifs locaux; il peut aussi décréter la loi martiale sur le territoire du Bélarus et désigner et révoquer le commandant en chef des forces armées.

39. Mais il y a plus important, puisque le Président peut prendre des décrets et arrêtés ayant force obligatoire (article 85). Selon l'article 137, une loi ordinaire n'a la priorité sur de tels actes que si c'est cette même loi qui a délégué le pouvoir de les adopter. La possibilité donnée par l'article 116 à la Cour constitutionnelle de vérifier la conformité des décrets et arrêtés présidentiels avec les lois se limite donc aux cas dans lesquels les actes en question ont été arrêtés en application de ces lois. En tout état de cause, ce projet supprime la possibilité, prévue par l'article 112 de la Constitution actuelle, pour les tribunaux ordinaires de mettre en question la conformité à la loi d'un texte réglementaire.

40. L'article 101.3 donne en outre au Président la possibilité d'adopter des décrets «temporaires» en cas «de nécessité exceptionnelle et d'urgence», décrets qui demeurent en vigueur «jusqu'à ce qu'ils aient été abrogés par la majorité des membres de chaque chambre».

41. En d'autres termes, une part importante des pouvoirs législatifs est en fait conférée au Président et non au parlement, ce qui est d'autant plus inquiétant que, dans une large mesure, le parlement est privé de tout droit d'initiative législative (voir plus haut). De nombreux domaines seront ainsi exclusivement réglementés par voie de décrets présidentiels.

h. Modifications et adjonctions à la Constitution

42. La procédure de révision de la Constitution peut être entamée à l'initiative du Président ou sur initiative populaire (émanant, selon l'article 138, d'au moins 150 000 citoyens); le texte modifié doit être approuvé par au moins deux tiers des membres de chaque chambre; à cette occasion, le vote des sénateurs désignés par le Président de la République pourrait être décisif.

43. Mais le chef de l'Etat peut de toute manière organiser un référendum pour modifier la Constitution, et ce quel que soit l'avis du parlement (article 140).

44. Les chambres, privées du droit de proposer et de voter des modifications et adjonctions, pourraient être tentées d'agir par voie de référendum, auquel cas (ainsi que nous l'avons indiqué plus haut) le quorum requis par le projet de constitution est relativement élevé, ce qui ôterait en fait aux minorités parlementaires toute possibilité d'entamer une procédure de révision de la Constitution.

i. La procédure de mise en accusation

45. L'article 88 du projet prévoit la possibilité de démettre le Président de la République de ses fonctions pour haute trahison ou tout autre crime grave (non spécifié); il précise toutefois que, dans ce cas, l'enquête doit être entamée par le Conseil de la République (à la suite d'une décision adoptée à la majorité des membres de la Chambre des représentants); une majorité des deux tiers des membres du Conseil de la République est nécessaire pour démettre le Président de ses fonctions (la Chambre des représentants devant au préalable avoir adopté une décision identique à la majorité des deux tiers de ses membres).

46. Compte tenu de la possibilité pour le Président de désigner huit membres du Conseil de la République et vu la complexité de l'ensemble de la procédure (qui, afin d'être validée, doit se conclure dans le mois suivant le jour où a été formulée l'accusation), le chef de l'Etat peut être considéré comme virtuellement inamovible.

47. En outre, même si les chambres votaient la mise en accusation, le tribunal compétent pour le procès serait la Cour suprême, dont les membres sont désignés par le Président, de telle sorte qu'il est peu probable que cet instrument ait une quelconque efficacité.

k. Dispositions transitoires et finales

48. La dernière section du projet soumis par le Président de la République comporte six articles considérés comme des dispositions transitoires et finales.

49. Si l'on peut reprocher à l'ensemble de ce projet de constitution de manquer des garanties démocratiques élémentaires qui sont aujourd'hui reconnues dans tous les régimes constitutionnels européens modernes, les dispositions transitoires s'écartent sans aucun doute davantage encore des normes démocratiques, parachevant ainsi un modèle institutionnel dans lequel le déséquilibre entre le Président de la République et les autres pouvoirs de l'Etat est flagrant.

50. Selon l'article 143 de ce projet, le Président et le Conseil suprême doivent désigner les 110 membres de la Chambre des représentants parmi les députés de l'actuel Conseil suprême. En cas de désaccord entre le Président et le Conseil suprême quant à la composition de cette chambre, le Président dissout le Conseil suprême et appelle à de nouvelles élections législatives. Le Conseil de la République est quant à lui formé conformément à l'article 91 du projet, c'est-à-dire que huit de ses membres sont désignés par le Président et le reste par les conseils régionaux.

51. Le principe de continuité s'appliquera au Président et au Conseil suprême (ou plutôt, à ceux des membres de ce dernier qui auront été suffisamment chanceux pour faire partie de la nouvelle Chambre des représentants), puisque, selon l'article 144 du projet, leur mandat est tout simplement reconduit à compter du jour d'entrée en vigueur de la Constitution ainsi modifiée. Il conviendrait plutôt, compte tenu des nombreuses autres modifications proposées lors du référendum, que les citoyens aient la possibilité de se prononcer, dans le cadre d'élections générales, sur la composition du nouveau parlement. Il en va de même pour le Président: il est regrettable que ce référendum sur la nouvelle Constitution soit transformé en un vote de confiance (ou de défiance) à l'égard du Président. En outre, le dernier article (146) du projet stipule que le Président, le parlement et le gouvernement instituent et forment, dans les deux mois suivant l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution, les autres organes de l'Etat, dont la Cour constitutionnelle. Par conséquent, au cours de la période transitoire, les prérogatives présidentielles seront sans aucun contrepoids et le processus de formation du gouvernement et du parlement sera, compte tenu de l'influence massive du chef de l'Etat, dépourvu de toute garantie constitutionnelle.

PROJET PRÉSENTÉ PAR LES GROUPES PARLEMENTAIRES COMMUNISTE ET AGRARIEN

52. Ce projet de texte vise lui aussi à modifier la forme du gouvernement, en introduisant une sorte de «gouvernement d'assemblée», dans lequel le parlement (qui demeurerait monocaméral, avec un Conseil suprême) exercerait une nette suprématie sur tous les autres organes.

53. Les différences entre ce projet et celui présenté par le Président sont flagrantes. Il convient toutefois de signaler que ce second projet se rapproche un peu plus du système prévu par la Constitution actuellement en vigueur, laquelle, tout en établissant un système présidentiel, accorde au parlement une position de choix, puisqu'elle lui donne la possibilité de contrecarrer le Président de la République (et, dans certaines circonstances, de passer outre à la volonté de ce dernier).

54. Les groupes communiste et agrarien proposent toutefois l'abolition de la fonction de Président de la République, dont les pouvoirs seraient confiés au président du Conseil suprême. Il s'agit là d'une sérieuse violation du principe de la séparation des pouvoirs, puisqu'une seule et même personne ne peut à la fois exercer des fonctions exécutives et présider l'organe chargé de contrôler et d'approuver la conduite de l'exécutif.

a. Principes généraux et droits de l'homme

55. Les deux premières sections de la Constitution de 1994 demeurent pratiquement inchangées; quelques petites modifications et adjonctions y sont proposées, comme par exemple à l'article 17, qui dispose que le biélorusse et le russe sont tous deux langues officielles de la République (alors que, aux termes de la Constitution de 1994, seul le premier est considéré comme langue officielle).

56. L'article 39 est renforcé dans un sens positif, grâce à l'affirmation du principe de la non-discrimination (fondée sur la race, le sexe, l'origine ethnique ou les croyances religieuses) à l'égard des citoyens en matière d'accès aux emplois de la fonction publique.

57. Une disposition importante a été ajoutée: selon l'article 42 du projet, les citoyens ont droit à la protection de leurs intérêts économiques et sociaux, et peuvent notamment se constituer en syndicats, conclure des conventions collectives et se mettre en grève.

58. L'article 49 (qui correspond à l'article 48 de la Constitution actuelle) comporte une disposition plus détaillée, affirmant que la privation du logement est possible (ce qui est totalement interdit par la présente Constitution), mais uniquement «par décision de justice ou en application de toute loi prescrivant une procédure différente non contraire aux principes de la justice sociale». Dans sa traduction anglaise, ce texte manque de clarté et apparaît relativement vague.

b. Référendum

59. Les articles consacrés au système électoral et au référendum ont été réunis en un chapitre unique, dont un seul article se rapporte à présent à des questions de référendum. La procédure à suivre pour l'organisation de consultations populaires sera, aux termes de l'article 74 du projet, fixée par la loi. La quasi-totalité des pouvoirs étant concentrés dans les mains du Conseil suprême, il est étonnant que la Constitution ne fournisse aucune indication détaillée sur les conditions d'organisation d'un référendum; le Conseil suprême pourrait bien être tenté de fixer à l'organisation d'un référendum des conditions telles que celui-ci serait pratiquement impossible. L'institution du référendum ne constituerait dès lors plus un contrepois efficace aux pouvoirs du Conseil suprême.

c. Les nouveaux pouvoirs du Président du Conseil suprême

60. Les modifications proposées aux sections consacrées aux prérogatives des principaux organes de l'Etat sont plus importantes.

61. Toutes les dispositions qui, dans le texte actuellement en vigueur, concernent la fonction de Président de la République disparaissent du projet élaboré par les groupes communiste et agrarien. Par ailleurs, l'article 82 de ce projet fait du président du Conseil suprême le premier personnage de l'Etat, chargé de le représenter auprès des autres pays.

62. Contraints par la nécessité de confier à l'un des personnages de l'Etat un certain nombre de fonctions indispensables, et craignant les éventuelles conséquences politiques de l'institution d'un régime présidentiel, les auteurs ont choisi une solution qui est contraire au principe de la séparation des pouvoirs.

63. Cette conclusion s'impose aisément à la lecture de l'article 83 du projet: le Président du Conseil suprême, outre les compétences habituelles généralement dévolues à n'importe quel président d'assemblée, signe les lois de la république et les autres actes adoptés par le Conseil suprême et son præsidium; il rend compte au moins une fois par an devant le Conseil suprême de la situation de la république ainsi que des principales questions touchant aux affaires intérieures et étrangères; il représente le pays dans les relations avec les organisations et organes du pays et à l'étranger, conduit les négociations et signe les traités internationaux, nomme les juges des tribunaux d'instance ainsi que les juges des tribunaux d'arbitrage.

64. Toutes ces fonctions sont par nature exécutives et devraient par conséquent être confiées à un organe parlementaire; cette exigence s'apprécie à sa juste valeur si nous considérons que dans le cas présent, le Président n'aura pas la possibilité de demander au Conseil suprême un nouvel examen d'un projet de loi, de telle sorte que le système sera privé d'une importante garantie constitutionnelle (que l'on trouve non seulement dans les régimes présidentiels, mais également dans certains régimes parlementaires).

65. Ces fonctions exécutives sont également incompatibles avec les principales fonctions du président d'une assemblée élue, qui doit être impartial et dont la mission est d'assurer le bon fonctionnement de l'assemblée elle-même, garantissant ainsi une protection identique à tous les parlementaires. Or, cette tâche ne saurait être assuée par une personne qui, selon l'article 83.3 du projet, «rend compte au moins une fois par an devant le Conseil suprême de la situation de la république et des principales questions touchant aux affaires intérieures et étrangères»; cette dernière fonction ne peut être assumée que par une personne exerçant des responsabilités politiques et investie de fonctions exécutives.

66. Le pouvoir conféré au Président de nommer les juges locaux représente une autre violation sérieuse du principe de la séparation des pouvoirs: il est inconcevable que le président d'une assemblée législative puisse librement nommer certains juges, notamment lorsque (et tel est ici le cas) la procédure de nomination n'est pas clairement définie par la Constitution.

d. Le Conseil suprême et les autres organes de l'Etat

67. Il importe de souligner que, même si nous limitons notre analyse au rôle et aux compétences du Conseil suprême, seul un avis négatif peut être exprimé sur ce projet.

68. En effet, selon l'article 79 de ce dernier, le Conseil suprême adopte la Constitution et ses amendements, organise les référendums nationaux, décide de l'organisation des élections aux fonctions de député des conseils locaux, nomme le Premier ministre et approuve le programme de gouvernement, institue et dissout les ministères de la république, élit tous les membres de la Cour constitutionnelle, les membres du Tribunal supérieur d'arbitrage, le Procureur général de la République ainsi que les membres du conseil d'administration de la Banque nationale et de l'autorité de contrôle; il définit les priorités en matière de politique étrangère et intérieure, approuve le programme de développement économique et social, ainsi que le budget de l'Etat; il est également maître de la politique de défense et prend les décisions en matière d'amnistie; il peut opposer son veto aux décisions du président du Conseil suprême ou du præsidium ainsi qu'aux résolutions adoptées par le Conseil des députés locaux.

69. Une telle panoplie de compétences (pour ne mentionner que les plus importantes) donne au Conseil suprême une sorte d'omnipotence, l'indépendance des autres organes de l'Etat étant irrémédiablement menacée.

70. Le Conseil des ministres (chapitre 5 du projet), défini comme l'organe exécutif et administratif suprême de la république, est privé de toute possibilité de s'organiser lui-même, étant donné qu'il revient au pouvoir législatif d'instituer et de dissoudre les ministères; en outre, selon l'article 98, la juridiction du cabinet, ses règles de fonctionnement et ses rapports avec les autres organes de l'Etat seront définis par la loi.

71. Il est vrai que même la Constitution actuelle accorde au parlement un certain nombre de fonctions administratives, mais la modification proposée vise à supprimer tout contrepoids à la suprématie du parlement (à commencer par la fonction de Président de la République). Le droit de nommer la Cour constitutionnelle ainsi que la Cour suprême et le Procureur général donne au Conseil suprême la possibilité non pas simplement de s'ingérer dans le fonctionnement du système judiciaire, mais même de le contrôler, donnant ainsi l'exemple le plus frappant d'une violation du principe de la séparation des pouvoirs.

72. Enfin, et ce n'est là un aspect nullement négligeable, l'article 138 limite la possibilité pour le peuple et la minorité parlementaire de demander une révision de la Constitution: cette disposition exige en effet qu'une proposition en ce sens soit soumise par au moins 250 000 citoyens ou soixante-dix députés et l'accord de deux tiers des députés (en deux votes distincts); de plus, toute modification proposée par voie de référendum ne peut être approuvée qu'à la majorité des deux tiers des citoyens inscrits sur les listes électorales.

CONCLUSIONS

73. Pour résumer, les deux projets examinés sont loin de respecter les normes minimales de démocratie du patrimoine constitutionnel européen.

74. Même si le texte actuellement en vigueur comporte un certain nombre de défauts, puisqu'il établit un système dans lequel le parlement jouit d'une légère prépondérance sur le Président (prépondérance qui, dans une certaine mesure, peut se justifier sur la base du principe de la souveraineté populaire et semble d'ailleurs plus théorique que pratique), les deux projets de révision soumis à référendum ouvrent la voie à une escalade dans les problèmes institutionnels menant, par deux voies opposées, à une évolution autoritaire du système constitutionnel biélorusse.

75. En d'autres termes, ni la mise en place d'un pseudorégime semi-présidentiel, avec une forte prépondérance du Président (allant parfois jusqu'à un contrôle total par ce dernier) sur tous les autres organes de l'Etat (y compris le parlement), ni la proposition de supprimer la fonction de Président de la République, avec l'introduction d'un régime d'assemblée dépourvu de tout système de freins et contrepoids qui permettraient d'éviter l'omnipotence du parlement, ne peuvent être considérés comme des substituts acceptables à la Constitution de 1994.

76. Dans ces conditions, la Commission de Venise note que la Cour constitutionnelle du Bélarus a décidé que les résultats de ce référendum n'auraient pas force obligatoire, ne revêtant qu'un caractère consultatif. Suivant cette décision, le Conseil suprême a déclaré que le référendum n'aurait pas force obligatoire. Pour notre Commission, il tombe sous le sens que dans tout pays souhaitant devenir membre du Conseil de l'Europe, les décisions de la Cour constitutionnelle doivent être acceptées et appliquées par tous les autres organes de l'Etat.

77. La Commission appelle donc les autorités du Bélarus à respecter la décision de la Cour constitutionnelle et à s'efforcer de trouver une solution à la crise constitutionnelle, solution qui respecterait les normes européennes et ne pourrait que s'écarter substantiellement des deux projets examinés ici. La Commission est à la disposition des autorités du Bélarus pour lui apporter toute l'assistance qu'elles pourraient souhaiter à cet égard.