



COE262696

Strasbourg, le 14 novembre 1995
<s:\cd\doc(95)\cd\pdg>

607
95/4932
Restricted
CDL (95) 75

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

AVIS

**SUR LES LOIS
DE LA REPUBLIQUE DE BELARUS**

- I -

LE CONSEIL SUPREME

- II -

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE

par

**Mme Anna MILENKOVA
(Bulgarie)**

AVIS
sur la conformité des lois biélorusse
concernant le Conseil suprême et le Président de la
République
à la Constitution de la République Bélaruss

I. NOTES GENERALES

La Constitution de la République Bélaruss du 15 mars 1994 peut être caractérisée comme une loi fondamentale qui est typiquement postcommuniste marquant une première étape de la transition vers un gouvernement démocratique et une société civile libre. La Constitution est un mélange entre certains éléments du système soviétique et certains idées et principes qui sont caractéristiques pour la démocratie constitutionnelle contemporaine.

Il faut noter préalablement que la plupart des principes qui sont solennellement proclamés dans les textes constitutionnels ne sont pas développés de façon continue dans les textes déterminant le status des différentes institutions et la réglementation de leurs relations.

La division classique entre „pouvoir constituant“ et „pouvoirs constitués“ n'est pas décelée clairement dans la Constitution. Comme résultat dans les compétences du Conseil suprême sont combinés le pouvoir constituant lié à l'adoption et à l'amendement de la constitution, d'une part, et le pouvoir législatif d'une autre. Par conséquent le Conseil suprême pourrait changer unilatéralement „les règles du jeu“. Dans ce cas l'introduction de la juridiction constitutionnelle pour observer l'équilibre entre les institutions du pouvoir public, est à un grand degré vidée de sens.

Le principe fondamental de la démocratie constitutionnelle - la division des pouvoirs - est appliqué dans des formes trop limitées et en même temps peu développées. Dans la constitution de Bélarus il existe une disbalance entre les

porteurs des différents pouvoirs qui s'approfondit ensuite dans les deux lois respectivement celle sur le Conseil suprême et celle sur le Président de la république.

Les relations entre les deux institutions sont élaborées de façon que le Conseil suprême domine par rapport au Président de la république. Les avantages de l'une des institutions à l'égard de l'autre se présentent non seulement du point de vue de leur situation constitutionnelle mais aussi du point de vue des rôles qui leur sont attribués dans le procès politique. Dans ce sens on attend du Conseil suprême pas uniquement d'être une législature nationale, mais d'être aussi une institution ayant le plein pouvoir de définir la politique du pays, tandis que le Président de la république est en tête d'un pouvoir exécutif avec des fonctions très limitées.

Dans un plan général on peut noter que les deux lois ont un caractère constitutionnel car elles développent des ordonnances de la loi fondamentale qui concernent le status juridique des institutions politiques principales dans le système des pouvoirs. Les deux lois reproduisent certains textes constitutionnels mot à mot et en même temps entrent dans de nombreux détails sur certaines questions de la matière réglée.

II . NOTES SUR LES DIFFERENTES LOIS

A. LOIS SUR LE CONSEIL SUPREME DE LA REPUBLIQUE

BELARUS

1/ L'art.10 prévoit que le Conseil suprême effectue le pouvoir du propriétaire par rapport les biens de la République Bélarus. En principe le droit de propriété dans des cas pareils appartient a l'état étant une personne morale tandis que la législature nationale détermine le cadre normatif et les manières

selon lesquelles ce droit est exercé. Pratiquement un organe collectif nombreux comme un parlement pourrait difficilement exercer les différents pouvoirs qui entrent dans le droit de propriété voilà pourquoi d'habitude ces pouvoirs sont rapportés au domaine de l'activité du pouvoir exécutif.

2/L'art.12,al.3 de la loi reproduit le texte constitutionnel d'après lequel le Conseil suprême „donne l'interprétation des articles de la constitution“. Dans ce cas, inévitablement on se pose la question du rôle de la Cour constitutionnel et de l'effectivité éventuelle de ses actes.

3/ D'abord dans l'art. 12, al.4, et puis après dans l'art.49, l.“d“ de la loi „les décrets“ sont introduits comme actes du Conseil suprême. Dans le premier cas ils sont conçus comme un instrument pour la réalisation des pouvoirs de contrôle et d'ordonnance, tandis que dans le deuxième cas ils sont déterminés comme actes par lesquels le pouvoir exécutif est réalisé. Dans les deux cas, cependant, il est admis un éloignement du principe constitutionnel de la division des pouvoirs ce qui ouvre la voie à une intervention dans le domaine du pouvoir exécutif.

4/Dans l'art.39,al.2 de la loi on prévoit une possibilité d'après laquelle la Cour constitutionnelle peut saisir le Conseil avec des propositions concernant la nécessité d'amendement ou de compléments de la constitution. Les initiatives de ce caractère ont d'habitude une signification politique voilà pourquoi l'attribution à la Cour constitutionnel d'un tel pouvoir déroge la destination de base de l'institution qui est d'être arbitre dans la vie nationale politique.

5/ L'art.52 de la loi prévoit des procédures spéciales de consentement qui pourraient éventuellement être proposées par le président de la république quand il renvoie au Conseil suprême pour un deuxième débat une loi déjà adoptée. Il est

douteux que de pareilles procédures soient indispensables. Dans le cas les objections motivées du président à l'exercice de son veto ont une importance fondamentale et le Conseil suprême doit avoir la liberté de dérouler les débats sur les objections et de se prononcer tout à fait librement. Dans le cas opposé on perd la responsabilité politique des deux institutions pour les actions entreprises par elles.

6/ L'art.58 de la loi donne au Conseil suprême le droit „d'entendre“ des rapports de la part des membres du cabinet sur des questions liées à l'application des lois. Si l'on constate des dérogations des lois de la part d'un ministre, on peut arriver à une remise de la question de la libération de sa fonction. Une pareille manière de „rendre compte“ renforce trop les positions du Conseil suprême et lui donne pratiquement des voies nonlimitées pour influencer sur le pouvoir exécutif.

7/ L'art. 70 de la loi donne des pouvoirs trop larges au président du Conseil suprême, y compris tels qui sont liés aux propositions de certaines personnes pour occuper certaines postes de position cruciale dans le système des organes de l'état / par exemple le procureur général/. En général les larges pouvoirs du président du Conseil lui réservent un rôle autonome dans la vie politique du pays, et cette circonstance le désigne comme un rival potentiel du président de la république.

8/ Dans l'art. 95,p.9 de la loi apparait une nouvelle raison pour la levée du mandat du député comme „le rappel“ qui n'est pas prévu dans la constitution mais qui est une manifestation et une suite du „mandat impératif“ propre au système soviétique. Cette matière devrait être menée à un niveau constitutionnel et de cette manière elle aurait une réglementation solide et durable. Il faut aussi poser la question si au lieu du mandat impératif un mandat libre n'est pas à préférer. Je crois que le mandat libre est de préférence car cela donne une stabilité à l'organe législatif. Il en a besoin pour voter les lois qui assurent les réformes.

B. LOI SUR LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE BELARUS

1/ Dans l'art.1 al.1 et 2 de la loi on donne deux définitions différentes du Président de la république: comme chef d'état. et chef du pouvoir exécutif, d'une part, et comme „fonctionnaire supérieur“, d'une autre. Il faut noter que le status du „chef d'état“ en règle générale exclue la définition du président comme „haut fonctionnaire“, car il s'agit d'une institution politique autonome se trouvant au sommet de l'hierarchie de l'état, et non d'un fonctionnaire qui en fin des comptes a comme tâche de mettre en exécution une volonté étrangère. / A cet égard la discussion dans l'Assemblée constituante française de 1946 représente un intérêt particulier./ Dans un certain sens les deux définitions s'excluent, et il est préférable qu'on garde la formule „chef d'état“ qui a eu sa place dans le texte constitutionnel.

2/ L'art. 11 al.4 de la loi prévoit que le président ne pourrait pas accomplir ses fonctions du moment de la présentation d'une conclusion de la part de la Cour suprême pour un dérogation de la constitution ou d'une conclusion d'une commission spéciale pour un crime accompli par lui jusqu'à la prononciation sur cette question de la part du Conseil suprême. Entre temps les pouvoirs du président de la république s'effectuent par le président du Conseil suprême. Une telle élimination temporaire des fonctions présidentielle pourrait être cependant prématurée et exagérée car dans les deux cas il ne s'agit que d'une conclusion préliminaire, et non d'une décision politique définitive. De cette façon on renforce trop les positions des éventuels opposants du chef de l'état directement élu par le peuple qui pourrait se trouver „les mains liées“ avant qu'il ait reçu une possibilité réelle de défense publique.

3/ Dans l'art. 11 al.6 de la loi il est introduit l'institut „voter nonconfiance“ au président de la république par un référendum national. Cette raison de la levée préliminaire des pouvoirs du président de la république par un référendum n'est pas prévue dans la constitution, elle est introduite de façon inattendue par la voie législative. Du point de vue formel, cette circonstance n'est pas acceptable car dans le cas on admet un amendement et un complément important du texte constitutionnel primaire. Ce n'est pas la seule considération liée à ce sujet. L'établissement d'une forme de démocratie directe de ce type limite brusquement la liberté d'action du chef d'état qui accomplit en même temps les fonctions du chef du pouvoir exécutif. Dans le contexte du droit comparatif dans le monde entier on observe une tendance tout à fait opposée orientée vers une stabilisation du pouvoir exécutif qui en résultat devient considérablement plus effectif. La démocratie d'apparence de l'institut de nonconfiance doit céder à l'exigence de régler un gouvernement qui soit effectif et qui puisse exercer une volonté énergique du pouvoir exécutif.

4/ Dans l'art.17, al.1 on prévoit le droit exclusif du chef d'état de nommer et de dispenser de fonction avec l'accord du Conseil suprême: le premier ministre, ses remplaçants, les ministres des affaires étrangères, des finances, de la défense, des affaires intérieures, le président du Comité de la sécurité nationale ainsi que le droit d'accepter leurs démissions. Le président est cependant privé de la possibilité de proposer une deuxième fois une candidature déjà rejetée par le Conseil suprême. Dans le cas le conflit éventuel entre les institutions a eu une solution législative au profit de la législature nationale. Il est opportun de consolider les positions du chef d'état en gardant pour lui la décision définitive des problèmes.

* *

En conclusion on peut généraliser que la question posée concernant la conformité des deux lois avec la constitution de la République Bélarus n'a pas et ne peut pas avoir une importance fondamentale car dans le système constitutionnel du pays domine l'image du plein pouvoir du Conseil suprême.

Dans les deux cas il existe la tendance commune de consolider les positions du Conseil suprême par la voie législative en contre partie du président de la république étant porteur du pouvoir exécutif. De cette façon on prive de sens à un grand degré le principe de la division des pouvoirs qui suppose et exige un équilibre relatif entre les porteurs des pouvoirs - législatif et exécutif.

Enfin à la création du système constitutionnel lui-même, on n'a pas conçu l'idée de l'ainsi appelée constitution rigide à travers laquelle sont créés des conditions préalables pour l'existence et le fonctionnement d'une juridiction constitutionnelle effective. Pour le moment le Conseil suprême dispose des pouvoirs de créer, amender et interpréter la constitution de la république, d'où inévitablement il s'en suit que la question de la compatibilité des lois analysées à la constitution de la République Bélarus, et dans le contexte plus général, la question du contrôle de constitutionnalisme sur la législation, n'a pas une valeur pratique particulière.

Anna Milenkova
Bulgarie