



COUNCIL OF EUROPE    CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 7 octobre 2003

Diffusion restreinte  
**CDL (2003) 73**  
**fr. seul.**

**Avis n° 252 / 2003**

**COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT**

**(COMMISSION DE VENISE)**

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

**de**

**M. Olivier DUTHEILLET de LAMOTHE (Membre, France)**

Ce projet de loi frappe d'abord par sa longueur (103 articles, 71 pages dans la version française) qui s'explique de deux façons :

- d'une part, il reprend dans beaucoup de ses articles des dispositions de la Constitution du 24 novembre 1996 sur laquelle la Commission de Venise avait émis un avis lors de sa séance plénière des 15 et 16 novembre 1996 ;
- d'autre part, il rentre dans beaucoup de détails qui paraissent plutôt relever du règlement intérieur des assemblées : il en est ainsi notamment de l'article 8 (formes de l'activité des chambres de l'Assemblée nationale), de l'article 48 (projets de loi à examiner d'urgence), de l'article 72 (arrêts pris par la Chambre des représentants), des articles 89, 90 et 91 relatifs aux modalités de fonctionnement du Conseil de la Chambre des représentants et du Présidium du Conseil de la République, des articles 94, 95 et 96 relatifs au fonctionnement des commissions des chambres de l'Assemblée nationale, de l'article 97 relatif à la participation des chambres de l'Assemblée nationale à la coopération internationale et enfin des articles 99, 100 et 101 relatifs au fonctionnement interne des chambres de l'Assemblée nationale.

**1. Dans la mesure où le projet de loi reprend un certain nombre de dispositions de la Constitution de 1996 qui tendent à concentrer dans les mains du Président de la République des pouvoirs excessifs, la Commission de Venise ne peut que réitérer les réserves qu'elle a déjà émises à l'égard de ces dispositions dans son avis des 15 et 16 novembre 1996.**

Il en est ainsi :

- de la nomination de 8 membres du Conseil de la République par le Président de la République (article 3) ;
- de la possibilité pour le Président de la République de prendre des décrets provisoires ayant force de loi (article 12) ;
- du délai d'un mois imparti à l'Assemblée nationale pour conduire une procédure de destitution du Président de la République (article 13) ;
- de la saisine de la Cour constitutionnelle par les chambres uniquement par une majorité des membres de celle-ci, ce qui interdit en pratique à une minorité de députés ou de membres du Conseil de la République de saisir la Cour (article 18) ;
- de la nécessité de l'accord du Président de la République pour tout projet de loi qui diminue les ressources publiques ou augmente les dépenses, même si beaucoup de Constitutions occidentales limitent les possibilités d'initiative parlementaire en matière de dépenses publiques (article 47) ;
- de la nécessité de l'accord du Président de la République pour toute initiative législative modifiant les dispositions d'un décret législatif provisoire pris par le Président de la République et non annulé par le Parlement (article 50) ;
- de la possibilité pour le Président de la République, en cas de désaccord avec le texte d'une loi votée, de le renvoyer à la Chambre des représentants avec ses objections qui ne peuvent être écartées qu'à la majorité des 2/3 de ses membres (article 67).

**2. D'autres dispositions tendent encore à renforcer cette concentration des pouvoirs dans les mains du Président de la République ou méconnaissent le principe de la séparation des pouvoirs.**

2.1. Certaines dispositions renforcent encore **les pouvoirs du Président de la République**. Il en est ainsi :

- de l'article 7 qui exige une majorité des 2/3 des membres de chaque assemblée pour annuler les décrets provisoires pris par le Président de la République et ayant force de loi ;
- de l'article 11, dernier alinéa : si l'on peut admettre la possibilité de déléguer au Président de la République un pouvoir législatif pour un objet précis et une durée déterminée, il n'est pas possible d'admettre que cette procédure a pour effet de priver le Parlement de toute possibilité d'intervention législative dans le domaine en cause ; une telle limitation, qui n'est pas prévue par l'article 101 de la Constitution, apparaît contraire à celle-ci ;
- de l'article 19 : on ne peut admettre de subordonner à l'accord du Président de la République la fourniture par le Gouvernement d'informations orales au Parlement sur l'application des lois et l'exécution du budget de l'Etat ;
- des articles 45, 52 et 54 qui exigent l'accord de l'auteur d'un projet de loi pour tout amendement autre que technique à ce projet : en pratique, l'essentiel de l'activité législative étant à l'initiative du Président de la République et du Gouvernement, cela aboutit à priver du droit d'amendement les parlementaires ; on ne peut non plus admettre la disposition de l'article 54 qui exige pour tout amendement l'accord du Centre national de l'activité législative près le Président de la République auquel il faut en référer « pour décision ».

Enfin, la rédaction de l'article 10 mériterait d'être précisée par une référence explicite à l'article 99 de la Constitution pour qu'il soit clair que, en ce qui concerne les lois, les membres du Parlement disposent également du pouvoir d'initiative.

2.2. D'autres dispositions méconnaissent **le principe de la séparation des pouvoirs**.

Bien que l'article 6 de la Constitution et l'article 2 du projet de loi proclament solennellement le principe de la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, plusieurs dispositions méconnaissent la conception traditionnelle de la séparation des pouvoirs. Il en est ainsi de :

- l'article 19 qui exige l'avis des commissions chargées des relations internationales pour la nomination des ambassadeurs ;
- l'article 21 qui prévoit la participation des chambres à l'élaboration de la politique monétaire et à la gestion des collectivités locales par les Conseils des représentants locaux et les exécutifs locaux, ce qui porte atteinte à l'autonomie des collectivités locales ;
- l'article 31 qui prévoit une possibilité de vote public pour l'aval du Conseil de la République à la nomination du Président de la Cour constitutionnelle, alors que les 6 juges de la Cour désignés par le Conseil de la République le sont au scrutin secret (article 32) ;
- l'article 34 qui permet au Conseil de la République d'annuler des décisions prises par les Conseils des représentants locaux, fonction de tutelle qui ne peut être exercée que par l'exécutif et, en dernier ressort, par le juge ;
- l'article 35 qui donne au Conseil de la République le pouvoir de prononcer la dissolution d'un Conseil des représentants local, fonction de tutelle qui relève normalement du Gouvernement sous le contrôle du juge ;

- l'article 78 qui prévoit la possibilité pour le Président de la République d'assister aux séances des chambres de l'Assemblée nationale et d'y prendre la parole aussi souvent qu'il le souhaite, ce qui apparaît contraire au principe de la séparation des pouvoirs dans un régime de type présidentiel ainsi qu'à la procédure de communication par des messages prévue par ailleurs par la Constitution.