



Strasbourg, 5 April 2022

**CDL-AD(2022)008**

**Avis n°1054 / 2022**

Or. angl.

**COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT  
(COMMISSION DE VENISE)**

**BÉLARUS**

**AVIS INTÉRIMAIRE URGENT**

**SUR LA RÉFORME CONSTITUTIONNELLE**

**Rendu le 21 février 2022 en vertu de l'article 14a  
du règlement intérieur de la Commission de Venise**

**Entériné par la Commission de Venise  
à sa 130<sup>ème</sup> Session plénière  
(Venise et en ligne, 18-19 mars)**

**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 (membre, Finlande)**

**Contenu**

I.	Introduction .....	3
II.	Portée .....	3
III.	Analyse .....	4
A.	Contexte factuel .....	4
1.	Réformes constitutionnelles antérieures au Bélarus .....	4
2.	Élection présidentielle de 2020 au Bélarus .....	4
3.	La réforme constitutionnelle en cours .....	5
B.	Processus d'amendement .....	5
1.	Base normative et légitimité démocratique du référendum .....	6
2.	Transparence du processus d'élaboration .....	7
3.	Débat public libre.....	8
C.	Répartition des pouvoirs dans les amendements constitutionnels .....	9
1.	Président de la République .....	9
2.	Assemblée populaire du Bélarus .....	11
3.	Les autres organes constitutionnels (Parlement, Cour constitutionnelle, Commission électorale centrale, etc.).....	13
D.	Autres points de vue sur la réforme constitutionnelle .....	13
IV.	Conclusions.....	14

## **I. Introduction**

1. Par lettre du 26 août 2021, M. R. Daems, 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 bélarusses ont publié les projets d'amendements constitutionnels ("les projets d'amendements") en vue de leur discussion publique et de leur adoption ultérieure par voie de référendum en février 2022.
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 devaient être adoptés par voie de référendum en février 2022 et que l'Assemblée parlementaire souhaitait recevoir l'avis le plus tôt possible.
4. M. Nicos Alivizatos (membre, Grèce), M. Philip Dimitrov (membre, Bulgarie), M. Bertrand Mathieu (membre, Monaco), M. Vladan Petrov (membre, Serbie) et M. Kaarlo Tuori (membre, Finlande) ont fait office de rapporteurs pour cet avis intérimaire.
5. La Commission de Venise a cherché à organiser des réunions avec les autorités bélarusses, mais celles-ci ont refusé. Par conséquent, le présent avis intérimaire a été préparé uniquement sur la base des informations disponibles, sans la contribution qui aurait pu être obtenue lors de ces réunions.
6. Cet avis intérimaire a été préparé sur la base d'une traduction anglaise non officielle des projets d'amendements. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.
7. Le présent avis intérimaire a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs. Conformément au paragraphe 10 du Protocole de la Commission de Venise sur la préparation des avis urgents (CDL-AD(2018)019), le projet d'avis intérimaire a été transmis aux autorités du Bélarus le 17 février 2022, mais celles-ci n'ont pas formulé de commentaires. L'avis intérimaire a ensuite été publié le 21 février 2022, conformément au protocole de la Commission de Venise sur la préparation des avis urgents et entériné par la Commission de Venise à sa 130<sup>ème</sup> session plénière (Venise et en ligne, 18-19 mars 2022).

## **II. Portée**

8. Le présent avis intérimaire a été préparé dans le cadre d'une procédure d'urgence, en peu de temps et en l'absence de réunions avec les autorités et les autres parties prenantes, malgré les efforts de la Commission de Venise. Compte tenu de ces contraintes, cet avis intérimaire ne contient pas une analyse complète de tous les projets d'amendements, des arguments en faveur ou contre ces amendements, et de tous les points de vue alternatifs possibles sur la réforme. Cela signifie que cet avis doit nécessairement être considéré comme un avis provisoire, comme une contribution de la Commission de Venise à l'analyse de la réforme constitutionnelle en cours. La Commission de Venise est donc prête à revenir sur les questions abordées dans cet avis à un stade ultérieur.
9. Pour le présent avis intérimaire, la Commission a décidé de se concentrer sur (a) le processus d'amendement et (b) la répartition des pouvoirs en vertu des projets d'amendements.
10. La Commission de Venise évaluera la conformité de la réforme constitutionnelle au Bélarus avec les normes du Conseil de l'Europe, en gardant à l'esprit que, bien que le Bélarus ne soit pas membre du Conseil de l'Europe, il est un pays candidat à l'adhésion au Conseil de l'Europe ainsi qu'un membre associé de la Commission de Venise.

### III. Analyse

#### A. Contexte factuel

##### 1. Réformes constitutionnelles antérieures au Bélarus

11. La Constitution du Bélarus a été modifiée de manière significative en 1996 et 2004 par voie de référendum. Dans son évaluation du projet d'amendements constitutionnels de 1996 proposé par le Président A. Lukashenko, la Commission de Venise a observé que ces amendements ne feraient que fausser l'équilibre des pouvoirs entre les organes du gouvernement, avec une prépondérance du pouvoir entre les mains du Président<sup>1</sup>. Les amendements proposés par le Président ont néanmoins été adoptés par la suite et sont entrés en vigueur après le référendum.

12. En 2004, la Constitution a été modifiée par un autre référendum afin de supprimer la restriction du nombre de mandats consécutifs que le président pouvait exercer. Selon la Commission de Venise, cela n'a fait qu'aggraver "le déficit démocratique dans un pays déjà caractérisé par des pouvoirs excessifs du président sans contrepois adéquat"<sup>2</sup>.

##### 2. Élection présidentielle de 2020 au Bélarus

13. La Commission de Venise rappelle qu'elle n'est pas un organe d'enquête et que, dès lors, elle s'appuie sur les informations qu'elle reçoit de diverses sources, y compris, notamment, des autorités nationales, pour autant que ces dernières souhaitent coopérer. Dans son récent avis concernant le Bélarus<sup>3</sup>, la Commission de Venise a fait les observations factuelles suivantes concernant l'élection de 2020 et les événements qui ont suivi :

*" 13. Le 9 août 2020, des élections présidentielles ont eu lieu au Bélarus. Le processus électoral n'a pas pu être observé par une mission d'observation de l'OSCE/BIDDH en raison de l'absence d'invitation de la part des autorités du Bélarus. Selon les autorités, le Président sortant, M. Alexandre Loukachenko, a été réélu pour un sixième mandat consécutif, ce qui lui a valu 80 % des voix, et la Commission électorale centrale du Bélarus a annoncé qu'il était le vainqueur. Une partie de la communauté internationale rejette les résultats de ces élections, car elles ont été considérées comme ayant été menées en violation flagrante de toutes les normes internationalement reconnues.*

*14. Après l'annonce des résultats des élections, la candidate de l'opposition, Mme Sviatlana Tsikhanouskaya, a demandé à M. Alexandre Loukachenko d'entamer des négociations. Un « Conseil de coordination » a été créé pour servir de partenaire institutionnel temporaire dans le cadre d'un processus de dialogue national visant à organiser de nouvelles élections qui se dérouleraient selon les normes internationales et sous l'observation du BIDDH. Une série de rassemblements pacifiques ont été organisés pour exprimer le désir d'un changement démocratique et le respect des libertés fondamentales et des droits de l'homme.*

*15. Les autorités du Bélarus ont réagi à ces protestations par un usage intensif de la force et de nombreux manifestants, défenseurs des droits de l'homme et membres dudit « Conseil*

---

<sup>1</sup> 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 parlementaires agrarien et communiste.

<sup>2</sup> Voir Commission de Venise, CDL-AD(2004)029, Avis sur le référendum du 17 octobre 2004 en Bélarus, par. 16.

<sup>3</sup> 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".

*de coordination » ont été arrêtés. De plus en plus de manifestants ont été inculpés en vertu de divers articles du Code pénal, ce qui entraîne parfois de lourdes peines de prison. ..."*

14. 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, d'actes de torture et d'autres violations des droits de l'homme à l'encontre de personnes détenues sont apparus depuis lors. Les forces de sécurité ont battu, arrêté, condamné à une amende et, dans certains cas, abattu des journalistes biélorusses et étrangers qui couvraient les événements<sup>4</sup>.

### 3. La réforme constitutionnelle en cours

15. Le 15 mars 2021, le Président a créé une Commission constitutionnelle<sup>5</sup> chargée de rédiger des amendements à la Constitution. La Commission était composée de trente-six membres, dont des représentants du Parlement national, des collectivités locales, du monde universitaire, de la société civile et des entreprises. En août 2021, l'un des membres de la Commission a publié officieusement des projets d'amendements<sup>6</sup> à la Constitution sur le site web d'une ONG associée à ce membre de la Commission constitutionnelle.

16. En plus de la Commission constitutionnelle, le 21 octobre 2021, le Président a créé un groupe de travail<sup>7</sup> 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. Simultanément, les autorités ont entamé une enquête sociologique concernant les amendements constitutionnels.

17. Le 27 décembre 2021, les projets d'amendements ont été publiés<sup>8</sup> sur internet en vue de leur discussion publique. Le texte initialement préparé par la Commission constitutionnelle (en supposant qu'il s'agisse de celui qui a été publié par l'un de ses membres en août 2021) semble avoir été substantiellement modifié par le groupe de travail.

18. 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 sa plate-forme Internet.

19. Le 20 janvier 2022, le président a publié un décret prévoyant que le référendum aurait lieu le 27 février 2022.

## **B. Processus d'amendement**

20. La Commission de Venise examinera le processus de la réforme constitutionnelle actuelle du point de vue des normes internationales de l'Etat de droit, énoncées notamment dans la liste des critères de l'Etat de droit<sup>9</sup>. D'autres normes pertinentes peuvent être trouvées dans les lignes

---

<sup>4</sup> Voir Freedom House, *Bélarus : Freedom in the World 2021 Country Report* // <https://freedomhouse.org/country/bélarus/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>.

<sup>5</sup> Voir <https://president.gov.by/ru/documents/ukaz-no-105-ot-16-marta-2021-g>

<sup>6</sup> Voir <https://ksds.by/constitution/>

<sup>7</sup> Voir <https://president.gov.by/ru/events/vstrecha-s-rabochey-gruppy-po-dorabotke-proekta-novoy-konstitucii-strany>

<sup>8</sup> Voir <https://pravo.by/pravovaya-informatsiya/vsenarodnoe-obsuzhdenie-proekta-konstitucii-respubliki-bélarus/>

<sup>9</sup> Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](https://www.venicecommission.org/), Liste des critères de l'État de droit.

directrices révisées sur la tenue des référendums<sup>10</sup> et dans le rapport sur l'amendement constitutionnel<sup>11</sup>.

### 1. Base normative et légitimité démocratique du référendum

21. La tâche de rédiger les amendements à la Constitution a été imposée à la Commission constitutionnelle assistée par le Groupe de travail. Ces organes, établis par le Président, ne sont pas mentionnés dans la Constitution actuelle du Bélarus (voir Section VIII. L'application de la Constitution de la République du Bélarus et la procédure d'amendement de la Constitution, articles 137-140). Au contraire, l'article 138 de la Constitution actuelle se réfère exclusivement au rôle du Parlement national dans l'amendement de la Constitution : "*La question de la modification et du complément de la Constitution est examinée par les chambres du Parlement à l'initiative du Président...*" En outre, une lecture téléologique des articles 138 à 140 de la Constitution pourrait suggérer que, si le Président a le droit d'initier la procédure d'amendement constitutionnel, la délibération des amendements constitutionnels doit être institutionnellement liée au Parlement, de sorte qu'il devrait être de la compétence du Parlement, et non du Président, de constituer la Commission constitutionnelle. Toutefois, cette interprétation ne semble pas être soutenue par les autorités qui, apparemment, ont privilégié une interprétation large des dispositions générales et plutôt vagues de l'article 140 sur la procédure référendaire dispensant de la procédure parlementaire.

22. En effet, l'article 140 de la Constitution actuelle prévoit de manière générale la possibilité de modifier la Constitution par voie de référendum : "*La Constitution, les lois d'amendement et leurs addenda, l'entrée en vigueur desdites lois et les instruments d'interprétation de la Constitution sont considérés comme adoptés lorsque deux tiers au moins des députés élus des deux chambres du Parlement ont voté en leur faveur. La Constitution peut être modifiée ou complétée par référendum. La décision de modifier ou de compléter la Constitution par voie de référendum est considérée comme adoptée lorsque la majorité des citoyens inscrits sur les listes électorales a voté en sa faveur. Les sections I, II, IV, VIII de la Constitution ne peuvent être reconsidérées que par voie de référendum.* » Selon l'article 74, le Président peut décider d'organiser un référendum de sa propre initiative. À cet égard, le décret du président, publié le 20 janvier 2022, sur l'organisation d'un référendum sur les amendements constitutionnels, peut être considéré comme répondant aux exigences formelles de la Constitution du Bélarus<sup>12</sup>.

23. Toutefois, la Commission de Venise a souligné que la principale arène pour les procédures d'amendement constitutionnel devrait être le Parlement national, qui est l'institution la mieux placée pour débattre et examiner ces questions<sup>13</sup>. Comme l'a observé la Commission, dans les Etats membres de la Commission de Venise, l'adoption parlementaire des amendements constitutionnels peut être suivie ou non d'un référendum ; ce dernier peut renforcer la légitimité des amendements en impliquant directement le peuple dans la procédure d'amendement, à condition que le recours au référendum soit conforme au système constitutionnel national dans son ensemble. Il est assez rare qu'un amendement constitutionnel puisse être adopté par référendum sans l'approbation préalable du Parlement. C'est pourtant le cas au Bélarus. A cet égard, la Commission de Venise a précédemment exprimé l'avis que "les procédures d'amendement constitutionnel permettant l'adoption d'amendements constitutionnels par référendum sans approbation préalable du Parlement semblent souvent problématiques dans la pratique" car "il existe un risque important, en particulier dans les nouvelles démocraties, que les référendums sur l'amendement constitutionnel se transforment en plébiscites sur la

---

<sup>10</sup> Voir Commission de Venise, CDL-AD(2020)031, Lignes directrices révisées sur la tenue des référendums.

<sup>11</sup> Voir Commission de Venise, CDL-AD(2010)001, Rapport sur l'amendement constitutionnel.

<sup>12</sup> Voir à cet égard : Commission de Venise, CDL-AD(2004)029, Avis sur le référendum du 17 octobre 2004 en Bélarus, par. 11.

<sup>13</sup> Voir Commission de Venise, CDL-AD(2010)001, Rapport sur l'amendement constitutionnel, par. 240.

direction du pays et que ces référendums soient utilisés comme un moyen de fournir une légitimité aux tendances autoritaires"<sup>14</sup>.

24. La Commission a également souligné que 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 vote<sup>15</sup>.

25. Dans le cas du Bélarus, il semble que des représentants individuels du Parlement aient été impliqués dans le processus de rédaction par le biais de la Commission constitutionnelle. Cependant, le Parlement national en tant qu'institution n'a pas été impliqué dans le processus d'amendement, ce qui va à l'encontre des recommandations pertinentes de la Commission de Venise. En outre, une question distincte, mais connexe et pertinente, peut se poser quant à la capacité démocratique du Parlement bélarusse à être porteur de la réforme constitutionnelle. Néanmoins, bien qu'il puisse y avoir une question relative à la composition démocratique du Parlement bélarusse, la Commission estime qu'il aurait dû être impliqué dans le processus d'amendement.

## 2. Transparence du processus d'élaboration

26. L'État de droit exige que le grand public ait accès aux projets de loi et qu'il ait la possibilité de donner son avis.<sup>16</sup> Ces exigences s'appliquent d'autant plus strictement lorsqu'il s'agit de réviser une constitution. La Commission de Venise a déjà souligné que les amendements constitutionnels ne doivent pas être précipités et qu'ils "ne doivent être effectués qu'après des discussions publiques approfondies, ouvertes et libres"<sup>17</sup>, impliquant "diverses forces politiques, des organisations non gouvernementales et des associations de citoyens, les milieux universitaires et les médias"<sup>18</sup> et prévoyant un "calendrier adéquat"<sup>19</sup>.

27. En l'espèce, les travaux sur les projets initiaux d'amendements préparés par la Commission constitutionnelle n'ont jamais été - du moins officiellement - publiés, et ni le public, ni la presse ne semblent avoir eu un accès suffisant aux travaux menés par le groupe de travail qui ont conduit à la publication du texte finalisé. Entre le 15 mars et le 27 décembre 2021, à part quelques rapports du Président, de certains membres de la Commission constitutionnelle ou du groupe de travail sur le processus en cours qui ont été publiés dans les médias<sup>20</sup>, le public ne semble pas avoir eu d'informations complètes sur les propositions d'amendement exactes, les discussions détaillées qui ont entouré la préparation des amendements, ni sur les personnes qui ont mené

---

<sup>14</sup> Ibid, par. 191 ; voir également Commission de Venise, CDL-AD(2016)029, Avis sur le projet de modifications de la Constitution de l'Azerbaïdjan soumis au référendum du 26 septembre 2016, par. 15-16.

<sup>15</sup> Voir Commission de Venise, CDL-AD(2020)031, Lignes directrices révisées sur la tenue des référendums, III.6.

<sup>16</sup> Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), Liste des critères de l'État de droit, II.A.5.iv.

<sup>17</sup> Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2004\)030](#), Avis relatif à la procédure d'amendement de la Constitution de l'Ukraine, par. 28.

<sup>18</sup> Voir Commission de Venise, CDL-AD(2011)001, Avis sur trois questions juridiques apparues lors de la rédaction de la nouvelle Constitution Hongroise, par. 19.

<sup>19</sup> Ibid, par. 18.

<sup>20</sup> Voir, par exemple, le rapport du 31 mars 2021 // <https://www.belta.by/society/view/rabota-konstitutsionnoj-komissii-budet-sistemnoj-tselenapravlennoj-i-rezultativnoj-miklashevich-435101-2021/>; le rapport du 13 mai 2021 // <https://president.gov.by/ru/events/vstrecha-s-rukovoditelyami-konstitucionnoy-komissii>; le rapport du 7 juillet 2021 // <https://sputnik.by/20210707/lukashenko-obsudit-novuyu-konstitutsiyu-s-komissiy-1054505184.html>; le rapport du 28 septembre 2021 // <https://president.gov.by/ru/events/uchastie-v-rasshirennoy-zasedanii-konstitucionnoy-komissii>; le rapport du 4 novembre 2021 // <https://www.belta.by/president/view/lukashenko-predstavili-novyi-proekt-konstitutsii-belarusi-467839-2021/>; le rapport du 23 décembre 2021 // <https://president.gov.by/ru/events/soveshchanie-s-chlenami-komissii-i-rabochey-gruppy-po-voprosam-izmeneniya-konstitucii>.

ces discussions, si elles ont eu lieu. Rien ne permet donc de penser que la Commission constitutionnelle ou le groupe de travail ont suffisamment laissé place à l'ouverture dans leurs activités, en offrant des contributions extérieures 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. Dans ces circonstances, le processus de rédaction semble être en conflit avec l'article 4 de la Constitution (qui prévoit que *"la démocratie dans la République du Bélarus s'exerce sur la base d'une variété d'institutions politiques, d'idéologies et d'opinions. ..."*<sup>21</sup>) ainsi que l'article 37 (qui stipule que *"Les citoyens de la République du Bélarus ont le droit de participer à la résolution des affaires de l'État à la fois directement et par l'intermédiaire de représentants librement élus. La participation directe des citoyens à la gestion des affaires de la société et de l'État est assurée par la tenue de référendums, la discussion de projets de lois et de questions d'importance républicaine et locale. ..."*).

28. Le processus d'élaboration ne semble donc pas répondre au critère de transparence qu'exige la légitimité de l'amendement constitutionnel.

### 3. Débat public libre

29. Dans le rapport sur l'amendement constitutionnel, la Commission de Venise a souligné que des procédures d'amendement bien conduites et qui laissent du temps au débat institutionnel et public peuvent à la longue contribuer énormément à la légitimité ; au sentiment d'appropriation de la constitution à l'égard de la constitution ainsi qu'au développement et à la consolidation des traditions constitutionnelles démocratiques. Se référant à ses avis spécifiques par pays, la Commission a souligné qu'une participation en temps utile, en connaissance de cause, ouverte et en bonne et due forme de toutes les forces politiques et de la société civile au processus de réforme peut contribuer, dans une mesure importante, à établir un consensus et à forger le succès de la révision constitutionnelle, même si cela exige inévitablement du temps et des efforts. Pour que cela se réalise les obligations positives de l'État sont tout aussi importantes, notamment celles qui consistent à veiller à ce que le droit à la liberté de réunion pacifique et le droit à la liberté d'expression ainsi qu'une diffusion complète, adéquate et équitable des arguments puissent être exercés sans entrave<sup>22</sup>.

30. La Commission de Venise rappelle 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 politiques<sup>23</sup>. 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 auquel le peuple parvient 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 restriction<sup>24</sup>.

31. À cet égard, les lignes directrices révisées sur l'organisation des référendums prévoient que, dans les émissions de radio et de télévision publiques sur la campagne référendaire, l'égalité

---

<sup>21</sup> Il convient de noter que la nouvelle formulation de l'article 4 proposée par les autorités limiterait le principe du pluralisme idéologique, puisqu'elle préciserait que *"la démocratie dans la République du Bélarus s'exerce sur la base de l'idéologie de l'État bélarusse ainsi que de la variété des institutions et des opinions politiques. ..."*

<sup>22</sup> Voir Commission de Venise, CDL-AD(2010)001, Rapport sur l'amendement constitutionnel, paras. 204-205.

<sup>23</sup> Voir Commission de Venise, CDL-AD(2020)031, Lignes directrices révisées sur la tenue des référendums, II.2.

<sup>24</sup> Voir Commission de Venise, CDL-AD(2004)029, Avis sur le référendum du 17 octobre 2004 en Bélarus, par. 14.



d'accès doit être garantie aux partisans et aux opposants de la proposition<sup>25</sup>; une couverture équilibrée doit être garantie aux partisans et aux opposants de la proposition dans les autres émissions des médias publics, en particulier les émissions d'information<sup>26</sup>; il doit y avoir une présentation équilibrée non seulement du point de vue des autorités exécutives et législatives ou des personnes partageant leur point de vue, mais aussi de celui des opposants<sup>27</sup>.

32. Officiellement, le processus de consultation publique sur les projets d'amendements qui semble être en cours permet à la population d'exprimer une opinion sur les amendements proposés. Selon le site officiel *pravo.by*, pendant la période de discussion publique, le texte des projets d'amendements a été consulté près de 230 000 fois et téléchargé pour être consulté sur des appareils mobiles plus de 10 000 fois. Pendant la période consacrée au débat public, près de 9 000 avis ont été exprimés, dont 99,25 % étaient favorables aux amendements proposés<sup>28</sup>. Il n'en demeure pas moins qu'une grande partie de l'opposition, considérée comme "ennemie" par le gouvernement en place<sup>29</sup>, n'a pas eu la possibilité de participer à ce processus. En outre, il semble qu'il n'y ait aucune garantie que les résultats de la consultation populaire seront pris en considération, étant donné que le processus n'est pas géré par un organisme véritablement indépendant.

33. En outre, on ne peut ignorer que le processus constitutionnel en question s'est déroulé au lendemain des élections présidentielles d'août 2020, dont les résultats ont été contestés, et de l'emprisonnement de politiciens de l'opposition qui s'est ensuivi, ainsi que de la répression des forces politiques d'opposition et de la société civile. Il est difficile de voir comment, dans ce contexte politique, le processus d'amendement pourrait garantir "une participation en bonne et due forme, ouverte, informée et opportune de toutes les forces politiques et de la société civile" ; "un exercice sans entrave de la liberté de réunion pacifique, de la liberté d'expression" ; ou "une diffusion équitable, adéquate et étendue des arguments par les médias", y compris des points de vue opposés.

34. Dans ce contexte, il n'est pas surprenant que l'opposition en exil ait eu recours à l'élaboration de son propre projet de Constitution. On ne sait toujours pas comment l'opposition a tenté de faire passer son projet par les voies officielles de modification de la Constitution. Il n'en reste pas moins qu'il y a eu une absence évidente de toute tentative de coopération et de dialogue entre le gouvernement et l'opposition en exil. Dans ces conditions, le processus de réforme constitutionnelle n'a pas respecté la norme minimale d'inclusivité.

### **C. Répartition des pouvoirs dans les amendements constitutionnels**

#### **1. Président de la République**

35. Dans son évaluation du projet d'amendements constitutionnels de 1996, qui a ensuite été adopté par référendum, la Commission de Venise a critiqué les dispositions conférant de vastes pouvoirs au Président de la République. La Commission a observé qu'"une concentration excessive des pouvoirs de l'État peut rendre inutiles même les meilleures dispositions pour la protection des droits de l'homme, en l'absence d'un système efficace de contrôle et d'équilibre entre les organes institutionnels. Il est donc également dangereux pour les droits de l'homme que le projet présidentiel ne respecte pas le principe de la séparation des pouvoirs, en donnant

---

<sup>25</sup> Voir Commission de Venise, CDL-AD(2020)031, Lignes directrices révisées sur la tenue des référendums, I.2.2.b.

<sup>26</sup> Ibid, I.2.2.c.

<sup>27</sup> Ibid, I.3.1.e.

<sup>28</sup> Voir <https://pravo.by/novosti/novosti-pravo-by/2022/january/68340/>

<sup>29</sup> Voir la déclaration du Président du 18 janvier 2022, accessible à l'adresse suivante : <https://president.gov.by/ru/events/soveshchanie-po-itogam-vsenedarnogo-obsuzhdeniya-proekta-izmeneniy-konstitucii>.

au chef de l'Etat trop de prérogatives, et en privant les assemblées parlementaires de la possibilité de travailler comme un véritable contrepoids<sup>30</sup>. L'influence du Président est apparue prépondérante non seulement sur le Parlement national<sup>31</sup>, mais aussi sur les autres organes de l'Etat, y compris le gouvernement<sup>32</sup> et la justice,<sup>33</sup> avec une procédure de révocation très faible<sup>34</sup>.

36. Le projet d'amendements prévoit que les pouvoirs normatifs du Président sont limités par l'exigence du respect des lois parlementaires (projet d'article 85). Les dispositions relatives à la délégation du pouvoir législatif au Président ont été supprimées (suppression de l'article 101). Il s'agit d'éléments positifs.

37. Cependant, la critique présentée en 1996 tient toujours. Les amendements proposés permettent au président actuel de rester au centre du pouvoir d'État et sa position personnelle semble être encore renforcée, étant donné que certains amendements proposés présentent des règles et des garanties sur mesure visant à préserver l'état actuel des choses (discutées ci-dessous sous le présent titre et le titre suivant consacré à l'Assemblée populaire de tout le Bélarus).

38. Dans le contexte bélarusse, les projets d'amendements ne modifient pas la prépondérance de la position du président vis-à-vis du gouvernement et des deux chambres du Parlement national. Il subsiste une dépendance décisive du gouvernement à l'égard 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 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 Bélarus.

39. Les nouvelles qualifications pour les candidats à la présidence incluent une vague exigence d'absence de "permis de séjour ou autre document d'un État étranger donnant droit à des prestations et autres avantages" (projet d'article 80). En pratique, cette formulation permettrait d'exclure du processus électoral un citoyen qui a travaillé à l'étranger pendant quelques années. De plus, il est fort probable qu'elle exclue du processus électoral les opposants qui sont actuellement en exil à l'étranger.

40. Il convient de noter que la réintroduction de la limitation des mandats présidentiels à deux périodes (projet d'article 81), qui existait dans une formulation similaire avant les amendements constitutionnels de 2004, ne s'appliquerait qu'après les prochaines élections (projet d'article 143 § 2) et ne serait donc pas applicable immédiatement au Président en exercice.

41. La procédure de révocation du Président est remaniée, impliquant désormais l'Assemblée populaire de tout le Bélarus, la Chambre des représentants ou un groupe de citoyens, et la décision est prise par l'Assemblée populaire de tout le Bélarus, après avis de la Cour constitutionnelle (projet d'article 88).

---

<sup>30</sup> Voir Commission de Venise, CDL-INF(96)8, 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 parlementaires agrarien et communiste, par. 11.

<sup>31</sup> Ibid, paras. 12-24.

<sup>32</sup> Ibid, paras. 27-30.

<sup>33</sup> Ibid, paras. 25-26, 33-34.

<sup>34</sup> Ibid, paras. 45-47.

42. En ce qui concerne l'immunité dont bénéficie le Président (projet d'article 89), elle continuera à s'appliquer après l'expiration du mandat du Président. Cette solution peut se justifier uniquement pour les actes commis dans l'exercice de ses fonctions, alors qu'une immunité générale après l'exercice des fonctions est une protection sur mesure qui ne trouve aucune justification dans le principe de la séparation des pouvoirs.

43. Les anciens présidents seraient membres à la fois de l'Assemblée du peuple biélorusse (projet d'article 89-2) et du Conseil de la République (la chambre haute du Parlement) (projet d'article 91), ce qui crée une confusion en ce qui concerne la séparation des pouvoirs, surtout lorsqu'il s'agit de ce dernier mandat, qui est à vie. En outre, la règle individuelle selon laquelle l'actuel président de la République serait autorisé à occuper simultanément le poste de président de l'Assemblée populaire de tout le Bélarus (voir projet d'article 144) ne fait qu'aggraver l'absence de séparation réelle des pouvoirs et indique une concentration accrue des pouvoirs entre les mains d'une seule personne.

## 2. Assemblée populaire du Bélarus

44. L'innovation la plus importante des projets d'amendements est probablement la formalisation de l'Assemblée populaire biélorusse ("l'APB") au niveau constitutionnel<sup>35</sup>. Selon les amendements proposés, l'APB sera considérée comme le plus haut organe représentatif. Elle déterminera les orientations stratégiques du développement de la société et de l'État, et garantira l'inviolabilité du système constitutionnel (projet d'article 89-1).

45. La compétence de l'APB est définie de manière large et comprendra des pouvoirs tels que : (1) approuver les principales orientations de la politique intérieure et étrangère, la doctrine militaire, le concept de sécurité nationale ; (2) approuver les programmes de développement socio-économique de la République du Bélarus ; (3) entendre le Premier ministre sur la mise en œuvre du programme de développement socio-économique de la République du Bélarus ; (4) proposer des amendements et des ajouts à la Constitution ; (5) proposer les référendums républicains à organiser ; (6) examiner la question de la légitimité des élections ; (7) décider de la révocation du Président en cas de violation systématique ou grave de la Constitution par celui-ci ou de la commission d'une haute trahison ou d'un autre crime grave ; (8) instaurer l'état d'urgence ou la loi martiale sur le territoire de la République du Bélarus s'il existe des motifs prévus par la Constitution et en cas d'inaction du Président sur ces questions ; l'introduction de l'état d'urgence ou de la loi martiale est examinée par l'APB à l'initiative du Présidium de l'APB ou du Conseil de la République ; (9) sur proposition du Président, préalablement convenue avec le Présidium de l'APB : (a) l'élection du président, du vice-président et des juges de la Cour constitutionnelle et leur révocation pour les motifs prévus par la loi ; (b) l'élection du président, du vice-président et des juges de la Cour suprême et leur révocation pour les motifs prévus par la loi ; (c) l'élection du président et des membres de la Commission électorale centrale et leur révocation pour les motifs prévus par la loi ; (10) sur proposition du Président, décider de la possibilité d'envoyer du personnel militaire, des employés d'organisations paramilitaires, d'autres personnes en dehors de la République du Bélarus pour participer à la garantie de la sécurité collective et aux activités de maintien de la paix et de la sécurité internationales ; (11) déterminer les jours fériés ; (12) décerner au Président des récompenses d'État, ainsi que proposer des

---

<sup>35</sup> À plusieurs reprises, de telles assemblées ont été organisées par le gouvernement biélorusse. Il a été affirmé que les Assemblées comprenaient des représentants de tous les secteurs de la société biélorusse qui étaient réunis pour déterminer certaines questions stratégiques et les priorités du Bélarus pour les années à venir. La première Assemblée s'est tenue en octobre 1996, quelques semaines avant le référendum constitutionnel visant à résoudre une crise politique. La deuxième Assemblée a eu lieu en mai 2001, la troisième en mars 2006, la quatrième en 2010, la cinquième en 2016 et la sixième en 2021. Les membres de l'opposition biélorusse ont critiqué les assemblées, estimant qu'il s'agissait d'événements de propagande organisés pour manifester un soutien au gouvernement.

personnes pour leur décerner des récompenses d'État ; (13) donner des instructions contraignantes aux organes et aux fonctionnaires de l'État, recevoir des informations des organes et des fonctionnaires de l'État, exercer d'autres pouvoirs établis par la Constitution et les lois nécessaires à la mise en œuvre des fonctions constitutionnelles qui lui sont attribuées (projet d'article 89-3).

46. L'APB 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 (dont le mode d'élection n'est pas précisé). L'APB élira son président. Comme indiqué ci-dessus, le projet d'article 144 précise que le Président de la République qui exerce cette fonction à la date d'entrée en vigueur des amendements à la Constitution peut être élu Président de l'APB. Une telle règle personnalisée est contestable dans son principe.

47. Les amendements ne disent rien sur le mode d'élection des membres de l'APB, ce qui laisse subsister un risque important d'abus. Dans le même temps, le nombre total de membres de l'APB peut atteindre 1200 (projet d'article 89-2), ce qui peut soulever des questions quant à la fonctionnalité d'un tel organe dans l'exercice des fonctions exécutives qui lui sont assignées. L'efficacité et la participation significative de chaque membre de l'APB peuvent en outre être remises en question à la lumière d'un autre projet de disposition (projet d'article 89-2) stipulant qu'un membre de l'APB prend part aux travaux de l'APB sans interruption de son activité professionnelle (officielle).

48. Dans le contexte d'un organe aussi important dont les membres ne sont pas entièrement disponibles, le rôle du Présidium de l'APB deviendrait déterminant sur le plan opérationnel (projet d'article 89-2), alors que sa compétence et ses pouvoirs n'ont été ni précisés, ni limités. Sa composition n'a pas non plus été déterminée, alors que le Président de la République, dont on peut logiquement penser qu'il serait susceptible de devenir le Président de l'APB, y siégerait certainement - et probablement le présiderait. En effet, une règle individuelle a été proposée selon laquelle l'actuel Président de la République serait autorisé à occuper simultanément le poste de Président de l'APB.

49. En ce qui concerne les fonctions de l'APB, si une partie d'entre elles sont consultatives, certaines ont un caractère décisionnel important, notamment l'élection et la révocation des membres de la cour constitutionnelle, des juges de la cour suprême, de la commission électorale centrale, l'engagement de forces militaires à l'extérieur du territoire et l'émission d'instructions contraignantes aux organes et fonctionnaires de l'État. La nomination aux postes susmentionnés se fait sur "proposition du président, préalablement convenue avec le présidium". La question d'une éventuelle absence d'accord sur ce point n'est pas abordée, et le présidium sera très probablement contrôlé par le président.

50. Certains des pouvoirs de l'APB ne sont pas clairement définis. Par exemple, l'APB aurait "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 floues.

51. 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 des gouvernements 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 (projet d'article 89-5), empiète sur les compétences et les pouvoirs des autres organes de l'État.

52. Dans la mesure où l'APB peut être remplacée dans l'exercice de tous ses pouvoirs par un petit organe collégial, son Présidium, dont la composition n'est pas précisée mais qui comprendrait certainement le Président qui le présiderait vraisemblablement, il apparaît que le Présidium de l'APB constituerait une sorte de "gouvernement parallèle", qui fonctionnerait

parallèlement au cabinet et au Parlement élu et, si nécessaire aux yeux du Président, se substituerait à eux.

53. Les considérations ci-dessus laissent penser que l'APB deviendrait un organe pléthorique entraînant une forte fusion et concentration des pouvoirs. Il est difficile de voir la logique d'une telle institution, si ce n'est un outil de pouvoir et surtout de contrôle pour l'actuel Président de la République, ce qui la rend incompatible avec les valeurs démocratiques consacrées par le Conseil de l'Europe.

54. En conclusion, la Commission de Venise est d'avis que les projets d'amendements qui seront soumis à référendum le 27 février 2022 ne corrigent pas le fort déséquilibre des pouvoirs qui existe déjà dans la Constitution actuelle et l'aggraveront même. Ils ne respectent donc pas les normes démocratiques minimales du patrimoine constitutionnel européen.

3. Les autres organes constitutionnels (Parlement, Cour constitutionnelle, Commission électorale centrale, etc.)

55. En ce qui concerne le statut des autres organes de l'Etat, il n'y a pas de changements substantiels qui méritent d'être évalués spécifiquement dans le cadre du présent avis intérimaire, notamment en ce qui concerne le rôle central du Président de la République. En particulier, il est regrettable qu'aucun progrès n'ait été accompli pour garantir le principe de l'État de droit : il n'existe toujours pas d'institution indépendante protégeant l'indépendance du pouvoir judiciaire et il subsiste une Prokuratura de style soviétique.

#### **D. Autres points de vue sur la réforme constitutionnelle**

56. La Commission de Venise n'a pas eu la possibilité de se rendre au Bélarus et de rencontrer non seulement les autorités, mais aussi l'opposition, les institutions publiques ou la société civile. La situation d'insécurité et de répression qui prévaut dans le pays<sup>36</sup>, ainsi que l'absence de médias pluralistes et une série de mesures attaquant la liberté d'expression<sup>37</sup> ont empêché les contacts et les échanges de vues avec des interlocuteurs de l'intérieur du Bélarus. Il n'est donc pas possible de dire s'il existe des points de vue alternatifs sur la réforme constitutionnelle et quels sont ces points de vue. Il a été suggéré par les autorités, et il ressort effectivement du site web dédié (voir ci-dessus), que de nombreux citoyens ont publié leurs observations et suggestions sur les projets d'amendements par le biais d'une plateforme dédiée. Cependant, rien n'indique, ni n'a été avancé, que l'opposition a été consultée ou invitée à exprimer son point de vue sur les amendements. Pas plus que les ONG indépendantes n'ont été consultées. Personne au Bélarus ne fait campagne contre l'adoption de ces amendements constitutionnels par le biais du référendum. Dans le contexte de la situation d'insécurité et de répression qui prévaut, il est plausible qu'il en soit ainsi par crainte de représailles.

57. Comme indiqué plus haut, la situation de répression de l'opposition politique dans le pays a incité une partie de cette opposition à quitter le Bélarus ; en l'absence de tout dialogue avec les

---

<sup>36</sup> Voir, par exemple, Human Rights Watch, *Bélarus : Crackdown on Political Activists, Journalists* // <https://www.hrw.org/news/2020/07/30/belarus-crackdown-political-activists-journalists> ; Amnesty International, *Bélarus 2020* // <https://www.amnesty.org/en/location/europe-and-central-asia/belarus/report-belarus> ; Freedom House, *Bélarus : Freedom in the World 2021 Country Report* // <https://freedomhouse.org/country/belarus/freedom-world/2021>.

<sup>37</sup> Voir, par exemple, Amnesty International, *Bélarus : Blocking leading online media outlet is a brazen attack on freedom of expression* // <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2021/05/belarus-blocking-leading-online-media-outlet-is-a-brazen-attack-on-freedom-of-expression/> ; Human Rights Watch, *Belarusian Authorities "Liquidate" Leading Media Freedom Organization* // <https://www.hrw.org/news/2021/08/30/belarusian-authorities-liquidate-leading-media-freedom-organization> ; Freedom House, *Bélarus : Freedom on the Net 2021 Country Report* // <https://freedomhouse.org/country/belarus/freedom-net/2021>.

autorités, elle a élaboré sa propre proposition de nouvelle constitution<sup>38</sup> par le biais d'un processus de sensibilisation du public sur Internet qui, toutefois, n'a pas été intégré au processus officiel d'amendement de la constitution.

58. Dans le contexte actuel de pouvoirs présidentiels excessifs derrière et au-dessus du Parlement, ce projet de constitution semble représenter une vision plus équilibrée du principe de la séparation des pouvoirs. Parmi les branches politiques, la préférence est donnée à un régime parlementaire, le président conservant toutefois certains pouvoirs pertinents. La compétence normative du Parlement est particulièrement large, et les parlementaires disposent de pouvoirs de contrôle étendus. En outre, le Parlement nomme le Premier ministre, sur proposition du Président, et le Parlement a le droit ultime de nommer le Premier ministre en cas de désaccord avec le Président. Conformément aux règles du système parlementaire, le gouvernement est responsable devant le Parlement. Le Parlement nomme également, sur proposition du Président, le Procureur général, sur proposition de divers organes, les membres de la Cour constitutionnelle, le Président du Conseil d'administration de la Banque centrale, l'Ombudsman. En ce qui concerne les nominations, notamment celles concernant les organes indépendants, un certain temps pourrait être nécessaire avant que le système ne fonctionne correctement, étant donné que la situation actuelle est caractérisée par l'absence de partis politiques structurés.

59. Le gouvernement a l'initiative législative, avec les parlementaires et les citoyens. Son pouvoir réglementaire n'est pas défini. Il est responsable devant le Parlement. De ce point de vue, la procédure de "défiance constructive" acquiert une importance particulière. Les pouvoirs du Président sont assez étendus mais soumis à des contrôles importants. En effet, le Président est élu au suffrage universel, ce qui lui confère une forte légitimité, mais les pouvoirs dits exclusifs sont exercés sur proposition d'un autre organe ou consistent en un pouvoir de proposition. Les pouvoirs et responsabilités du Président en matière de politique de défense et de sécurité en ce qui concerne le commandement suprême des forces armées et l'attribution des grades militaires les plus élevés sont en concurrence avec ceux du gouvernement, et en matière internationale, ils sont en concurrence avec ceux du Parlement. Toutefois, le Président a le pouvoir de diriger le Conseil de sécurité. Il est à noter que le Président peut être tenu responsable devant le Parlement. Cette responsabilité, qui peut aboutir à la révocation, n'est pas directement politique, mais les termes assez vagues des dispositions stipulant les motifs pour lesquels cette responsabilité peut être engagée peuvent conduire à une forme de responsabilité politique, faisant double emploi avec celle du gouvernement. Il convient toutefois de noter que la Cour constitutionnelle devra se prononcer sur la décision du Parlement. Le système judiciaire s'engage à respecter l'indépendance et l'impartialité des juges. La Cour constitutionnelle ayant une large compétence dans le domaine du contrôle de constitutionnalité, il peut être nécessaire de prévoir un système de filtrage.

60. Le choix des caractéristiques prévalant dans les régimes parlementaires peut se justifier même si, dans la situation actuelle, il faut s'attendre à ce qu'il faille un certain temps - dans un pays de tradition présidentielle et à la structure politique faible - pour que la transition vers un régime parlementaire soit pleinement réalisable et que le bon fonctionnement des institutions démocratiques se mette en place.

61. 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.

#### **IV. Conclusions**

62. Cet avis intérimaire a été préparé à la suite d'une procédure d'urgence, dans un délai court et en l'absence de réunions avec les autorités, malgré les tentatives de la Commission de Venise,

---

<sup>38</sup> Voir <https://narodnaja.com/>

ou avec l'opposition, les institutions de l'Etat et la société civile au Bélarus. Compte tenu de ces contraintes, l'avis intérimaire ne contient pas une analyse complète de tous les changements proposés du texte constitutionnel. Il a, en particulier, laissé de côté les questions liées aux garanties des droits de l'homme dans la Constitution bélarusse, bien qu'elles soulèvent de sérieuses préoccupations à la lumière des normes européennes. Cela signifie que le présent avis provisoire doit nécessairement être considéré comme une simple contribution de la Commission de Venise à l'analyse de la réforme constitutionnelle en cours.

63. Aux fins du présent avis, la Commission a décidé de se concentrer sur (a) le processus de modification et (b) la répartition des pouvoirs en vertu des projets d'amendements.

64. En ce qui concerne la procédure d'amendement menée par les autorités, la Commission de Venise a relevé un certain nombre de points problématiques. Il est tout d'abord regrettable que, bien qu'une interprétation de la Constitution actuelle puisse le permettre, les projets d'amendements aient été soumis directement à référendum, sans aucune participation du Parlement, ce qui, selon la Commission, comporte un risque important que le référendum constitutionnel se transforme en plébiscite sur la direction du pays et soit utilisé comme un moyen de légitimer des tendances autoritaires. En outre, le processus de rédaction ne semble pas avoir satisfait au critère de transparence qu'exige la légitimité de l'amendement constitutionnel. En outre, après la publication des projets d'amendements et leur ouverture à la consultation publique, rien n'indique que l'opposition ait pu exprimer son point de vue, ni que les autres parties prenantes et la société civile aient pu le faire de manière significative. Cela a contrarié l'exigence d'inclusivité qu'un processus constitutionnel démocratique devrait consacrer.

65. En outre, on ne peut ignorer que le processus constitutionnel en question s'est déroulé au lendemain des élections présidentielles d'août 2020 qui se sont soldées par des résultats contestés, et de la pression qui s'est ensuivie sur les forces politiques d'opposition et la société civile. Il est difficile de voir comment, dans ce contexte d'insécurité et de répression, avec l'absence de médias pluralistes et une série de mesures attaquant la liberté d'expression, le processus d'amendement pourrait garantir des normes européennes telles que "une participation en bonne et due forme, ouverte, informée et opportune de toutes les forces politiques et de la société civile" ; "l'exercice sans entrave de la liberté de réunion pacifique, de la liberté d'expression" ; ou "une diffusion équitable, adéquate et étendue des arguments par les médias", y compris les points de vue opposés.

66. En ce qui concerne l'équilibre des pouvoirs, bien qu'ils introduisent certaines restrictions aux pouvoirs du président, les projets d'amendements permettent au président actuel de rester au centre du pouvoir d'État et sa position personnelle semble être encore renforcée, étant donné que les amendements comprennent des règles et des garanties sur mesure visant à préserver l'état actuel des choses. En outre, les nouvelles exigences imposées aux candidats à la présidence excluraient de fait les opposants à l'étranger du processus électoral. La limitation des mandats du président à deux périodes ne s'appliquerait qu'après les prochaines élections. L'immunité générale dont bénéficie le président continuerait de s'appliquer après l'expiration de son mandat.

67. Les projets d'amendements inscriraient dans la Constitution et définiraient l'Assemblée populaire bélarusse (l'APB) comme l'organe représentatif le plus élevé. Le nombre élevé de membres de l'APB, dont le mode d'élection n'a pas été précisé, soulève des questions quant à la capacité de cet organe à remplir les fonctions exécutives étendues qui lui sont attribuées. Dans ces circonstances, le rôle du Présidium de l'APB, dont la composition est indéterminée mais qui comprendra certainement le Président, sera inévitablement déterminant au niveau opérationnel ; or, sa compétence et ses pouvoirs n'ont été ni précisés, ni limités.

68. En outre, certaines fonctions de l'APB ne sont pas claires, notamment le droit de l'APB d'examiner "la question de la légitimité des élections". En même temps, le pouvoir de l'APB de

donner des instructions contraignantes aux organes et fonctionnaires de l'État et son pouvoir d'annuler tous les actes juridiques et autres décisions, à l'exception des actes des organes judiciaires, empiètent sur les compétences des autres organes de l'État. Il apparaît que le Présidium de l'APB constituerait une sorte de "gouvernement parallèle", qui fonctionnerait parallèlement au cabinet et au Parlement élu et, si nécessaire aux yeux du Président, se substituerait à eux. En somme, il est difficile de voir la logique d'une telle institution, si ce n'est un outil de conservation du pouvoir et, surtout, de contrôle pour l'actuel Président de la République, ce qui la rend incompatible avec les valeurs démocratiques consacrées par le Conseil de l'Europe.

69. En conclusion, la Commission de Venise est d'avis que les projets d'amendements qui seront soumis à référendum le 27 février 2022 ne corrigent pas le fort déséquilibre des pouvoirs qui existe déjà dans la Constitution actuelle et pourraient même l'aggraver.

70. Si les changements institutionnels proposés sont donc globalement à évaluer négativement, cela ne signifie pas que la réforme constitutionnelle au Bélarus n'est ni nécessaire, ni souhaitable. Au contraire, la Commission de Venise invite les autorités à entreprendre une réforme constitutionnelle qui corrigerait le déséquilibre actuel des pouvoirs et introduirait des freins et contrepoids appropriés, notamment en ce qui concerne la procédure d'amendement de la Constitution, conformément aux normes internationales.

71. La Commission de Venise procédera à un examen approfondi des amendements constitutionnels après leur approbation par référendum, si celle-ci a lieu. La Commission reste à la disposition des autorités bélarusses et de l'Assemblée parlementaire pour toute assistance supplémentaire.