

Strasbourg, le 13 juin 1997

<s:\cdl\doc\97\cdl-ju\16.f.>

CDL-JU (97) 16

Or. angl.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

ARRÊT

de la Cour constitutionnelle de la République du Bélarus

Sur la révision de l'arrêt de la Cour constitutionnelle de la République du Bélarus du 4 novembre 1996 sur la conformité des points 2.2, 2.5 et 3 de la décision du Conseil suprême de la République du Bélarus du 6 septembre 1996 «sur la tenue d'un référendum national dans la République du Bélarus et les mesures visant à garantir son bon déroulement» avec la Constitution et la législation de la République du Bélarus.

AU NOM DE LA RÉPUBLIQUE DU BÉLARUS

ARRÊT

de la Cour constitutionnelle de la République du Bélarus

Sur la révision de l'arrêt de la Cour constitutionnelle de la République du Bélarus du 4 novembre 1996 «sur la conformité des points 2.2, 2.5 et 3 de la décision du Conseil suprême de la République du Bélarus du 6 septembre 1996 sur la tenue d'un référendum national dans la République du Bélarus et les mesures visant à garantir son bon déroulement» avec la Constitution et la législation de la République du Bélarus.

La Cour constitutionnelle de la République du Bélarus, composée de son président, G.A. Vasilevitch, de son vice-président, A.V. Maryskin et des juges T.S. Boiko, G.A. Vorobei, K.I. Kenik, V.V. Podgroucha, A.A. Sarkisova, A.G. Tikovenko, R.I. Filipchik, V.I. Shabailov, G.B. Chichko,

avec la participation des représentants des parties ci-après, pour la Chambre des représentants de l'Assemblée nationale de la République du Bélarus:

G.I. Yourkevitch – vice-président adjoint de la Chambre des représentants de l'Assemblée nationale de la République du Bélarus;

pour le Conseil de la République de l'Assemblée nationale de la République du Bélarus:

S.A. Sviridova – chef adjoint du service juridique et spécialisé du secrétariat du Conseil de la République de l'Assemblée nationale de la République du Bélarus;

de l'expert:

D.A. Gavrilenko – titulaire de la chaire de droit administratif et constitutionnel de l'Académie du ministère des Affaires intérieures de la République du Bélarus, docteur en droit;

a examiné en audience publique les éléments de l'affaire sur «la révision de l'arrêt de la Cour constitutionnelle de la République du Bélarus du 4 novembre 1996 sur la conformité des points 2.2, 2.5 et 3 de la décision du Conseil suprême de la République du Bélarus du 6 septembre 1996 sur la tenue d'un référendum national dans la République du Bélarus et les mesures visant à garantir son bon déroulement» avec la Constitution et la législation de la République du Bélarus.

Etaient présents à l'audience:

V.O. Soukalo, président de la Cour suprême de la République du Bélarus;
A.V. Ivanovsky, Procureur général adjoint de la République du Bélarus;

G.N. Vorontsov, ministre de la Justice de la République du Bélarus.

La procédure de «révision de l'arrêt de la Cour constitutionnelle de la République du

Bélarus du 4 novembre 1996 sur la conformité des points 2.2, 2.5 et 3 de la décision du Conseil suprême de la République du Bélarus du 6 septembre 1996 sur la tenue d'un référendum national dans la République du Bélarus et les mesures visant à garantir son bon déroulement» avec la Constitution et la législation de la République du Bélarus a été ouverte par la Cour constitutionnelle le 26 mars 1997 en application de l'article 42 de la loi «sur la Cour constitutionnelle de la République du Bélarus» et de l'article 77 du Règlement de la Cour constitutionnelle. Elle fait suite à une motion du 5 mars 1997 déposée par le Président de la République du Bélarus.

D'après les éléments de la cause, la Cour constitutionnelle a examiné en audience publique, le 4 novembre 1996, la question de la «conformité des points 2.2, 2.5 et 3 de la décision du Conseil suprême de la République du Bélarus du 6 septembre 1996 sur la tenue d'un référendum national dans la République du Bélarus et les mesures visant à garantir son bon déroulement» avec la Constitution et la législation de la République du Bélarus. La procédure a été instituée par la Cour constitutionnelle, le 20 septembre 1996, de sa propre initiative. Elle faisait suite à une motion présentée par le président du treizième Conseil suprême de la République du Bélarus qui contestait la conformité avec la Constitution et la législation de la République du Bélarus des points 2.2 et 2.5 de la Résolution du Conseil suprême de la République du Bélarus du 6 septembre 1996 «sur la tenue d'un référendum national dans la République du Bélarus et les mesures visant à garantir son bon déroulement». La Cour a décidé d'examiner les points 2.2, 2.5 et 3 de la résolution susvisée du Conseil suprême de la République du Bélarus.

Dans son arrêt du 4 novembre 1996 «sur la tenue d'un référendum national dans la République du Bélarus et les mesures visant à garantir son bon déroulement» (*Vesnik Konstitucijnaga Suda Respubliki Belarus*, n° 4/1996), la Cour constitutionnelle a estimé que le point 3 de la Résolution du Conseil suprême de la République du 6 septembre 1996 sur «la tenue d'un référendum national dans la République du Bélarus et les mesures visant à garantir son bon déroulement» en vertu duquel les projets d'amendements et des modifications à la Constitution doivent être soumis à un référendum obligatoire était inconstitutionnel et dès lors nul. Le Conseil suprême de la République du Bélarus a été invité à rendre la résolution conforme à l'arrêt de la Cour.

La partie motivée de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 4 novembre 1996 précisait notamment ce qui suit:

la Constitution et la loi «sur le référendum (plébiscite) dans la République du Bélarus», ne déterminent pas la procédure d'amendement et de modification de la Constitution par référendum;

la pratique suivie dans de nombreux pays étrangers en ce qui concerne l'élaboration de la Constitution montre que des projets de Constitution doivent être soumis à référendum avant d'être approuvés et adoptés; un référendum peut aussi précéder l'adoption des décisions définitives du parlement en la matière;

le référendum ayant été fixé au 24 novembre 1996, le Conseil suprême, en tant que représentant suprême et unique organe législatif du pouvoir d'Etat de la République du Bélarus, a pratiquement été exclu du processus constitutionnel.

L'arrêt précise aussi que la formulation des questions aux points 2.2 et 2.5 de la résolution du Conseil suprême en question, de même que le sens des projets de décisions soumis à référendum, ne satisfont pas aux dispositions de l'article 3 de la loi sur le référendum; la consultation, en vertu de la loi, devant s'effectuer par une question et non par une déclaration.

Ayant entendu les représentants des parties ainsi que des experts, examiné les pièces de l'espèce, analysé les dispositions pertinentes de la Constitution et des lois de la République du Bélarus, étudié les modalités d'annonce et d'organisation des référendums nationaux, la Cour constitutionnelle estime devoir annuler son arrêt du 4 novembre 1996 «sur la conformité des points 2.2, 2.5 et 3 de la décision du Conseil suprême de la République du Bélarus du 6 septembre 1996 sur la tenue d'un référendum national dans la République du Bélarus et les mesures visant à garantir son bon déroulement» à la Constitution et à la législation de la République du Bélarus pour les raisons suivantes.

En vertu de l'article 74 de la Constitution de la République du Bélarus du 15 mars 1994, les référendums nationaux sont décidés par le Conseil suprême de la République du Bélarus sur proposition du Président de la République du Bélarus ou d'au moins 450 000 citoyens ayant le droit de vote. Conformément à la loi, le Conseil suprême fixe la date du référendum dans les trente jours suivant la proposition du Président ou des citoyens. La tenue d'un référendum national peut aussi être envisagée par le Conseil suprême à l'initiative de soixante-dix au moins de ses députés.

Ainsi, l'article 74 de la Constitution de 1994 reconnaît au Conseil suprême le droit de déterminer le type de référendum uniquement pour les questions soulevées par soixante-dix députés au moins. Lorsque la tenue d'un référendum national est proposée par le Président de la République du Bélarus ou par 450 000 citoyens au moins, le Conseil n'a pas le droit de modifier le type de référendum national proposé.

Conformément à l'article 15 de la loi «sur le référendum (plébiscite) dans la République du Bélarus», la Résolution du Conseil suprême sur l'organisation d'un référendum national précisait la date du référendum, la formulation de la question soumise à référendum en vue de son inscription ultérieure sur le bulletin de vote, fixait la procédure de financement et traitait d'autres questions liées à la tenue du référendum.

Ayant analysé les normes de la Constitution et des lois, la Cour en est venue à la conclusion que le Président, lorsqu'il propose de procéder à un référendum de la manière prescrite, en détermine le type lui-même; le Conseil suprême fixe ensuite la date du référendum national et prend les mesures nécessaires pour en assurer le bon déroulement. Cette conclusion est aussi confirmée par la tenue du référendum, le 14 mai 1995, décidée par le Président de la République du Bélarus. Dans ce cas, le Conseil suprême s'est borné à fixer la date du référendum national et à prendre les mesures nécessaires pour en assurer le bon déroulement, se fondant sur le fait que le type de référendum était déterminé par le Président. Une telle interprétation de la Constitution et de la loi «sur le référendum (plébiscite) dans la République du Bélarus» trouve sa confirmation dans les points 1 et 2 de la décision du Conseil suprême de la République du Bélarus du 13 avril 1995 «sur la tenue d'un référendum national sur des questions soumises par le Président de la République du Bélarus et les mesures visant à garantir

son bon déroulement».

Conformément aux articles 83 et 149 de la Constitution de 1994, des amendements et modifications de la Constitution ont été adoptés par le Conseil suprême et par voie de référendum national. Lorsque le Conseil suprême a demandé qu'un référendum national porte sur des amendements et modifications à la Constitution: une décision adoptée à la suite d'un référendum est définitive conformément à l'article 39 de la loi «sur le référendum (plébiscite) dans la République du Bélarus». En vertu de l'article 77 de la Constitution, les décisions prises par référendum ne peuvent être abrogées ou modifiées que par voie d'un autre référendum, sauf disposition contraire contenue dans le référendum. Cette conclusion repose aussi sur les normes de l'article 3 de la Constitution en vertu desquelles le peuple est l'unique source du pouvoir d'Etat et sur celles de l'article 149 de cette même Constitution en vertu desquelles une décision de modifier ou de compléter la Constitution par voie de référendum est considérée comme adoptée si la majorité des citoyens inscrits sur les listes électorales a voté en sa faveur. Ainsi, un référendum sur les amendements et les modifications à la Constitution a force obligatoire et la décision prise est définitive et n'a pas besoin d'être approuvée par qui que ce soit.

Comme le montrent les éléments de la cause, la Cour, lorsqu'elle a examiné l'affaire du point de vue des faits et rendu son arrêt du 4 novembre 1996, ne s'est pas penchée sur la question de savoir qui a le droit de déterminer le type de référendum ni sur les pratiques en matière de convocation et d'organisation de référendums nationaux.

En vertu de l'article 6 de la Constitution de 1994, l'Etat est fondé sur le principe de la séparation des pouvoirs: législatif, exécutif et judiciaire. Les organes d'Etat, dans les limites de leurs compétences, sont indépendants; ils collaborent entre eux, se limitent et s'équilibrent mutuellement. L'article 7 de la Constitution de 1994 dispose que l'Etat, tous ses organes et les fonctionnaires sont obligés d'exercer leur activité dans le cadre de la Constitution et des lois adoptées conformément à la Constitution.

Lorsqu'elle a rendu son arrêt du 4 novembre 1996, la Cour n'a pas tenu compte du fait que le Président de la République du Bélarus, lorsqu'il a proposé au Conseil suprême la tenue d'un référendum obligatoire sur l'adoption d'amendements et de modifications à la Constitution de la République du Bélarus de 1994, n'a pas outrepassé ses pouvoirs et a agi conformément à la Constitution et aux lois de la République du Bélarus.

La Cour n'a pas tenu compte non plus du fait que le Soviet suprême de la République du Bélarus adopta, le 6 septembre 1996, la Résolution «sur la tenue d'un référendum national dans la République du Bélarus et les mesures visant à garantir son bon fonctionnement» par laquelle il a décidé l'organisation d'un référendum national sur les questions présentées par le Président et par ses députés, et qu'il a agi dans le cadre de ses compétences, de la Constitution et des lois.

Bien que le Conseil suprême ait par la suite approuvé la décision de modifier la Résolution n° 578 du 6 septembre 1996, cette dernière demeure en vigueur parce que toutes les dispositions de la loi «sur le Conseil suprême de la République du Bélarus» n'ont pas été observées.

Le libellé du point 3 de la Résolution du Conseil suprême n° 761 du 5 novembre 1996 «sur la modification de la Résolution du Conseil suprême sur la tenue d'un référendum national

dans la République du Bélarus et les mesures visant à garantir son bon déroulement» a été modifié. Toutefois, la date d'entrée en vigueur de cette résolution n'a pas été précisée, même si, conformément à l'article 54 de la loi «sur le Conseil suprême de la République du Bélarus», toutes les résolutions ont force obligatoire à partir du moment fixé par le Conseil suprême. Le 6 novembre 1996, le Conseil suprême a adopté la Résolution n° 762 «sur l'entrée en vigueur de la Résolution portant modification de la Résolution sur la tenue d'un référendum national dans la République du Bélarus et les mesures visant à garantir son bon déroulement dans laquelle il était fait observer que la Résolution n° 761 entrerait en vigueur au moment de son adoption. Toutefois, la date de l'entrée en vigueur de la Résolution n° 762 du 6 novembre 1996, n'était pas également fixée et en conséquence, ces résolutions ne sont pas entrées en vigueur.

Dans son arrêt du 4 novembre 1996, la Cour précisait que la législation ne prévoit pas de procédure de soumission à référendum des projets d'amendements et de modifications à la Constitution. Cette conclusion n'est pas fondée, car en vertu des articles 3, 37, 73, 74, 77, 78 et 149 de la Constitution de 1994 et de la loi «sur le référendum (plébiscite) dans la République du Bélarus» cette procédure est bien établie.

Comme preuve de la nécessité d'une procédure spéciale d'adoption de la Constitution par référendum, l'arrêt du 4 novembre 1996 faisait état de l'expérience d'autres pays où ces projets sont soumis à référendum après avoir été approuvés par le parlement et où le référendum peut précéder la décision définitive que le parlement prend au sujet de la Constitution. Cette approche de la Cour présentait un caractère sélectif car, dans un certain nombre de pays étrangers (Russie, France, Kazakhstan, etc.), l'usage veut que la Constitution soit adoptée par référendum.

L'affirmation, dans l'arrêt de la Cour, selon laquelle, au moment de la fixation de la date du référendum au 24 novembre 1996, le Conseil suprême, en tant que représentant suprême et unique organe législatif du pouvoir d'Etat de la République du Bélarus, était quasiment exclu du processus constitutionnel, est dénuée de pertinence. La majorité des députés du Conseil suprême ont fait part au Président de leurs propositions sur les projets d'amendements et de modifications à la Constitution qu'il avait suggérés. Les commissions permanentes du Conseil suprême ont soumis leurs amendements à la Commission sur l'adaptation des projets d'amendements et de modifications créée par le Président. Des contributions à ses travaux ont été apportées par les députés du Conseil suprême de la République du Bélarus. Les députés des fractions communiste et agrarienne ont élaboré leurs propres projets d'amendements et de modifications à la Constitution. Ces projets ont été examinés pendant la session du Conseil suprême. C'est ainsi qu'ont été soumis à référendum deux projets de la Constitution de 1994 modifiée et complétée.

La Cour note que l'arrêt du 4 novembre 1996 est contradictoire car les résolutions ne correspondent pas aux motivations et ne reposent pas sur la Constitution ni sur les lois. L'étude du dossier n'a quasiment consisté qu'à rechercher si les modifications et amendements à la Constitution proposés constituaient les projets d'une nouvelle Constitution ou s'il était possible de les soumettre à un référendum national.

Ayant admis la légalité d'introduction à un référendum national des modifications et amendements dans la Constitution, indépendamment de leur volume, la Cour a, dans le même temps, mal interprété dans son arrêt les normes spécifiques de certains articles de la Constitution de 1994, parmi lesquels les articles 74 et 149 et les normes applicables de la loi «sur le

référendum (plébiscite) dans la République du Bélarus». Elle a aussi observé que les projets de modifications et d'amendements à la Constitution ne peuvent être présentés dans un référendum national obligatoire.

De plus, la Cour pense que la Résolution du Conseil suprême du 6 septembre 1996 «sur l'organisation d'un référendum national dans la République du Bélarus et les mesures visant à garantir son bon déroulement» n'a pas un caractère contraignant et ne constitue pas un acte normatif. Elle ne prévoit pas de règles obligatoires de caractère général valables à long terme et d'application constante. Cette conclusion est aussi confirmée par l'acte législatif à caractère de recommandation «sur les actes juridiques normatifs des Etats membres de la CEI», approuvé par la Résolution de l'Assemblée interparlementaire des Etats membres de la CEI le 13 mai 1995. D'après l'article 2 de cet acte, un acte juridique normatif est défini comme un écrit officiel de forme déterminée, adopté par un organe législatif dans le cadre de ses compétences dans le but d'établir, de modifier ou de supprimer certaines normes juridiques c'est-à-dire des règles impératives de caractère permanent ou temporaire visant à être appliquées de façon répétée. Une approche similaire de la définition d'un acte normatif a été appliquée au cours des débats que le Conseil suprême de la République du Bélarus a consacrés au projet de loi «sur l'interprétation des articles 125 et 127 de la Constitution de la République du Bélarus» adopté en première lecture par le Conseil suprême le 4 septembre 1996. Cette conclusion a été confirmée par les avis des experts sur cette affaire.

Lorsqu'il a adopté la Résolution du 6 septembre 1996, le Conseil suprême de la République du Bélarus a exercé, d'après l'article 116 de son Règlement provisoire, des fonctions administratives et non des fonctions normatives.

En vertu des articles 125 et 127 de la Constitution de la République du Bélarus de 1994, la Cour constitutionnelle de la République du Bélarus est habilitée à contrôler la conformité des actes normatifs avec la Constitution. Mais elle a outrepassé les limites de ses compétences en engageant des procédures «sur l'affaire de la conformité des points 2.2, 2.5 et 3 de la Résolution du Conseil suprême de la République du Bélarus du 6 septembre 1996 sur la tenue d'un référendum national dans la République du Bélarus et les mesures visant à garantir son bon déroulement» et a examiné la question de la conformité avec la Constitution d'un acte ne présentant pas un caractère normatif.

Le premier paragraphe de l'article 146 de la Constitution de 1994 dispose que les lois et les autres actes des organes d'Etat sont promulgués sur la base et en vertu de la Constitution. D'après l'article 7 de la Constitution de 1994, l'Etat, tous ses organes et les fonctionnaires sont obligés par le droit d'exercer leur activité dans le cadre de la Constitution et des lois adoptées conformément à la Constitution.

Etant donné que l'examen de la conformité à la Constitution de la Résolution du Conseil suprême de la République du Bélarus «sur la tenue d'un référendum national dans la République du Bélarus et les mesures visant à garantir son bon déroulement» ne relevait pas des compétences de la Cour constitutionnelle et ne reposait pas sur la Constitution ni sur les lois de la République du Bélarus, conformément à l'article 7 de la Constitution et à l'article 49 de la loi «sur la Cour constitutionnelle de la République du Bélarus», l'arrêt de la Cour constitutionnelle n'a pas force exécutoire et est susceptible d'abolition, et la procédure devrait être interrompue.

Sur la base de ces faits de l'article 116 de la Constitution de 1994, avec ses modifications et amendements approuvés concernant le référendum national, des articles 2, 11, 36, 38, 42 et 49 de la loi «sur la Cour constitutionnelle de la République du Bélarus», et des articles 22 et 77 du Règlement de la Cour constitutionnelle, la Cour constitutionnelle

A décidé:

1. D'abroger son arrêt du 4 novembre 1996 «sur la conformité des points 2.2, 2.5 et 3 de la Résolution du Conseil suprême de la République du Bélarus du 6 septembre 1996 sur la tenue d'un référendum national dans la République du Bélarus et les mesures visant à garantir son bon déroulement» avec la Constitution et la législation de la République du Bélarus qu'elle considère nul et non avenue à partir du 4 novembre 1996.
2. De mettre un terme à la procédure «sur la conformité des points 2.2, 2.5 et 3 de la résolution du Conseil suprême de la République du Bélarus du 6 septembre 1996 sur la tenue d'un référendum national dans la République du Bélarus et les mesures visant à garantir son bon déroulement avec la Constitution et la législation de la République du Bélarus.
3. De publier le présent arrêt dans les dix jours suivant son adoption dans *Vedamasty Vyarkhovnaga Saveta Respubliki Belarus, Narodnaya Gazeta, Zvyazda* ainsi que dans les publications ayant contenu la résolution soumise à vérification.
4. Que le présent arrêt entre en vigueur le jour de son adoption, qu'il est définitif et qu'il ne peut faire l'objet d'aucun recours ni d'aucune contestation.

Président

Le président de la Cour constitutionnelle
de la République du Bélarus

G.A. Vasilevitch

Minsk, le 15 avril 1997
n° J-56/97