



Conférence des Cours constitutionnelles européennes
Conference of European Constitutional Courts
Konferenz der europäischen Verfassungsgerichte
Конференция Европейских Конституционных Судов

LA JUSTICE CONSTITUTIONNELLE: FONCTIONS ET RELATIONS AVEC LES AUTRES AUTORITÉS PUBLIQUES

*Rapport national pour le XV^{ème} Congrès de la Conférence
des Cours constitutionnelles européennes, présenté par
la Cour constitutionnelle de la République du Bélarus*

Petr. P. Miklashevich,
Président de la Cour constitutionnelle République du Bélarus

I. LES RAPPORTS DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE AVEC LE PARLEMENT ET LE GOUVERNEMENT

1. Au Bélarus le principe constitutionnel de séparation des pouvoirs implique à la fois l'unité des pouvoirs d'État et leur séparation fonctionnelle. Conformément à l'article 6 de la Constitution de la République du Bélarus le pouvoir d'État est exercé sur la base de sa séparation en pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire; au sein de leurs pouvoirs les organes d'État sont indépendants: ils interagissent entre eux, servent de freins et de contrepoids pour l'un l'autre.

La réalisation de ce principe au regard du pouvoir judiciaire est assurée par certaines garanties juridiques constitutionnelles. Le Code sur le système judiciaire et le statut des juges établit que le pouvoir judiciaire est indépendant, il interagit avec les pouvoirs législatif et exécutif.

Le principe de séparation des pouvoirs est mis en œuvre aussi dans les modalités de la formation de la Cour constitutionnelle, qui sont fixées au niveau constitutionnel. En vertu de la Constitution, la Cour constitutionnelle est composée sur une base paritaire de 12 juges parmi des experts hautement qualifiés dans le domaine juridique, habituellement à un titre universitaire: les six juges de la Cour constitutionnelle sont nommés par le Président de la République du Bélarus, les six juges sont élus par l'une des chambres du Parlement – le Conseil de la République de l'Assemblée nationale. La durée du mandat des juges est 11 ans. Avec le consentement du Conseil de la République le Président de la République nomme le Président de la Cour constitutionnelle parmi les juges de la Cour constitutionnelle.

Les dispositions constitutionnelles régissant la formation de la Cour constitutionnelle, ont été développées dans le Code sur le système judiciaire et le statut des juges. Les candidats aux juges élus de la Cour constitutionnelle sont proposés par le Président de la Cour constitutionnelle. Une personne est réputée élue comme juge de la Cour constitutionnelle si elle a reçu la majorité des voix de la composition plénière du Conseil de la République.

L'institut de la révocation du juge de la Cour constitutionnelle n'est pas prévu par la législation de la République du Bélarus. Toutefois, le Code sur le système judiciaire et le statut des juges donne une liste exhaustive des cas où le mandat de juge de la Cour constitutionnelle peut être cessé. Parmi eux sont la démission; l'atteinte de la limite d'âge prévue pour l'exercice de la fonction de juge de la Cour constitutionnelle; l'échéance du mandat; la cessation de la nationalité de la République du Bélarus en raison de son abandon ou sa perte; l'exercice de l'activité, incompatible avec la fonction judiciaire; non-respect des restrictions imposées par le service public. Dans la pratique, la cessation du mandat de juge de la Cour constitutionnelle a eu lieu en raisons de l'atteinte de la limite d'âge et l'échéance du mandat.

Selon la Constitution le Président de la République a le pouvoir de révoquer le mandat du Président et des juges de la Cour constitutionnelle pour les motifs prévus par la loi avec la notification du Conseil de la République. Conformément à l'article 124 du Code sur le système judiciaire et le statut des juges la cessation des mandats du Président et des juges de la Cour constitutionnelle par le Président de la République, y compris celle fondée sur la demande écrite personnelle de la démission ou du licenciement d'office volontaire ou si la Cour constitutionnelle soumet à cesser le mandat de juge pour les motifs prévus par le présent Code (par exemple, la réaffectation ou le transfert à un autre poste) avec la notification du Conseil de la République. La soumission de la Cour constitutionnelle doit être prise par la majorité des voix de la composition plénière de ses juges. Lorsqu'elle soumet à la cessation du mandat de juge pour en raison de violations flagrantes de ses fonctions, du délit incompatible avec le service public, la soumission doit être adoptée par au moins une majorité des deux tiers de la composition plénière des juges.

La législation prévoit également pour la suspension du mandat de juge de la Cour constitutionnelle. Le mandat donc est suspendu par le Président de la République si le juge fait l'objet de poursuites pénales, s'il est introduit devant le tribunal comme suspect ou inculpé – avant l'entrée en vigueur de soit une conviction pénale, soit un arrêt sur l'application de mesures coercitives de sécurité et de traitement ou un arrêt de la cessation de l'affaire pénale. Dans la pratique, il n'y a pas eu de la nécessité de mettre en application ces dispositions normatives.

Ainsi, le rôle du Parlement dans la formation de la Cour constitutionnelle est stipulé au niveau constitutionnel et réside dans le fait que le Conseil de la République (l'une des chambres du Parlement) élit six de douze juges de la Cour constitutionnelle et donne son consentement à la nomination du Président de la Cour constitutionnelle. Dans ce cas, le Gouvernement n'a aucune influence sur la formation de la Cour constitutionnelle.

Les modalités équilibrées et paritaires de la formation de la Cour constitutionnelle, les exigences d'une haute qualification juridique des juges, la durée de leur mandat, étant des éléments les plus importants du statut de la Cour constitutionnelle, déterminent son indépendance institutionnelle comme l'un des autorités suprêmes de l'État.

Sur le plan constitutionnel, le rôle du Parlement ne consiste pas seulement dans la formation de la Cour constitutionnelle, mais aussi dans la création d'un cadre législatif de ses activités. Conformément à la Constitution, le Parlement adopte des lois, y compris celles relatives à la compétence, l'organisation et les modalités de la Cour constitutionnelle.

Actuellement, la législation sur le contrôle constitutionnel judiciaire est fondée sur la Constitution et se compose du Code sur le système judiciaire et le statut des juges, la Loi sur la Cour constitutionnelle de la République du Bélarus et d'autres actes législatifs. La question des activités internes de la Cour constitutionnelle est régie par ses Règles de procédure.

La préparation et la présentation au Parlement du projet de la loi sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle, comme tout autre projet de loi dans la République du Bélarus, sont exercées conformément aux modalités prévues par des actes législatifs. L'élément obligatoire du processus législatif est l'approbation du projet de loi par les autorités d'État concernées. La Cour constitutionnelle n'est pas habilitée d'examiner et censurer des projets, dont la constitutionnalité peut être soumise à son examen après qu'ils deviennent des actes.

Toutefois, lors de l'adoption des actes législatifs réglementant les activités de la Cour constitutionnelle, prévoyant l'introduction de toute modification, la Cour présente ses commentaires et suggestions, qui sont généralement considérés par le Parlement.

Actuellement on élabore un projet de loi sur la procédure constitutionnelle, dans la rédaction duquel la Cour constitutionnelle prend une participation active et directe.

2. La formation du budget de la Cour constitutionnelle

Le financement de la Cour constitutionnelle est déterminé au niveau législatif.

Conformément à l'article 190 du Code sur le système judiciaire et le statut des juges le financement des tribunaux de la République du Bélarus est réalisé par le budget de la République et doit assurer l'administration efficace et indépendante de la justice en conformité avec les lois; les dépenses d'entretien des tribunaux sont prévues dans le budget national pour l'année financière suivante dans les lignes distinctes. La même approche est énoncée dans le Code sur le budget.

La propriété nécessaire au travail de la Cour constitutionnelle est une propriété républicaine dans la gestion opérationnelle de la Cour constitutionnelle.

Conformément à la législation budgétaire la Cour constitutionnelle est à la fois un administrateur et un destinataire des fonds budgétaires. En tant qu'administrateur des fonds du budget la Cour constitutionnelle prépare indépendamment le projet des ses prévisions budgétaires pour l'année financière suivante, qui est envoyé au Ministère des finances; elle aussi approuve ses prévisions budgétaires. Chaque année le Parlement adopte la loi sur le budget national pour l'année financière suivante, où on déclare dans les lignes distinctes un montant spécifique pour l'entretien de la Cour constitutionnelle sur la base de ses prévisions budgétaires. La Cour assure l'administration des ressources budgétaires et l'exécution de son budget.

Ainsi, en vertu des actes législatifs, la responsabilité de l'État de fournir des ressources financières adéquates pour un bon fonctionnement de la Cour constitutionnelle ainsi que son droit d'élaborer et d'approuver ses prévisions budgétaires, sur la base desquelles son financement est exercé, sont réalisés en pratique et garantissent l'indépendance de la justice constitutionnelle au Bélarus.

3. Le contrôle de la constitutionnalité des actes juridiques normatifs

Conformément à l'article 116 de la Constitution la fonction primaire de la Cour constitutionnelle est de contrôler la constitutionnalité des lois dans l'État.

La Cour constitutionnelle sur la proposition du Président, de la Chambre des Représentants, du Conseil de la République de l'Assemblée nationale, de la Cour suprême, de la Cour économique suprême, du Conseil des Ministres rend des jugements sur:

- la conformité à la Constitution et aux instruments internationaux ratifiés par la République du Bélarus des lois, décrets et ordonnances du Président de la République du Bélarus, accords internationaux et autres engagements internationaux de la République du Bélarus;
- la conformité à la Constitution, aux instruments juridiques internationaux ratifiés par la République du Bélarus, aux lois et aux décrets du Président de la République du Bélarus des instruments des institutions intergouvernementales dont fait partie la République du Bélarus, des ordonnances du Président de la République émis à l'exécution des lois;
- la conformité à la Constitution, aux instruments juridiques internationaux ratifiés par la République du Bélarus, aux lois, aux décrets et ordonnances du Président de la République du Bélarus des règlements du Conseil des Ministres, des actes de la Cour suprême, de la Cour économique suprême, du Procureur général;
- la conformité à la Constitution, aux instruments juridiques internationaux ratifiés par la République du Bélarus, aux lois, aux décrets et ordonnances du Président de la République du Bélarus des actes de n'importe quel organe d'État.

Ainsi, dans l'exercice du contrôle constitutionnel postérieur la Cour constitutionnelle rend son jugement sur la constitutionnalité de tous les types des actes juridiques normatifs à condition qu'elle soit saisie des demandes d'examiner un acte par l'un des sujets ci-dessus.

En vertu des dispositions de l'article 116 de la Constitution les règles de la procédure des deux chambres du Parlement et du Conseil des Ministres, qui sont des actes juridiques normatifs, peuvent être soumises à l'examen de la constitutionnalité exercée par la Cour constitutionnelle. Cependant la législation ne prévoit pas un caractère obligatoire de l'examen de la constitutionnalité des règles de la procédure du Parlement et du Gouvernement. Cet examen peut être exercée par la Cour constitutionnelle si celle est saisie par des organes habilités.

Par exemple le 11 octobre 1995 la Cour constitutionnelle a rendu un jugement sur la conformité à la Constitution de la République du Bélarus de l'article 7 de la Loi sur le Conseil suprême de la République du Bélarus, de l'article 10, de la partie IV de l'article 63 des Règles de la procédure provisoires du Conseil suprême de la République du Bélarus. Les dispositions pertinentes de la Loi réglementant l'activité

de cette autorité représentative ainsi que ses Règles de la procédure provisoires en terme de la légitimité du Conseil suprême selon le nombre de députés ont été jugées conformes à la Constitution.

Depuis plus de 15 ans de son activité la Cour constitutionnelle exerçant le contrôle constitutionnel a posteriori a rendu 73 jugements sur la constitutionnalité des actes juridiques normatifs. D'entre eux – 25 lois, 20 ordonnances du Président de la République du Bélarus, plus de 10 résolutions du Gouvernement, des actes des organes républicains de la gestion d'État, des décisions des administrations et auto-administrations locales. En cela, 47 actes juridiques normatifs (et leurs dispositions particulières) ont été déclarés non-conformes à la Constitution et aux actes d'une force juridique supérieure.

A partir de juillet 2008, parallèlement au contrôle constitutionnel postérieur, la Cour exerce du contrôle obligatoire antérieur de la constitutionnalité des lois adoptées par le Parlement avant leur signature par le Président. Au cours de 2008-2010, en exerçant du contrôle obligatoire antérieur on a examiné la constitutionnalité de plus de 250 lois, dont 3 Codes, environ 50 lois générales et spéciales, plus de 100 lois sur les modifications et compléments aux actes législatifs ou leur invalidation, plus de 100 lois sur la ratification des accords internationaux.

Dans ses décisions prises en exercice du contrôle obligatoire antérieur de la constitutionnalité des lois, la Cour constitutionnelle formule ses positions juridiques, qui visent à l'identification du sens constitutionnel et juridique des normes juridiques. Ces positions juridiques contiennent des conclusions sur la mise en œuvre et le développement des normes et des principes de la Constitution dans les lois soumises à l'examen. Si nécessaire, la Cour remontre des lacunes de la réglementation juridique admises, des conflits de lois, en anticipant leur compréhension et application ambiguë. En outre, au niveau législatif on a établi le droit de la Cour constitutionnelle de faire les propositions aux organes pertinentes d'État pour combler des lacunes des actes législatifs, pour exclure des conflits et incertitude juridique.

En décidant sur la présence des lacunes dans la législation la Cour propose aux organes d'élaboration des normes de combler des lacunes identifiées. Ainsi, au mois de mars 2009, la Cour constitutionnelle a rendu trois décisions sur les règles de la procédure du Parlement et du Gouvernement. Dans ces décisions on a souligné l'absence d'une procédure juridique appropriée pour l'accès indirect des citoyens à la justice constitutionnelle dans le cas où ils soumettent des propositions pertinentes sur le contrôle des actes juridiques normatifs aux organes habilités à saisir la Cour constitutionnelle (le Président, les deux chambres du Parlement, le Conseil des Ministres, la Cour suprême, La Cour économique suprême). La Cour constitutionnelle a suggéré que la Chambre des Représentants, le Conseil de la République et le Gouvernement doivent combler les lacunes et faire modifications et compléments appropriés à leurs règles de la procédure.

Pour la mise en œuvre de la décision de la Cour constitutionnelle, le Gouvernement a complété ses Règles de la procédure avec le Chapitre 8¹ «La procédure de considération par le Conseil de Ministres des questions de la saisine de la Cour constitutionnelle».

Toutes les autorités publiques, y compris le Parlement et le Gouvernement sont tenus de respecter les décisions de la Cour constitutionnelle. L'effet obligatoire des décisions de la Cour est fondé sur les dispositions de l'article 137 de la Constitution stipulant que ce dernier a une force juridique suprême. Les lois, les décrets, les ordonnances et les autres actes des organes d'État sont émis sur la base et en conformité avec la Constitution. En cas de divergence entre une loi, un décret ou une ordonnance avec la Constitution c'est la Constitution qui prime.

Toutefois, le délai pour la modification des actes juridiques normatifs reconnus par la Cour constitutionnelle non-conformes à la Constitution pleinement ou dans leurs parties, ainsi qu'une procédure spéciale pour l'introduction de tels modifications et compléments à la législation de la République du Bélarus, ne sont pas définis.

L'article 7 de la Constitution stipule que les actes juridiques ou leurs dispositions reconnus contraires aux dispositions de la Constitution selon les modalités prévues par la loi, sont nuls et n'ont aucune valeur juridique. La reconnaissance d'un acte juridique normatif ou de ses dispositions non-conformes à la Constitution ou aux autres actes juridiques normatifs ayant une force juridique supérieure à eux, est un raison pour l'annulation de cet acte ainsi que d'autres actes juridiques fondés sur lui selon les modalités prévues. Les dispositions de ces règlements ne peuvent être appliquées par des tribunaux, d'autres organes et fonctionnaires d'État.

Dans certaines des ses décisions, la Cour constitutionnelle a fixé une date pour leur exécution. Ainsi en 1998, un acte interministériel du Ministère de la sécurité sociale et du Ministère du travail a été soumis à l'examen de la Cour constitutionnelle. La Cour avait à statuer sur les types de paiements qui n'ont pas été imputés de cotisations pour l'assurance sociale. Dans son jugement du 24 Septembre 1998, la Cour a fixé une date (1 Janvier 1999) à partir de laquelle les normes jugées inconstitutionnelles ne devrait pas être appliquées. Donc, le Parlement a dû mettre la législation sur l'assurance sociale de l'État en conformité avec le jugement de la Cour constitutionnelle vers le 31 décembre 1998.

Les décisions de la Cour constitutionnelle sont exécutées promptement, ce qui montre de l'efficacité de la justice constitutionnelle.

Au niveau constitutionnel le Parlement n'est pas habilité à annuler les décisions de l'organe du contrôle constitutionnel. Les décisions de la Cour constitutionnelle sont définitives et exécutoires.

Par ses décisions la Cour constitutionnelle contribue à renforcer la légalité constitutionnelle, la sauvegarde des dispositions constitutionnelles protégeant l'ordre constitutionnel et l'assurance des droits et des libertés de l'homme et du citoyen.

4. Les relations de la Cour constitutionnelle avec d'autres pouvoirs publics

Les rapports de la Cour constitutionnelle avec d'autres autorités d'État sont effectués conformément à leurs pouvoirs constitutionnels. Le Président de la République et le Conseil de la République de l'Assemblée nationale participent à la formation de la Cour constitutionnelle. Le Parlement a adopté la Loi sur la Cour constitutionnelle de la République du Bélarus et le Code sur le système judiciaire et le statut des juges, qui règlent des questions concernant le statut et les modalités de l'activité de la Cour.

Les relations de la Cour constitutionnelle avec d'autres organes publics sont effectuées par la mise en œuvre de ses pouvoirs.

La Cour constitutionnelle exerce le contrôle *a posteriori* de la constitutionnalité des actes normatifs sur la demande des entités autorisées, ainsi que le contrôle obligatoire *a priori* de la constitutionnalité des lois avant leur signature par le Président de la République.

Dans les cas prévus par la Constitution, sur la proposition du Président de la République la Cour constitutionnelle remet ses conclusions pour ce qui est de la violation systématique ou grave de la Constitution par les chambres de l'Assemblée nationale. Sur la proposition du Présidium du Conseil de la République la Cour constitutionnelle doit également prendre des décisions pour ce qui est de la violation systématique ou grave des exigences législatives par un conseil local des députés.

Sur la proposition du Président de la République la Cour constitutionnelle donne une interprétation officielle des décrets et des ordonnances du Président de la République sur les droits constitutionnels, les libertés et responsabilités des citoyens.

Les messages annuels sur la légalité constitutionnelle dans l'État, adoptés par la Cour sur la base des documents examinés et considérés sont une forme d'interaction de la Cour constitutionnelle avec le Président de la République et le législateur. Ces messages annuels contribuent à l'optimisation de la réglementation juridique. Ainsi, dans le Message sur la légalité constitutionnelle en République du Bélarus en 2009, en appréciant positivement l'exécution de décisions, la Cour constitutionnelle a attiré l'attention sur le fait que la mise en œuvre de ses positions juridiques et de ses propositions soumises aux organes d'État doit être plus complète et rapide, car elles visent à combler des lacunes et éliminer des conflits dans la législation ainsi qu'à protéger les droits et libertés des citoyens.

Afin de combler des lacunes et éliminer des conflits dans la législation, d'assurer une régulation juridique optimale, d'établir une pratique juridique uniforme, la Cour constitutionnelle peut saisir le Président, les chambres du Parlement, le Gouvernement et d'autres autorités d'État, selon leurs compétences, de propositions sur la nécessité de modifier et de (ou) compléter des actes de la législation et d'adopter de nouveaux actes juridiques normatifs.

Par exemple, en 2008-2009, la Cour constitutionnelle a adopté plus de 20 décisions, qui contenaient des propositions aux autorités d'État sur la nécessité de combler des lacunes dans les actes de la législation, d'exclure des conflits et incertitude juridique, de les modifier et compléter.

Le 29 décembre 2008, la Cour a pris une décision sur la durée prolongée de sanctions administratives infligées pour certaines infractions administratives. La Cour constitutionnelle a jugé que la formulation ambiguë des normes du Code sur les infractions administratives peut conduire à une interprétation large et à son extension sur une liste excessivement longue des infractions administratives qui seraient punies à la discrétion de l'exécuteur de la loi. La Cour partait du fait que la compréhension et l'application uniforme de la loi garantit à chacun la protection des droits et libertés sur la base de la primauté du droit, d'égalité juridique et d'équité. A son tour, l'unité non garantie d'interprétation et d'application pratique entraîne l'incertitude de la loi et la possibilité de son application abusive et arbitraire. Ceci viole le principe constitutionnel fondamental d'égalité comme une condition préalable pour la réalisation des droits et libertés des citoyens.

La Cour constitutionnelle a proposé que la Chambre des Représentants modifie et complète le Code mentionné. La décision a été mise en œuvre par l'adoption de la Loi du 28 décembre 2009 sur les modifications et compléments aux certains codes de la République du Bélarus sur la responsabilité pénale et administrative.

II. LA SOLUTION DES CONFLITS JURIDIQUES DE NATURE ORGANIQUE PAR LA COUR CONSTITUTIONNELLE

1. Traditionnellement, les litiges de nature constitutionnelle entre les organes du pouvoir d'État sont des conflits de compétence. Dans une large mesure c'est typique aux états fédéraux et aux états unitaires avec une structure étatique complexe. Pour résoudre les tâches qui leur sont attribuées les autorités d'État interagissent dans des limites de leur compétence établie. Mais parfois se posent des questions de l'équilibre des pouvoirs, de l'extension de l'activité autonome des organes constitutionnels, la constitutionnalité et la légalité de leur fonctionnement.

Dans le système juridique de la République du Bélarus la répartition des pouvoirs des organes constitutionnels est fondée sur le principe de la séparation des pouvoirs. Les compétences du Président, du Parlement, du Gouvernement, des instances judiciaires, y compris la Cour constitutionnelle, des administrations et auto-administrations locales, de la procuratie et du Comité du contrôle d'État sont inscrites dans la Constitution.

La Cour constitutionnelle n'est pas attribuée des pouvoirs spéciaux pour régler des litiges organiques de compétence. Les questions de la délimitation des compétences entre les organes d'État sont considérées par la Cour dans le cadre de l'examen de la constitutionnalité d'un acte juridique normatif.

Conformément aux dispositions du Code sur le système judiciaire et le statut des juges et la Loi sur la Cour constitutionnelle de la République du Bélarus la Cour constitutionnelle, en examinant la constitutionnalité d'un acte juridique normatif dans le cadre du contrôle a posteriori, déclare sa conformité à la Constitution, aux instruments juridiques internationaux ratifiés par la République du Bélarus, aux lois, aux décrets et ordonnances du Président de la République du Bélarus, non seulement sur le contenu de la norme, sur la forme de l'acte normatif, sur les modalités de son adoption, sa signature, sa publication et son entrée en vigueur, mais aussi en terme de la répartition des compétences entre les organes d'État.

Lors de l'examen de la constitutionnalité d'une loi la Cour constitutionnelle peut révéler des contradictions du contenu des normes de l'acte qui détermine la compétence de l'organe étatique, l'incohérence entre les actes de force juridique différente régissant la compétence, le manque d'autorité d'un organe d'État qui a émis un acte, pour la réglementation juridique d'un certain domaine.

Le 16 mars 2000, la Cour constitutionnelle a rendu un jugement sur la demande de la Cour économique suprême, dans lequel on a jugé inconstitutionnel certaines normes des Instructions méthodiques sur le calcul de la taxe à valeur ajoutée, approuvées par l'ordre du Comité nationale de l'impôt du 26 avril 1999 No. 87. On a été déclaré dans

ce jugement que l'objet et la base de la taxe sont des éléments clés, de sorte qu'ils doivent être imposés par les organes d'État habilités à taxer. En vertu de la Constitution c'est l'Assemblée nationale (le Parlement). Ainsi, la Cour a examiné le contenu des normes des Instructions méthodiques et la compétence d'un organe normatif. Le manque d'autorité du Comité nationale de l'impôt pour produire la réglementation pertinente a été l'un des motifs pour déclarer l'inconstitutionnalité de l'acte litigieux.

Dans son jugement du 24 septembre 1998, la Cour constitutionnelle a jugé le paragraphe 25 de la Liste des types de paiements qui n'ont pas été imputés de cotisations pour l'assurance sociale (approuvée par le Ministère de la sécurité sociale et le Ministère du travail le 19 Juin 1996) non-conforme à la Constitution, aux lois de la République du Bélarus par le fait que le règlement des problèmes évoqués ne relève pas de la compétence des ministères et d'autres autorités républicaines de gestion d'État. La Cour a souligné que la définition de ces éléments clés de cotisations d'assurance obligatoire tant que les payeurs, les montants de paiements, les avantages, devrait être fait au niveau législatif, mais pas au niveau du règlement des ministères.

Lors de l'examen de la constitutionnalité, en exerçant du contrôle obligatoire antérieur, la Cour constitutionnelle examine à la fois la conformité du contenu d'une loi aux principes du droit et aux normes de la Constitution aussi bien que la constitutionnalité des pouvoirs des organes constitutionnels en terme de la répartition de la compétence du Parlement et d'autres organes étatiques.

Dans sa décision du 23 juin 2010, après avoir examiné la constitutionnalité de la Loi sur le Comité du contrôle d'État de la République du Bélarus et de ses organes territoriaux, la Cour constitutionnelle a constaté que la Loi est en conformité à la Constitution et a noté que l'exercice de certains pouvoirs de ce Comité comme des comités du contrôle d'État régionaux, aussi bien que des droits des employés du Comité et de ses organes territoriaux autorisés à inspecter est liée dans une certaine mesure avec des restrictions des droits et des intérêts légitimes des citoyens et des organisations. De l'avis de la Cour, les restrictions imposées aux droits des citoyens et des organisations ne comportent pas de violation de leur essence, par conséquent, elles sont admissibles, socialement justifiées et visant à garantir les intérêts de la sécurité nationale, de l'ordre public, des droits et libertés d'autrui (Article 23 de la Constitution). Ces restrictions sont proportionnées aux valeurs et objectifs établis dans la Constitution. En ce qui concerne les pouvoirs du Parlement de légiférer la Loi, dans la décision de la Cour on a noté que les sujets du processus législatif de l'adoption de la Loi agissaient dans les limites de leur compétence prévues par les articles 97–99 de la Constitution.

L'examen de la constitutionnalité des actes juridiques normatifs, y compris la reconnaissance de l'inconstitutionnalité des actes au motif de leur émission au-delà de la compétence de l'autorité émettrice, est effectué selon les modalités générales de la procédure constitutionnelle en exercice du contrôle postérieur ou obligatoire antérieur.

La Loi sur la Cour constitutionnelle de la République du Bélarus prévoit une forme orale de la procédure constitutionnelle pour le contrôle de la constitutionnalité a posteriori. Les participants à l'audience sont des parties, des représentants des parties, des témoins, des experts, des spécialistes, des traducteurs.

En tant que parties à l'audience de la Cour constitutionnelle participent les fonctionnaires, qui ont signé ou délivré un acte, dont la constitutionnalité est examinée, ou leurs représentants; les initiateurs qui ont saisi la Cour constitutionnelle de leur demande ou leurs représentants.

Les parties (leurs représentants) sont tenus de se présenter lors d'une convocation par la Cour constitutionnelle, de donner des explications et de répondre aux questions. La partie (son représentant) a le droit d'exprimer sa propre position sur l'affaire et poser des questions à la partie adverse (son représentant), aux témoins et aux experts, ainsi que déclarer des demandes, fournir des documents sur la question considérée, de commentaires écrits, et d'autres matériaux pour prendre connaissance avec les documents, les commentaires écrits et d'autres matériaux fournis à la Cour par une autre partie (son représentant).

A l'audience de la Cour constitutionnelle peuvent participer le Président de la République, les présidents des chambres du Parlement, le Premier Ministre, le Président de la Cour suprême, le Président de la Cour économique suprême, le Procureur général et le Ministre de la justice, qui peuvent présenter leur position sur toutes les questions considérées.

Pour l'exercice du contrôle obligatoire a priori au niveau législatif est établie la forme écrite de la procédure constitutionnelle. Cette forme ne prévoit ni l'invitation ni l'audience devant la Cour des représentants des parties, des experts et des témoins.

Ainsi, malgré l'absence de pouvoirs spéciaux de la Cour constitutionnelle pour régler des litiges organiques sur la compétence, la Cour peut en statuer lors de l'examen d'un acte juridique normatifs et résoudre si la réglementation de certaines relations publiques relève de la compétence de l'organe d'État pertinent.

En exerçant du contrôle judiciaire constitutionnel et en examinant la constitutionnalité d'un acte juridique normatif en termes de la répartition des compétences, la Cour constitutionnelle veille à la mise en œuvre du principe constitutionnel de la primauté du droit, en vertu duquel tous les organes et les fonctionnaires d'État doivent agir dans les limites établies dans la Constitution et des actes de législation adoptés conformément à elle.

2. La mise en œuvre des décisions de la Cour constitutionnelle

En général, il faut peu de temps pour que les organes d'État mettent en œuvre les décisions de la Cour constitutionnelle. Cette disposition peut être pleinement appliquée aux autorités, dont les compétences d'adopter un acte juridique normatif examiné ont été considérées dans la décision de la Cour.

En règle générale, un organe autorisé de légiférer annule un acte jugé inconstitutionnel selon une procédure établie, et s'il est nécessaire il fait paraître un nouvel acte en exécution de la décision de la Cour constitutionnelle.

Dans son jugement du 24 Septembre 1998 la Cour constitutionnelle a déclaré l'inconstitutionnalité d'un acte interministériel du Ministère de la sécurité sociale et du Ministère du travail sur les contributions d'assurance sociale de l'État. En exécution de ce jugement on a adopté la Loi du 6 Janvier 1999, la Résolution du Conseil des ministres du 25 Janvier 1999 No. 115; par l'ordonnance du Ministère de la statistique et de l'analyse du 11 décembre 1998 No. 293 on a approuvé le Règlement sur la masse salariale et les autres paiements et on a annulé les sections pertinentes des Instructions sur les statistiques du nombre d'employés et leurs salaires.

Le 18 août 1999 la Cour constitutionnelle a jugé la décision du Comité exécutif de la ville de Grodno du 4 Mars 1999 No. 185 sur l'introduction des impôts locaux. Dans sa décision la Cour a indiqué que ce sont des conseils locaux des députés du niveau territorial de base qui sont autorisés d'imposer certaines taxes et impôts locaux, y compris les frais pour l'entretien des écoles maternelles. La Cour a statué que l'introduction des taxes et des impôts locaux ne relève pas de la compétence des autorités exécutives et administratives locaux. Donc, le Comité exécutif de la ville de Grodno en prenant sa décision du 4 mars 1999 No. 185 sur l'introduction des impôts locaux a outrepassé sa compétence. La Cour a demandé le Conseil municipal des députés et le Comité exécutif de la ville de Grodno de réglementer les frais pour l'entretien des écoles maternelles conformément à leurs compétences. En exécution de la décision de la Cour constitutionnelle le Conseil municipal des députés a pris une nouvelle décision du 21 Octobre 1999 No. 17 où il a approuvé un nouveau Règlement sur la fondation et mise à profit des frais pour l'entretien des écoles maternelles à Grodno.

Le 8 décembre 2004 la Cour constitutionnelle a examiné la légalité de la mise des entreprises professionnelles, qui vendent des produits forestiers en dehors de la République du Bélarus, au nombre de payeurs de taxes locales commerciales. La Cour a déclaré qu'un paragraphe des Instructions du Conseil régional des députés de Verkhnedvinsk sur le calcul et le paiement des taxes locales commerciales est non-conforme à la Constitution et à la Loi sur le budget de la République du Bélarus pour 2004. Par la suite le Conseil dénommé a porté à l'attention des instances et des fonctionnaires concernés que le paragraphe jugé inconstitutionnel a cessé d'être en vigueur après l'adoption de la décision de la Cour constitutionnelle et qu'il ne pourra plus être appliqué en perspective.

Ainsi, les pouvoirs publics prennent des mesures actuelles pour remédier des défauts législatifs identifiés par la Cour constitutionnelle en ce qui concerne la répartition des compétences entre les organes d'État.

III. LA MISE EN APPLICATION DES DECISIONS DES COURS CONSTITUTIONNELLES

1. Les décisions de la Cour constitutionnelle qui révèle des défauts du règlement juridique au cours d'une procédure judiciaire constitutionnelle et indique des moyens disponibles pour y remédier, sont obligatoires pour l'exécution.

Conformément à l'article 24 du Code sur le système judiciaire et le statut des juges, l'article 38 de la Loi sur la Cour constitutionnelle de la République du Bélarus les décisions de la Cour constitutionnelle sont définitives et ne peuvent faire l'objet de recours ou de pourvoi en cassation.

L'article 14 du Code sur le système judiciaire et le statut des juges et l'article 10 de la Loi sur la Cour constitutionnelle de la République du Bélarus stipulent que les décisions de la Cour constitutionnelle ont force obligatoire sur le territoire de la République du Bélarus pour tous les organes d'État, autres institutions tant que pour les fonctionnaires et citoyens.

Les décisions de la Cour constitutionnelle doivent être considérées par les organes et par les fonctionnaires auxquels elles sont adressées, et qui sont tenus de répondre à la Cour dans le délai fixé par elle, sauf disposition contraire de la Loi sur la Cour constitutionnelle. Le refus de les considérer ou le manquement à cet considération, le non-respect des délais et la non-exécution ou l'exécution inappropriée des décisions de la Cour engage la responsabilité conformément à la législation de la République du Bélarus.

En vertu de la Constitution, les actes juridiques ou leurs dispositions reconnus contraires aux dispositions de la Constitution selon les modalités établies sont nuls et non avenues.

A la suite de la déclaration de l'inconstitutionnalité d'un acte, celui-ci est annulé selon les modalités établies par l'organe d'élaboration des normes, qui l'a fait paraître. Si c'est le cas d'une lacune dans la loi on adopte un acte nouvel en vertu de la décision de la Cour constitutionnelle. Si la Cour a déclaré inconstitutionnelles certaines dispositions de la loi, elles ne doivent pas être soumises à l'application par les organes d'État (les fonctionnaires), les tribunaux jusqu'à ce qu'elles ne seront modifiées et (ou) complétées.

Dans certains cas, si la reconnaissance de l'inconstitutionnalité d'un acte entraîne des lacunes dans la réglementation juridique au niveau législatif, la norme de la Constitution agit directement et la Cour constitutionnelle en indique dans sa décision.

Par exemple, dans son jugement du 19 Juin 1998 sur la conformité de l'article 246 du Code de la République du Bélarus sur les infractions administratives à la Constitution

la Cour constitutionnelle a déclaré cet article non-conforme à la Constitution et au Pacte international relatif aux droits civils et politiques dans la mesure où il ne prévoit pas le recours contre la détention administrative, la fouille, l'inspection des choses et la saisie des choses et des documents. De ce fait le Parlement a dû faire des modifications et des compléments pertinents au Code et à d'autres lois spécifiées. Simultanément, la Cour a déclaré qu'avant leur introduction devrait agir l'article 60 de la Constitution. Donc, afin d'exécuter le jugement de la Cour le Parlement a modifié l'article 246 du Code sur les infractions administratives par Loi du 28 mai 1999.

Dans le système juridique de la République du Bélarus le législateur n'a pas d'autorité pour rendre nulles les décisions de la Cour constitutionnelle.

En vertu des dispositions du Code sur le système judiciaire et le statut des juges, de la Loi sur la Cour constitutionnelle de la République du Bélarus les jugements et les décisions de la Cour constitutionnelle entrent en vigueur immédiatement après leur prise sauf si des délais particuliers y sont stipulés. Dans certains cas le sujet légiférant peut être impartir un délai (ou un ensemble d'événements) pendant lequel (au début duquel) la décision de la Cour constitutionnelle doit être exécutée.

Dans son jugement du 27 Septembre 2002 sur l'entrée à (sortie de) la République du Bélarus de ses citoyens la Cour constitutionnelle a reconnu que certaines dispositions de la loi examinée ne conformaient pas pleinement à la Constitution parce qu'elles spécifiaient un mandat de cinq ans pour une marque obligatoire dans le passeport d'un citoyen de la République qui voulait aller à l'étranger à titre temporaire. La Cour a souligné que le caractère obligatoire de cette marque établie pour tous les citoyens de la République du Bélarus qui veulent aller à l'étranger, dont la grande majorité n'a pas de restrictions à leur sortie de l'État, est une discrimination de leurs droits et disproportion aux valeurs protégées par la Constitution.

La Cour constitutionnelle a proposé que les organes d'État autorisés à décider sur ces questions mettent au point le système du contrôle des frontières le plus vite possible, mais au plus tard vers le 31 décembre 2005. L'application de ce système permettrait aux citoyens de la République du Bélarus de la quitter avec le passeport national en tant que document de sortie sans une marque mentionnée. Il a fallu fixer un délai si long en raison du fait que l'exécution de la décision de la Cour a exigé la création d'un nouveau système de contrôle de l'entrée à (sortie de) l'étranger et du financement suffisant.

En règle générale, si un acte juridique normatif ou ses dispositions particulières sont déclarés par la Cour constitutionnelle non conformes à la Constitution ou aux actes juridiques normatifs dont l'autorité juridique est plus haute que celle de ces actes, leurs dispositions ne peuvent pas être appliquées par les tribunaux.

Les tribunaux de droit commun sont autorisés conformément à la Constitution (Article 112) de saisir la Cour constitutionnelle par l'intermédiaire des plus hautes autorités judiciaires et lui adresser une demande préjudicielle, lorsqu'en considérant

un affaire particulier le tribunal conclut qu'un acte normatif est non conforme à la Constitution. Mais dans la pratique ce mécanisme n'est pas demandé. Donc, on n'a pas prévu une procédure spéciale pour les conséquences de la décision de la Cour constitutionnelle à ce propos.

Ainsi, les décisions de la Cour constitutionnelle ont une force obligatoire tant pour les parties que pour tous les organes d'État, les institutions, les fonctionnaires et les citoyens.

2. La réalisation des décisions de la Cour constitutionnelle par les organes d'État

Conformément à l'article 40¹ de la Loi sur la Cour constitutionnelle de la République du Bélarus sauf si les délais particuliers y sont stipulés, les décisions de la Cour constitutionnelle sont exécutoires immédiatement après leur publication. Cette norme concernant la stipulation de délais par la Cour elle-même vise à prévenir des conséquences négatives qui y peuvent arriver en cas de non-application d'un acte jugé inconstitutionnel, ce qui peut causer des lacunes dans la réglementation juridique des droits de citoyens et des intérêts publics.

La législature et les autres organes d'élaboration des normes, mettent en œuvre les décisions de la Cour constitutionnelle, toujours réalisant leur positions juridiques contenues là-dedans.

Sur les 292 décisions exécutoires de la Cour constitutionnelle 215 sont mises en œuvre au complet, le reste – en partie ou se trouvent en voie d'exécution.

L'application pratique des décisions de la Cour constitutionnelle reflète la mise en œuvre efficace des fonctions de la Cour, visant à renforcer la légalité constitutionnelle aussi bien que la protection des droits et libertés de l'individu.

La Constitution ne fixe pas les délais pour que des défauts inconstitutionnels (lacunes en législation, conflits de lois, leurs contradictions et incohérences) soient remédiés par le législateur. Dans la pratique, ces délais, si nécessaire, peuvent être établis par la Cour constitutionnelle dans les décisions prises sur les affaires particulier. En règle générale, les décisions de la Cour constitutionnelle doivent être exécutés dans le délai fixé par la Cour. A titre exceptionnel, la Cour peut reporter l'exécution de sa décision sur la demande de l'organe d'État qui en était chargé.

Par exemple, les organes d'État, qui étaient chargés de l'exécution du jugement de la Cour constitutionnelle du 27 Septembre 2002 sur l'entrée à (sortie de) l'étranger, n'ont pas réussi à l'exécuter dans le délai imparti par la Cour. Le Gouvernement a demandé la Cour constitutionnelle de reporter le délai de l'exécution du jugement parce que, faute du financement insuffisant, un système automatisé de contrôle des frontières,

dont l'application permettrait aux citoyens de la République du Bélarus d'entrer à (sortir de) l'étranger avec le passeport national sans marque spéciale ci-dessus, ne serait pas complètement installé.

La Cour constitutionnelle a fait passer la position du Conseil des ministres, approuvée par la Chambre des représentants de l'Assemblée nationale qui avait engagé la procédure en 2002, et le délai de l'exécution a été reporté jusqu'à la mise en place du système du contrôle des personnes qui sont légalement restreintes de quitter la République du Bélarus et d'y entrer.

En vertu des pouvoirs consacrés au niveau constitutionnel, la Cour constitutionnelle agit comme « législateur négatif » en censurant les actes jugés inconstitutionnel du système juridique. Le Parlement ou d'autres organes d'État qui mettent en œuvre la décision de la Cour constitutionnelle, doivent annuler un acte jugé inconstitutionnel et le plus souvent d'élaborer un nouvel acte juridique (ou adopter des nouvelles modifications à la loi actuelle, si on n'a reconnu inconstitutionnelle qu'une partie de la loi). Dans ce cas, les pouvoirs publics, qui mettent en œuvre la décision de la Cour et élaborent un nouvel acte (ses nouvelles dispositions), doivent suivre les arguments juridiques et les positions juridiques énoncés dans l'attendu de la décision de la Cour.

Un acte juridique portant sur les questions qui ont été déjà examinées par la Cour constitutionnelle ne peut pas contenir des dispositions jugées inconstitutionnelles selon la procédure établie. Cela s'applique pleinement à l'activité législative du Parlement ainsi que d'autres organes d'élaboration des normes.

Ainsi, l'exécution actuelle et correcte des décisions de la Cour constitutionnelle est l'une des conditions les plus importantes pour le renforcement de la légalité constitutionnelle, la garantie de la stabilité juridique et de la primauté du droit dans le pays.

* * *

La Cour constitutionnelle de la République du Bélarus exerce ses activités en coopération avec tous les organes d'État compte tenu des pouvoirs constitutionnels de la Cour elle-même et d'autres autorités publiques.

À l'heure actuelle la République du Bélarus a atteint l'équilibre des pouvoirs publics ce qui permet la stabilité politique, socio-économique et juridique dans le pays, ainsi que l'indépendance du pouvoir judiciaire.

La Cour constitutionnelle est un organe de contrôle judiciaire de la constitutionnalité des actes juridiques de l'État qui exerce le pouvoir judiciaire par la procédure constitutionnelle visant à assurer la suprématie de la Constitution et son effet direct, la compatibilité des actes juridiques des organes d'État à la Constitution, la primauté du droit dans la création et l'application des normes.

Les décisions de la Cour constitutionnelle lui permettent de renforcer l'égalité constitutionnelle dans la République du Bélarus tant qu'encourager la sauvegarde des dispositions constitutionnelles, la protection de l'ordre constitutionnel, des droits, des libertés et des intérêts légitimes des citoyens.