



Strasbourg, le 1er octobre 1999

<cdl\doc\1999\cdl\52.f>

Diffusion restreinte  
**CDL (99) 52**  
**Or. fr.**

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

(COMMISSION DE VENISE)

**AVANT-PROJET D'AVIS**

**SUR LA REFORME CONSTITUTIONNELLE  
EN REPUBLIQUE DE MOLDOVA  
PROPOSEE PAR  
LA COMMISSION CONSTITUTIONNELLE  
DE MOLDOVA**

**établi par :**

**M. Giorgio MALINVERNI (Suisse)**  
**M. Joan VINTRO (Espagne)**  
**Mme Florence BENOIT-ROHMER (France)**  
**M. Nino OLIVETTI-RASON (Italie)**  
**M. Philippos SPYROPOULOS (Grèce)**

## **Introduction**

En avril 1999 la Commission de Venise a reçu une demande de l'Assemblée Parlementaire de suivre le développement constitutionnel en République de Moldova. Le 25 mai la Commission a été saisie de la question d'une révision constitutionnelle par le Parlement de Moldova.

Le 1er juillet 1999, suite au référendum consultatif sur la modification éventuelle de la Constitution, le Président moldave M. P. Lucinschi a signé un décret instituant une Commission nationale afin d'élaborer un projet de loi pour modifier la Constitution de la République de Moldova (Commission constitutionnelle).

A l'invitation de la Commission constitutionnelle, une délégation de la Commission de Venise s'est rendue à Chisinau le 18 septembre 1999, afin d'avoir un échange des vues avec les autorités moldaves. Lors de cette visité, la délégation de la Commission de Venise a pu constater que les positions du Président et de la Commission constitutionnelle d'un côté et du Parlement diffèrent sur un certain nombre de points essentiels de la réforme. Il existe trois propositions pour une réforme constitutionnelle – deux préparées au sein du Parlement de la Moldova et une élaborée par la Commission constitutionnelle.

Le présent avis porte sur le projet de loi avec des modifications à la constitution actuellement en vigueur, proposées par la Commission constitutionnelle, présenté à la Commission de Venise lors de sa visite en Moldova le 18 septembre 1999. Le projet parlementaire a été examiné par le rapporteur de la Commission de Venise M V. Moreira auparavant et ses remarques font objet d'un texte séparé (Doc. CDL (99) 30).

### **1. Observations générales**

1.1 Au terme d'un premier examen du projet de loi, les constatations suivantes peuvent être tirées. Le projet de loi vise à renforcer considérablement les pouvoirs du Président. Dans la constitution actuelle, le Président est élu au suffrage universel pour une durée de quatre ans. S'il propose au Parlement un candidat à la fonction de Premier ministre et nomme le gouvernement, c'est sur la base d'un vote de confiance du Parlement. Il ne peut révoquer les membres du gouvernement que sur proposition du Premier ministre. Il a le pouvoir de dissolution du Parlement en cas de blocage de la procédure d'adoption des lois et en cas d'impossibilité d'investiture du gouvernement. Il peut organiser un référendum. Les pouvoirs du Président sont donc actuellement très étendus, d'autant plus qu'il ne semble pas exister de contreseing ministériel pour les actes du Président et que la responsabilité politique de celui-ci est très limitée (mise en accusation par un vote des deux-tiers du Parlement en cas d'infraction et jugement par la Cour Suprême ; suspension en cas de violation de la Constitution).

1.2 Le texte présenté à l'examen de la Commission de Venise comporte un article portant sur «l'avocat du peuple» qui semble être de même nature que l'institution d'ombudsman dans les autres Etats européens (article 59). Ceci représente un développement important dans le domaine de protection des droits de l'homme sur le territoire de la République de Moldova.

## **2. Articles 60 à 73 : le Parlement**

2.1 Dans le projet de modifications à la constitution, soumis à l'examen de la Commission de Venise par la Commission constitutionnelle nationale, le nombre de parlementaires est considérablement réduit (de 101 à 70) et les élections se déroulent dans des circonscriptions uninominales. Le mode de scrutin est ainsi constitutionnalisé. Compte tenu du nombre de circonscriptions et du caractère classiquement déformateur du mode de scrutin choisi, les élections peuvent conduire à des résultats donnant une très forte prime au parti vainqueur, réduisant considérablement la place de l'opposition. Cela risque de rendre très hypothétique la responsabilité du Président puisqu'il faut les deux tiers des parlementaires pour la mettre en œuvre. D'autant plus, si on pense, que les élections législatives de 1998 se sont déroulé avec un système proportionnel dans le cadre d'une circonscription nationale unique et que seulement quatre forces politiques ont obtenu représentation parlementaire, la simplification du système des partis ne semble pas être une question urgente.

2.2 Dans l'article 69 du projet de loi sur la modification de la constitution, le parlement se voit conférer un droit à l'auto-dissolution, mais on verra que ce droit peut se transformer en une obligation (article 85).

2.3 S'agissant du même article on peut faire une observation qui est également applicable à l'ensemble du texte – il pourrait être utile de préciser l'expression «majorité des voix des députés ». L'article 74 de la Constitution, par exemple, fait une distinction entre «députés élus » et «députés présents ».

2.4 Le projet exclut du texte de la constitution la notion même de l'immunité parlementaire. Ceci va encontre de la pratique existante dans les pays démocratiques où l'immunité des députés de la législature est considérée comme un élément essentiel assurant l'indépendance des parlementaires (article 70 (3)).

2.5 L'article 73 nouveau restreint l'initiative législative aux députés et au gouvernement, en excluant le Président de la République. On ne peut qu'approuver cette modification tout en soulignant qu'en raison du pouvoir dont dispose le Président à l'égard du gouvernement, elle n'a pas de grande importance.

## **3. Article 75 : le référendum**

3.1 L'article 75 concerne le référendum et comporte d'importantes modifications. Il semble exister trois sortes de référendum : constitutionnel, législatif et consultatif. Ils peuvent intervenir sur l'initiative du Président ou du Parlement. Si le référendum consultatif ne suscite pas de remarques, il n'en va pas de même dans les deux autres cas.

3.2 S'agissant du référendum constitutionnel, il s'agit d'une disposition qui autorise à tout moment le Président à passer outre à la procédure normale, laquelle comporte un certain nombre de garanties (avis de la Cour constitutionnelle, majorité

des deux tiers du Parlement) Or, la nouvelle procédure permet la mise en place d'un mécanisme par lequel le texte issu d'une révision référendaire ne peut être modifié que par la même procédure. Le président peut en effet s'appuyer sur le peuple pour aller à l'encontre de la volonté du Parlement. L'équilibre entre les pouvoirs serait alors définitivement rompu au profit du président.

3.3 L'article 142 fixe des limites à la révision constitutionnelle et rien n'indique qu'elles s'appliquent dans le cadre du référendum constitutionnel. Le président peut-il ne pas tenir compte de ces limites lorsqu'il utilise le référendum constitutionnel ? Le texte de l'article 75 (nouvelle version) devrait pour le moins être très sérieusement revu pour inclure ces garanties (avis, voire autorisation, de la Cour constitutionnelle et respect de l'article 142).

3.4 L'introduction des lois approuvées par référendum, dont l'annulation et la modification exigent aussi un référendum, complique la procédure législative et introduit des éléments dans le système politique qui le font glisser vers une démocratie plébiscitaire plutôt que représentative.

3.5 La disposition du projet portant sur le référendum devrait perdre sa nature intangible en acceptant la possibilité d'une révision d'un texte adopté par référendum par la procédure de révision constitutionnelle ordinaire. Mais, même ainsi, cela reste une procédure peu démocratique. En France, par exemple, le recours au référendum en matière constitutionnelle (article 89) n'est possible qu'après un vote favorable des deux chambres.

3.6 En ce qui concerne le référendum législatif, ces dernières observations s'imposent également, compte tenu du fait qu'un texte adopté par référendum ne peut être modifié que par la même voie. Il faudrait au moins supprimer cette caractéristique et préciser que le contrôle de constitutionnalité de ces lois est possible, voire organiser un contrôle a priori.

#### **4. Article 77 : le rôle du président de la République**

L'article 77 nouvelle version est caractérisée par son ambiguïté.

4.1 Si le Président exerce le pouvoir exécutif, on peut se demander quel est le rôle imparti au gouvernement.

4.2 Le Président ne peut pas en même temps être médiateur et exercer le pouvoir exécutif. Si le Président doit exercer un pouvoir de médiation ou d'arbitrage entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif comme cela est indiqué par le 2ème alinéa de l'article 77 nouveau (cf. le Président arbitre de la France entre les pouvoirs), il ne peut être l'un de ces pouvoirs. En effet, l'on ne peut en même temps être juge et partie.

4.3 Si le Président exerce le pouvoir exécutif comme l'indique l'alinéa 1 nouvelle version, le rôle du Président s'en trouve là encore renforcé et le gouvernement n'aura qu'un rôle subalterne à jouer. Considérant dans ce contexte le contenu des articles 82 (2), 88 a), b), c), e), g), 96 et 101, il y a une nette dérive présidentialiste du projet de réforme constitutionnelle, parce que la direction politique de l'Etat dans tous les

domaines – et non seulement dans la défense, la sécurité publique et la politique internationale – est réservée au Chef de l'Etat. Le Premier Ministre et le Gouvernement deviennent des collaborateurs du Président dans l'action du pouvoir exécutif mais avec une position tout à fait subordonnée.

## **5. Article 82 : nomination et responsabilité du gouvernement**

5.1 Le Président nomme le Premier ministre et les ministres. L'accord du Premier ministre quant au choix des ministres n'est même pas exigé, ce qui nuit singulièrement à la solidarité gouvernementale.

5.2 Cet article établit la double responsabilité du gouvernement devant le Président et le Parlement. Le Président se voit donc conférer le pouvoir de révoquer le gouvernement, ce qui fait de ce dernier un organe subalterne d'administration entre les mains du Président, lequel n'est pas vraiment contrôlé par le Parlement. L'adoption de cet article déséquilibre profondément les pouvoirs au profit du seul Président.

## **6. Article 83 : la présidence des séances du gouvernement**

Le fait que le président puisse présider les séances du gouvernement, renforce encore son autorité à l'égard d'un gouvernement qu'il a nommé et qui est responsable devant lui et contribue à déséquilibrer les pouvoirs.

## **7. Article 85 : la dissolution du Parlement**

7.1 Quant à la dissolution du Parlement, elle peut intervenir dans différentes circonstances :

- Lorsque le Parlement bloque la procédure d'adoption des lois pendant soixante jours, le Président s'adresse à la Cour constitutionnelle. Il peut dissoudre en cas d'avis positif de la Cour constitutionnelle si le Parlement ne se dissout pas de lui-même. Cette procédure déjà présente dans la constitution actuelle est très particulière et peut être employée pour contraindre le Parlement à voter une loi. Certes, la révision proposée permet une intervention de la Cour constitutionnelle, mais cela n'enlève rien au caractère inédit d'une disposition de ce type dans les démocraties traditionnelles.

- Le Président peut soit dissoudre le parlement, soit démettre le gouvernement de ses fonctions lorsque au moins deux crises ministérielles se produisent en une année (cf. art. 106 al.4).

## **8. Article 88 Les attributions du Président de la République**

Le point g) semble ne pas tenir compte du pouvoir législatif et budgétaire du Parlement.

## 9. Article 93 : Le veto législatif

Cet article institue un veto législatif présidentiel qui ne peut être levé qu'à la majorité des deux tiers, ce qui permet au Président de paralyser les lois qu'il n'estime pas opportunes et qui n'est pas sans rappeler le modèle russe mais aussi le modèle américain. Aux Etats-Unis toutefois, le veto présidentiel se justifie parce qu'il s'agit d'un régime de séparation rigide des pouvoirs. Le président américain ne dispose pas d'autres moyens pour contraindre le parlement, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

## 10. Article 96 Le statut et les attributions du gouvernement

La liste des pouvoirs du Gouvernement confirme le rôle tout à fait secondaire de celui-ci et sa subordination au président. Le paragraphe 3 en témoigne tout particulièrement, qui indique que le gouvernement doit se conformer au programme d'activité approuvé par le Président.

## 11. Chapitre VII : Rapports Parlement - Gouvernement

On notera surtout :

11.1 A l'article 105 (5), le pouvoir du Gouvernement de prendre des "décisions-lois" d'urgence qui entrent en vigueur dès leur dépôt au Parlement, sans autorisation préalable de celui-ci. Il semblerait également qu'aucune approbation a posteriori du Parlement ne soit requise, bien que le Parlement se réunisse de plein droit. Il faudrait prévoir les matières qui resteraient exceptées des décisions-lois d'urgence et préciser la procédure à travers laquelle le Parlement devrait intervenir obligatoirement pour approuver les décisions-lois d'urgence. L'article mérite d'être clarifié\*.

11.2 L'article 106 introduit l'équivalent de l'engagement français de la responsabilité du gouvernement sur un texte ou un programme politique. L'absence de réaction du Parlement en 3 jours entraîne l'adoption du texte (§6). Dans le cas contraire, le Parlement est sous la menace d'une dissolution (106 § 4 et 6 combinés). Ceci signifie qu'un gouvernement minoritaire peut légiférer tant qu'il n'a pas contre lui une majorité clairement exprimée.

## 12. Article 114 et 115 Le Parquet

Le projet de révision constitutionnelle prévoit la création d'un Parquet placé sous l'autorité du Président puisque le procureur général est désigné par le Président et que les procureurs hiérarchiquement inférieurs sont nommés par le procureur général sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature. La subordination du Parquet à

---

\* *Le fait que le parlement (suivant les règles prévues par la Constitution) puisse autoriser le Gouvernement à prendre des mesures qui font partie du domaine de la loi est prévu dans beaucoup de Constitutions (par exemple, en France et en Italie), dans les limites prévues par la loi. Le problème n'est pas d'empêcher l'exécutif de produire des normes, mais de laisser à l'organe législatif le pouvoir de contrôler l'activité normative.*

l'exécutif est relativement courante dans les démocraties occidentales même si celle-ci est aujourd'hui contestée dans certaines démocraties. Elle rend en tout cas indispensable la séparation des autorités chargées de l'action publique et des autorités de jugement.

### **13. Article 117 : Les instances judiciaires**

13.1 L'indépendance des juges est-elle réellement garantie dans la mesure où la nomination des juges est effectuée par le Président et où le Président a la main mise sur les autorités judiciaires puisqu'il les désigne pour une durée de cinq ans ? Il est évident que cette disposition permet au Président d'assurer «la bonne conduite » des juges sous peine de la non-rénomination à après l'expiration de leur mandat. L'intervention du Conseil supérieur de la magistrature semble être purement consultative et devrait être renforcée pour éviter les désignations et révocations arbitraires.

13.2 On sait combien la Convention européenne des droits de l'homme et la cour accordent d'importance à la question de l'indépendance des juges(article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme). L'indépendance des juges, d'après la Cour européenne des droits de l'homme implique au minimum que les membres de la juridiction ne puissent pas recevoir d'instruction et qu'ils ne puissent être révoqués avant l'expiration de leur mandat, qui ne doit pas être d'une durée anormalement brève\*\*.

### **14. Article 131 : Le budget public national**

A signaler que le gouvernement peut seul proposer de modifier le budget et la loi sur les assurances sociales et que le gouvernement peut percevoir les impôts avant l'adoption du budget, ce qui est contraire à un principe fondamental de la démocratie, le consentement du peuple à l'impôt.

### **Conclusion**

**Telle qu'elle se présente actuellement, la Constitution est déjà marquée par l'instauration d'un pouvoir présidentiel fort. La révision envisagée, qui emprunte aux constitutions russe, américaine et française les éléments qui visent à renforcer les pouvoirs présidentiels sans pour autant instituer des contrepoids destinés à rééquilibrer les relations entre l'exécutif et le législatif, aurait pour effet de renforcer considérablement cette tendance. Toutes les autorités gouvernementales, administratives dépendraient du Président. Les autorités judiciaires seraient-elles aussi soumises au Président, alors même qu'il n'existe pas encore en Moldavie de tradition bien marquée d'indépendance du judiciaire.**

---

\*\* *Dans tous les systèmes démocratiques, il est nécessaire que le pouvoir judiciaire soit structurellement indépendant tant de l'exécutif que du législatif. Ce problème a été résolu par différents mécanismes qui garantissent l'indépendance des juges. Par exemple, aux Etats Unis d'Amérique le fait que les juges restent en charge during good behaviour, leur donne une particulière liberté de jugement.*

**La disparition de la notion même de l'immunité parlementaire risque de compromettre sérieusement l'indépendance du législatif.**

**En outre, la séparation des pouvoirs, et surtout l'équilibre des pouvoirs qui doit en résulter, n'existeraient plus. En effet, les pouvoirs du Parlement seraient très limités par la menace constante d'une dissolution et par le veto présidentiel.**