



COUNCIL
OF EUROPE CONSEIL
DE L'EUROPE

Strasbourg, le 9 octobre 2006

Avis n° 395 / 2006

Restreint
CDL(2006)075
fr. seul.

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

OBSERVATIONS

**SUR LE PROJET DE LOI
PORTANT MODIFICATIONS
AU REGLEMENT DU PARLEMENT
DE MOLDOVA¹**

par

M. Koen MUYLLE (Expert, Belgique)

¹ Adopté en 1ère lecture le 30 mai 2006.

1. En mai 2003, la présidente du Parlement moldave a demandé au président de l'Assemblée parlementaire du Conseil d'Europe une expertise du règlement du Parlement moldave. L'expertise qui en résultait soulevait deux problèmes majeurs².

2. Le premier concernait **l'article 43 (3) du règlement** du Parlement moldave qui traite de l'établissement de l'ordre du jour de la plénière. Selon cette disposition, dans son ancienne version, le président du parlement peut « exceptionnellement ... proposer la modification de l'ordre du jour, à toute séance du Parlement, sur propre initiative, à la demande du bureau permanent ou d'un [groupe] parlementaire. Cette proposition est adoptée à la majorité des députés présents ». Cette possibilité annulait les sauvegardes contenues aux articles 37 et suivants du règlement qui prévoient une procédure détaillée pour l'établissement de l'ordre du jour du Parlement couvrant une période de deux semaines. Des membres de l'opposition du Parlement moldave se sont plaints de ce qu'en raison de cette procédure, le Parlement ait parfois discuté de projets de loi dont le texte n'avait pas encore été distribué.

3. La loi commentée semble, au moins partiellement, remédier ce problème. En effet, bien que le nouvel article 43(3) du règlement prévoie toujours la possibilité de modifier, exceptionnellement, l'ordre du jour, l'article 29 de la loi commentée y ajoute que, dans ce cas, certains projets (les projets d'actes législatifs déposés à titre d'initiatives législatives) ne peuvent y être inclus que trois jours après leur *dépôt*³. Ainsi, les membres seront moins pris par surprise par ce genre de modification de l'ordre du jour. Cependant, le remède est imparfait :

- il ne concerne que « les *projets* d'actes législatifs déposés à titre d'initiative législative ». En conséquence, le problème reste entier pour les autres actes que l'assemblée peut considérer, c'est-à-dire les *propositions* législatives, les « projets d'actes exclusivement politiques du Parlement », les « rapports et autres questions proposées par le bureau »⁴. En outre, la règle des trois jours semble uniquement concerner les projets d'actes législatifs *déposés à titre d'initiatives législatives*. On peut s'interroger sur la portée de ce vocable « projet ». Signifie-t-il que l'initiative est d'origine gouvernementale comme c'est le cas dans d'autres états ?
- Le règlement du Parlement moldave ne contient pas de garantie que les projets d'actes législatifs déposés à titre d'initiatives législatives sont distribués aux membres dans ce délai de 3 jours⁵. On n'est donc toujours pas sûr que le Parlement disposera d'un document au moment où il examinera le projet.

² Voir AS/Inf (2005) 1 du 14 janvier 2005, Programmes d'assistance interparlementaire – Expertise sur le Règlement du Parlement de la Moldova.

³ L'article 43(3) du règlement, dans sa version modifiée, dispose : « Exceptionnellement, le Président du Parlement peut proposer la modification de l'ordre du jour, à toute séance du Parlement, sur propre initiative, à la demande du Bureau permanent ou d'une fraction parlementaire ou d'une commission parlementaire. *Dans ce cas, on [n']admet pas l'inclusion de projets d'actes législatifs déposés à titre d'initiatives législatives [...] 3 jours au moins avant la séance, sauf si la loi ne [le] prévoit autrement.* Cette proposition est adoptée à la majorité des députés présents ».

⁴ Article 39 (1) du règlement du Parlement moldave.

⁵ Au contraire, l'article 45 (1) du règlement, tel que modifié par l'article 31 de la loi commentée, ne mentionne plus le fait que les projets et les propositions déposés sont distribués aux membres. L'article 45 (2) du règlement du Parlement moldave dispose que « les projets d'actes législatifs et les propositions législatives sont placés sur le site web du Parlement pour être portés à la connaissance du public dans les 5 jours ouvrables au plus à compter de la date de leur inclusion dans la procédure législative ». Cette disposition semble suggérer que la distribution d'un document parlementaire prend plus de 3 jours.

- L'article 43 (3) prévoit une exception à la règle des trois jours « lorsque la loi [le] prévoit autrement ». En fonction du nombre d'exceptions prévues par la loi, la garantie des trois jours pourrait être vidée de sens.

4. Le deuxième problème concernait **l'article 69**, qui traite de la procédure exceptionnelle. Selon cette disposition, le Parlement peut adopter une procédure législative spéciale pour certaines lois normatives. Bien qu'il se soit avéré que cette procédure ne permette pas de limiter les garanties concernant les membres individuels et les groupes politiques, et soit plutôt un instrument permettant au Parlement de prévoir dans la procédure législative des étapes supplémentaires, il a été suggéré de le mentionner explicitement dans le règlement⁶. Le problème semble être résolu puisque la disposition en question a été abrogée par l'article 55 de la loi commentée.

5. En dehors de ces deux problèmes, la loi commentée donne lieu aux observations suivantes.

6. **L'article 3 du règlement**, tel que modifié par l'article 2 de la loi commentée, dispose que « le Parlement est considéré [comme] légalement constitué à compter de la date de la séance de constitution ». Il y a lieu de faire deux observations à cet égard :

- (i) Traditionnellement, une assemblée parlementaire est constituée après l'élection de son bureau⁷. Le règlement du Parlement moldave, par contre, prévoit l'inverse : le Bureau du Parlement est constitué après la constitution de l'assemblée⁸. La distinction n'est pas purement théorique. La constitution du parlement a également des conséquences juridiques, puisque, normalement, elle signifie que l'assemblée est opérationnelle. Avant sa constitution, elle ne peut pas commencer ses activités régulières (discussion de projets ou de propositions de lois, contrôle de l'exécutif). Bien qu'en principe la constitution du bureau du Parlement moldave se fasse lors de la première réunion de l'assemblée après les élections⁹, on ne peut pas exclure qu'elle soit postposée, p.ex. parce que l'assemblée ne parvient pas à ce mettre d'accord sur le choix de son président. Il est incohérent de parler d'une assemblée constituée dont le fonctionnement est *de facto* impossible en l'absence de bureau.
- (ii) Avant sa modification, l'article 3 du Parlement moldave réglait, outre sa constitution, la validation des pouvoirs des membres de l'assemblée. L'article 3(1) du règlement disposait à ce sujet que « la Cour constitutionnelle décide, sur proposition de la Commission électorale centrale, la validation des mandats des députés ou leur invalidation en cas de violation de la législation électorale ». Maintenant que l'article 3 ne fait plus état de la validation des pouvoirs¹⁰, il importe de préciser qui se prononce sur ce sujet.

⁶ Voir AS/Inf (2005) 1 du 14 janvier 2005, Programmes d'assistance interparlementaire – Expertise sur le Règlement du Parlement de la Moldova.

⁷ Voir p. ex. en France : article 12 du règlement de l'Assemblée nationale et article 4 du règlement du Sénat ; en Belgique : article 4 du règlement de la Chambre des représentants et article 12 du Sénat ; en Espagne : article 4.2 du règlement du Congrès des députés ; en Italie : article 7 du règlement de la Camera dei deputati et article 7 du règlement du Sénat.

⁸ Voir article 6 du règlement du Parlement moldave, qui dispose ce qui suit : « *Après la constitution légale du Parlement*, le Président du Parlement et les vice-présidents sont élus et *le Bureau permanent du Parlement est constitué* ».

⁹ Articles 2(1) et 6 du règlement du Parlement moldave.

¹⁰ Cependant, l'article 2 (2) du règlement du Parlement moldave fait toujours état du rapport du président de la Cour constitutionnelle sur « les résultats des élections et *la validation des mandats des députés élus* ».

7. **L'article 4 (1) et (2) du règlement**, tel que modifié par l'article 3 de la loi commentée, permet la création de groupes politiques – appelés fractions parlementaires – par des députés indépendants. Le règlement autorise également la création de groupes techniques, rassemblant des membres isolés ou diverses formations politiques sans aucun rapport entre elles¹¹. Il n'y a pas de tradition commune aux Etats membres du Conseil de l'Europe permettant la création de groupes techniques. Au contraire, plusieurs Etats membres s'opposent à la création de groupes techniques et exigent une affinité politique minimale entre membres afin de pouvoir créer un groupe politique¹². Cependant, le fait que le règlement du Parlement moldave prévoit la possibilité de créer un groupe technique et permet aux membres indépendants de constituer un groupe politique, est le bienvenu. Les groupes politiques jouent souvent un rôle important dans le travail d'une assemblée législative. C'est également le cas pour le Parlement moldave¹³. La possibilité pour les membres indépendants de créer un groupe politique et la possibilité de créer un groupe technique augmente l'usage que les membres peuvent faire de leur mandat politique.

8. **L'article 4 (3) du règlement**, tel que modifié par l'article 3 de la loi commentée, dispose que les groupes politiques agissent en vertu d'un propre règlement. Cette disposition assure ainsi l'indépendance des groupes politiques, qui sont ainsi en mesure de déterminer de manière autonome la manière selon laquelle ils opèrent. Une remarque similaire peut être faite à l'égard de **l'article 5 (6) du règlement**, tel que modifié par l'article 4 de la loi commentée, selon lequel les groupes disposent de manière autonome de leur budget.

9. Selon **l'article 4 (8) du règlement**, tel qu'inséré par l'article 3 de la loi commentée, un membre qui a cessé d'appartenir à un groupe politique « ne peut s'apparenter à toute autre fraction que dans un délai de 10 jours après la constitution du Parlement ». Il y a lieu de formuler deux observations à ce sujet :

- (i) On peut comprendre qu'on cherche à décourager des membres de changer de groupe politique pour des motifs d'opportunisme politique. L'impossibilité pour un membre qui quitte son groupe de rejoindre un autre groupe peut être un instrument utile à cet effet¹⁴. De ce point de vue, il y a lieu de se demander pourquoi une exception est faite pour les membres qui quittent leur groupe dans les 10 premiers jours de la constitution du Parlement.
- (ii) Selon l'article 4 (7) du règlement, tel que inséré par l'article 3 de la loi commentée, un membre peut soit quitter son groupe, soit être exclu dudit groupe. Si, dans la première hypothèse, il est compréhensible qu'on cherche à décourager des membres de changer de groupe pour des motifs d'opportunisme politique en les empêchant de rejoindre un

¹¹ Voir article 4 (2) du règlement du Parlement moldave, tel que modifié par l'article 3 de la loi commentée, qui parle d'une « fraction parlementaire mixte ».

¹² Voir p. ex. 29.1. du règlement du Parlement européen. Voir à ce sujet TPI, arrêt du 2 octobre 2001, *Martinez et De Gaulle c. Parlement européen*, aff. T-222/99, T-327/99 et T-329/99; CJCE, ordonnance du 21 février 2002, *Front national c. Parlement européen*, case C-486/01 P-R-1.

¹³ Voir notamment l'article 5 du règlement du Parlement moldave, qui énumère les attributions des groupes.

¹⁴ Ainsi, le groupe qu'il souhaiterait rejoindre ne pourrait pas invoquer l'article 5 (2) du règlement du Parlement moldave pour demander une modification de la représentation proportionnelle. Si l'on veut décourager les « transfuges », on pourrait également fixer la proportionnelle une fois et pour toutes : Voir p.ex. article 84.4 du règlement du Sénat belge, qui est interprété d'une telle manière que la proportionnelle est modifiée uniquement dans le cas de l'implosion d'un groupe politique. Le fait qu'un membre quitte son groupe ne donne pas lieu à une nouvelle division des sièges en commission (Doc. Sénat, 1994-1995, 1373/1, p. 179).

autre groupe, la situation n'est pas la même dans la deuxième hypothèse : dans ce cas, un membre est forcé de quitter son groupe contre son gré. Il y a lieu de se demander s'il est opportun de l'empêcher de rejoindre un autre groupe dans cette hypothèse.

10. Selon **l'article 7 (1) du règlement**, le président du Parlement moldave est élu au scrutin secret. Le vote secret est une pratique très répandue quand une assemblée parlementaire procède à une élection ou une nomination¹⁵. Il est cependant contradictoire de prévoir un vote secret et d'exiger en même temps, comme le fait le règlement du Parlement moldave, que les membres en question signent leur vote. En effet, **l'article 6/1 du règlement**, inséré par l'article 6 de la loi commentée, dispose que la commission pour l'élection du président du Parlement déclare invalide les bulletins qui « ne sont pas *signés* et scellés ». Il ressort de cette disposition que les membres doivent signer leur bulletin de vote, afin que leur vote soit valide. Cette obligation est incompatible avec le caractère secret du vote, car la signature permet d'établir l'identité du votant.

11. L'article 7 de la loi commentée vise à insérer une référence au nouvel article 6/1 du règlement dans son **article 9 (2)**. Cette référence signifie que la révocation du président du Parlement se fait selon la même procédure que sa désignation. Il n'est cependant pas clair de déterminer si une motion de méfiance contre le président doit déjà contenir le nom d'un successeur (motion de méfiance constructive)¹⁶ ou s'il suffit d'introduire une motion de méfiance simple.

12. **L'article 10** du règlement du Parlement moldave concerne la composition du Bureau. La loi commentée introduit deux modifications à cet égard.

- (i) Premièrement, il revient au Parlement de fixer non seulement le nombre de membres que compte le bureau, mais également « la composition nominale ». En conséquence, les membres du bureau sont nommés par l'assemblée. Par le passé, cette décision revenait aux groupes politiques¹⁷.
- (ii) La possibilité par un groupe de révoquer le membre qui le représente au bureau (ancien article 10 (4)) est supprimée.

13. Il y a cependant une incohérence entre, d'une part, la composition du bureau selon les règles de la représentation proportionnelle des groupes politiques¹⁸ et, d'autre part, les deux modifications commentées. Du fait de la répartition proportionnelle des mandats du bureau en fonction du nombre de membres que comptent les groupes, ces mandats reviennent en quelque sorte aux groupes en question. Il est paradoxal qu'ils n'aient plus l'opportunité de déterminer qui siège en leur nom au bureau¹⁹. Bien qu'il ne soit pas exceptionnel pour une assemblée parlementaire de ratifier les candidatures des groupes politiques pour des instances comme le

¹⁵ Voir p. ex. article 13.2 et article 14.4. du règlement de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe; article 12 du règlement du Parlement européen.

¹⁶ En appliquant *mutatis mutandis* l'article 6/1 (1), a) du règlement du Parlement moldave.

¹⁷ A l'exception du président et des vice-présidents, qui sont *ex officio* membres du bureau et qui sont élus par le Parlement. En ce qui concerne les autres membres, l'article 10 (3) du règlement du Parlement moldave disposait que les membres du bureau sont nommés par les groupes politiques dans les limites du nombre de sièges à pourvoir par chaque groupe.

¹⁸ Article 10 (1) du règlement du Parlement moldave dispose que le bureau « est constitué en tenant compte de la représentation proportionnelle des fractions au sein du Parlement ».

¹⁹ L'article 10 du règlement ne prévoit même pas l'opportunité pour les groupes de nommer leurs candidats pour le bureau.

bureau ou les commissions, une procédure de cette nature doit en principe être formelle. L'assemblée ne devrait pas nommer les membres en question *en lieu et place* des groupes en question²⁰. En un mot, le danger existe qu'un membre soit nommé contre le gré du groupe. Ceci est particulièrement important compte tenu de la deuxième modification commentée (l'impossibilité pour un groupe politique de révoquer le membre qui siège en son nom au bureau) : le groupe n'est donc pas en mesure de défaire la décision de son assemblée²¹.

14. En outre, l'impossibilité pour un groupe politique de révoquer le membre qui siège en son nom au bureau combiné à la possibilité pour un membre de quitter son groupe²² pourrait vider de sens la répartition proportionnelle des mandats du bureau en fonction du nombre de membres que comptent les groupes.

15. La modification de **l'article 11 (1), d, du règlement** par l'article 9 de la loi commentée donne lieu à l'observation suivante : selon le nouveau texte du point d), le bureau *examine* les propositions des groupes politiques pour la composition des commissions permanentes et les « propose pour approbation ». Par le passé, le rôle du bureau à cet égard se limitait à soumettre au vote de l'assemblée les propositions des groupes²³. Il y a lieu de se demander ce que signifie le mot « *examine* » dans ce contexte. Comme la répartition des sièges en commission se fait selon la proportionnelle, il revient en principe aux groupes politiques de déterminer qui siègera en leur nom en commission. Comme observé ci-dessus, il n'est pas exceptionnel pour une assemblée parlementaire de ratifier les candidatures des groupes politiques pour les commissions. Cependant, l'intervention de l'assemblée est, en principe, purement formelle: elle ratifie la proposition des groupes. La possibilité pour le bureau du Parlement moldave d'examiner les propositions des groupes va à contre sens de ce principe, dans la mesure où elle suggère que le bureau a un droit de regard sur les suggestions des groupes.

16. Il y a lieu de remarquer que suite à la modification de **l'article 12 (1), i) du règlement** par l'article 10 de la loi commentée, les délégations parlementaires *non permanentes* ne sont plus composées selon la proportionnelle. En effet, l'ancien article 12 (1), i) disposait que le président désigne les membres des délégations parlementaires « en tenant compte de la représentation proportionnelle des fractions au sein du Parlement ». Ces mots ont disparu dans la nouvelle rédaction de cette disposition. Pour les délégations parlementaires non permanentes, ils n'apparaissent pas ailleurs²⁴.

17. **Article 24 (3) du règlement**, inséré par l'article 17 de la loi commentée, prévoit la possibilité d'organiser des réunions de commission à huis clos « lorsque les questions mises en discussion peuvent porter atteinte aux mesures de protection des citoyens ou à la sûreté nationale ». Il n'y a

²⁰ On pourrait cependant imaginer que l'assemblée, dans des circonstances exceptionnelles, refuse la nomination d'une personne qu'elle estime indigne de siéger au bureau.

²¹ Par le passé, des membres de l'opposition du Parlement moldave se sont plaints de pratiques de ce genre en ce qui concerne l'élection des vice-présidents : le Parlement n'aurait pas pris en compte leur candidat en élisant un membre de l'opposition contre le souhait des groupes de l'opposition. De plus, tout de suite après son élection, le député en question aurait quitté son groupe politique : Voir AS/Inf (2005) 1 du 14 janvier 2005, Programmes d'assistance interparlementaire – Expertise sur le Règlement du Parlement de la Moldova.

²² Article 4 (7) du règlement du Parlement moldave.

²³ L'ancien article 11 (1) d du règlement disposait : « le bureau permanent du Parlement a les attributions suivantes : d) soumet au vote du Parlement, sur proposition des fractions parlementaires et des présidents des commissions permanentes, la composition nominale des commissions permanentes ; ... ».

²⁴ Pour les délégations parlementaires permanentes : voir l'article 5 (1), a) du règlement du Parlement moldave. A l'égard de ces délégations, le problème ne se pose donc pas.

pas de pratique commune dans les Etats-membres du Conseil de l'Europe concernant le caractère public ou non des réunions des commissions parlementaires. Il y a, en effet, des Etats membres, où les commissions se réunissent à huis clos²⁵, tandis que dans d'autres, les réunions sont - sauf exceptions - publiques²⁶. Cependant, ce qui frappe ici est le caractère vague des critères utilisés pour déterminer dans quels cas la commission peut se réunir à huis clos. En particulier, la première exception (la protection des citoyens) permet de largement vider le principe de la publicité.

18. Selon l'**article 27 (5) du règlement**, « des représentants de tous les [groupes] parlementaires *peuvent* être inclus dans la composition d'une sous-commission ». Il s'agit donc d'une possibilité, pas d'une obligation. Contrairement à ce qui est le cas au niveau des commissions, tous les groupes ne sont pas assurés d'une place au niveau des sous-commission. En outre, cette disposition ne dispose pas comment les mandats seront repartis parmi les membres de la commission. Une observation similaire peut être faite au sujet de la sous-commission pour l'exercice du contrôle parlementaire sur l'activité du Service de renseignement et de sécurité²⁷. A ce sujet, il est frappant de constater que l'ancien article 32/1 du règlement, qui a été supprimé par l'article 23 de la loi commentée et qui concernait également la commission pour la sécurité nationale, disposait dans son deuxième paragraphe que des représentants de tous les groupes parlementaires faisaient *obligatoirement* partie de la sous-commission.

19. L'expertise susmentionnée avait soulevé un problème quant à la possibilité pour les membres d'amender des textes adoptés en première lecture. L'**article 54 (6) du règlement** prévoyait que la modification ou le parachèvement d'un projet de loi n'était possible qu'avec l'accord de l'auteur du projet de loi²⁸, tandis que l'**article 62 (1)** prévoyait qu'aucun amendement ne pouvait être introduit lors d'une première lecture²⁹. Les articles combinés semblaient suggérer qu'il n'était pas possible aux députés de déposer individuellement des amendements à des projets de loi adoptés en première lecture.

20. La loi commentée semble régler ce problème. En effet, l'article 54 (6) a été supprimé, tandis que l'article 62 (1) a été amendée d'une telle manière qu'il ne fait plus état de l'impossibilité de déposer des amendements en première lecture³⁰.

21. L'**ancien article 69 du règlement** prévoyait la possibilité pour le Parlement d'établir, sur proposition du président de l'assemblée, une procédure législative spéciale pour discuter certains projets d'actes normatifs. Cette possibilité avait comme désavantage qu'elle permettait à une simple majorité des membres de l'assemblée d'éliminer toutes les garanties de procédure

²⁵ Voir p. ex. article 69(1) du règlement du Bundestag allemand et l'article 33.3 du règlement du Sénat italien (concernant la réunion des commissions *in sede referente e consultiva*). C'est d'ailleurs également le cas à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe : voir article 47.3 du règlement de l'Assemblée.

²⁶ Voir p. ex. Article 37 du règlement de la *Tweede Kamer* des Pays-Bas ; article 28 du règlement du Sénat belge ; article 31 du règlement de la Chambre des représentants belge.

²⁷ L'article 27/1 (2) du règlement, inséré par l'article 20 de la loi commentée, garantit cependant qu'un représentant de l'opposition est élu en tant que président de la sous-commission.

²⁸ L'ancien article 54 (6) du règlement disposait : « la modification ou le parachèvement du projet de loi est admis seul avec le consentement de l'auteur ».

²⁹ L'ancien article 62 (1) du règlement disposait : « lors des débats en première lecture, *des amendements ne peuvent être faits*, mais on peut faire des propositions relatives à : ... ».

³⁰ L'article 62 (1) du règlement, modifié par l'article 47 de la loi commentée, dispose : « à l'issue du débat du projet de loi en première lecture, le Parlement peut adopter une des décisions suivantes ... ».

contenues dans le règlement, en fixant une procédure *ad hoc*³¹. La suppression de l'article 69 du règlement par l'article 55 de la loi commentée met fin à cette possibilité.

22. **Les articles 81/1 à 81/5 du règlement**, insérés par l'article 63 de la loi commentée, donnent lieu aux observations suivantes :

- (i) Selon l'article 81/2 (6) du règlement du Parlement moldave, une demande de levée de l'immunité est également nécessaire lorsque l'affaire a été renvoyée devant le tribunal compétent *avant* la vérification des pouvoirs du membre en question. Bien qu'on puisse comprendre que l'assemblée souhaite protéger ses prérogatives dans ces circonstances³², il y a lieu de se demander s'il est indiqué d'appliquer la même procédure que celle utilisée en cas de renvoi *après* la vérification des pouvoirs. Il signifie, en effet, que le juge du fond doit suspendre l'affaire qui est pendante et doit demander au procureur général de demander la levée de l'immunité parlementaire. Une alternative serait que l'assemblée demande la suspension de la procédure judiciaire. Tant qu'une demande n'est pas formulée, la juridiction peut alors continuer la procédure³³. En outre, l'article 81/2 (6) ne devrait pas être actionné pour obtenir le droit d'exécuter la peine d'un membre qui a déjà été condamné (pour autant qu'il soit encore éligible), l'exécution de la peine étant en principe acquis.
- (ii) Selon l'article 81/4 (2) du règlement du Parlement moldave, l'absence du membre concerné lors de la séance plénière à laquelle l'assemblée est censée se prononcer sur la demande de levée de l'immunité parlementaire entraîne la suspension de la procédure. Cependant, ceci signifie que, dans l'absence d'un instrument pour contraindre le membre en question d'être présent, ce dernier peut – par sa simple absence – empêcher la levée de son immunité.

23. Selon **l'article 83 (1) du règlement**, tel que modifié par l'article 65 de la loi commentée, « aux séances publiques du Parlement peuvent assister des représentants accrédités des missions diplomatiques, des avocats parlementaires, des représentants accrédités des médias, ainsi que d'autres personnes, *en base de l'autorisation ou invitation de la part du service de presse et image du Parlement, dans les conditions établies par le Bureau permanent* ». Cette disposition conditionne la présence des personnes susmentionnées, et du public général, à une autorisation préalable par les services du Parlement. Ceci va complètement à l'encontre du caractère public des séances, prévu par l'article 82 du règlement. La publicité du débat exige que toute personne qui souhaite assister aux séances plénières puisse le faire, à condition de ne pas perturber les travaux de l'assemblée.

24. Il y a lieu de soulever que la modification de **l'article 85 (2) du règlement** du Parlement moldave par l'article 67 de la loi commentée a comme conséquence que les interpellations auront

³¹ Voir AS/Inf (2005) 1 du 14 janvier 2005, Programmes d'assistance interparlementaire – Expertise sur le Règlement du Parlement de la Moldova.

³² Voir Commission de Venise, *Rapport sur e régime des immunités parlementaires*, CDL-INF(1996)007f, 4 juillet 1996, para 14.: « l'immunité vise à prémunir les "représentants du peuple" de l'arbitraire du pouvoir et, partant, protège le pouvoir législatif à l'encontre des immixtions de l'exécutif, mais parfois aussi du judiciaire. L'immunité parlementaire protège ainsi collectivement le corps du Parlement, son fonctionnement, ses actes, ainsi qu'individuellement les membres qui le composent ».

³³ Voir l'article 59 de la Constitution belge.

lieu une fois une fois par mois³⁴, plutôt qu' une fois par semaine³⁵, comme ce fût le cas par le passé³⁶. Il y lieu de se demander si cette restriction est compatible avec le caractère urgent qu'une interpellation peut avoir.

25. **L'article 106 du règlement**, tel que modifié par l'article 78 de la loi commentée, prévoit un mécanisme par lequel un projet de loi est adopté lorsque le gouvernement engage sa responsabilité sur le vote d'un texte. Si, dans les 72 heures qui suivent le dépôt de la question de confiance, un quart des membres ne déposent pas une motion de méfiance, ou si cette motion est rejetée, le projet de loi au sujet duquel le gouvernement a engagé sa responsabilité, est adopté (article 106 (3) du règlement). Ce mécanisme est similaire à celui prévu dans l'article 49, alinéa 3, de la Constitution française, qui dispose que « le Premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un texte. Dans ce cas, ce texte est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. Le Premier ministre a la faculté de demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale ». L'introduction d'un mécanisme de cette nature a un impact majeur sur les rapports entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. De ce fait, il devrait figurer dans la Constitution plutôt que dans le règlement de l'assemblée.

26. **L'article 120 du règlement** du Parlement moldave, tel que modifié par l'article 94 de la loi commentée, prévoit la possibilité d'exclure d'une séance plénière le membre qui « profère des insultes, des calomnies ou des menaces ... ». Bien qu'il n'est pas rare que les règlements de parlements prévoient ce genre de sanction, y compris lorsqu'un membre s'est rendu coupable d'outrages, injures, provocations ou menaces³⁷, il y lieu de rappeler l'importance de la liberté d'expression pour un parlementaire. La Cour européenne des droits de l'homme l'a soulevé à plusieurs occasions : « précieuse pour chacun, la liberté d'expression l'est tout particulièrement pour un élu du peuple ; il représente les électeurs, signale leurs préoccupations et défend leurs intérêts. Dans une démocratie, le Parlement ou les organes comparables sont des tribunes indispensables au débat politique. Une ingérence dans la liberté d'expression exercée dans le cadre de ces organes ne saurait donc se justifier que pour des motifs impérieux »³⁸. En conséquence, le pouvoir disciplinaire doit être utilisé avec parcimonie.

³⁴ Voir également l'article 112(1) du règlement du Parlement moldave, tel que modifié par l'article 84 de la loi commentée.

³⁵ L'article 85(2) du règlement, tel que modifié par l'article 67 de la loi commentée, dispose : « ... La séance de la deuxième partie de chaque jeudi de la dernière semaine du mois est affectée aux interpellations ».

³⁶ L'ancien article 85 (2) du règlement disposait : « jeudi, pendant la dernière heure de travail du parlement, on examine les questions *et les interpellations* des députés ».

³⁷ Voir p. ex. article 95 du règlement du Sénat français.

³⁸ CEDH, arrêt du 23 avril 1992, *Castells c. Espagne*, para. 42 ; arrêt du 8 juin 1999, *Mc Guinness c. Royaume-Uni*, para. 1 (irrecevable) ; arrêt du 27 février 2001, *Jerusalem c. Autriche*, para. 36 et 40 ; arrêt du 11 juin 2002, *Selim Sadak e.a. c. Turquie* ; arrêt du 17 décembre 2002, *A. c. Royaume-Uni*, para. 79 ; arrêt du 30 janvier, *Cordova c. Italie (I et II)*, para. 59 et 60.