

OBSERVATIONS

sur les aspects institutionnels découlant du Titre III du projet de Constitution de la République de Moldova

Snezhana Botousharova, docteur en droit, Bulgarie

1. Les principes généraux concernant le pouvoir de l'Etat en République de Moldova sont régis par les articles 2 et 6 de son projet de Constitution. Il s'agit du principe de la souveraineté (nationale) du peuple et du principe de la séparation des pouvoirs. Aux termes du projet de Constitution, cette souveraineté s'exerce à la fois directement (et notamment par referendum) et par le biais d'organes représentatifs définis par cette même Constitution. La séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire est clairement établie (article 6).

2. C'est le Titre III - "Les autorités publiques" - qui définit les institutions de chacun des trois pouvoirs. Toutefois, la multiplicité des termes utilisés dans ce projet soulève une question, dont la réponse est susceptible d'avoir des implications théoriques, mais également pratiques: de quelle façon s'articule la "souveraineté nationale" détenue par le peuple (article 2, par. 1), le "pouvoir de l'Etat", défini par l'interdiction qui est faite de se l'approprier (article 2, par. 2), les "pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire" tels que définis à l'article 6 et les "autorités publiques"?

D'après ce projet de Constitution, les "autorités publiques" comprennent le Parlement, le Président de la République, le Conseil des ministres, l'administration publique et l'administration judiciaire. Le titre consacré à la Cour constitutionnelle est distinct de celui consacré aux autorités publiques, ce qui tendrait à faire penser que cet organe n'est pas une autorité publique. Il serait peut-être plus approprié d'instituer des critères normatifs visant à définir ces autorités publiques, ce qui permettrait de rationaliser la structure du Titre III en suivant le principe de la séparation des pouvoirs.

3. L'intitulé de l'article 59 définit le parlement comme "l'organe représentatif suprême du pouvoir législatif". Dans le contenu de l'article, toutefois, il apparaît comme "l'unique autorité législative de l'Etat". Se fondant sur le principe de la séparation des pouvoirs, il semblerait plus juste d'affirmer que le parlement est l'unique détenteur du pouvoir législatif. On constate d'ailleurs une autre contradiction, touchant au pouvoir législatif secondaire exercé par le gouvernement (article 105).

Le titre consacré au parlement comporte trois sections: "organisation et fonctionnement", "statut de membre du parlement" et "législation".

Un certain nombre des questions soulevées plus loin mériteraient un examen plus approfondi. L'une d'entre elles concerne la nature du parlement en tant qu'organe de l'Etat. Ce parlement doit-il être un organe permanent et, si tel est le cas, quel sera le statut de ses membres?

La question suivante concerne le mandat du parlement, et plus précisément la date de prise de fonction de ses membres (s'agissant d'une législature de quatre ans): cette prise de fonction doit-elle être considérée comme intervenant à la date à laquelle les élections ont été reconnues légales, à la date de la première réunion de l'assemblée ou, comme cela est généralement le cas en droit constitutionnel, le jour des élections? Il semblerait que ce projet de Constitution parte du présupposé que les élections sont illégales jusqu'à preuve du contraire, et non inversement (articles 64 et 77).

Etant donné l'importance de cette question et la suprématie reconnue à la Constitution, il convient d'examiner la possibilité d'y fixer de façon plus précise la durée du mandat du parlement. Même en cas d'adoption d'une loi organique au sens de l'article 61, par. 1, une disposition constitutionnelle semblerait garantir davantage de stabilité et de sécurité.

Ce projet de texte apporte une solution constitutionnelle intéressante au problème de la passation des pouvoirs de l'assemblée sortante à l'assemblée nouvellement élue (article 61, par. 4 et 5). Il est toutefois possible qu'à cette dernière corresponde une représentation politique nouvelle, et même différente, dont les priorités législatives seraient par conséquent elles-aussi différentes. Le programme d'action du nouveau gouvernement jouerait là aussi un rôle important puisqu'il pourrait s'inspirer d'un nouveau programme législatif. C'est pourquoi la disposition selon laquelle "les textes des propositions de loi figurant à l'ordre du jour du parlement sortant sont examinés par le parlement de la nouvelle législature" mériterait peut-être un examen plus approfondi.

Les dispositions concernant l'organisation interne du parlement (article 62) pourraient également être complétées par des dispositions relatives aux commissions parlementaires (permanentes et provisoires), et plus précisément à leurs fonctions, leurs compétences, leur mode de constitution et leurs règles de travail.

Les fonctions essentielles du parlement (article 65) doivent être étudiées de façon plus approfondie, à la fois à titre individuel et en comparaison avec les compétences du Président et du gouvernement et du pouvoir judiciaire. Il serait ainsi possible d'aboutir à une meilleure définition des fonctions législatives, exécutives et judiciaires du pouvoir de l'Etat et de préciser l'équilibre dans lequel elles s'inscrivent.

La section 2, consacrée au statut des membres du parlement, pourrait être complétée par des dispositions régissant l'éligibilité (à laquelle s'opposerait par exemple le fait d'avoir purgé une peine de prison ou d'être atteint d'un handicap psychique, etc.), la question d'un autre emploi (les députés doivent-ils conserver leur emploi précédent et selon quelles modalités, rémunération, etc.), ainsi que les raisons permettant de mettre fin au mandat d'un parlementaire et la façon d'y procéder.

L'essence du statut de membre du parlement réside dans l'indépendance de son mandat, tout mandat impératif étant considéré comme nul aux termes de l'article 67. Il s'agit là d'une disposition constitutionnelle usuelle que l'on retrouve dans toutes les doctrines et constitutions modernes; elle place de ce fait la Constitution de la République de Moldova sur un pied d'égalité avec tous les dispositifs contemporains similaires. La question de l'immunité des membres du parlement a également été traitée de façon appropriée. Cette immunité ne peut être levée que sous réserve du respect de deux conditions protégeant les droits des députés: il convient d'une part d'obtenir l'aval du parlement et, d'autre part, de permettre au parlementaire concerné de plaider sa cause devant le parlement (article 69, par. 3).

La section 3 du chapitre IV énumère les différentes catégories de lois et régit la procédure législative. Ces dispositions constitutionnelles ne permettent toutefois pas de répondre aux questions suivantes: un quorum est-il nécessaire au sein du parlement? Quelle différence y-a-t-il entre les deux lectures? Les lois non organiques et les autres lois sont-elles adoptées en première lecture? Quand le Président doit-il promulguer la loi et quand celle-ci doit-elle être publiée?

4. Le Président de la République est le chef de l'Etat et dispose de compétences importantes en ce qui concerne le pouvoir exécutif. Il est élu directement au suffrage universel. Les conditions d'éligibilité des candidats à la présidence de la République sont décrites à l'article 76, par. 2. D'autres restrictions existent-elles qui s'opposeraient à la présentation d'une telle candidature par des personnes ayant purgé des peines de prison, détentrices d'une double nationalité ou handicapées mentales? La date de l'élection présidentielle n'est pas précisée: celle-ci doit-elle se tenir après l'expiration du mandat ou avant que n'aient pris fin les quatre ans, que ce mandat soit parvenu à son terme naturel ou ait été prorogé. Autant d'éventualités qui ne sont pas prévues par l'article 89 consacré à la vacance de cette fonction.

La procédure permettant de relever le Président de ses fonctions est décrite à l'article 80. Toutefois, cette capacité conférée au parlement

d'approuver une proposition visant à destituer le Président risque de fragiliser l'institution présidentielle et de la faire davantage dépendre des forces parlementaires. Dans la Constitution bulgare, par exemple, c'est la Cour constitutionnelle qui décide de la question de savoir s'il existe des raisons suffisantes pour destituer le président lorsque celui-ci est accusé de haute trahison ou d'avoir violé la Constitution. Les différentes institutions bénéficient ainsi d'une plus grande indépendance.

Le mécanisme faisant participer à la désignation du gouvernement aussi bien le Président de la République que le parlement est fort intéressant (article 81).

Le Président de la République peut dissoudre le parlement dès lors qu'un cabinet n'a pu être formé dans les trente jours ou que les fonctions législatives du parlement sont bloquées pendant plus de trois mois. Cette possibilité reflète la recherche d'un mécanisme efficace régissant les relations entre le parlement et le gouvernement. Font toutefois défaut les dispositions constitutionnelles qui permettraient de répondre à la question de savoir quel gouvernement désigner après la dissolution du parlement et quel pouvoir lui conférer.

La promulgation des lois par le Président et son droit de veto soulèvent une autre question: les lois renvoyées par le Président doivent-elles être examinées selon la procédure habituelle et adoptées à la majorité simple, ou des dispositions spéciales s'appliquent-elles à l'adoption d'une telle législation?

Ce projet de Constitution introduit également la pratique du contreseing par le premier ministre (article 93, par. 2), ce qui renforce encore le principe de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs.

5. Le gouvernement, qui applique la politique intérieure et étrangère de l'Etat et contrôle l'administration publique (article 94, par. 1), représente de toute évidence une composante du pouvoir exécutif. Le projet de Constitution décrit sa structure, son fonctionnement, les conditions d'incompatibilité qui s'y attachent et la façon dont il est mis fin au mandat de ses membres. Une plus grande stabilité pourrait sans doute être assurée si l'article 98, qui régit la démission des membres du Cabinet, comportait des dispositions plus détaillées et décrivait clairement tous les cas envisageables.

L'expression d'un vote de défiance pourrait également être traitée de façon plus détaillée. Un tel vote peut-il être recherché uniquement au titre du programme général du gouvernement, ou pour une action particulière, ou encore en une occasion concrète? Un vote de défiance peut-il être recherché à l'encontre d'un ministre pris individuellement, uniquement à l'encontre du premier ministre ou à l'encontre de l'ensemble du gouvernement? Le gouvernement ou le premier ministre peuvent-ils demander un vote de confiance? Pourrait-on fixer un délai durant lequel un vote de défiance ne pourrait être recherché une seconde fois sur la même question? Une telle disposition éviterait en effet un recours abusif à cette procédure sur un même problème et durant un intervalle de temps réduit.

Le contrôle parlementaire (article 103) sous forme de questions et d'interpellations pourrait aussi bien figurer au chapitre traitant du parlement. Mais, outre ces deux formes de contrôle parlementaire, il en existe d'autres, telles que les auditions, les enquêtes parlementaires, etc, lesquelles pourraient figurer dans les textes constitutionnels.

6. Le pouvoir judiciaire comprend les autorités judiciaires proprement dites, les services du procureur général et le Conseil supérieur de la magistrature. Ce pouvoir fait l'objet du chapitre IX du projet de Constitution, qui en décrit les principes d'organisation et de fonctionnement. Cette Constitution reprend les principes généralement retenus à cet égard, tels que l'exercice de la justice au nom de la loi, l'indépendance des juges, l'interdiction d'instituer des tribunaux d'exception, la publicité des audiences des tribunaux, etc.

Un certain nombre de lacunes semblent toutefois caractériser l'organisation des institutions judiciaires et du ministère public. Pourquoi existe-t-il une différence entre le mandat des juges et celui des représentants du ministère public? Les premiers occupent leur fonction de façon permanente, alors que les seconds sont nommés pour une période de cinq ans. La structure des services du ministère public correspond-elle à celle des institutions judiciaires?

Le droit à disposer d'un avocat constitue un élément important pour assurer le respect de la justice. Dans le projet de Constitution, cette question est abordée dans le cadre du chapitre consacré aux "droits et libertés fondamentaux"; l'article 25, par. 3 ne précise pas le moment à partir duquel l'accusé a droit à un avocat; durant la détention, au moment de l'inculpation ou durant le procès?

En conclusion de cette analyse des aspects institutionnels du projet de Constitution de la République de Moldova, nous pouvons considérer ce document comme une base appropriée, moderne et scientifiquement élaborée pour la mise en place d'une Constitution démocratique. Un certain nombre des questions qui viennent d'être soulevées devront, en même temps que celles susceptibles de se poser lors de l'analyse du reste de ce projet, être encore examinées dans le cadre de futurs travaux consacrés à ce texte, mais également à l'occasion de l'élaboration de diverses lois constitutionnelles et organiques.