



Strasbourg, le 11 octobre 1999

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

Diffusion restreinte
CDL (99) 52 rév.
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 du Conseil de l'Europe de suivre les développements constitutionnels en République de Moldova. Le 25 mai la Commission a été saisie de la question d'une révision constitutionnelle par le Parlement de la Moldova.

Le 1er juillet 1999, suite au référendum consultatif du 23 mai 1999 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 et 19 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'une part et du Parlement d'autre part 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 avant-projet d'avis porte sur le projet de modification à la constitution, proposé par la Commission constitutionnelle. Le texte a été présenté à la Commission de Venise le 6 octobre 1999. Les rapporteurs notent avec satisfaction que ce projet prend en compte un nombre important des recommandations faites par la délégation de la Commission de Venise lors de sa visite en Moldova en septembre¹.

La Commission de Venise a reçu en deux mois trois versions des modifications comportant à chaque fois des amendements importants. La dernière version n'a été reçue que le 6 octobre. Ceci a rendu le travail des rapporteurs particulièrement difficile et le présent avant-projet ne peut être qu'un texte préliminaire.

I. La constitution en vigueur

Le projet de loi visant à renforcer les pouvoirs du Président, une brève description de la position du Président dans la constitution en vigueur semble indiquée. Dans la constitution actuelle, le Président est élu au suffrage universel pour une durée de quatre ans (article 80 de la Constitution). S'il propose au Parlement un candidat à la fonction de Premier ministre et nomme le gouvernement, ce dernier doit obtenir la confiance du Parlement (article 82 §1). Il ne peut révoquer les membres du gouvernement que sur proposition du Premier ministre (article 82 §2). 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 (article 85). Il peut organiser un référendum (article 88 (f)). Les pouvoirs du Président sont donc actuellement assez 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

¹ *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 avis séparé (Doc. CDL (99) 30).*

par la Cour Suprême; suspension en cas de violation de la Constitution (articles 89, 90)).

II. Projet de la révision

1. Article 59 : L'avocat du peuple

1.1 Le projet actuel de révision 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 d'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.

1.2 L'article 59 §2 prévoit que l'organisation, la compétence et l'activité de cette institution sont établis par une loi organique. Il est important pour que l'Avocat du Peuple devienne une véritable institution de contrôle, que le texte de cette loi prévoit trois éléments principaux :

- L'élection par le Parlement à travers d'une majorité qualifiée, par exemple de 3/5 des députés. Cela contribue à assurer l'indépendance de l'institution à l'égard du pouvoir exécutif.
- Le pouvoir de surveiller et de contrôler directement les administrations publiques. Ceci détermine le domaine d'intervention en défense des droits des citoyens.
- La présentation d'un rapport annuel au Parlement. Ceci garantit la publicité et la discussion politique des résultats de l'activité de l'ombudsman.

2. Articles 60 à 73 : le Parlement

2.1 Les rapporteurs notent que dans le projet de modifications de la Constitution, soumis à l'examen de la Commission de Venise par la Commission constitutionnelle nationale, le nombre de parlementaires n'est pas réduit comme le prévoyaient les projets précédents (de 101 à 70). D'après le projet actuel de révision les élections se déroulent à la base d'un système électoral mixte (et non plus sur la base d'un système uniquement majoritaire) : 70 députés sont élus dans des circonscriptions électorales uninominales et 31 députés – dans des circonscriptions électorales plurinominales (article 61). Ces modifications semblent traduire une certaine volonté de compromis avec la position du Parlement.

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 ce droit peut se transformer en une obligation. Si le Parlement refuse au moins deux votes de confiance pour la déclaration de la politique générale ou s'il refuse deux fois l'engagement de la responsabilité du gouvernement au cours d'une année, le Président peut dissoudre le Parlement par décret, en cas d'avis positif de la Cour constitutionnelle, dans l'hypothèse où le Parlement ne serait pas dissout de lui-même (article 85 du projet, voir également ci-dessous).

2.3 Les rapporteurs se félicitent, que le projet actuel garde la disposition sur l'immunité parlementaire abrogée dans le projet précédent (article 70). Elle représente une des garanties importantes de l'indépendance du Parlement.

2.4 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 ».

2.5 L'article 73 nouveau restreint l'initiative législative aux députés, au gouvernement et aux citoyens, en excluant le Président de la République. On ne peut qu'approuver cette modification.

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, du Parlement ou des citoyens. Il faudrait concrétiser le nombre de citoyens électeurs qui peuvent solliciter un référendum. La Constitution, norme fondamentale de l'Etat, doit préciser si elle est favorable à faciliter cet instrument de participation ou bien si elle l'accepte avec prudence.

3.2 Si le référendum consultatif ne suscite pas de remarques, il n'en va pas de même dans les deux autres cas.

3.3 Le nouvel article 75 donne au Président la possibilité de soumettre directement au peuple des propositions d'amendements constitutionnels sans l'accord du Parlement. Il peut donc s'appuyer sur le peuple pour aller à l'encontre de la volonté du Parlement. Dans ce cas l'équilibre entre les pouvoirs est définitivement rompu au profit du Président.

3.4 Le projet prévoit en outre qu'un texte issu d'une révision référendaire ne peut être modifié que par la même procédure (par.4). L'introduction de 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. Il faudrait au moins supprimer cette caractéristique et préciser que le contrôle de constitutionnalité de ces lois par la Cour constitutionnelle est possible, voire organiser un contrôle a priori.

3.5 Pour le référendum constitutionnel il se pose en outre le problème des relations entre le nouvel article 75 et la procédure pour l'amendement de la Constitution telle qu'elle figure aux articles 141 – 143 de la Constitution. Cette dernière procédure comporte un certain nombre de garanties (avis de la Cour constitutionnelle, majorité de deux tiers au Parlement). L'article 142 fixe encore des limites spécifiques à la révision constitutionnelle qui doivent s'appliquer dans le cadre d'un référendum constitutionnel. Le Président doit 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).

4 Article 77 : le rôle du président de la République

L'article 77 (nouvelle version) est caractérisé 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, 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 §4, 88 a), b), c), e), g), 96 et 101, il y a un important renforcement des pouvoirs du Président dans le 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 – sont 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 pouvoir du Président d'approuver la déclaration de la politique générale par décret (par. 3) pose problème.

5.2 Le rôle réservé à la Cour constitutionnelle par le paragraphe 3 de l'article 82 en tant qu'arbitre entre le Président et le Parlement ne semble pas être le sien car ce type des différends sont de nature plutôt politique que juridique. Cette observation s'applique également à un certain nombre d'autres articles du projet.

5.3 Cet article (par. 4) établit la double responsabilité du gouvernement devant le Président et le Parlement ce qui change l'équilibre des pouvoirs. L'adoption de ce paragraphe déséquilibre profondément les pouvoirs au profit du Président.

5.4 La responsabilité politique du Gouvernement et surtout la responsabilité personnelle des membres du Gouvernement devant le Président risque nuire à la solidarité gouvernementale (par. 4) et donnent à ce dernier, surtout au Premier Ministre, une position tout à fait subordonnée.

5.5 La disposition sur la révocation de fonction des membres du Gouvernement et leur nomination à propre initiative du Président prévue par le par. 5, n'est pas claire et en tout état de cause critiquable.

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 le Parlement en cas d'avis positif de la Cour constitutionnelle. Cette procédure déjà présente dans la constitution actuelle est très particulière et peut être employée pour contraindre le Parlement à voter une loi (al. 1).

- En cas de refus d'au moins deux sollicitations du vote de confiance pour la déclaration de la politique générale du gouvernement par le Parlement, le Président peut, ayant reçu l'avis de la Cour constitutionnelle, dissoudre le Parlement en conformité avec l'article 82 (alinéa 3) et l'article 106 (alinéa 4) (82. Al.3).

- 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). (Voir aussi ci-dessous).

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 tel que le pouvoir de dissolution, 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 en indiquant 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 «ordonnances d'urgence» qui entrent en vigueur dès leur dépôt pour approbation au Parlement. Il faudrait prévoir les matières qui resteraient exceptées des «ordonnances d'urgence» et préciser la procédure par laquelle le Parlement devrait intervenir obligatoirement pour approuver les «ordonnances d'urgence»*.

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 dans les 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).

12 Article 114 et 115 Le Parquet

Le projet de révision constitutionnelle prévoit la nomination du Procureur Général par le Président (jusqu'à présent par le Parlement, article 125 §1 de la Constitution). Il serait souhaitable de ne pas laisser un libre choix au Président mais de prévoir un avis du Conseil Supérieur de la Magistrature ou une proposition du Parlement. Par contre, il est une innovation particulièrement heureuse que le projet exige une intervention du Conseil Supérieur de la Magistrature pour la nomination des autres procureurs.

13. Article 117 : Les instances judiciaires

13.1 L'indépendance des juges est-elle réellement garantie dans la mesure où la nomination des présidents et de vice-présidents des instances judiciaires est effectuée par le Président et où le Président a la main mise sur ces mêmes personnes 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 ne pas les nommer à nouveau 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 ainsi que 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 que leur mandat ne doit pas être d'une durée anormalement brève**. L'introduction d'une durée de mandat semble

* *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.*

** *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*

d'autant plus douteuse que jusqu'à présent ces juges soient nommés jusqu'à l'âge de leur retraite, un système parfaitement compatible avec leur indépendance.

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.

III Conclusion

1. 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 Moldova de tradition bien marquée d'indépendance du judiciaire.

2. 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 et avec l'introduction de la responsabilité individuelle des Ministres vis-à-vis du Président, le gouvernement perdrait totalement son autonomie.

3. Enfin, pour la Commission de Venise il paraît évident que toute réforme constitutionnelle devra respecter les dispositions de la Constitution en vigueur relatives à une révision constitutionnelle, y compris l'obtention d'un avis de la Cour constitutionnelle (article 141 §2) et l'adoption à la majorité de deux tiers des membres du Parlement.

4. La Commission de Venise souligne d'ailleurs que toute réforme constitutionnelle devrait faire l'objet d'un large consensus entre les différentes branches du pouvoir en république de Moldova afin d'éviter une polarisation de la société moldave.

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.