



Strasbourg, le 29 novembre 1999

<cdl\doc\1999\cdl\72.f>

CDL (99) 72

Or. fr.

096 / 99

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

(COMMISSION DE VENISE)

RAPPORT INTERIMAIRE

**SUR LA REFORME CONSTITUTIONNELLE
EN REPUBLIQUE DE MOLDOVA**

établi par :

M. Serhiy HOLOVATY (Membre, Ukraine)
M. Giorgio MALINVERNI (Membre, Suisse)
M. Vital MOREIRA (Membre, Portugal)
M. Kaarlo TUORI (Membre, Finlande)
Mme Florence BENOÎT-ROHMER (Expert, France)
M. Joan VINTRO (Expert, Espagne)

Adopté le 10 décembre 1999

Introduction

1. En avril 1999, la Commission du suivi du respect des engagements pris par les Etats membres, de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, a décidé de charger la Commission de Venise de suivre les développements constitutionnels en République de Moldova. Cette décision a été communiquée à la Commission de Venise par la lettre du 3 mai 1999. Par ailleurs, le 25 mai 1999, la Commission a également été saisie de la question de la réforme constitutionnelle par le Parlement de Moldova. Ce dernier a soumis à la Commission de Venise un projet de révision constitutionnelle élaboré par 39 députés du Parlement.
2. Ce projet a fait l'objet d'une discussion préliminaire lors de la réunion plénière de la Commission de Venise les 16 - 18 juin 1999, sur la base d'un Rapport de M. Moreira (CDL (99) 32 rev.). Le Rapporteur de la Commission estimait que la proposition des 39 parlementaires était en conformité avec les standards démocratiques européens.
3. Le 1er juillet 1999, suite au référendum consultatif sur la modification éventuelle de la Constitution, le Président de la République de Moldova, M. P. Lucinschi, a signé un décret instituant une Commission nationale chargée d'élaborer un projet de loi pour modifier la Constitution de la République de Moldova (Commission constitutionnelle).
4. Depuis septembre 1999, la Commission de Venise a établi une coopération avec la Commission constitutionnelle de Moldova, chargée par le Président de la République d'élaborer un projet de réforme constitutionnelle. Une délégation de la Commission de Venise s'est rendue à Cishinau les 18 et 19 septembre 1999 pour un échange de vues avec la Commission constitutionnelle ainsi qu'avec le Parlement. Cette première rencontre a été suivie de deux réunions de travail : à Venise le 18 octobre et à Strasbourg le 5 novembre 1999¹, auxquelles des représentants de la Commission constitutionnelle et du Parlement moldave ont participé.
5. Dans le cadre de cette coopération, un certain nombre de points du projet de réforme, qui avaient fait l'objet de critiques, a été modifié par les autorités moldaves, en tenant compte des recommandations des experts de la Commission de Venise. Cela concerne, notamment, les pouvoirs budgétaires du Parlement et des dispositions qui auraient pu mettre en cause l'indépendance de la justice.
6. Cependant, de l'avis de la Commission, le projet contient encore, à ce jour, un certain nombre d'éléments qui ne permettent pas d'affirmer qu'il est conforme aux standards démocratiques européens².
7. Le présent avis porte sur les projets de loi modifiant la Constitution en vigueur, préparés par la Commission constitutionnelle et présentés à la Commission de Venise lors de sa visite en Moldova le 18 septembre 1999, ainsi que sur le projet des modifications proposé par 39 députés du Parlement moldave en avril 1999.

¹ Dans un laps de temps de deux mois, la Commission constitutionnelle a présenté à la Commission de Venise 4 variantes du projet de modifications constitutionnelles, qui visaient toutes à établir en Moldova un régime présidentiel.

² La Commission constitutionnelle a informé la Commission de Venise par la note informative du 19 novembre 1999 (doc. CDL (99) 73), que les articles 72, 73 (2) et 82 (3) ont subi des changements suite aux observations des experts. L'article 73 (2) a subi une modification (voir ci-dessous). Les modifications des articles 72 et 82 (3) ne permettent pas parler des changements substantiels.

I. La procédure de modification de la Constitution de la République de Moldova

8. L'Assemblée Parlementaire a demandé à la Commission de Venise de suivre les développements constitutionnels dans la République de Moldova, au moment où le Président de la République organisait un référendum consultatif portant sur l'introduction en Moldova d'un régime présidentiel. Le processus de réforme constitutionnelle était alors à ses débuts et la procédure à suivre n'était pas claire ; ce manque de clarté persiste.

9. Le Président de la République considérait qu'en vertu des articles 75 et 88 de la Constitution, il pouvait faire usage de son droit de soumettre une question d'intérêt national, en l'espèce, la modification de la Constitution, au référendum. Cette interprétation semblait toutefois déroger aux dispositions de la Constitution en vigueur relatives à la révision constitutionnelle. En effet, l'article 143 alinéa 1 de la Constitution dispose : « *Le Parlement a le droit d'adopter une loi concernant la modification de la Constitution 6 mois au moins après la date de présentation du projet. La loi est adoptée à la majorité des voix de deux tiers du nombre des députés* ».

10. Le 3 novembre 1999 la Cour constitutionnelle a rendu un arrêt portant interprétation des articles 75, 141 alinéa 2, et 143 de la Constitution. La Cour a confirmé que toute modification constitutionnelle doit suivre la procédure prévue par les articles 141 et 143 de la Constitution³.

II. Le projet de loi sur la révision constitutionnelle de la République de Moldova présenté par la Commission constitutionnelle le 29 octobre 1999.

11. Le projet présenté par la Commission constitutionnelle de Moldova le 29 octobre 1999 vise à instaurer un régime présidentiel.

12. Il y a lieu de noter d'emblée qu'il s'agit de la quatrième variante du projet étudié par la Commission de Venise. En effet, depuis septembre 1999, la Commission constitutionnelle a étroitement coopéré avec la Commission de Venise, plusieurs rencontres ayant été organisées entre les auteurs du projet et les experts de la Commission. Plusieurs observations préliminaires formulées par les experts de la Commission ont été prises en compte par les auteurs du projet de réforme, et la Commission s'en félicite. Cependant, plusieurs points problématiques identifiés par les experts dès le début de la coopération figurent toujours dans le texte du projet de réforme constitutionnelle.

13. Tout en soulignant sa position constante selon laquelle le choix de la forme du gouvernement est un droit du peuple souverain de la Moldova, la Commission de Venise considère que le système proposé par le texte de 29 octobre 1999 constitue un mélange de différents systèmes présidentiels et semi-présidentiels existant dans les pays démocratiques qui risque de créer des conflits entre les pouvoirs du Président, du Gouvernement et du Parlement et de nuire au principe de la séparation des pouvoirs.

³ Le texte intégral de la décision figure à l'annexe I au présent avis.

A. Commentaires généraux

14. Le projet en question institue un régime présidentiel de manière plus claire que les textes précédents. Le Président est le chef du pouvoir exécutif, le Gouvernement étant une sorte de collaborateur du Président (Articles 82, 83); le Parlement ne peut pas être dissout (Article 85 étant exclu du texte de projet); le domaine des différents types de loi est établi et l'approbation de celles-ci appartient au Parlement (Article 72); les normes adoptées par le Gouvernement avec force de loi à l'intérieur du «domaine de la loi» (voir paragraphe 20 ci-dessous) doivent être autorisées par le Parlement. La Commission note avec satisfaction l'introduction de l'institution indépendante de l'Avocat du Peuple (Article 59) et le maintien du pouvoir budgétaire du Parlement (Article 72 alinéa «l»).

15. Lors des échanges de vue entre les experts de la Commission de Venise et les représentants de la Commission constitutionnelle, ces derniers ont affirmé à plusieurs reprises que le but de la modification de la Constitution actuelle consiste à transformer le régime semi-présidentiel de la Constitution en vigueur en régime présidentiel. D'après la Commission constitutionnelle, une réforme dans ce sens est imposée à la suite du référendum consultatif du 23 mai 1999, le peuple ayant exprimé, lors de ce référendum, un avis favorable au renforcement des pouvoirs du Président.

16. La Commission observe que, par rapport au système présidentiel classique tel qu'il existe par exemple aux Etats Unis, le projet de la Commission constitutionnelle présente des différences substantielles : recours au référendum sur l'initiative du Président (Article 75); implication limitée du Parlement dans le domaine des traités et de la politique extérieure et dans la nomination de certains hauts fonctionnaires (Articles 66 et 88); engagement de la responsabilité politique du Gouvernement à l'initiative exclusive de celui-ci (voir point 18). De plus, la procédure d'engagement de la responsabilité du Gouvernement associée à l'approbation d'un projet de loi peut limiter considérablement le pouvoir législatif du Parlement (Article 106). Toutes ces différences montrent que le projet en cause instaure un régime présidentiel particulièrement fort.

B. Observations sur les dispositions particulières du projet

17. L'article 61 portant sur l'élection des membres du Parlement est modifié dans le sens de l'instauration d'un système électoral mixte. Ce dernier est pratiqué par plusieurs Etats démocratiques et sur le plan formel ce point ne pose aucun problème. Cependant, afin de mieux garantir le pluralisme politique au sein du Parlement on devrait préciser que l'élection de 31 députés dans les circonscriptions plurinominales se fera à la proportionnelle.

18. L'article 72 alinéa 6 du projet autorise le Parlement à adopter une motion de censure contre le Gouvernement. Toutefois, il est à noter que le Parlement ne peut pas procéder de la sorte de sa propre initiative. La responsabilité du Gouvernement ne peut être engagée que par celui-ci (article 106 alinéa 1 du projet) et, si le Parlement n'approuve pas le programme ou le projet de loi proposé par le Gouvernement et adopte une motion de censure, le Premier Ministre est obligé de présenter la démission du Gouvernement (alinéa 2 (b)). Or, confier au seul exécutif la possibilité d'engager sa propre responsabilité devant le Parlement semble s'écarter de la pratique constitutionnelle des Etats européens démocratiques.

19. Dans ce même contexte, un autre problème se présente – celui de nomination du Premier Ministre et du Gouvernement. En vertu de l'article 82 alinéa 1 du projet, le Président nomme le Premier Ministre après avoir consulté la majorité parlementaire. Le même article dispose que les membres du Gouvernement sont nommés par le Président sur proposition du Premier Ministre (alinéas 1 et 4). Aucune disposition n'impose que ce dernier représente la majorité parlementaire et, par conséquent, le Gouvernement peut ne pas avoir d'appui réel sur les forces politiques du Parlement. Le Gouvernement apparaît comme un organe soumis exclusivement au Président et entièrement responsable devant lui en vertu de l'article 82 alinéa 3, sauf dans le cas où il se déciderait à engager sa responsabilité devant le Parlement. Il est évident qu'il n'y a aucun lien entre l'action législative du Parlement et le pouvoir exécutif du gouvernement.

20. Le nouveau projet, à son article 72 alinéa 3, établit une liste des domaines qui font l'objet de la loi. Il s'agit d'une pratique peu courante dans les régimes constitutionnels modernes. En principe le Parlement, sauf dans les cas exceptionnels définis par la Constitution (par exemple, dans le cadre de la procédure de délégation législative), est le seul pouvoir législatif et a, par conséquent, le pouvoir de légiférer dans tous les domaines. La liste des domaines de la loi est de nature à limiter ce pouvoir, ce qui ne semble guère justifié.

21. Toutes les forces politiques en Moldova semblent s'accorder sur le fait que la réforme constitutionnelle devrait viser le renforcement du pouvoir exécutif. L'introduction d'un rôle plus efficace de l'exécutif dans la production d'actes normatifs de l'Etat répond à des critères de rationalisation acceptés par plusieurs démocraties contemporaines. Il est normal que l'exécutif demande la procédure d'urgence et qu'il établisse des priorités pour ses projets. Le système français, par exemple, va très loin dans ce sens, puisque l'article 48 de la Constitution française donne au Gouvernement le pouvoir de fixer l'ordre du jour, l'article 44 de la Constitution française prévoit la formule du vote bloqué et l'article 49 permet d'engager la responsabilité du Gouvernement sur un projet de loi et si l'Assemblée ne vote pas une motion de censure du Gouvernement, la loi est approuvée sans vote. Toutefois, si l'Assemblée Nationale française s'oppose à la politique du Gouvernement, elle peut à tout moment et de sa propre initiative voter une motion de censure contre le Gouvernement. Cela assure un fonctionnement démocratique des institutions car le système prévoit des contrôles et des contre-pouvoirs. Or, la Commission constate que le texte du projet de la Commission constitutionnelle n'offre pas de tels contrôles et contre-pouvoirs.

22. Par ailleurs, l'absence des contrôles et contre-pouvoirs dans le projet joue aussi dans l'autre sens. D'après les propositions de la Commission constitutionnelle (l'exclusion de l'article 85 «La dissolution du Parlement» de la Constitution en vigueur) l'exécutif ne dispose plus d'aucun moyen pour réagir à la motion de censure en l'absence du droit de dissolution du Parlement.

23. L'article 73 alinéa 2 sur l'initiative législative, qui dispose que les propositions législatives des députés sont incluses dans l'ordre du jour du Parlement avec l'approbation du Gouvernement est contraire au principe de l'indépendance du pouvoir législatif. Même si le processus d'élaboration des lois par le Parlement est long et si le Gouvernement veut limiter la discussion des propositions législatives qui ne visent pas les problèmes de premier ordre, les restrictions au droit du Parlement de légiférer librement ne peuvent pas être imposées par l'exécutif⁴. Certes, certains pays connaissent des pratiques selon lesquelles le Gouvernement peut

⁴ D'après les informations reçues par la Commission de Venise récemment, la dernière version de l'article 73 (2) a été modifié dans le sens qu'uniquement "les propositions des députés qui entraînent la majoration

obtenir le pouvoir de légiférer dans un certain nombre de domaines bien définis par le Parlement pour répondre rapidement aux situations qui nécessitent une intervention immédiate. Par exemple, d'après l'article 38 de la Constitution française, «*le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi*», mais le Parlement garde le contrôle sur ce processus à travers un mécanisme qui consiste en ce que ces ordonnances deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. Un autre élément qui contribue à l'équilibre des pouvoirs entre le Parlement et le Gouvernement est le fait que le gouvernement français soit issu de la majorité parlementaire et, par conséquent, dispose d'un lien assez fort avec la majorité au Parlement (ce qui contribue incontestablement à l'examen plus rapide par le Parlement des lois considérées comme prioritaires par le Gouvernement). Or, comme exposé ci-dessus (par. 18) tel n'est pas le cas dans le régime que le projet de la Commission constitutionnelle vise à instituer.

24. L'article 75 du projet relatif au référendum risque aussi de porter atteinte au pouvoir du Parlement de légiférer. D'après cet article, il y a trois types de référendum : constitutionnel, législatif et consultatif. Le droit d'initier les référendums appartient aux citoyens, au Parlement et au Président de la République. Alinéa 2 du projet donne le droit de proclamer le référendum au Parlement et au Président. Dans ces conditions, quand le Gouvernement, qui, selon le système préconisé par le projet, n'est responsable que devant le Président (sauf le cas où il engage lui-même sa responsabilité devant le Parlement), n'arrive pas à obliger le Parlement à adopter une loi, il peut demander au Président de la faire approuver par vote populaire. A cet égard il y a lieu de rappeler que toute loi adoptée lors d'un référendum ne peut être modifiée que par la même voie (alinéa 4 du projet). La Commission de Venise considère que le référendum est un instrument très démocratique utilisé par beaucoup des démocraties européennes, mais dans le texte du projet présenté pour son examen, et compte tenu des autres dispositions de la loi sur modification constitutionnelle, cette norme instaurant une forme de démocratie référendaire préoccupe la Commission. On peut en effet se demander si un tel système permettant à l'exécutif de soustraire le processus législatif au Parlement ne porte pas une atteinte majeure au principe de séparation des pouvoirs.

25. En adoptant la position décrite ci-dessus (notamment aux par. 23 et 24), la Commission ne met aucunement en doute la possibilité pour l'exécutif de produire des normes, ce qui est souvent nécessaire et fréquent. Il est cependant utile, dans un régime démocratique respectueux de la séparation des pouvoirs, de laisser toujours à l'organe législatif le pouvoir de contrôler la production normative et de décider de l'étendue des compétences législatives de l'exécutif. Les restrictions de la fonction normative du Président et de l'exécutif en général dans les régimes présidentiels (*executive orders*, etc.) est une manifestation de ce principe.

26. Le chapitre sur le pouvoir judiciaire du projet de la Commission constitutionnelle ne suscite pas des critiques. Cependant, l'article 88 point «m» donne au Président le droit de conférer des grades supérieurs de classification aux juges. Il serait plus prudent de confier ce droit au Conseil Supérieur de Magistrature pour éviter tout risque d'influence de l'exécutif sur les juges.

ou la réduction des ressources financières du budget sont incluses dans l'ordre de jour du Parlement avec l'approbation du Gouvernement". Ce changement est positif.

III. Le projet proposé par 39 membres du Parlement de la République de Moldova.

1

27. Le projet de réforme constitutionnelle présenté par trente-neuf parlementaires vise à renforcer la position du pouvoir exécutif. Les changements envisagés sont au nombre de quatre:

i. le gouvernement a le pouvoir d'établir l'ordre de priorité des débats du parlement pour l'examen de ses projets de loi ou d'autres projets de textes soumis au parlement et qui revêtent un intérêt pour lui, de même qu'il peut décider de demander l'examen de ces projets en vertu d'une procédure d'urgence (article 74 de la Constitution);

ii. le gouvernement peut engager sa responsabilité devant le parlement sur présentation d'un programme politique, sur une déclaration de politique générale ou, surtout, sur des projets de loi déterminés, qui sont considérés comme adoptés, à moins que le parlement n'adopte une motion de censure (article 106.1);

iii. le gouvernement peut légiférer par voie d'ordonnances, à condition qu'il obtienne au préalable du parlement une délégation de compétence législative (article 106.2);

iv. enfin, le parlement ne peut adopter aucun acte législatif impliquant une augmentation des dépenses ou une baisse des recettes budgétaires sans avoir obtenu l'approbation du gouvernement.

28. Toutes les modifications constitutionnelles proposées s'inspirent des constitutions démocratiques européennes, et plus spécialement de la Constitution française de 1958. Ce fait ne nous dispense pas pour autant d'étudier chacune des modifications proposées.

2

29. Le pouvoir reconnu au gouvernement d'établir l'ordre du jour du parlement en fonction des projets qu'il souhaite voir examinés en priorité est repris de l'article 48 de la Constitution française. Cet article stipule que l'ordre du jour des deux chambres du parlement donne priorité, en fonction des préférences du gouvernement, aux projets présentés par celui-ci ou aux propositions de loi présentées par des membres du parlement et acceptées par le gouvernement.

30. Il n'y a aucune raison de voir dans ce privilège accordé au pouvoir exécutif une entorse aux règles essentielles de la démocratie parlementaire. Il est, bien entendu, nécessaire que des dispositions soient prises pour éviter que cette prérogative de l'exécutif n'ôte au parlement toute autonomie dans l'établissement de son ordre du jour et l'examen des initiatives législatives autres que celles présentées ou soutenues par le pouvoir exécutif, notamment celles émanant des partis d'opposition. Cette précaution mise à part, il faut accepter que le gouvernement, qui a reçu l'investiture du parlement, ait le droit de recourir aux moyens qu'il estime nécessaires pour mettre en œuvre son programme législatif.

3

31. Le nouvel article 106.1 s'inspire, lui aussi, de la Constitution française (article 49, paragraphes 1 et 3). En vertu de cet article, le gouvernement peut décider d'engager sa

responsabilité politique devant le parlement sur un programme ou une déclaration politique, ou encore sur un projet de loi donné. Dans ce cas, ces documents sont considérés comme adoptés par le parlement, à moins qu'une motion de censure à l'encontre du gouvernement ne soit proposée et approuvée par un nombre déterminé de députés.

32. Cette disposition présente une double caractéristique: elle constitue en premier lieu un vote de confiance implicite en faveur du gouvernement, dans la mesure où, sans qu'il soit véritablement procédé à un vote de confiance, cette dernière est accordée du simple fait que le gouvernement n'est pas sanctionné par une motion de censure. Deuxièmement, ce vote de confiance «en creux» peut entraîner l'approbation automatique d'un projet de loi sans réel examen et vote de celui-ci par le parlement. Cette procédure offre au gouvernement un moyen expéditif de faire passer en force un texte de loi qui risquerait, sans cela, d'être désapprouvé par le parlement.

33. Il n'est pas difficile de soulever quelques objections à l'encontre de cette règle, qui permet au gouvernement de faire adopter des lois importantes sans avoir à obtenir l'approbation explicite de la représentation nationale. Nous touchons peut-être là aux limites mêmes des prérogatives parlementaires dans une démocratie représentative. Mais ces objections ne doivent pas être surestimées. La pratique française montre que cette procédure ne sacrifie pas de manière insupportable les privilèges du parlement.

4

34. La délégation de compétences législatives au gouvernement est de nos jours une caractéristique très courante des démocraties parlementaires.

35. Deux grandes méthodes s'offrent au gouvernement pour légiférer. La première repose sur la délégation de pouvoirs législatifs par le parlement, sur un sujet déterminé et pour une durée limitée; dans ce cas, il n'est généralement pas nécessaire que le parlement ratifie les mesures législatives arrêtées par le gouvernement. Le deuxième cas de figure dans lequel le gouvernement peut être amené à légiférer est constitué par les situations d'urgence, pour lesquelles aucune délégation préalable n'a été accordée; dans ce cas, l'approbation du parlement est requise à bref délai. Cette dernière solution a notamment été retenue par les constitutions italienne et espagnole.

36. Le projet moldave est très prudent. Pour qu'une délégation de pouvoirs législatifs soit accordée, il faut:

i. que le gouvernement en fasse la demande dans le but d'appliquer son programme (qu'il soumet au parlement lors de sa nomination);

ii. qu'elle soit approuvée au moyen d'une loi organique adoptée par le parlement, c'est-à-dire d'une loi adoptée conformément à la procédure spécifique prévue à l'article 74.1 de la Constitution, laquelle requiert un double vote à la majorité des membres du parlement;

iii. que le domaine dans lequel le gouvernement souhaite légiférer par «ordonnance» soit dûment identifié, de même que la durée pendant laquelle il dispose de cette compétence législative déléguée;

iv. que les ordonnances prises par le gouvernement soient ensuite ratifiées par le parlement.

37. Cette proposition reprend, elle aussi, la Constitution française (article 38). Il ne faut toutefois pas oublier que cette dernière établit une séparation entre le domaine de la loi (article 34), qui relève du parlement, et le domaine réglementaire (article 37), pour lequel le gouvernement dispose en propre d'un réel pouvoir normatif, sans avoir à obtenir délégation du parlement. A l'inverse, le parlement n'est pas autorisé à intervenir dans le domaine relevant du pouvoir réglementaire du gouvernement. Ce n'est pas le cas en Moldova – où le gouvernement ne dispose pas de tels pouvoirs «paralégislatifs» – les compétences réglementaires de l'exécutif ne pouvant s'exercer qu'aux fins d'application des lois votées par le parlement. En Moldova, aucune question n'échappe au domaine de la loi, lequel relève du parlement. Le libellé de l'amendement constitutionnel proposé devrait donc être modifié pour prendre en compte le contexte constitutionnel différent dans lequel il s'inscrit.

5

38. L'interdiction faite au parlement d'adopter des lois susceptibles d'entraîner une augmentation des dépenses ou une baisse des recettes de l'Etat est également très fréquente, de nos jours, dans les constitutions des démocraties parlementaires. On trouve, par exemple, des dispositions constitutionnelles de cette nature dans la Loi fondamentale allemande de 1949 (article 113) ou dans la Constitution espagnole de 1978 (article 134.6). Mais la source directe du projet moldave est, une fois de plus, le texte de la Constitution française (article 40). Cette limitation des prérogatives législatives du parlement n'est pas incompatible avec la démocratie parlementaire. Elle peut s'avérer nécessaire pour permettre au gouvernement de mettre en œuvre sa politique, notamment dans un contexte de restriction budgétaire. Il n'y a aucune raison de condamner cette solution.

6

39. L'objectif des amendements constitutionnels proposés en Moldova est, de l'aveu même de leurs promoteurs, de renforcer la position du pouvoir exécutif dans le système institutionnel du pays.

40. Un exécutif fort ne nuit pas nécessairement à la démocratie parlementaire. La véritable menace pour la démocratie parlementaire vient, au contraire, très souvent de la faiblesse de l'exécutif et de l'instabilité gouvernementale.

41. Depuis les premières décennies de ce siècle, la préoccupation majeure de ce que l'on a appelé le «parlementarisme rationalisé» est de parvenir à un juste équilibre entre un parlement souverain et un gouvernement fort pour en finir avec la faiblesse du parlementarisme traditionnel en Europe continentale, faiblesse qui se manifestait principalement par l'instabilité politique due à la trop grande dépendance de l'exécutif à l'égard du législatif.

42. Il va sans dire que la démocratie parlementaire doit tenir ses promesses pour asseoir sa propre légitimité et emporter l'adhésion. Cela signifie avant tout qu'elle doit permettre une direction stable et efficace de l'Etat. «L'excès de parlement» est très rarement une vertu. Dès lors que le gouvernement est responsable devant le parlement et ne peut agir contre la volonté de ce dernier, la démocratie parlementaire peut s'accommoder de nombreuses dispositions visant à renforcer la position constitutionnelle et politique de l'exécutif au sein du système institutionnel.

43. Il n'est pas étonnant que les changements envisagés en Moldova trouvent leur principale source d'inspiration dans la Constitution française de 1958: celle-ci est sans aucun doute celle qui accorde au pouvoir exécutif la position la plus forte vis-à-vis du parlement.

7

44. Pour conclure, il convient d'attirer l'attention sur le fait que la Constitution moldave, bien qu'elle se range dans la catégorie des régimes parlementaires, présente quelques caractéristiques qui ne sont pas sans rappeler le semi-présidentialisme à la française.

45. Le régime constitutionnel moldave peut réellement être qualifié de parlementaire. Les relations entre le parlement et l'exécutif sont fondées sur la confiance politique. Le gouvernement est nommé en fonction de la majorité parlementaire, pour autant qu'il y en ait une. Après sa nomination par le Président de la République, il doit être confirmé dans ses fonctions par un vote de confiance du parlement. Il peut ensuite être renversé par une motion de censure. De son côté, le parlement peut être dissous par le Président de la République s'il est impossible de former un gouvernement du fait de la composition de l'assemblée, ou si l'approbation d'une loi importante pour le fonctionnement de l'Etat se trouve bloquée. Il s'agit là de caractéristiques propres au régime parlementaire.

46. La Constitution moldave va cependant plus loin. Le Président de la République est élu au suffrage universel direct et dispose en propre de pouvoirs importants, qu'il peut exercer sans avoir à obtenir l'aval du gouvernement. Entrent dans cette catégorie les attributions prévues aux articles 83 à 88 de la Constitution. Elles ne sont, pour la plupart, pas courantes dans les régimes parlementaires traditionnels, dans lesquels le chef de l'Etat – qu'il s'agisse d'un monarque ou d'un président – exerce des fonctions essentiellement représentatives, sans intervenir réellement dans la vie politique.

47. En Moldova (comme dans d'autres démocraties parlementaires européennes, telles que la Finlande, l'Autriche, le Portugal, l'Irlande, l'Islande, etc.), le parlement n'est donc pas le seul organe constitutionnel de l'Etat à représenter directement le peuple. En Moldova comme en France, le pouvoir exécutif n'appartient pas seulement au gouvernement, mais aussi au président. D'un autre côté, le gouvernement est responsable non seulement devant le parlement, mais aussi, d'une certaine manière, devant le Président.

48. Il y a donc là un motif supplémentaire de considérer que les amendements proposés à la Constitution de la Moldova sont compatibles avec un régime de gouvernement constitutionnel.

Conclusions

La Commission de Venise regrette que les autorités moldaves n'aient pas pu se mettre d'accord sur un seul projet de modification de la Constitution ainsi que sur le contenu de la réforme.

Elle souligne encore une fois que la procédure de révision constitutionnelle doit respecter les dispositions de la Constitution en vigueur, telles qu'elles ont été interprétées par la Cour constitutionnelle moldave et doit se faire conformément à la procédure prévue aux Articles 141 et 143 de la Constitution.

Le projet de modification présenté par la Commission constitutionnelle contient toujours un certain nombre de dispositions qui, dans le cadre d'un régime présidentiel portent atteinte au respect du principe de la séparation des pouvoirs. En particulier, la Commission exprime sa préoccupation quant aux dispositions du projet selon lesquelles :

- a) toute initiative législative des députés du Parlement doit être approuvée par le Gouvernement avant d'être incluse dans l'ordre du jour de l'organe législatif⁵ ;
- b) le Président peut passer outre la procédure législative normale en soumettant un projet de loi au référendum ;
- c) la procédure de formation du Gouvernement rend difficile une interaction entre celui-ci et le Parlement, car il peut n'y avoir aucun lien entre les membres du Gouvernement et la majorité parlementaire.

D'une manière générale il apparaît évident à la lecture du texte du projet de la Commission constitutionnelle que les pouvoirs du Parlement par rapport aux pouvoirs du Président sont trop faibles.

Le projet des 39 députés examiné dans la le chapitre III du présent avis, quant à lui, peut contribuer au renforcement du Gouvernement et ne soulève aucune critique substantielle quant à sa conformité aux standards démocratiques.

⁵ *Cette critique perd de sa pertinence si l'Article 73 (2) est adopté dans la nouvelle rédaction (voir note en bas de page N° 4).*

ANNEXE

REPUBLIQUE DE MOLDOVA

COUR CONSTITUTIONNELLE

DECISION

**concernant l'interprétation de l'article 75, l'article 141, alinéa (2),
et de l'article 143 de la Constitution**

AU NOM DE LA REPUBLIQUE DE MOLDOVA,
LA COUR CONSTITUTIONNELLE EN STRUCTURE SUIVANTE :

Pavel BARBALAT - président
Nicolae CHISEEV - juge-rapporteur
Mihai COTOROBAI - juge-rapporteur
Constantin LOZOVANU - juge-rapporteur
Gheorghe SUSARENCO - juge-rapporteur
Ion VASILATI - juge-rapporteur

y inclus la participation du greffier Aliona Balaban, des députes au Parlement - Anatol CIOBANU et Vasile NEDELICIUC - les auteurs des réclamations, du représentant du Parlement Ion CREANGA -chef du secteur relations avec les autorités publiques de la Direction juridique de l'Appareil du Parlement, des représentants du Président de la République de Moldova M. Mihai PETRACHI - chef du cabinet du Président de la République de Moldova, conseiller supérieur du Président et de Mme Raisa GRECU -chef du service actes du Président de la République de Moldova, en présence du M. Vladimir SOLONARI - député au Parlement, et de Mme Olga POALELUNGI - Vice-ministre de la Justice, représentant du Gouvernement, en se guidant par l'article 135 l'alin (1) point b) de la Constitution, l'art 4 l'alin (1) paragraphe b), l'art 16 de la Loi concernant la Cour Constitutionnelle a examiné en réunion plénière ouverte le dossier relatif à l'interprétation de l'article 75, l'article 141 l'alin (2) et de l'art 143 de la Constitution. En tant que fondement pour l'examen du dossier, ont servi les saisines des députes Anatol CIOBANU et Vasile NEDELICIUC, déposées le 27 mai 1999 et respectivement le 6 septembre 1999, en conformité avec l'article 24 et 25 de la Loi concernant la Cour Constitutionnelle, les articles 38 et 39 du Code de la Juridiction Constitutionnelle.

Par les décisions de la Cour Constitutionnelle du 27 juillet 1999 et du 22 septembre 1999 les saisines ont été acceptées afin être examinées, réunies dans un seul dossier et incluses dans l'ordre du jour.

Lors du processus de l'examen préalable ont été sollicités des points de vue au Parlement, au Président de la République de Moldova, au Gouvernement, au Ministère de la Justice. En analysant les matériaux du dossier et en entendant l'information présentée par les juges-rapporteurs, les arguments des auteurs des saisines, ainsi que les opinions des participants au procès,

LA COUR CONSTITUTIONNELLE

a constate que :

1. Dans leurs saisines les députés Anatol CIOBANU et Vasile NEDELICIUC, ayant invoqué l'article 75 et l'article 143 de la Constitution, sollicitent l'interprétation de l'article 143, alinéa (1) de la Constitution, dans le sens si à l'initiation de la procédure de révision de la Constitution par référendum par le Président de la République de Moldova, il est nécessaire de respecter le délai de 6 mois à partir du moment de l'initiation et jusqu'au moment du déroulement du référendum. Au-delà de ceci, le député Anatol CIOBANU sollicite l'interprétation de l'article 141, alinéa (2) de la Constitution, dans le sens si le Président de la République de Moldova dispose, en base de la Constitution, du droit de déclarer un référendum ou lui, il n'a que la prérogative de l'initier, le Parlement devant décider sur son déroulement, ainsi que sur l'allocation des ressources financières nécessaires pour le référendum.

Lors de la réunion plénière le député Vasile NEDELICIUC a étendu l'objet de la saisine, en demandant à la Cour de se prononcer également sur le fait si le Président de la République de Moldova peut ou non solliciter, par un décret présidentiel, l'approbation par référendum des projets de loi concernant la modification de la Constitution.

2. La Cour Constitutionnelle considère nécessaire de mettre en œuvre les suivantes prévisions, de la Constitution afin d'examiner l'objet des saisines :

l'article 1, alinéas (1) et (3), stipulant que la République de Moldova est un Etat souverain et indépendant, unitaire et indivisible, Etat de droit et démocratique, ou la dignité de la personne, ses droits et ses libertés, la libre évolution de la personnalité humaine, la justice et le pluralisme politique représentent des valeurs suprêmes étant garanties;

l'article 2, qui stipule que la souveraineté nationale appartient au peuple de la République de Moldova, qui l'exerce d'une manière directe et par ses organes représentatifs, sous les formes établies par la Constitution, et qu'aucune personne privée ne peut exercer le pouvoir d'Etat à son propre nom, et l'usurpation du pouvoir d'Etat constitue le crime le plus grave contre le peuple ;

l'article 5, alinéa (1), qui établit que la démocratie dans la République de Moldova est exercée dans les conditions du pluralisme politique, qui est incompatible avec la dictature et avec le totalitarisme ;

l'article 7, en conformité avec lequel la Constitution de la République de Moldova c'est sa Loi suprême. Aucune loi ni aucun acte juridique contrevenant aux prévisions de la Constitution n'ont force juridique ;

l'article 60, alinéa (1), qui établit que le Parlement c'est l'organe représentatif suprême du peuple et l'unique autorité législative dans la République de Moldova ;

l'article 66, paragraphe a.), qui stipule que l'adoption des lois et la déclaration des référendums constituent des attributions de base du parlement ;

l'article 72 paragraphe (1), alinéa (2), stipulant que le parlement adopte des lois constitutionnelles, qui en sont celles de révision de la Constitution ;

l'article 75, p (1), prévoyant que les problèmes les plus importants de la société et de l'Etat sont soumis au référendum ;

l'article 77, alinéa (2), qui établie que le Président de la République de Moldova c'est le garant de la souveraineté, de l'indépendance nationale, de l'unité et de l'intégrité territoriale du pays ;

l'article 88, paragraphe f), statuant que le Président de la République de Moldova peut demander au peuple d'exprimer par le biais de référendum, sa volonté vis-à-vis des problèmes d'intérêt national ;

l'article 135, alinéa (1), paragraphe b) et d), prévoyant que l'interprétation de la Constitution et la confirmation des résultats des référendums républicains constituent en exclusivité les attributions de la Cour Constitutionnelles ;

l'article 141 , alinéa (1), paragraphe c) et alinéa (2), prévoyant que le Président de la République de Moldova peut initier la révision de la Constitution, et les projets des lois constitutionnelles seront soumis au Parlement uniquement avec l'avis de la Cour Constitutionnelles, adopte avec le vote de 4 juges au moins ;

l'article 142, alinéa (1) et (2), stipulant que les dispositions constitutionnelles concernant le caractère souverain, indépendant et unitaire de l'Etat, ainsi que celles relatives à la neutralité permanente de l'Etat peuvent être révisées uniquement par référendum, et qu'aucune révision de la Constitution ne peut être faite, si elle en a comme résultat la suppression des droits et des libertés fondamentales des citoyens ou des garanties de celles-ci ;

l'article 143, alinéa (1), prévoyant que le Parlement est en droit d'adopter une loi concernant la modification de la Constitution, 6 mois, au moins, après la date de la présentation de l'initiative respective ;

3. Selon la Cour Constitutionnelle, la révision de la Constitution consiste dans la modification de celle-ci par une nouvelle rédaction, par l'abrogation de certaines normes ou en ajoutant un nouveau texte.

La Cour Constitutionnelle considère que, dans sa qualité d'institution écrite et systématique, de loi suprême dans le système juridique normatif, la Constitution de la République de Moldova est relativement rigide, dans le sens qu'elle admet la révision, mais uniquement pour un système technique préétabli visant l'initiative de révision (l'article 141), les limites de la révision (article 142) et la procédure de celle-ci (article 143).

La Cour Constitutionnelle retient que la modification de certaines dispositions de la Constitution, en éludant les prévisions des articles 141, 142 et 143 de la Constitution, pourrait en fait, constituer sa révision implicite, malgré les motifs invoqués et malgré le procédé utilisé, ce qui serait une transgression de la Constitution.

4. L'article 141, alinéa (1), de la Constitution prévoit exprès et d'une manière limitative les sujets ayant droit d'initiative de révision de la loi suprême.

L'article 141, alinéa (2) de la Constitution prévoit que les projets des lois constitutionnelles seront soumis au Parlement uniquement accompagnés par l'avis de la Cour Constitutionnelle adopte avec le vote de 4 juges au moins. Ayant analysé cette norme constitutionnelle, la Cour

Constitutionnelle a tire la conclusion que le législatif constituant a prévu tant les sujets, qui peuvent initier la révision de la Constitution, que le Parlement de la République de Moldova en tant que l'unique organe qui peut réaliser cette révision.

L'article 142 de la Constitution fixe les limites de sa révision par rapport à deux critères : l'objet de la révision et les circonstances dans lesquelles la révision est sollicitée. En base du premier critère, la révision peut être, considérée d'un côté, a priori inadmissible, puisqu'elle aurait comme résultat la compromission des valeurs démocratiques de l'Etat (aucune révision ne peut être réalisée, si elle mène à la suppression des droits et des libertés fondamentales des citoyens ou des garanties de celles-ci – article 142, alinéa (2), et de l'autre cote, la révision ne peut être réalisée qu'avec l'approbation ultérieure par le référendum, au vote de la majorité des citoyens de la République de Moldova enregistres dans les listes électorales (les dispositions concernant le caractère souverain, indépendant et unitaire de l'Etat, ainsi que celles relatives à la neutralité permanente de l'Etat - article 142, alinéa (1). Selon le deuxième critère, la révision est considérée inadmissible à cause de l'inopportunité (la Constitution ne peut être revissée pendant l'état d'urgence, de siège et de guerre - article 142, alinéa (3).

La procédure de révision de la Constitution est établie d'une manière nette et précise par l'article 143 de la Constitution, ceci étant une condition du bon fonctionnement des institutions constitutionnelles.

De la sorte, la procédure de révision établie :

- a) l'organe qui propose la modification ;
- b) l'organe qui vote la proposition de modification ;
- c) le nombre des votes nécessaires pour adopter la proposition de révision.

Il en résulte de l'analyse de l'article 143 de la Constitution que le parlement est l'organe habilité à réviser la Constitution sans aucune autre investiture spéciale, étant habilité, dans ce sens, par le texte même de la Constitution. Les seules différences entre la discussion et l'adoption d'un projet de loi ou d'une proposition de révision de la Constitution et la discussion et l'adoption d'autres lois restent :

- a) la demande d'une majorité qualifiée de deux tiers des députés au moins, et
- b) l'adoption de la loi relative à la modification de la Constitution 6 mois, a partir de la date de la présentation de l'initiative respective, au moins.

5. La Cour Constitutionnelle note que la procédure de révision de la Constitution combine les techniques caractéristiques a la démocratie représentative (le Parlement) avec celles de la démocratie directe (le référendum).

Le référendum, qui est toujours postérieur a l'adoption par le Parlement du projet de loi ou de l'initiative de révision, dispose, en vertu des dispositions de l'article 142, alinéa (1), de la Constitution, la signification d'une condition suspensive et obligatoire par rapport à la décision du Parlement.

En conformité avec l'article 75 de la Constitution, les problèmes les plus importants de la société et de l'Etat sont soumis au référendum, qui est en fait le moyen par lequel le peuple exerce directement sa volonté. Le référendum peut viser soit un projet de loi, la ou est déclaré par le Parlement en base de l'article 66, paragraphe b) de la Constitution, soit un problème d'intérêt national, qui demande l'opinion des électeurs, lorsque c'est le Président de la République de Moldova qui l'initie, en base de ses attributions prévues par l'article 88, paragraphe f) de la Constitution.

La Cour Constitutionnelle considère que par le texte de l'article 88 de la Constitution, qui stipule le droit du Président de la République de Moldova de demander au peuple qu'il exprime, par référendum, sa volonté sur les problèmes d'intérêt national, le législatif constituant a prévu la possibilité pour le Président de s'adresser vers les électeurs seulement pour des problèmes majeurs, auxquelles la nation pourrait se confronter à un moment donné, mais pas de tout lorsqu'il s'agit de l'approbation ou le rejet d'une loi de modification de la Constitution.

La Cour Constitutionnelle constate que les dispositions de l'article 75, alinéa (2), de la Constitution, en conformité avec lesquelles les décisions adoptées à partir des résultats du référendum républicain ont une force juridique suprême, n'affectent pas la procédure de révision de la Constitution, établie par les articles 141-143 de la Constitution et ne prévoient pas la possibilité de modification de certaines dispositions de la Constitution approuvées par le Parlement par toute autre modalité que celle prévue par ces articles.

En ce qui concerne la question abordée par l'auteur de la saisine, Anatol CIOBANU concernant l'allocation des ressources financières nécessaires pour le référendum, la Cour Constitutionnelle relève que ça tient de la compétence du Parlement, qui en base de l'article 72, alinéa (3), paragraphe b) de la Constitution, adopte des lois qui réglementent l'organisation et le déroulement du référendum, or, l'allocation des ressources financières constitue un élément de l'organisation et du déroulement du référendum.

Suite aux motifs exposés ci-dessus et en se guidant des articles 135, alinéa (1), lettre (b), article 140 de la Constitution, article 26, alinéa (1) et (2), article 27 de la Loi concernant la Cour Constitutionnelle, articles 66, 69 et 70 du Code de la juridiction constitutionnelle,

La Cour Constitutionnelle

DECIDE :

1. La Constitution de la République de Moldova ne peut être modifiée que par le Parlement directement ou par la déclaration de celui-ci d'un référendum, dans les conditions du respect de la procédure prévue par l'article 66, (b), les dispositions des articles 75, 141, 142 et 143 de la Constitution.
2. Les dispositions de la Constitution concernant le caractère souverain, indépendant et unitaire de l'Etat, ainsi que celles concernant la neutralité permanente de l'Etat peuvent être modifiées par le Parlement seulement avec leur approbation ultérieure par référendum, à la majorité des citoyens de la République de Moldova, qui sont inclus dans les listes électorales.
3. Conformément à l'article 414, alinéa (1), lettre (c) de la Constitution, le Président de la République de Moldova peut initier la procédure de modification de la Constitution dans le

Parlement, en lui présentant les projets des lois constitutionnelles avec l'avis joint de la Cour Constitutionnelle, adopté au moins par 4 juges.

4. Le Parlement décide l'allocation des ressources financières nécessaires pour le déroulement du référendum.

5. La décision présente entre en vigueur à la date de son adoption, elle est définitive, ne peut pas être soumise à aucune voie d'attaque et doit être publiée dans le "Moniteur Officiel de la République de Moldova".

Pavel BARBALAT

Président

Chisinau,
3 novembre 1999, No 57

Dossier no 68b/1999