

2000



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 24 novembre 2000
TF0003015

Diffusion restreinte
CDL (2000) 95
Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

Avis consolidé
sur la réforme constitutionnelle en République de Moldova
sur la base des observations de:

M. Jeffrey Jowell (membre, Royaume-Uni)
M. Kaarlo Tuori (membre, Finlande)
M^{me} Hanna Suchocka (membre, Pologne)

Rapport final sur la réforme constitutionnelle en Moldova

I. Introduction

1. En avril 1999, suite au référendum consultatif sur l'éventuelle modification de la Constitution de la Moldova, organisé par le Président Lucinschi, 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 moldave.

2. En 1999, la commission a examiné les projets de propositions de réforme constitutionnelle élaborés par la commission constitutionnelle créée par le Président de la République ainsi qu'une proposition de loi rédigée par trente-neuf députés. Ces deux textes ne concevaient pas la nature de la réforme à mener de la même manière: le premier visait à renforcer le rôle de l'exécutif en donnant des pouvoirs supplémentaires au Président tandis que le second proposait de donner de nouveaux pouvoirs au gouvernement. A sa 41^e réunion plénière en juin 1999, la commission a adopté un premier rapport intérimaire qu'elle a transmis à l'Assemblée parlementaire (document CDL (99) 88). Dans ce rapport, elle s'inquiétait du fait que le projet présidentiel donnait trop de pouvoir au Président et elle a donné une appréciation globalement favorable à la proposition des trente-neuf députés.

3. A la suite de la proposition du Président de l'Assemblée parlementaire, Lord Russell-Johnston, en décembre 1999¹, le Président et le Parlement de la République de Moldova ont décidé de créer, en février 2000, une commission mixte chargée d'élaborer un projet unique de modifications constitutionnelles. Cette commission était composée de trois représentants du Président et de trois représentants du parlement. Les deux parties ont demandé à M. G. Malinverni, membre de la Commission de Venise, de présider la commission.

4. La commission mixte s'est réunie trois fois en 2000, les 9 et 10 mars, les 26 et 27 mai à Chişinău et les 7 et 8 avril à Strasbourg. Elle a élaboré un projet de proposition de révision qui a été accepté par tous ses membres (CDL (2000) 37). En juin 2000, ce projet a été soumis à la Cour constitutionnelle qui devait se prononcer sur sa conformité à la Constitution moldave. A ce jour, la cour n'a pas statué.

5. Le projet élaboré par la commission mixte résulte d'un compromis entre le parlement et la commission constitutionnelle. Cela dit, les participants n'ont pas pu se mettre d'accord sur les deux questions d'importance suivantes: le droit du Président de mettre fin aux fonctions du Premier ministre et l'organisation du système électoral. S'agissant de la première question, le parlement a catégoriquement refusé d'accorder ce droit au chef de l'Etat. Quant au système électoral, les députés ont estimé que cette réforme devait s'effectuer plus tard par la voie de modifications à apporter au Code électoral.

1. Communiqué de presse du 7 décembre 1999, Strasbourg, Conseil de l'Europe.

6. A sa 43^e réunion plénière en juin 2000, la Commission de Venise a adopté son 2^e rapport intérimaire sur la réforme constitutionnelle en République de Moldova et l'a transmis à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (CDL (2000) 53). Elle a souhaité que toutes les parties concernées continuent à rechercher un consensus sur les méthodes de cette réforme.

7. Le 13 juin 2000, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a chargé la Commission de Venise d'étudier tous les projets actuellement examinés par la Cour constitutionnelle et le parlement. Le 5 juillet 2000, ce dernier a adopté une loi sur la réforme constitutionnelle fondée sur la proposition des trente-neuf députés (voir ci-dessus) et celle de trente-huit autres membres du parlement (proposition de système purement parlementaire avec un Président élu par le parlement) et l'a envoyé pour promulgation au Président de la République, lequel a opposé son droit de veto. Le 21 juillet, le parlement est passé outre le veto à une majorité écrasante de ses membres et la loi est entrée en vigueur (avec des amendements mineurs au texte initial). Le texte adopté figure dans le document CDL (2000) 55 rév.

8. La Commission de Venise a décidé d'examiner ce texte et de ne pas travailler sur le texte présidentiel que les législateurs n'adopteront pas. A sa 43^e réunion plénière, elle a chargé M^{me} H. Suchocka, M. K. Tuori et M. J. Jowell de donner leur avis sur cette loi. Le texte qui suit est une synthèse des avis des rapporteurs. Les derniers paragraphes accordent une attention spéciale au rapport entre les amendements adoptés et la proposition de la commission mixte (CDL (2000) 37).

II. Loi sur la réforme constitutionnelle adoptée par le Parlement de la Moldova

A. Remarques générales

9. La Constitution de la République de Moldova, adoptée le 29 juillet 1994, établit un régime qui est un compromis entre un régime présidentiel et un régime parlementaire. Il semblait inévitable qu'un tel système hybride engendre des tensions et des incertitudes quant aux rôles et aux compétences respectives du Président, du Premier ministre, du gouvernement et du parlement. Le principe de la séparation des pouvoirs n'a pas contribué à atténuer les tensions; au contraire, il les a exacerbées lorsque chaque pouvoir a commencé à des interprétations extensives du contenu de ses prérogatives.

10. Les amendements adoptés par le parlement visent à consolider le caractère parlementariste de la Constitution, ce qui signifie renforcer la position du gouvernement et du parlement aux dépens de celle du Président et donc passer d'un régime semi-présidentiel à un régime parlementaire. De chef de l'exécutif, le Président devient chef de l'Etat. Le Premier ministre élu par le parlement assume le rôle de chef de l'exécutif.

11. Les amendements visent à garantir un fonctionnement efficace du système politique en accroissant les pouvoirs du gouvernement. La solution fondamentale qui sous-tend chaque amendement est en soi tout à fait légitime. La principale question à examiner est de savoir si cette solution a par la suite été approuvée.

B. *Amendements particuliers*

– Le nouveau rôle du Président

12. L'affaiblissement de la position du Président est déjà manifeste dans la modification des procédures de son élection et de sa destitution. Conformément à l'article 78, le Président est élu par le parlement. Etant donné qu'il ne doit guère exercer de fonction gouvernementale, ne conservant que des fonctions essentiellement protocolaires et certaines fonctions accessoires, en particulier au niveau des affaires étrangères (en qualité de chef d'Etat), ces amendements sont conformes aux normes démocratiques. Il conviendrait de se féliciter de l'amendement selon lequel le mandat du Président ne peut être que de deux ans (article 80, nouveau paragraphe 4).

13. En conséquence, il ne sera plus nécessaire d'organiser un référendum pour démettre le Président de ses fonctions, la décision pouvant être prise à la majorité qualifiée du parlement (article 89). Un amendement du 21 juillet 2000 permet au Président de saisir la Cour constitutionnelle et le parlement en cas de mise en accusation. Cette garantie judiciaire supplémentaire est pleinement conforme aux exigences des principes d'un Etat du droit.

14. En ce qui concerne les prérogatives du Président, les dispositions de l'article 83 selon lesquelles le Président peut participer aux séances du gouvernement et les présider seront abrogées, ce qui est conforme aux objectifs généraux des amendements adoptés. Il semble toutefois inutile de priver le Président de la possibilité de consulter le gouvernement (article 83.2 dans le texte de la Constitution de 1994). Des consultations pourraient être particulièrement nécessaires lorsque le Président exerce certains pouvoirs accessoires (voir ci-dessous les attributions dans le domaine de la politique extérieure énoncées à l'article 86). De même, rien ne saurait justifier que le Premier ministre ne soit pas tenu d'informer le Président sur tous les problèmes d'une importance particulière (la deuxième phrase de l'article 101.1 qui établit cette procédure est supprimée). Le chef de l'Etat ne devrait pas être privé du droit d'obtenir des informations du Premier ministre, en particulier à la lumière de l'article 77 qui définit le rôle du Président dans l'Etat: celui-ci représente l'Etat, est le garant de la souveraineté, de l'indépendance et de l'unité nationale ainsi que de l'intégrité du territoire.

15. Le Président perdra également son droit à l'initiative législative (article 73) et à l'initiative de la révision de la Constitution (article 141.1). Le gouvernement a en revanche obtenu le droit beaucoup plus vaste d'infléchir la procédure parlementaire. Le nouveau paragraphe 3 de l'article 74 précise ces droits (voir ci-dessous les paragraphes 22, 23 et 24).

16. Le Président conservera toutefois certaines prérogatives importantes. Ces prérogatives comprennent celles de dissoudre le parlement dans les cas définis à l'article 85 et à l'article 78.6. Ce droit de dissolution n'est pas contraire en soi à l'orientation générale choisie dans les amendements. Même dans un système à prédominance parlementaire, il faut prévoir un moyen de sortir de certaines impasses politiques qui peuvent apparaître par exemple lors de la formation du gouvernement. Comme la Cour constitutionnelle doit, conformément au paragraphe 1.f de l'article 135, constater les circonstances justifiant la dissolution du parlement, la marge de manœuvre politique du Président s'en trouve considérablement limitée. Il en va de même en cas de blocage de la nouvelle assemblée pendant trois mois consécutifs, ce qui justifie également la dissolution du parlement.

17. Le Président conservera le droit de prendre part à la négociation des traités internationaux. Dans la plupart des pays à régime parlementaire, cette tâche incombe essentiellement au gouvernement et ne semble donc pas correspondre au rôle du Président, tel que redéfini par la loi en question. La conclusion par le Président de traités pour le compte de la République de Moldova ou la présentation des traités au parlement pour ratification (à condition que le Président n'ait pas de liberté de manœuvre en la matière) ne peut faire l'objet d'aucune objection. De même, l'accréditation par le Président de représentants diplomatiques ne peut donner lieu à des objections.

18. D'après la loi, le Président sera également à l'avenir commandant en chef des forces armées (article 87). Ce rôle peut se justifier, du moins tant qu'il ne s'agit que d'une attribution officielle qui ne s'accompagne pas d'une responsabilité exécutive.

19. S'agissant de la formation du gouvernement, le Président désigne le candidat à la fonction de Premier ministre, qu'après consultation des groupes représentés au parlement (article 98.1), ce qui renforcera très certainement le gouvernement en lui apportant le soutien de la majorité parlementaire. Parallèlement, le Président perdra, au profit du gouvernement, le droit de nommer deux juges à la Cour constitutionnelle (article 136.2).

20. Dans l'ensemble, les pouvoirs dont le Président disposera à l'avenir ne semblent pas poser de problème par rapport aux orientations fondamentales des amendements qui visent à renforcer la nature parlementaire du système constitutionnel. Le Président représentera essentiellement un pouvoir neutre auquel il sera fait recours en cas de blocage politique et/ou constitutionnel. Il reste toutefois un droit qui, peut-être en plus du rôle du Président en matière de politique extérieure et de défense, peut donner à celui-ci la possibilité d'être un acteur politique indépendant, à savoir le droit d'organiser un référendum sur des questions d'intérêt national (article 88, paragraphe f).

– Dispositions renforçant l'exécutif et définissant ses relations avec le parlement

21. L'objectif consistant à accroître les possibilités du pouvoir exécutif de diriger efficacement la vie politique se retrouve tout d'abord dans les nouvelles dispositions concernant l'usage du pouvoir législatif. Ainsi, le gouvernement peut fixer un ordre de priorité pour examen des projets et propositions de loi au parlement et exiger également une procédure d'urgence (article 74.3). Le libellé de la Constitution ne permet guère de savoir comment interpréter «le mode établi par le gouvernement». Il est toutefois manifeste que le parlement a le droit de fixer de façon autonome ses procédures dans un système de séparation des pouvoirs. Les pouvoirs du gouvernement ne sauraient donc ici prendre le pas sur ce droit du parlement.

22. L'article 106 qui définit la procédure permettant d'engager la responsabilité du gouvernement, inspirée du modèle français, est conforme aux normes démocratiques. Il correspond également à la proposition formulée dans le projet de la commission mixte.

23. D'après l'article 106, le parlement peut également, sur proposition du gouvernement, adopter une loi déléguant les pouvoirs législatifs aux fins de mise en œuvre du programme du gouvernement. La procédure de délégation des pouvoirs est plus détaillée dans

le projet de la commission mixte que dans la loi adoptée. Ce projet met en place un mécanisme permettant au parlement de conserver le contrôle de la procédure législative et d'intervenir à tout moment pendant la durée du mandat du gouvernement pour adopter des textes d'application, et de donner ainsi des garanties supplémentaires contre l'abus de ce pouvoir par l'exécutif. Ce contrôle du parlement est très important, car de nombreuses institutions et coutumes démocratiques sont actuellement mises en place dans les pays postcommunistes. Il va sans dire que le principe fondamental qui sous-tend cette disposition ne donne lieu à aucun doute du point de vue juridique et ne représente pas non plus une menace dans la plupart des démocraties. Toutefois, pour toute société en transition, il convient d'examiner avec soin les risques d'abus de pouvoir et de prévoir si possible des garanties supplémentaires pour les éviter. Il faudrait donc envisager la possibilité de réviser l'article 106 pour qu'il corresponde aux propositions de la commission mixte.

24. D'après la loi adoptée, les initiatives ou amendements législatifs ayant des conséquences budgétaires peuvent être adoptés par le parlement uniquement après l'approbation par le gouvernement de ces conséquences (article 131.4). Cette disposition est très importante. Le gouvernement est responsable de la politique économique de l'Etat. L'introduction d'un amendement au budget par des députés sans l'acceptation du gouvernement risquerait d'entraîner l'échec de la politique économique de l'Etat.

25. D'après le nouvel article 136.2, le gouvernement a le droit de nommer deux juges de la Cour constitutionnelle. En vertu du système établi par la Constitution de 1994, le droit du Président de nommer deux juges présentait un caractère différent, car la légitimité de celui-ci en tant que chef d'Etat reposait sur son élection au suffrage universel direct. Dans le système actuel, la nomination de deux juges par le gouvernement risque de compromettre le principe de l'indépendance de la justice.

III. Conclusions

26. D'une manière générale, la loi adoptée sur les amendements constitutionnels ne soulève pas de problème majeur à la lumière des normes constitutionnelles démocratiques modernes. L'équilibre des pouvoirs est préservé et le but du renforcement du gouvernement initialement fixé par les autorités moldaves est atteint. Toutefois, la Commission de Venise espère que ces changements garantiront une certaine stabilité constitutionnelle. On ne peut transférer les attributions d'un pouvoir à l'autre ni modifier la Constitution à chaque fois que la situation politique change dans le pays ou qu'une nouvelle majorité parlementaire apparaît. Le système établi offre d'énormes possibilités pour créer et renforcer une démocratie authentique et efficace dans le pays. Bien que certains ajustements puissent encore être envisagés, les principes de base énoncés par la réforme constitutionnelle ne peuvent pas être contestés.

27. Les amendements constitutionnels adoptés par le parlement comprennent certaines des propositions de la commission mixte relatives par exemple au renforcement du rôle du gouvernement dans l'usage du pouvoir législatif et la responsabilité du gouvernement devant le parlement. Il y a toutefois également des différences qui ne peuvent dans tous les cas être expliquées par l'orientation générale qui sous-tend les amendements. Ainsi, les propositions de la commission mixte sur la nomination du gouvernement (article 82) et sur la motion de censure (article 106) auraient pu figurer dans les amendements sans être contraires aux objectifs généraux. Comme indiqué ci-dessus, les propositions de la commission mixte

en matière de délégation des pouvoirs législatifs au gouvernement sont plus précises. Il convient de compléter les dispositions sur le référendum que la commission mixte a incluses dans sa proposition d'article 75 même après l'adoption de la loi examinée du 5 juillet. Les propositions de la commission mixte concernant les limites de la révision constitutionnelle (article 142), la loi sur la révision constitutionnelle (article 143) et la promulgation des lois modifiant la Constitution (article 93.3) ont également conservé de leur pertinence.

28. La Commission de Venise considère que si la Cour constitutionnelle de Moldova donne un avis positif sur le projet de la commission mixte, le parlement pourrait examiner certaines des propositions qui figurent dans ce texte. Comme indiqué ci-dessus, leur teneur est non seulement compatible avec la logique du système parlementaire établi mais peut également rendre la coopération entre les différents pouvoirs plus efficace.