



Strasbourg, le 19 juin 2017

CDL-AD(2017)014

Avis n° 886/2017

Or. ang.

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

REPUBLIQUE DE MOLDOVA

AVIS

**SUR LA PROPOSITION DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE
D'ÉLARGIR LES POUVOIRS DU PRÉSIDENT
EN MATIÈRE DE DISSOLUTION DU PARLEMENT**

**Adopté par la Commission de Venise
à sa 111^{ème} session plénière
(Venise, 16-17 juin 2017)**

SUR LA BASE DES OBSERVATIONS DE :

**Mme Veronika BÍLKOVÁ (Membre, République Tchèque)
M. Philip DIMITROV (Membre, Bulgarie)
M. Serhiy HOLOVATY (Membre, Ukraine)
M. Kaarlo TUORI (Membre, Finlande)**

TABLES DES MATIERES

I.	Introduction	3
II.	Contexte.....	3
III.	Analyse	4
A.	Contenu de la proposition.....	5
1.	Observations générales.....	5
2.	Article 85, nouveau paragraphe 2-1 point a)	7
3.	Article 85, nouveau paragraphe 2-1, points b), c) et d)	9
B.	Aspects procéduraux.....	12
C.	Entrée en vigueur des amendements à la Constitution	14
IV.	Conclusions	14

I. Introduction

1. Par une lettre du 14 mars 2017, le Président de la République de Moldova, M. Igor Dodon, a demandé à la Commission de Venise de préparer un avis sur sa proposition du 1^{er} mars 2017 portant modification de l'article 85 de la Constitution de la République de Moldova et visant à élargir les pouvoirs du Président de la République en matière de dissolution du Parlement (CDL-REF(2017)026).
2. Mme Veronika Bílková (République tchèque), M. Philip Dimitrov (Bulgarie), M. Serhiy Holovaty (Ukraine) et M. Kaarlo Tuori (Finlande) ont fait fonction de rapporteurs aux fins du présent avis.
3. Les 18 et 19 mai 2017, une délégation de la Commission composée de MM. Dimitrov et Holovaty, accompagnés de Mme Granata-Menghini et de M. Dikov, du Secrétariat, s'est rendue à Chişinău, où elle a rencontré des hauts fonctionnaires, d'autres intervenants locaux et des experts. La Commission de Venise tient à remercier le cabinet du Président pour l'excellente organisation de cette visite.
4. Le présent avis a été préparé sur la base des observations des rapporteurs et de traductions de la proposition adressée au Parlement par le Président. Il pourrait comporter des inexactitudes dues à des erreurs de traduction.
5. Le présent avis a été adopté par la Commission de Venise à sa 111^{ème} session plénière (Venise, 16-17 juin 2017).

II. Contexte

6. La Constitution de la République de Moldova de 1994 a mis en place un régime fondamentalement semi-présidentiel. En 1999, le Président Lucinschi a organisé un référendum constitutionnel consultatif visant à élargir les pouvoirs présidentiels. Sa proposition a recueilli la majorité des suffrages¹, mais le Parlement en a décidé autrement en adoptant une réforme réduisant les pouvoirs exécutifs du Président, le privant notamment de l'initiative des référendums constitutionnels et de la présidence des séances du gouvernement. Le nouvel article 78 a substitué à l'élection présidentielle au suffrage universel direct une élection indirecte par le Parlement, à la majorité des trois cinquièmes. En outre, la réforme prévoyait la dissolution du Parlement en cas de non-élection du Président après deux tours de scrutin.
7. Le nouveau système a été un facteur de stabilité tant que le Président a appartenu au parti contrôlant la majorité qualifiée au Parlement. Toutefois, après 2009, les échecs répétés du Parlement à atteindre la majorité des trois cinquièmes ont conduit à de fréquentes dissolutions. Dans un mémoire *amicus curiae* rédigé à la demande de la Cour constitutionnelle de la République de Moldova, la Commission de Venise a constaté que le système existant « favoris[ai]t la poursuite de la crise constitutionnelle² ».
8. Par un arrêt rendu en mars 2016, la Cour constitutionnelle a partiellement annulé la révision constitutionnelle de 2000, restituant au peuple le pouvoir d'élire directement le chef de l'Etat. Toutefois, cette décision n'a pas rétabli les pouvoirs présidentiels supprimés en 2000³. Des élections au suffrage direct se sont déroulées en octobre et novembre 2016. Le Président Igor Dodon a été élu au second tour.

¹ En raison du faible de taux de participation, le résultat de ce référendum n'a pas été officiellement validé.

² CDL-AD(2011)014, Mémoire *amicus curiae* sur trois questions concernant l'article 78 de la Constitution de la République de Moldova, § 38.

³ Voir <http://constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=558&l=en>.

9. Le 1^{er} mars 2017, le Président a élaboré une proposition de révision constitutionnelle portant élargissement des pouvoirs du Président de la République en matière de dissolution du Parlement (voir ci-dessous).

10. L'article 143 de la Constitution autorise le gouvernement, un groupe de 34 députés au moins ou 200 000 citoyens (voir ci-dessous) à engager une procédure de révision constitutionnelle, mais il ne confère pas ce pouvoir au Président. Le 28 mars 2017, faute d'être parvenu à réunir les 34 voix requises pour faire inscrire sa proposition à l'ordre du jour, le Président Dodon a promulgué un décret prévoyant la tenue d'un « référendum consultatif » en septembre 2017. L'une des quatre questions⁴ objet de ce référendum est ainsi rédigée : « êtes-vous favorable à l'élargissement des pouvoirs constitutionnels du Président en matière de dissolution du Parlement et de convocation d'élections anticipées⁵ ? ». Le Président Dodon a déclaré à la délégation de la Commission de Venise qu'il s'efforcera à nouveau de s'assurer le soutien de 34 députés pour que la procédure de révision constitutionnelle puisse être entamée devant le Parlement si les électeurs se déclaraient majoritairement en faveur de l'élargissement des pouvoirs présidentiels en matière de dissolution. Il s'est engagé à tenir compte de l'avis de la Commission de Venise pour élaborer sa proposition, le cas échéant.

11. Le 3 avril 2017, le Parti libéral a exercé devant la Cour constitutionnelle un recours contre le décret présidentiel de convocation d'un référendum. La Cour constitutionnelle a décidé de ne pas suspendre le décret en question pendant l'examen de ce recours.

III. Analyse

12. Le présent avis examine les nouveaux motifs de dissolution du Parlement envisagés dans la proposition présidentielle du 1^{er} mars 2017. Par ailleurs, il analyse la procédure prévue pour donner suite à cette proposition.

13. Pour évaluer le contenu de la proposition présidentielle, la Commission de Venise examinera d'autres ordres constitutionnels européens comparables. La Commission rappelle que « toute constitution résulte de la recherche d'un équilibre entre différents pouvoirs. Si des compétences sont confiées à un organe d'État, les autres doivent pouvoir exercer un contrôle effectif de l'exercice de ces compétences. Plus une institution est puissante, plus elle doit être soumise à des mécanismes de contrôle stricts. Le droit constitutionnel comparé ne peut être réduit à la recherche d'une disposition consacrée dans la constitution d'un autre pays pour justifier sa nature démocratique dans la constitution d'un autre pays. Toute constitution est un ensemble complexe de freins et de contrepoids, si bien que les différentes dispositions doivent être examinées en fonction de leur intérêt pour l'équilibre des pouvoirs dans son ensemble⁶ ».

⁴ Les autres questions portent sur des sujets sans rapport avec la dissolution du Parlement, qui concernent la réduction du nombre de députés de 101 à 71, les garanties publiques pour les dettes contractées par les banques privées à la suite de manœuvres financières et l'introduction dans le programme scolaire d'un cours d'« histoire de la Moldova » en remplacement du cours d'« histoire des Roumains ».

⁵Le texte russe (traduction officielle) est ainsi libellé : « *Поддерживаете ли Вы предоставление Президенту Республики Молдова дополнительных конституционных прав по роспуску нынешнего Парламента и организации досрочных парламентских выборов* ». Lors de leur réunion avec le Président, les délégués de la Commission ont appris que l'expression « Parlement actuel » employée dans la traduction russe du décret était erronée et que le texte roumain original faisait état de la dissolution du Parlement en général, et non de celle du Parlement « actuel ».

⁶ CDL-AD(2017)005, Turquie – Avis sur les modifications de la Constitution adoptées par la Grande Assemblée Nationale le 21 janvier 2017 et soumises au référendum national le 16 avril 2017, § 45.

A. Contenu de la proposition

1. Observations générales

14. L'article 85 de la Constitution actuellement en vigueur se lit ainsi:

« 1. En cas d'impossibilité de formation du gouvernement ou de blocage de la procédure de l'adoption des lois pendant 3 mois, le Président de la République, après avoir consulté les groupes parlementaires, peut dissoudre le Parlement.

2. Le Parlement peut être dissous s'il n'a pas accordé le vote de confiance pour la formation du gouvernement, dans un délai de 45 jours à compter de la première demande formulée par le Président, et uniquement après le rejet d'au moins deux demandes d'investiture.

3. Au cours d'une année, le Parlement ne peut être dissous qu'une seule fois ».

15. La proposition présidentielle ajoute à ces motifs de dissolution les motifs suivants (nouveau paragraphe 2-1) :

- a) dissolution après consultation des groupes parlementaires ;
- b) dissolution pour cause de non-application par le Parlement des résultats d'un référendum consultatif dans un délai de douze mois ;
- c) dissolution pour cause d'échec d'un référendum de destitution du Président ;
- d) dissolution pour cause de non-adoption du budget par le Parlement dans un délai de deux mois.

16. En outre, le nouvel article 85-1 autoriserait le Président de la République à convoquer un référendum tendant à la dissolution du Parlement. En cas de réponse négative à la proposition de dissoudre le Parlement, le Président serait automatiquement destitué et il serait procédé à de nouvelles élections présidentielles.

17. Il ressort de la note d'information⁷ et des échanges des rapporteurs avec le cabinet du Président à Chişinău que la proposition présidentielle repose sur plusieurs hypothèses. En premier lieu, la population serait globalement favorable au renforcement des pouvoirs du Président. En second lieu, ces pouvoirs de dissolution découleraient logiquement de la décision rendue en 2016 par la Cour constitutionnelle, qui a rétabli l'élection du Président au suffrage universel direct (bien que la Cour constitutionnelle ne l'ait jamais mentionné). En troisième et dernier lieu, l'intervention de la Cour constitutionnelle dans le processus de dissolution constituerait une garantie suffisante contre d'éventuels abus.

18. La Commission de Venise souligne d'emblée que le point de savoir si l'opinion publique est actuellement favorable au renforcement des pouvoirs présidentiels est une question d'ordre politique qui ne relève pas de son mandat⁸. Toutefois, il importe de veiller à ce que toute réforme allant dans ce sens soit conforme à la logique de la Constitution et aux bonnes pratiques des démocraties européennes. Il convient d'examiner attentivement les pouvoirs de dissolution du Parlement reconnus au chef de l'Etat en tenant dûment compte de l'aménagement constitutionnel général de l'Etat⁹.

⁷ Voir CDL-REF(2017)026

⁸ Il est certain que l'opinion publique y était favorable en 1999 : voir CDL-INF(2001)3, Rapport intérimaire sur la coopération entre la Commission de Venise et la République de Moldova sur la réforme constitutionnelle, § 21.

⁹ Voir, par exemple, CDL-AD(2016)029, § 59.

19. La Commission de Venise souligne que depuis la réforme de 2000, la République de Moldova est une république parlementaire dans laquelle le Président n'est pas le chef de l'exécutif mais un chef d'Etat aux pouvoirs exécutifs limités¹⁰. Il n'a donc pas le même rôle que celui des premiers ministres dans les régimes parlementaires traditionnels (tels que celui du Royaume-Uni), des présidents dans les régimes semi-présidentiels (tels que celui de la France) et encore moins des présidents dans les régimes superprésidentiels (tels que celui de la Russie). La plupart des interlocuteurs que les rapporteurs ont rencontrés à Chişinău – y compris le Président – ayant exprimé leur attachement à la démocratie parlementaire, tout nouveau pouvoir éventuellement conféré au Président doit être compatible avec ce modèle. Si l'on voulait au contraire opérer une transition vers un régime semi-présidentiel ou présidentiel, il faudrait réformer en profondeur la Constitution en instaurant un mécanisme approprié d'équilibre des pouvoirs et en suivant la procédure de révision constitutionnelle prévue par la Constitution.

20. Dans la plupart des régimes parlementaires, le chef de l'Etat a un rôle d'arbitre – ou de pouvoir neutre – détaché des politiques partisans. Il ne s'agit pas d'une formule vide de sens : même s'il est impossible d'empêcher le chef de l'Etat d'avoir ses propres opinions et sympathies politiques, son mandat est limité. Dans le système parlementaire, les principales fonctions du Président consistent à représenter l'Etat dans le domaine des affaires étrangères, à participer à la désignation de certains hauts fonctionnaires, à veiller au bon fonctionnement des institutions, mais non à déterminer la politique de la nation, rôle dévolu au Parlement et à l'exécutif. Le Président est un élément important du système politique, mais il n'est pas partisan. Les pouvoirs de dissolution qui lui sont reconnus dans un régime parlementaire se justifient par sa neutralité : en cas de crise institutionnelle, il assume une fonction importante consistant à dissoudre le Parlement pour sortir de l'impasse en appelant le peuple à se prononcer en vue de rétablir le bon fonctionnement de l'ordre constitutionnel.

21. La quasi-totalité des constitutions parlementaires européennes prévoient la dissolution du Parlement. Toutefois, les mécanismes constitutionnels concrets de dissolution diffèrent en fonction du titulaire de ce pouvoir (le chef de l'État, le chef du gouvernement, le Parlement lui-même, le peuple, etc.) et de la latitude dont il dispose. Du point de vue de la technique législative, deux options sont envisageables : la Constitution peut contenir une clause générale de dissolution (on en trouve un exemple dans l'article 88 de la Constitution italienne) ou une liste de cas particuliers (qui correspondent à des situations de crise des institutions démocratiques) autorisant la dissolution pour éviter une impasse politique (vacance prolongée du gouvernement, non-adoption d'un budget, absence persistante de quorum au Parlement, etc.).

¹⁰ Le Président a le droit d'initiative législative (article 73) et celui de demander la tenue de référendums (article 75), sauf en matière de révision constitutionnelle. Il est *ex officio* le commandant suprême des forces armées (article 87) mais ne dispose dans ce domaine que d'une compétence limitée car ses actes doivent être contresignés par le Premier ministre. Il peut suspendre temporairement les actes du gouvernement qu'il estime inconstitutionnels jusqu'à ce que la Cour constitutionnelle tranche la question (article 88 point i)). Il lui revient de désigner un candidat à la fonction de Premier ministre, mais il semble ne pouvoir proposer qu'un candidat jouissant de la confiance de la majorité parlementaire (article 98). Il approuve la nomination des ministres en cas de vacance du gouvernement ou de remaniement ministériel, mais seulement sur proposition du Premier ministre (article 98 § 6). Il peut opposer un veto suspensif à la législation, mais il est facile pour le Parlement d'y passer outre (article 93). Enfin, le Président jouit d'autres prérogatives traditionnellement reconnues aux chefs d'Etat (attribution des grades et des décorations, accréditation des ambassadeurs, droit de grâce, etc.). En somme, le Président n'est pas le chef de l'exécutif et n'est pas responsable de l'action du gouvernement, lequel doit en répondre devant le Parlement.

22. La Constitution actuelle de la République de Moldova a opté pour la seconde option en prévoyant une procédure de dissolution semi-automatique dans les cas suivants : incapacité prolongée à adopter des lois¹¹, impossibilité de former un gouvernement ou refus d'accorder la confiance au gouvernement.

2. Article 85, nouveau paragraphe 2-1 point a)

23. A l'inverse, le nouveau paragraphe 2-1 point a) de l'article 85 habiliterait le Président de la République de Moldova à dissoudre le Parlement « après consultation des groupes parlementaires ». Outre les pouvoirs de dissolution spéciaux dont il dispose déjà, le Président se verrait ainsi conférer un pouvoir de dissolution général seulement limité par l'obligation procédurale de consulter les groupes parlementaires.

24. La proposition présidentielle prévoit donc un cumul de deux techniques législatives qui ne sont pratiquement jamais utilisées ensemble, à savoir la dissolution discrétionnaire (nouveau paragraphe 2-1 point a)) et la dissolution pour des motifs particuliers (actuel article 85 de la Constitution, points suivants du nouveau paragraphe 2-1 et nouvel article 85-1). La clause qui conférerait au Président un pouvoir de dissolution discrétionnaire aurait pour effet de priver de toute utilité les autres cas de dissolution mentionnés dans la proposition. On pourrait même l'interpréter comme signifiant que le pouvoir de dissolution général n'est pas lié à des situations de crise institutionnelle (relevant des cas particuliers de dissolution) et qu'elle permet au Président de dissoudre le Parlement pour des raisons purement politiques, par exemple parce qu'il s'oppose à un choix politique du Parlement et qu'il souhaite de nouvelles élections. Pareille interprétation du pouvoir de dissolution du Parlement reconnu au Président porterait atteinte à la neutralité de ses fonctions et en ferait un acteur politique, en contradiction avec la logique du régime parlementaire.

25. Même en dehors des cas où il n'existe pas de cumul d'une clause générale de dissolution et de cas particuliers de dissolution, la Commission de Venise estime qu'il est potentiellement risqué de confier au chef de l'État un pouvoir de dissolution discrétionnaire dans les pays n'ayant pas une longue tradition démocratique, où ce pouvoir n'est pas ancré dans l'ordre juridique interne (comme c'est le cas dans plusieurs monarchies constitutionnelles telles que le Liechtenstein, le Luxembourg, Monaco ou les Pays-Bas) et où il n'est pas encadré par un certain nombre de restrictions (comme au Danemark ou en Irlande¹²), précisément parce qu'il risque d'être interprété comme un instrument de politique partisane. La Commission de Venise a critiqué l'attribution de larges pouvoirs de dissolution discrétionnaires, même dans le cas d'un régime semi-présidentiel : « *les députés de la Verkhovna Rada recevant leur mandat directement des électeurs pour une période déterminée, la cessation anticipée de ce mandat doit être fondée sur des motifs impérieux. La proposition d'article 95 1) [analogue au nouvel article 85 § 2 a)] conduirait à des dissolutions même dans des situations où la dissolution pourrait être évitée¹³ ».*

26. Quant à l'argument voulant que le mandat populaire appelle nécessairement un élargissement des pouvoirs de dissolution, la Commission de Venise observe que l'adoption du suffrage direct pour l'élection du Président ne conduit pas forcément à faire de celui-ci un

¹¹ Pour la Commission de Venise, l'expression « blocage de la procédure de l'adoption des lois pendant un délai de trois mois » figurant dans l'actuel article 85 ne couvre pas l'hypothèse du rejet d'un projet de loi émanant du Président (le contraire serait dangereux) mais les cas où, pour quelque raison que ce soit, le Parlement est dans l'incapacité d'examiner ces lois (faute de quorum, par exemple).

¹² Voir CDL-EL(2007)023, pp. 2-3.

¹³ Alors même que le régime ukrainien est semi-présidentiel et non parlementaire : voir CDL-AD(2008)015, *Opinion on the Draft Constitution of Ukraine*, § 45. Voir aussi CDL-AD(2009)030, Avis sur un projet de loi constitutionnelle portant modification de la Constitution de la Géorgie, §§ 17 et suivants.

opposant au Parlement. S'il est vrai que le suffrage direct tend à renforcer la position du Président, nombreux sont les régimes constitutionnels dans lesquels le Président élu selon ce mode de scrutin reste dans son rôle de pouvoir neutre aux attributions limitées, les mécanismes d'équilibre des pouvoirs étant assurés par le parlementarisme. Tel est notamment le cas en Autriche¹⁴, en Irlande et en Finlande (à cet égard, la référence à la France contenue dans la note d'information¹⁵ est erronée : si le Président français dispose effectivement d'un pouvoir de dissolution discrétionnaire, le régime français n'est pas parlementaire mais semi-présidentiel).

27. Les nouvelles démocraties parlementaires qui ont récemment adhéré à l'UE et dont le Président élu au suffrage universel jouit de pouvoirs exécutifs limités¹⁶ (et de prérogatives supplémentaires en cas de crise parlementaire) offrent un point de comparaison encore plus pertinent en ce qui concerne la République de Moldova. Il s'agit de la Bulgarie, de la République tchèque, de la Lituanie, de la Pologne, de la Roumanie, de la Slovaquie et de la Slovénie. Dans ces pays, le Président ne peut exercer ses pouvoirs de dissolution que dans certaines situations précises et ne dispose donc pas dans ce domaine de pouvoirs discrétionnaires mais seulement de pouvoirs semi-automatiques. Les constitutions de ces pays renferment une liste exhaustive de causes de dissolution tenant à l'incapacité du Parlement à former un gouvernement, au vote d'une motion de censure contre le gouvernement (ou au refus d'adopter un projet de loi sur lequel le gouvernement a engagé sa responsabilité ou un programme de gouvernement) ou à l'incapacité du Parlement à exercer ses fonctions législatives (absence de quorum, longues interruptions de session, non-adoption d'un budget). Voir, en particulier, l'article 99 de la Constitution de la Bulgarie, l'article 35 paragraphe 1 de la Constitution de la République tchèque, l'article 58 de la Constitution de la Lituanie, les articles 98 paragraphe 4 et 155 paragraphe 2 de la Constitution de la Pologne, l'article 89 de la Constitution de la Roumanie, les articles 102 et 106 de la Constitution de la Slovaquie (l'article

¹⁴ Bien que le pouvoir du Président autrichien de dissoudre le Parlement puisse paraître discrétionnaire (voir article 29), la tradition constitutionnelle veut qu'il ne puisse exercer ce pouvoir que sur avis (obligatoire) du Premier ministre. Plus généralement, « certaines démocraties parlementaires bien établies et stables, telles que l'Australie, le Canada, le Danemark et les Pays-Bas, s'appuient sur des règles conventionnelles le plus souvent non écrites. Une lecture littérale des dispositions de leurs constitutions respectives donnerait à penser que le chef de l'Etat dispose d'un pouvoir pratiquement illimité en matière de dissolution du Parlement [...] alors qu'en pratique, l'exercice de ce pouvoir est soumis à l'avis du Premier ministre, qui est en principe contraignant (sauf dans certains cas précis) ». Voir International IDEA, « *Dissolution of Parliament* » (par Elliot W. Bulmer), 30 mai 2016, pp. 10 - 11, disponible à l'adresse suivante <http://www.idea.int/publications/catalogue/dissolution-parliament>.

¹⁵ CDL-REF(2017)026, page 3.

¹⁶ Si les pouvoirs exécutifs du Président diffèrent dans ces pays, ils restent assez limités. Même lorsque le Président est autorisé à prendre part aux séances du gouvernement (comme en République tchèque, en Lituanie et en Pologne), il ne peut avoir qu'une influence morale sur les décisions. En Lituanie, lorsque le Premier ministre est absent et qu'il n'a pas désigné de suppléant, le Président nomme un ministre aux fonctions de suppléant, mais pour une durée ne pouvant excéder 60 jours. En Pologne, le Président ou un nombre déterminé de députés peuvent déclencher une procédure visant à engager la responsabilité pénale d'un ministre à raison de ses activités. En Slovaquie, le Président est habilité depuis 1999 à révoquer les ministres sur proposition du Premier ministre. Toutefois, ce pouvoir n'est pas aussi important qu'il ne le paraît : si le Premier ministre ne peut s'appuyer sur le Parlement, la révocation par le Président d'un ministre indésirable ne constituera pour lui qu'une solution temporaire. Si la majorité parlementaire soutient le Premier ministre, un refus éventuel du Président de révoquer le ministre indésirable n'aura qu'un effet à court terme. Ces exemples montrent que dans ces régimes constitutionnels, les attributions exécutives du Président sont limitées, ces fonctions appartenant pour l'essentiel au Premier ministre et à son gouvernement. Il convient d'en tenir compte en ce qui concerne les garanties de la séparation des pouvoirs.

106 concerne l'hypothèse de l'échec d'un référendum de destitution du Président – sur cette question, voir ci-dessous), et les articles 111 et 117 de la Constitution de la Slovénie. Les pays qui ont [r]établi des gouvernements démocratiques au cours du dernier quart de siècle ont été de plus en plus nombreux (d'abord quatre, puis aujourd'hui sept) à adopter ce modèle constitutionnel, ce qui constitue une raison supplémentaire de le considérer comme une pratique recommandable. En somme, *le mandat populaire ne suffit pas à lui seul à faire du chef de l'Etat le chef de l'exécutif et n'impose pas de lui reconnaître des pouvoirs de dissolution discrétionnaires.*

28. En ce qui concerne la protection censée être assurée par la Cour constitutionnelle, la Commission de Venise relève que l'article 135 § 1 f) de la Constitution confère effectivement à cette instance le pouvoir de « constater les circonstances justifiant la dissolution du Parlement ». Toutefois, si le Président devait se voir reconnaître un pouvoir entièrement discrétionnaire en la matière en vertu du nouveau paragraphe 2-1 a), le rôle de la Cour constitutionnelle se limiterait à vérifier que la consultation obligatoire des groupes parlementaires a bien eu lieu. Cette disposition ne peut donc passer pour une garantie effective contre d'éventuels abus.

29. En somme, la Commission de Venise estime qu'il serait peu judicieux de conférer au Président un large pouvoir discrétionnaire en matière de dissolution du Parlement (article 85, nouveau paragraphe 2-1 point a)) et que cette mesure doit être reconsidérée. Le pouvoir de dissolution discrétionnaire envisagé risque de dresser le Parlement et le Président l'un contre l'autre et de provoquer des conflits constitutionnels et politiques inutiles.

3. Article 85, nouveau paragraphe 2-1, points b), c) et d)

a. Point b) du nouveau paragraphe 2-1

30. Le nouveau paragraphe 2-1 point b) introduit une deuxième cause supplémentaire de dissolution du Parlement. Selon cette disposition, le Président peut dissoudre le Parlement si celui-ci « n'a pas donné effet, dans un délai de douze mois, à la volonté du peuple exprimée par la voie d'un référendum consultatif ». Cette disposition pose problème à plusieurs égards. En premier lieu, elle introduit la notion de « référendum consultatif » dans la Constitution. Elle entre en concurrence avec l'actuel article 75 § 2 de la Constitution, qui pose le principe de la force obligatoire des résultats d'un référendum républicain (ceux-ci « ont un pouvoir juridique suprême »). Si la Constitution devait instituer un référendum « consultatif », il conviendrait de modifier l'article 75.

31. En second lieu, cette disposition est contradictoire : en principe, un référendum « consultatif » ne devrait avoir aucun effet juridique. Il serait illogique de sanctionner le Parlement par une dissolution au motif qu'il n'a pas satisfait à une obligation à laquelle il n'est pas tenu. Il va sans dire que les députés peuvent – et même doivent – se sentir obligés de se conformer aux résultats d'un référendum consultatif. Toutefois, le non-respect de ces résultats devrait normalement donner lieu à une sanction politique imposée par les électeurs lors des élections suivantes.

32. Enfin et surtout, on ne sait pas au juste à qui il appartiendrait d'interpréter les résultats d'un « référendum consultatif » et de déterminer si le Parlement les a pleinement appliqués. Le référendum à venir en constitue une parfaite illustration : la deuxième question posée (qui porte sur l'élargissement des pouvoirs du Président en matière de dissolution) est si vague qu'elle pourrait donner lieu à des résultats susceptibles d'être mis en œuvre de multiples façons. Donner au Président le pouvoir de décider si les mesures d'application prises par le Parlement répondent aux attentes de la population revient à lui reconnaître un pouvoir politique discrétionnaire très étendu qui n'est pas compatible avec la logique d'un régime parlementaire.

33. En conséquence, la cause de dissolution prévue au point b) du nouveau paragraphe 2-1 est elle aussi inopportune.

b. *Point c) du nouveau paragraphe 2-1 de l'article 85, et nouvel article 85-1*

34. La troisième cause supplémentaire de dissolution concerne les cas « d'échec d'un référendum de destitution du Président ou d'invalidation d'un tel référendum par la Cour constitutionnelle ». Cette disposition doit être examinée conjointement avec le nouvel article 85-1, qui autorise la dissolution du Parlement par la voie d'un référendum convoqué par le Président.

35. Lors de la visite des rapporteurs à Chişinău, le cabinet du Président a déclaré que cette disposition visait à contrebalancer le pouvoir conféré au Parlement d'engager une procédure de destitution du Président par voie référendaire. La Constitution prévoit que le Président peut être évincé du pouvoir de deux manières, à savoir par une mise en accusation pour une infraction grave (article 81 § 3 de la Constitution) ou par une destitution en raison de la commission « d'actes graves portant atteinte aux dispositions de la Constitution » (article 89), procédure qui exige la tenue d'un référendum. Le libellé de l'article 89 n'est pas parfaitement clair. Il a été précisé aux rapporteurs que la procédure en question s'apparentait à un référendum de « défiance ».

36. Pareille interprétation de l'article 89 est équivoque car cette disposition mentionne des « actes portant atteinte à la Constitution », c'est-à-dire des actes inconstitutionnels identifiables (même s'il est vrai qu'ils ne sont pas qualifiés d'« infractions ») auxquels on ne saurait assimiler le simple fait de prendre des décisions politiques discutables, mais non inconstitutionnelles. Au contraire, le nouvel article 85-1 donnerait au Président le pouvoir d'organiser un référendum tendant à la dissolution du Parlement pour *n'importe quel motif*, quand bien même le Parlement se serait conformé à la Constitution. Dans ces conditions, plutôt que de contrebalancer le pouvoir du Parlement d'engager une procédure de destitution du Président, l'article 85-1 pourrait en réalité avoir pour effet de perturber l'équilibre des pouvoirs en renforçant encore ceux du Président vis-à-vis du Parlement.

37. À supposer même que l'article 89 puisse s'analyser en un référendum de « défiance », l'attribution au Président d'un contre-pouvoir discrétionnaire symétrique lui permettant d'engager une procédure référendaire à l'encontre du Parlement n'est pas nécessairement la bonne réponse à une crise éventuelle. Comme la Commission de Venise l'a déjà souligné, « [...] le référendum n'est pas un moyen approprié pour résoudre une crise politique ponctuelle. Le référendum risque de prolonger la crise car, en cas de résultat positif, il faudra tenir de nouvelles élections. Cette procédure donne au Président un rôle actif dans la lutte d'influence politique et ouvre la voie à des controverses politiques publiques entre celui-ci et la Verkhovna Rada¹⁷ ».

38. Il est vrai que le référendum de « défiance » existe dans d'autres constitutions européennes¹⁸. Toutefois, comme elle l'a indiqué ci-dessus, la Commission de Venise a exprimé des réserves sur le caractère approprié ou non de ces referendums¹⁹. La possibilité de

¹⁷ CDL-AD(2008)015, § 46.

¹⁸ Par exemple, l'article 102 § 1 e) de la Constitution slovaque énonce que « le Président prononce la dissolution du Conseil national de la République slovaque lorsqu'il n'a pas été destitué après un référendum portant sur sa destitution ». Voir aussi l'article 95.1 de la Constitution roumaine, les articles 14 et 49 de la Constitution lettone et l'article 11 de la Constitution islandaise.

¹⁹ La Commission de Venise a connaissance de l'arrêt n° 7 du 4 mars 2016 par lequel la Cour constitutionnelle a rétabli l'article 89 de la Constitution dans la rédaction qui était la sienne avant la réforme intervenue en 2000, article qui permet la destitution du Président par voie de référendum.

dissoudre le Parlement et de destituer le Président au seul motif qu'ils sont en désaccord politique risque de conduire à des référendums à répétition et à des élections anticipées récurrentes. Elle instaure une concurrence entre une personnalité et une institution collective. La plupart des constitutions évitent pareille situation parce que, d'une façon ou d'une autre, cette rivalité pour l'obtention de la confiance est de nature à engendrer des comportements démagogiques (qui sont davantage à la portée d'une personne que d'une institution collective) et menace le système institutionnel, pas seulement de manière ponctuelle mais aussi à long terme.

39. En définitive, au lieu de conférer au Président le pouvoir de solliciter la dissolution du Parlement par la voie d'un référendum de « défiance », il pourrait être envisagé de revoir les conditions dans lesquelles le Parlement peut suspendre le Président de ses fonctions et organiser un référendum de destitution. La Commission de Venise a déjà indiqué qu'« il exist[ait] un risque que l'absence de procédures spécifiques pour mettre en œuvre la procédure de destitution n'ouvre la voie à une décision politique discrétionnaire et ne crée une confusion entre responsabilité juridique et responsabilité politique du Président²⁰ ». En ce qui concerne la Roumanie, la Commission de Venise a relevé que la procédure réglementant la destitution du Président « a[vait] été motivée par des raisons politiques plutôt que fondée sur une base juridique solide²¹ ». La Commission de Venise rappelle que « l'absence de procédures spécifiques et de critères juridiques clairs pour destituer le Président de la République de Moldova est susceptible de créer un risque en ce sens. Dans la pratique, la procédure de destitution est une procédure politique, qui ne repose pas sur des critères juridiques clairs et susceptibles d'être évalués par la Cour constitutionnelle, et il appartient au Parlement de statuer sur les faits l'ayant motivée²² ». Pour remédier à ce problème, la Commission de Venise a formulé un certain nombre de recommandations, qui restent pertinentes. Il pourrait aussi être envisagé de supprimer le pouvoir de destitution du Président reconnu au Parlement, ou à tout le moins de préciser que ce dernier ne peut engager une procédure de destitution du Président par la voie référendaire que lorsqu'il est établi que celui-ci s'est rendu coupable de certaines « violations de la Constitution » (ne constituant pas des infractions pénales et ne relevant donc pas de la procédure de « mise en accusation »), et non pour la simple raison que ses positions politiques diffèrent de celles de la majorité parlementaire. Il importe de distinguer la responsabilité juridique de la responsabilité politique. Les prochaines élections constituent pour le peuple le moment le plus approprié pour exprimer sa défiance à l'égard de la majorité parlementaire ou du Président.

c. Point d) du nouveau paragraphe 2-1 de l'article 85

40. Enfin, le point d) du nouveau paragraphe 2-1 autoriserait le Président à dissoudre le Parlement « en cas de non-adoption par le Parlement du budget de l'État dans un délai de deux mois à compter du début de l'exercice financier ». Dans un précédent avis, la Commission de Venise a déclaré n'avoir « aucune objection de principe²³ » à cette hypothèse de dissolution, que l'on retrouve par exemple dans les constitutions de la Croatie (article 104), de l'Estonie (article 119) et de la Pologne (article 225). Toutefois, dans un autre avis, la Commission a relevé qu'« une période de deux mois pouvait être objectivement trop courte »

Toutefois, la conformité de cette disposition à la Constitution n'en fait pas nécessairement un mécanisme judiciaire de résolution des crises politiques dans le contexte national.

²⁰ Voir CDL-AD(2016)021, République de Moldova – Avis conjoint sur le projet de loi portant modification du code électoral, § 21, et les références qui s'y trouvent citées.

²¹ CDL-AD(2014)010, Avis sur le projet de loi de révision de la Constitution de la Roumanie, § 157, qui renvoie à un avis antérieur rendu en 2012.

²² CDL-AD(2016)021, §§ 21-22.

²³ CDL-INF(2000)014, Mise en œuvre du référendum constitutionnel en Ukraine, § 24.

pour examiner « des projets de lois complexes et volumineux²⁴ ». Les rapporteurs ayant été informés que l'adoption du budget de l'État avait toujours connu un important retard ces dernières années, ce délai de deux mois leur paraît excessivement bref. En tout état de cause, ce motif de dissolution devrait être harmonisé avec l'article 131 § 3 de la Constitution, qui dispose que si le budget n'est pas adopté avant l'expiration du délai fixé pour l'« exercice budgétaire », il y a lieu d'appliquer le budget de l'année précédente à titre provisoire.

B. Aspects procédurux

41. Dans son Rapport sur l'amendement constitutionnel, la Commission de Venise s'est exprimée ainsi²⁵ :

« [...] le parlement national est le lieu d'expression le plus approprié pour les procédures d'amendement constitutionnel, car il s'agit de l'institution la mieux placée pour examiner ces questions et en débattre [...] »

Le recours à un référendum populaire pour statuer sur un amendement constitutionnel devrait se limiter aux systèmes politiques dans lesquels il est prévu dans la constitution. Il devrait par ailleurs être appliqué conformément aux procédures établies et ne pas être utilisé pour contourner les procédures parlementaires [...] »

42. S'agissant de la procédure de « référendum constitutionnel consultatif » engagée par le Président de la République de Moldova, la Commission de Venise note en premier lieu que le fondement juridique de ce type de référendum est mal défini et, en second lieu, que la manière dont cette initiative de révision constitutionnelle est menée pourrait ne pas être conforme à la Constitution.

43. D'après son intitulé, le référendum annoncé par le décret présidentiel du 28 mars 2017 revêt un caractère « consultatif ». Cependant, une réponse affirmative à la deuxième question posée pourrait aboutir (sous certaines conditions qui seront évoquées ci-dessous) à une révision constitutionnelle. Or certains des interlocuteurs que les rapporteurs ont rencontrés à Chişinău ont souligné que le Président n'était pas habilité à organiser un « référendum constitutionnel consultatif ».

44. La Commission de Venise relève d'emblée que la constitutionnalité de ce décret présidentiel est en cours d'examen par la Cour Constitutionnelle de la République de Moldova, qui a été saisie par le Parti libéral. Les observations formulées dans le présent avis quant à la validité du référendum à venir du point de vue constitutionnel et légal ne préjugent pas des conclusions auxquelles la Cour constitutionnelle pourrait parvenir.

45. La Constitution de la République de Moldova confère au Président le droit d'initiative législative (article 73). Toutefois, le Président ne peut prendre l'initiative d'une révision constitutionnelle, ce droit lui ayant été expressément retiré en 2000. Désormais, la procédure de révision constitutionnelle peut être déclenchée par le gouvernement, par un tiers au moins des députés composant le Parlement ou par la voie d'une initiative populaire soutenue par au moins 200 000 électeurs (article 141). L'article 141 § 2 dispose que « les projets de lois constitutionnelles ne seront présentés au Parlement qu'avec l'avis de la Cour constitutionnelle, adopté par le vote d'au moins quatre juges ». Les amendements à la Constitution sont adoptés à la majorité des deux tiers des députés (article 143).

46. Certains amendements à la Constitution doivent être approuvés par référendum (article 142 § 1). Comme l'a précisé la Cour constitutionnelle dans un arrêt n° 16 rendu le 29 mars 2001, il s'agit là d'un référendum post-législatif, organisé après l'adoption par le

²⁴ CDL-AD(2004)044, *Interim Opinion on Constitutional Reforms in the Republic of Armenia*, § 49.

²⁵ CDL-AD(2010)001, §§ 240 et 242

Parlement des amendements en question. Dans d'autres cas, la tenue d'un référendum est facultative, mais cette procédure doit alors être déclenchée par l'un des intervenants mentionnés à l'article 141 de la Constitution, dont le Président ne fait pas partie.

47. Si l'article 88 f) autorise le Président à « demander au peuple d'exprimer, par voie de référendum, sa volonté visant les problèmes d'intérêt national », cette disposition ne dit pas si une révision constitutionnelle relève ou non de la notion de « problèmes d'intérêt national ». En outre, aucune disposition de la Constitution ne prévoit la tenue de référendums consultatifs. En vertu de l'article 75 § 2, toutes « les décisions adoptées selon les résultats du référendum républicain ont un pouvoir juridique suprême », c'est-à-dire qu'elles ont force obligatoire.

48. Au niveau législatif, l'article 143 du code électoral de la République de Moldova²⁶ distingue quatre catégories de référendums républicains : les référendums constitutionnels, les référendums législatifs, les référendums de destitution du Président et les référendums consultatifs. Les référendums constitutionnels portent sur la révision de la Constitution. Les référendums consultatifs ont pour objet « des questions d'intérêt national soumises à la consultation publique, qui devront par la suite donner lieu à des décisions définitives prises par les organes administratifs compétents » (§ 4). Le code électoral donne donc à entendre que le « référendum consultatif » et le « référendum constitutionnel » sont deux procédures distinctes²⁷.

49. Dans un arrêt interprétatif des articles 75, 141 § 2 et 143 de la Constitution rendu le 3 novembre 1999, la Cour constitutionnelle a examiné la question de savoir si le Président pouvait prendre l'initiative d'un « référendum constitutionnel consultatif²⁸ ». La Cour a notamment jugé que « les rédacteurs de la Constitution avaient conféré au Président le droit de s'adresser aux électeurs uniquement pour les problèmes graves auxquels *la nation pouvait être ponctuellement confrontée, mais non pour l'approbation ou le rejet d'une loi portant révision de la Constitution* » (italiques ajoutées). Elle a également précisé que les référendums portant sur une révision constitutionnelle devaient être tenus *après* l'adoption par le Parlement du projet de révision et qu'ils avaient force obligatoire (p.5 de l'arrêt²⁹).

50. Dans un avis n° 3 rendu le 6 juillet 2010, la Cour constitutionnelle a estimé que la Constitution autorisait la tenue de référendums de révision constitutionnelle, à condition qu'ils soient organisés par l'un des intervenants mentionnés à l'article 141 de la Constitution (paragraphe 45 ci-dessus). Enfin, dans un arrêt n° 1 rendu le 22 septembre 2014, elle a jugé (p. 39) que seuls avaient force obligatoire les référendums expressément *requis* par la Constitution et tenus *après* l'adoption par le Parlement d'un projet de loi de révision constitutionnelle³⁰. On pourrait en déduire que d'autres référendums concernant la révision de la Constitution n'ont pas force obligatoire, et qu'il pourrait donc exister des « référendums constitutionnels consultatifs ». Toutefois, compte tenu des conclusions auxquelles la Cour constitutionnelle est parvenue dans son arrêt de 1999, il n'est pas certain que le Président puisse organiser de tels référendums puisque qu'il ne figure pas parmi les intervenants mentionnés à l'article 141.

²⁶ CDL-REF(2017)020, *Republic of Moldova - Electoral Code* (2016)

²⁷ Le § 1 point c) de l'article 144 du code électoral (initiative du référendum républicain) attribue au Président l'initiative du référendum républicain. L'article 146 § 1 a) du même code dispose que peuvent être soumises au référendum républicain des questions portant notamment sur « la révision de la Constitution de la République de Moldova ».

²⁸ Voir <http://constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=271&l=en>.

²⁹ La Cour constitutionnelle a confirmé sa position dans son arrêt n°16 du 29 mars 2001, p. 4 – voir <http://constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=205&l=ro> (également disponible en russe).

³⁰ Voir <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=355237&lang=2>.

51. En bref, la présente proposition de révision constitutionnelle émane du Président, qui, depuis l'an 2000, n'est pas habilité par la Constitution à proposer une révision constitutionnelle. En fin de compte, le Président essaye d'engager indirectement un processus de révision constitutionnelle.

52. Cela dit, il appartient à la Cour constitutionnelle de la République de Moldova de statuer sur cette controverse en se prononçant sur la question de savoir si le Président est habilité à organiser ce « référendum constitutionnel consultatif ». La Commission de Venise encourage la Cour constitutionnelle à en décider avant la tenue de ce référendum, faute de quoi l'examen de cette question revêtirait un caractère purement théorique et des problèmes de légitimité du référendum pourraient se poser.

C. Entrée en vigueur des amendements à la Constitution

53. La Commission de Venise rappelle que « dans la mesure où des amendements constitutionnels renforçant ou prolongeant le pouvoir des organes supérieurs de l'État sont proposés, la motivation devrait être d'améliorer la mécanique du gouvernement en tant que telle et non le pouvoir personnel et les intérêts du président en exercice. Un principe judicieux serait donc que de tels amendements (s'ils sont promulgués) ne prennent effet que pour les futurs détenteurs du pouvoir et non pour l'actuel³¹ ».

54. En ce qui concerne la République de Moldova, cela implique que les éventuels amendements étendant les pouvoirs de dissolution accordés au Président devraient prendre effet à partir de l'entrée en fonction du prochain Président.

IV. Conclusions

55. Le Président de la République de Moldova a demandé l'avis de la Commission de Venise sur sa proposition consistant à ajouter à la Constitution plusieurs motifs de dissolution du Parlement par le Président. Lors de la réunion tenue à Chişinău, le Président s'est engagé à tenir compte des bonnes pratiques européennes pour mettre en œuvre sa proposition, ce dont il faut le féliciter. Après avoir examiné les nouveaux motifs de dissolution envisagés, la Commission est parvenue aux conclusions exposées ci-après.

56. Depuis la réforme de 2000, la République de Moldova est une république parlementaire dans laquelle le Président n'est pas le chef de l'exécutif mais un chef d'Etat aux pouvoirs exécutifs limités. Dans les régimes parlementaires, le chef de l'Etat joue un rôle d'arbitre, ou de pouvoir neutre, détaché des politiques partisans. Les pouvoirs de dissolution du Parlement reconnus au Président se justifient par sa neutralité et visent à prévenir des blocages institutionnels par un appel au peuple.

57. S'appuyant sur la pratique européenne en la matière, la Commission de Venise souligne que la décision de rétablir l'élection du Président au suffrage universel direct prise en mars 2016 n'implique pas nécessairement l'élargissement des pouvoirs de dissolution présidentiels. La Commission de Venise rappelle que cette décision se justifiait dans une large mesure par la nécessité d'éviter des dissolutions à répétition du Parlement, et qu'elle ne visait pas à les multiplier. Il ressort de l'analyse comparative que la plupart des nouvelles démocraties européennes à régime parlementaire ont choisi d'insérer dans leur constitutions respectives une liste de cas particuliers autorisant la dissolution du Parlement par le Président plutôt qu'une clause générale lui conférant un pouvoir de dissolution discrétionnaire. La Constitution de la

³¹ CDL-AD(2010)001, Rapport sur l'amendement constitutionnel, § 145.

République de Moldova actuellement en vigueur contient elle aussi une liste de cas particuliers de dissolution.

58. Le cumul des cas de dissolution déjà prévus (auxquels s'ajoutent les nouveaux cas envisagés) avec une clause générale de dissolution aurait non seulement pour effet de les priver de toute utilité mais pourrait aussi être interprété comme habilitant le Président à recourir à la dissolution comme un instrument de politique partisane, ce qui irait à l'encontre du rôle de pouvoir neutre qui est le sien dans le régime parlementaire actuel et risquerait de provoquer des conflits politiques inutiles. Le nouveau paragraphe 2-1 point a) de l'article 85 (dissolution après consultation des groupes parlementaires) n'apparaît pas donc pas judicieux.

59. Le point b) du nouveau paragraphe 2-1 (dissolution pour cause de non-application par le Parlement des résultats d'un référendum consultatif dans un délai de douze mois) est contradictoire : un référendum « consultatif » ne saurait avoir un caractère juridiquement contraignant à l'égard du Parlement. En outre, donner au Président le pouvoir de décider si les mesures d'application prises par le Parlement répondent aux attentes de la population revient à lui reconnaître un pouvoir politique discrétionnaire très étendu, ce qui n'est pas compatible avec le rôle de pouvoir neutre que le Président est censé assumer dans un régime parlementaire.

60. Le point c) du nouveau paragraphe 2-1 (dissolution en cas d'échec d'un référendum visant à la destitution du Président) et l'article 85-1 (qui autoriserait le Président à engager un référendum de défiance à l'égard du Parlement) ne constituent pas des dispositifs appropriés pour contrebalancer le pouvoir du Parlement d'engager un référendum de « défiance » à l'encontre du Président. En effet, ces dispositifs opposent à un pouvoir parlementaire étendu – potentiellement discrétionnaire – un pouvoir présidentiel discrétionnaire tout aussi étendu, ce qui ouvrirait la voie à des conflits institutionnels. La Commission de Venise a déjà formulé des recommandations visant à améliorer la procédure de destitution du Président par le Parlement. Il pourrait aussi être envisagé de supprimer purement et simplement la procédure du référendum de « défiance ».

61. Le point d) du nouveau paragraphe 2-1 (dissolution pour cause de non-adoption du budget) peut se justifier, mais le délai de deux mois paraît excessivement court eu égard au contexte national.

62. L'entrée en vigueur des nouveaux pouvoirs éventuellement conférés au Président en matière de dissolution du Parlement (après leur approbation définitive selon la procédure prévue par la Constitution) ne devrait intervenir que lors de la prise de fonction du prochain Président.

63. La Commission de Venise est convaincue que la Cour constitutionnelle de la République de Moldova apportera en temps utile une réponse complète aux nombreuses questions procédurales soulevées par le décret présidentiel du 28 mars 2017.

64. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités moldaves pour leur apporter tout assistance complémentaire sur cette question.