



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 23 March/mars 2006

CDL-UD(2004)030
Bil.

EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW
(Venice Commission)

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE
DROIT
(Commission de Venise)

**Evaluation of fifteen years of Constitutional practice
in Central and Eastern Europe**

**Bilan de quinze ans d'expérience constitutionnelle
en Europe centrale et orientale**

TABLE OF CONTENTS

	<u>Page</u>
LE ROLE DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE DANS LE SYSTEME INSTITUTIONNEL DE LA REPUBLIQUE D'ALBANIE M. Luan OMARI.....	7
NEW STAGE OF EUROPEAN DEMOCRATIC DEVELOPMENTS AND THEIR INSTITUTIONAL ASSISTANCE Mr Tigran TOROSYAN	11
THE PECULIARITIES OF THE RELATIONS BETWEEN THE EXECUTIVE AND LEGISLATIVE POWERS ACCORDING TO THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF AZERBAIJAN Mr Safa MIRZAYEV.....	17
FIFTEEN YEARS OF CONSTITUTIONAL PRACTICE IN ESTONIA: THE ROLE OF THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC Mr Taavi ANNUS.....	23
PLUSIEURS ASPECTS DU STATUT DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE DANS LA JURISPRUDENCE DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE DE LA REPUBLIQUE DE LITUANIE M. Egidijus JARASIUNAS.....	33

LE ROLE DE LA JUSTICE CONSTITUTIONNELLE DANS LA PROCEDURE DE REVISION DE LA CONSTITUTION DE LA REPUBLIQUE DE MOLDOVA M. Victor PUSCAS.....	53
THE RUSSIAN CONSTITUTION, DECISIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT AND ELECTION LEGISLATION Mr Vladimir LYSENKO	61
POSITION AND ROLE OF THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF MACEDONIA Ms Mirjana LAZAROVA TRAJKOVSKA.....	67

This publication contains the speeches presented at the UniDem seminar organised in Warsaw on 19 and 20 November 2004 by the European Commission for Democracy through Law during the Polish chairmanship of the Committee of Ministers of the Council of Europe and in cooperation with the Institute for Democracy (Paris) and the Ius et Lex Foundation (Warsaw). The reports presented at the seminar are published in Volume no. 40 of the series *Science and Technique of Democracy*.

This publication is financed within the framework of the Joint Programme between the European Commission and the Venice Commission of the Council of Europe "Democracy through free and fair elections".

The European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) is an advisory body on constitutional law, established within the Council of Europe. It consists of independent experts from Council of Europe member and non-member states. Over fifty states participate in the Commission's work.

Cet ouvrage contient les interventions présentés lors du Séminaire UniDem organisé à Varsovie les 19 et 20 novembre 2004 par la Commission européenne pour la démocratie par le droit dans le cadre de la présidence polonaise du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe et en coopération avec l'Institut pour la démocratie (Paris) et la Fondation IUS ET LEX (Varsovie). Les rapports présentés lors du séminaire sont publiés dans la collection *Science et Technique de la démocratie*, volume n° 40.

Cette activité est organisée dans le cadre du Programme commun entre la Commission européenne et la Commission de Venise du Conseil de l'Europe sur « la démocratie par les élections libres et équitables ».

La Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) est un organisme consultatif en matière de droit constitutionnel, créé au sein du Conseil de l'Europe. Elle est composée d'experts indépendants d'Etats membres du Conseil de l'Europe, ainsi que d'Etats non membres. Plus de cinquante Etats participent aux travaux de la Commission.

**LE ROLE DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE DANS LE
SYSTEME INSTITUTIONNEL DE LA REPUBLIQUE
D'ALBANIE**

M. LUAN OMARI

Vice-Président de l'Académie des Sciences d'Albanie

La Constitution de la République d'Albanie (article 86/1) statue que « le Président de la République est le Chef de l'Etat et représente l'unité du peuple ». De cette façon synthétique, la Constitution définit le rôle du Président dans la structure des organes de l'Etat.

Il faut rappeler que dans certaines constitutions il n'existe pas un organe défini formellement comme Chef de l'Etat, bien qu'en pratique, il est considéré comme tel. C'est le cas, par exemple, de la France, où la prédominance traditionnelle du concept de souveraineté nationale, affirmé pendant la Révolution en opposition à la souveraineté royale, a empêché que le Président de la République soit défini aussi comme Chef de l'Etat. La même chose a eu lieu aux Etats-Unis, mais pour une autre raison : la nécessité de respecter les prérogatives des Etats fédérés a eu comme résultat que le Président des Etats-Unis n'est pas défini comme Chef de l'Etat, mais seulement comme Chef de l'exécutif.

Dans la République d'Albanie, le rôle et la position juridique du Président sont étroitement liés à un problème capital, tout comme le rapport entre les divers pouvoirs de l'Etat, ce qui est en corrélation avec la forme de gouvernement. Tous les partis politiques albanais, avec quelques exceptions comme le Parti Légitimiste, se sont exprimés pour une république parlementaire. Ce caractère parlementaire de notre République, qui est énoncé explicitement dans l'article 1.1 de la Constitution, résulte aussi du rapport et de l'équilibre des pouvoirs de l'Etat, parce que le Gouvernement et le Parlement sont liés par un rapport de confiance, tandis que le Président représente un organe constitutionnel séparé du gouvernement. Mais, bien sûr, la substance a plus d'importance que la définition formelle, d'autant plus qu'il est possible que cette définition

formelle ne soit pas pleinement en conformité avec la substance, comme cela s'est produit de 1992 à 1998 lorsque, malgré la définition de l'Albanie comme république parlementaire, disposition qui figurait dans la Loi sur les Dispositions Principales Constitutionnelles, le Président de la République, sur la base de cette même Loi, avait des compétences qui dépassaient les limites d'une république typiquement parlementaire, telles que, par exemple, l'initiative législative ; mais également le droit exclusif de proposer au Parlement l'organisation d'un référendum national ; la présidence – dans des cas particuliers – des réunions du Conseil des Ministres ; l'émanation des décrets normatifs.

Selon cette Loi, le Président de la République, après avoir écouté l'avis du Président du Conseil des Ministres et du Président de l'Assemblée, pouvait dissoudre celle-ci, si sa composition empêchait l'exercice des fonctions de l'Assemblée et rendait impossible le gouvernement du pays. Ainsi, la Loi sur les Dispositions Principales Constitutionnelles, avec cette formulation, laissait un large espace au Président pour décider la dissolution de l'Assemblée, puisque le rôle du Premier Ministre et du Président de l'Assemblée était seulement consultatif. En ce qui concerne la dissolution du Parlement, la Constitution actuelle a limité le pouvoir du Président. Il a le droit de dissolution seulement si l'Assemblée n'arrive pas à élire le nouveau Premier Ministre (article 96/4). Dans les autres cas de crise politique, la Constitution prévoit la dissolution automatique de l'Assemblée, sans décret présidentiel (article 87, paragraphes 7 et 8).

La fonction de Président de la République, en tant que représentant de l'unité du peuple et facteur d'équilibre dans la vie politique du pays, est incompatible avec l'appartenance à un quelconque parti politique.

Le Président de la République peut être qualifié de « médiateur des institutions » et considéré comme un « pouvoir neutre », donc comme un pouvoir qui n'est pas mêlé au jeu politique, mais est situé au-dessus des partis en lice, et qui n'a aucune fonction active dans la définition et la réalisation de la direction politique. C'est justement pour cela que le Président est le représentant et le symbole de l'unité du peuple et, par conséquent, aussi le représentant de l'unité de l'Etat et Chef de celui-ci.

Le Président, bien que limité dans certaines compétences de caractère exécutif, a tout de même un grand rôle et des compétences considérables, ce qui est

évident aussi dans le processus de nomination du Premier Ministre. Au début de la législature et aussi lorsque le poste est vacant, le Président nomme le Premier Ministre, sur proposition du parti ou de la coalition de partis qui a la majorité à l'Assemblée.

Mais si le Premier Ministre nommé n'est pas approuvé par l'Assemblée, le Président nomme un nouveau Premier Ministre dans un délai de 10 jours. Il faut souligner que la Constitution (article 96/2) ne conditionne pas cette deuxième nomination à la nécessité de prendre en considération la proposition du parti ou de la coalition qui a la majorité. Il est évident que dans ce cas, la Constitution a laissé un espace d'action au Président pour sortir de la crise politique, en confiant éventuellement la fonction de Premier Ministre à une personnalité qui a la possibilité de recueillir les voix de la majorité de l'Assemblée.

Il faut noter que la Constitution albanaise a une particularité : elle ne prévoit pas la contre-signature du Premier Ministre ou d'un Ministre dans les décrets présidentiels, comme c'est le cas dans plusieurs autres constitutions. Mais, d'autre part, la Constitution albanaise statue que le Président de la République n'est pas responsable pour les actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions (article 90/1). Cela peut paraître contradictoire, mais en réalité il n'en est pas ainsi, puisque la Constitution précise les cas dans lesquels le Président émet des décrets sur proposition du Premier Ministre (nomination et destitution des ministres, etc.), ou selon la loi (l'exercice de droit de grâce, l'octroi de la citoyenneté albanaise, etc.). Le cas échéant, la loi précise l'organe qui doit prendre la décision concrète avant la signature du décret afférant par le Président.

La formulation de certaines compétences du Président de la République dans la Constitution a suscité des discussions et quelques fois même des tensions, entretenues aussi par la tendance au sensationnalisme et au manque de professionnalisme de quelques médias écrits ou électroniques.

Un tel débat s'est par exemple instauré pour la question suivante : la nomination d'un ministre, sur proposition du Premier Ministre, est-elle un droit ou une obligation constitutionnelle du Président ? Cela vaut aussi pour la nomination d'autres hauts fonctionnaires qui doivent être nommés par décret présidentiel. Dans ces cas, bien sûr, la nomination est une obligation constitutionnelle pour le Président. Celui-ci ne peut pas refuser la nomination

proposée par le Premier Ministre sauf si cette nomination est en contradiction avec la Constitution ou soulève un problème d'incompatibilité constitutionnelle. Le Premier Ministre a le droit de choisir l'équipe ministérielle qu'il doit diriger et avec laquelle il doit collaborer pour la réalisation de la politique générale de l'Etat qu'il a conçu et présenté et pour laquelle il est responsable. Cette conclusion est basée aussi sur la formulation de l'article 98/1 de la Constitution qui établit : « le ministre est nommé et destitué par le Président de la République, sur proposition du Premier Ministre, dans un délai de 7 jours ». On sait que dans un texte législatif l'indicatif équivaut à l'impératif.

Récemment l'Assemblée a refusé l'approbation d'un décret présidentiel concernant la nomination d'un juge de la Cour Constitutionnelle. Le Président a saisi la Cour Constitutionnelle pour l'interprétation de la Constitution, dans laquelle il y a des formulations différentes concernant le rapport entre le décret présidentiel sur la nomination d'un fonctionnaire et l'approbation successive de la part de l'Assemblée. Le Président, dans sa requête, soutenait que le choix du candidat relevait de sa compétence, tandis que l'Assemblée devait se limiter à examiner si la nomination répondait aux critères requis du point de vue constitutionnel et légal. La Cour Constitutionnelle ne s'est pas encore prononcée sur cette question. Mais la Commission de Venise, a donné un avis « amicus curiae » selon lequel l'Assemblée a le droit d'approuver ou de refuser le décret présidentiel sur la nomination des juges de la Cour Suprême (et aussi des autres fonctionnaires dans les cas prévus par la Constitution), ayant le pouvoir d'examiner non seulement les critères constitutionnels et légaux de chaque nomination, mais aussi le pouvoir de juger si cette nomination est convenable du point de vue du mérite.

**NEW STAGE OF EUROPEAN DEMOCRATIC DEVELOPMENTS
AND THEIR INSTITUTIONAL ASSISTANCE**

Mr TIGRAN TOROSYAN
Deputy Chairman of the National Assembly

1. Factors, frameworks, features and complexities of a new stage

Prompt events occurred in the world at the end of 20th century are characterized by three basic phenomena in which Europe is the main or one of the main players:

- obvious display of globalization of economic, social, political and cultural processes,
- collapse of the Soviet Union and its ideological basis, and formation of completely new direction of democratic transition,
- Qualitative changes of integration processes.

Certainly, these three components of the world development of last decades are interconnected and have great interference. Moreover, for example, Euro-integration processes are sometimes considered important by experts as a component of globalization in its positive display. However it is not a secret that the negative feedback is observed also. As it is mentioned in the PACE Resolution 1407 (2004) “New concepts to evaluate the state of democratic development”¹ adopted in October session “ Democracy is nowadays confronted with a dangerous crisis...The entire democratic deficit and those negative developments make the classic concepts of democratic rights and freedoms insufficient and speak for the need of introducing new concepts”. The globalization process amplifies the shortcomings of democratic systems and makes them fragile in the face of trans-national phenomena.”

¹ PACE Resolution 1407 (2004), *New concepts to evaluate the state of democratic development.*

New displays and challenges during last decades have appeared even concerning concepts and interpretation of the fundamental understanding of democracy.

The question is not only the expansion of a typological variety of democracies,² but also the expansion and concrete definition of terms and concepts. While in 70-s' experts allocated 6-7 parameters for scientific identification of democracy,³ in 2004 PACE has allocated more than 20 parameters.¹

For last decades indisputable wealth and simultaneously serious challenge for European civilization was cultural – in the most general understanding of this word – variety of the society.

Transitologists ascertain that democratic transformations are rather diverse, as they proceed in unequal, at times difficultly comparable conditions, circumstances and contexts.⁴ Absence to “comprehensive universal model of democracy” is specified by heads of one of the international projects on research of modern transit⁵ and the attempt to estimate the character of democracy on the basis of christomatic western models is evaluated erroneous, which have arisen as a result of political fight and long lasting political experience.⁶ Certainly, it can not be a pretext for deviation from traditional, main principles of democracy, however simultaneously it does not release for searches of optimum methods and mechanisms of development of democracy

² Lebedeva T. P. 2004 (rus.). *Liberal democracy as a guideline for post-totalitarian transformations*. Polis. No 4.

³ Dahl R. A. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven, L.

⁴ Karatnycky A. 1999. The Decline of Liberal Democracy. *Journal of Democracy*, vol. 10, No 1.

⁵ Inoguchi T., Newman E., Keane J.(eds.) 1998. *The Changing Nature of Democracy*. Tokyo, N.Y.

⁶ Simai M. 1998. *The Democratization Process and the Market*. - Inoguchi T., Newman E., Keane J.(eds.) 1998. *The Changing Nature of Democracy*. Tokyo, N.Y.

for environments with different traditions, experience, culture, etc. Very frequently even the question of transit of the countries Central and the East Europe and former Soviet Union as a separate problem and the opportunity of application of experience and knowledge of laws of transition from authoritative board and ways of consolidation of new democracies was discussed, compiled during studying the experience of the countries of Southern Europe and Latin America.⁷

It is interesting, that this problem has been arisen also during discussions of the above-mentioned resolution in PACE in which it is stated: “While the principles of democracy, the rule of law and human rights are considered universal, their models are only indicative. The same values seeded in different cultural, social, historical and geographical environments might give birth to a large variety of public behaviors. On the other hand, the same or compatible democratic targets could be reached by following different political roads and starting from different social and cultural backgrounds”.¹

An indisputable mechanism for resisting challenges of democratic development is increasing of efficiency European structures activities – the Council of Europe and the European Union. It is not occasional, that last PACE sessions voiced of urgent need in increasing of role and influence of the Council of Europe as a principal whole-European organization.

Certainly expansion of the European Union is a qualitative leap in the development of the European integration. However, this unprecedented integration process of expansion appeared considerably difficult than it seemed to be. Unfortunately, different from political and economic aspects of expansion, relevant attention was not attached to the issues of rapprochement of legal and other norms with the practice of EU regulation and further complications can be arisen here.

On the other hand, expansion provides institutional reforms in EU, which in its turn complicates the process. If to add to all these issues the problems connected with European Constitution, it will be obvious, that despite of great

⁷ Karl T. L., Shmitter F.2004.(rus.). *Democratisation: concepts, postulates, hypotheses. Polis, No 4.*

recesses on planes of Euro-integration and optimistic forecasts with good bases, today we have more compiled questions than ready answers.

Thus, reconsideration, expansion, development and concrete definition of modern understanding of democracy are necessity for successful development of Euro-integration and European structures. From this point of view, harmonization of national legislation and, in particular, constitutions of the Council of Europe member countries with European standards and criteria gets exclusive significance. It is obvious, that it needs new approach to assistance these processes and cooperation of European structures with member countries of the council of Europe.

2. Need for system assistance for democratic developments

Of course the assistance mechanisms of the Council of Europe to member states are widely known. Those are:

- monitoring of honoring of obligations, assessment of the state of national legislation and its practical application with the purpose of revealing problems and development of recommendations for elimination of these problems,
- legislation expertise, including Constitutions, as well assistance to reforms by inquiry of official structures of the member states of the Council of Europe,
- joint organization of conferences, seminars and round tables with the purpose of discussions of problems and search of solutions for them.

Mechanisms for the evaluation of the state of democracy in the Council of Europe member states are developed with time and become different. Now, monitoring of the Committee of Ministers and PACE are carried out. On the other hand, mechanisms of assistance to the process of democratization are developed too. Various specialized Committees are functioning, among them Venice Commission is most known and is most involved in this process. Having experience of four year close cooperation with the Commission, I can assure on the example of Armenia, that such cooperation has great significance both regarding honoring of obligations before the Council of Europe and development of democracy.

The PACE resolution, adopted in October Part Session, states substantial progress in Armenia, which was possible in many respects due to effective cooperation with Council of Europe structures, especially with Venice Commission. One of ways to increase the efficiency to assist democratic mechanisms in Council of Europe member states is the increase of role of specialized structures, especially that of Venice Commission.

While evaluating the effectiveness of assistance mechanisms and monitoring of democratic processes in the states of the Council of Europe, it is necessary to answer the following questions:

- How far are valuable from the point of view of professionalism the reports and assessments of the monitoring missions of the Committee of Ministers and Parliamentary Assemblies? Certainly, I do not put competence and impartiality of members of these missions under doubt; however we should not forget that monitoring covers a broad audience of questions.
- How fair is the application of double standards and different requirements to old and new members?
- How far the reports and resolutions are corresponding to the real state of democracy in the given country and are free from strong influence of this or that political interest in this or that country?
- How far are perfect and concrete the European criteria and standards of democratic processes?
- How far estimations of experts of the Council of Europe and different committees reflect opinion of these structures and correspond to the above-mentioned criteria and standards?
- How far political, social, cultural features are taken into consideration from the point view of the point of view of optimal results of democratization?
- Does the democracy lose its substance from time to time and become “an instrument” for dealing with this or that issue?

Regarding these last statements, I would like to bring only one example concerning last period, though there are not few. During June session, PACE stated, that it will stop its monitoring in Turkey regarding democratic processes. For any person who is aware of monitoring processes, it was a rare decision, as there were no decisive changes. But the link between this decision and other decision is very obvious: when The European Union announced, that

in the beginning of the year the organization will start negotiations with Turkey regarding its accession. It is not the question whether Turkey will accede EU or not. For my country it is useful to have a neighbor, which will have to exist within civilized environment, under its special rules. But there is another question: Didn't PACE withdraw from European standards by stopping the monitoring.

As regards assistance to democratic processes, the cases are not rare, when the means are used ineffectively or the programs, implemented by various structures are doubled.

It is obvious, that Europe is in the threshold of important changes and the main role in these changes is assigned to the new stage of democratic developments. These developments are pregnant with challenges, for the elimination of which it is necessary:

- Formalization and detailed elaboration of the system of values, formulation of clear and concrete standards and criteria for estimation of democratic processes in the Council of Europe member states;
- Consideration of features of the democratic processes in various countries,
- Increasing of the role of specialized structures, providing of effective mechanisms for the interaction of professional structures, professional and political structures
- Coordination of the assistance of various structures

**THE PECULIARITIES OF THE RELATIONS BETWEEN THE
EXECUTIVE AND LEGISLATIVE POWERS ACCORDING TO THE
CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF AZERBAIJAN**

Mr SAFA MIRZAYEV

Head of the Staff of the Parliament of Azerbaijan

During the years passed since the restoration of the state independence of Azerbaijan the tangible results have been achieved on the formation of the civil society, the establishment of rule of law, secular state, the development of democratic values, the protection of human rights and freedoms on the basis of European standards.

The adoption of the Constitution of the Republic of Azerbaijan on 12 November 1995 through referendum paved the way for the fundamental update of the political, public and legal system of the country.

The separation of powers constitutes one of the fundamental principles of the democratic organization of the state power, important precondition for the rule of law and ensuring the free development of a human being.

During the centuries the mankind has been struggling with the problem of solution of the eternal human problem – how to ensure the safety of a person vis-a-vis the abuse of the state power. Each country, subsequently achieving to establish a firm political system solved that problem in its own way, making its contribution to the solution of this eternally occurring problem.

The idea of separation of powers is quite burdening for Azerbaijan at the present stage. Today alongside with the issues of determination of the bounds of independence of each of the branches of the power, balancing the authorities among the relevant state bodies, the problems of ensuring the interaction among those bodies on particular directions on the basis of the

norms of law and in strict accordance with the legal procedures also occur in Azerbaijan and require their solution.

The principle of separation of powers set forth in general in Article 7 of the Constitution of the Republic of Azerbaijan is implemented and concretized in the constitutional norms defining the status and powers of the Milli Mejlis (Parliament), the President and the courts.

The implementation of the principle of separation of powers set forth in the Constitution does not mean multiple authorities. From the outset the power is indivisible, as according to the Article 1 of the Constitution of the Republic of Azerbaijan its only source is the people of Azerbaijan.

The Constitution proceeds from the idea that no state body can claim for sovereign implementation of the entire state power in the country. The state power itself is not divided among the bodies – it is indivisible. One can speak only about the practical necessity of differentiation of the functions among these bodies, implementing respectively the legislative, executive and judicial power. The implementation of the state power is bound to the separation of functions among the bodies of legislative, executive and judicial power. These bodies are independent only in the implementation of the functions of the state power ascribed to them by the Constitution and the laws.

Implementing one of the three functions of the state power each state body is interacting with the other state bodies. They restrict each other in this interaction. To some extent this scheme of interaction is akin to the classic idea of “checks and balances”.

For its basic signs the form of government in Azerbaijan is presidential. However, the functioning of the presidential form of government in Azerbaijan has its own peculiarities. Therefore, today I would like to focus in depth on the peculiarities of interaction between the executive and legislative bodies in Azerbaijan.

The President independently forms the Government directly appointing the heads of the central bodies of the executive power (ministries and committees), as well as the heads of the local bodies of the executive power. The parliament does not approve the composition of the Government and the head of state appoints its members without the approval of the Parliament.

Thus, the legislative body does not take part in the formation of the executive power.

In the meantime, the candidacy for the post of the Prime Minister is agreed with the legislative body. According to Article 118 of the Constitution the Prime Minister is appointed by the President with the consent of the Milli Mejlis (Parliament). The candidacy for the post of the Prime Minister is discussed by the Parliament. At the end of the discussions the Parliament adopts a decision on its consent with the appointment of particular person a head of the government. After the approval of the candidate the President appoints him/her a Prime Minister. Here it should be noted that, in case of dismissal of the Prime Minister by the President the consent of the Parliament is not required.

The President shall submit the proposal on the candidature for to the post of the Prime Minister for the consideration of the Milli Mejlis not later than in one month since the beginning of his office or not later than in two weeks since the resignation of the Cabinet of Ministers. In other words, this provision is applied to the procedure of appointment of the Prime Minister after the beginning of the office of the newly elected President and the resignation of the Cabinet of Ministers.

During the discussion of the candidacy for the post of the Prime Minister a candidate introduces the basic directions of the Government's policy to the Members of Parliament. Thus, voting on the candidature of a head of government the legislative body in the meantime, to certain extent, expresses its attitude towards the policy, which the executive power is going to implement.

However, it should be noted that, the Parliament is to make a decision on the candidature for the post of the Prime Minister not later than in one week since the date of submission of this candidature. If this procedure is breached or if the Parliament does not give its consent three times to the proposed candidates by the President for the post of the Prime Minister, the President can appoint the Prime Minister without the consent of the Parliament.

This right of the President allows avoiding paralysis of the power in the cases when the legislative body does not wish to appoint a person proposed by the President a head of the Government. This is because the President embodies

the unity of the people of Azerbaijan and ensures continuity of the Azerbaijani statehood. The President is a guarantee of the independence and territorial integrity of the state of Azerbaijan. The head of state ensures the concerted functioning and interaction of the executive bodies. For the implementation of his/her functions the President is to have powers allowing him to form the executive power independently and not to depend on the political struggle in the parliament.

According to the Constitutional Law on the “Additional Guarantees on the Issue of Confidence of the Milli Mejlis vis-à-vis the Cabinet of Ministers of the Republic of Azerbaijan”, the Government is to address to the Parliament with a report on its activity each year on the fifth sitting of the spring session. On the basis of this report a discussion is held in the Parliament. At the end of the discussion the Parliament makes a decision on the confidence vis-à-vis the Cabinet of Ministers.

In fact this decision is an estimation of the activity of the Government. At the end of the discussions the Parliament can make a decision on vote of no-confidence vis-à-vis the Cabinet of Ministers. This right is set forth in para.14 of Article 95 of the Constitution. This is a political accountability of the Government before the legislative body for the implemented policy. This accountability has a collective character. In case of vote of no-confidence the Cabinet of Ministers resigns in full composition.

The Parliament may also address to the Cabinet of Ministers with inquiries. The Ministers may also take part in the sittings of the parliament and respond to the written and oral inquiries of the Members of Parliament.

The peculiarities of interaction between the legislative and executive powers manifest itself in the legislation process. As it is known, the adoption of laws is the explicit prerogative of the Parliament. In the meantime, according to Article 96 of the Constitution the Members of Parliament, the President, the Supreme Court, the Prosecutor Office of the Republic of Azerbaijan and the Supreme Mejlis (Parliament) of the Nakhchivan Autonomous Republic have the power to initiate legislation in the Milli Mejlis, in other words to submit draft laws and other issues for the discussion of the Parliament.

The practice has demonstrated that, the President broadly implements the power to initiate legislation. The draft laws of the Government constitute the

significant part of the adopted laws. I would like to underline the peculiarity of the consideration of the draft laws submitted to the legislative body by the executive power. The draft laws or decisions submitted by the President for the discussion of the Milli Mejlis according to the procedure of initiating legislation is considered and put for voting in the submitted form. Amendments to such draft laws or decisions are made with the consent of the body, which implemented the power to initiate legislation.

Till the adoption of the Constitution of 1995, there was a practice, when the draft law submitted by the President to the Parliament after its discussion and alteration differed significantly from the preliminary text. In fact the draft was losing its preliminary purpose. The essence and matter of the law was changing. In the meantime, in many cases the problem making the executive power to implement its power of initiating legislation could not find its solution. Thus, the executive power could not achieve its objective in regulation of particular matters.

The executive power implements the normative regulation of the public relations not only through submitting of draft laws for the consideration of the Parliament. The President adopts normative decrees, which are applicable to indefinite circle of natural and legal persons, state bodies, institutions, organizations and consist of rules of behavior and are envisaged for multiple applications. Significant part of the decrees is issued for the implementation of the laws adopted by the Parliament. Those decrees consist of concrete orders to the bodies of executive power aiming the implementation of a law.

The decrees are obligatory for the implementation in all territory of the country. They have direct force and do not need any approval of the legislative body, except in two circumstances directly set forth in the Constitution: the decrees on introduction of a martial law or state of emergency. As the introduction of a martial law or state of emergency is accompanied with some temporary restrictions of the human rights and freedoms, the decrees of the President on these issues have been put under control of the Parliament.

One of the peculiarities of the interaction between the legislative and executive powers is the constitutional norm setting forth that the laws and decisions of the Milli Mejlis cannot envisage concrete instructions for the bodies of the executive power.

This constitutional norm derives from the principle of separation of powers, according to which, the executive power is independent vis-a-vis the legislative, therefore the Parliament cannot envisage in its acts the norms predetermining the procedure and result of solution of the concrete matter by the executive power.

The relations between the two branches of the power in the field of defense and security are quite interesting. The President is the Supreme Commander-in-Chief of the Armed Forces of the Republic of Azerbaijan. In the capacity of a commander-in-chief the President has a number of constitutional powers: submits the military doctrine for the approval of the Milli Mejlis, appoints and dismisses the high ranking officers of the Armed Forces, awards the high military and special ranks. All armed forces are subordinate to him as a supreme commander-in-chief. The Armed Forces are to ensure the sovereignty, integrity and inviolability of the territory of the country, prevent the armed attack against the country, in case of aggression, repulse it.

In the meantime, this is the Parliament that gives consent on the basis of the proposal of the President to involve the Armed Forces of the Republic of Azerbaijan in the implementation of the tasks beyond their assignment. Here we speak about giving consent to use the armed forces either inside the country or beyond it for the purposes, which are not connected with the tasks of the Armed Forces.

Of course, it is not possible to cover all peculiarities of the relations between the legislative and executive powers in the Republic of Azerbaijan in so brief speech. I hope I could touch upon the basic elements of functioning of these two branches of the power. The real embodiment of the principle of separation of powers in each country is determined by the political, social, cultural and legal conditions and traditions. However, it does not impede the formation of universal concept of separation of powers, the fundamental principles of which remain unchanged in the democratic countries.

**FIFTEEN YEARS OF CONSTITUTIONAL PRACTICE IN
ESTONIA: THE ROLE OF THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC**

Mr Taavi ANNUS

Associate Professor of Constitutional Law

Introduction

The President of the Estonian Republic has been a controversial figure in the Estonian politics since the creation of the institution. According to the constitution, it possesses few powers. By some accounts, it is the least powerful president in Central and Eastern Europe.¹ Yet the president has been one of the most visible politicians, the position is much sought after, and the debates surrounding its powers and the selection method are heated. I will give an overview of the development of the institution in some of the most visible aspects by starting with the description of the debates in the Estonian Constitutional Assembly, then proceed to the Estonian practical experience under the constitution.

1. The Creation of the Institution

The name, powers and the selection method of the president were among the most controversial issues debated in the Estonian Constitutional Assembly

¹ For example, in its presidential power rankings, Frye awards the Estonian president just a bit less power than the Czech and Latvian presidents, which are the next least powerful presidents. See Timothy Frye (1997). *A Politics of Institutional Choice: Post Communist Presidencies.* *Comparative Political Studies* 30 (5): 523-552. Due to the fact that no direct election of the president takes place, Estonia is not considered to be a semi-presidential system, whereas sometimes even Iceland, Austria or Ireland are (e.g. Robert Elgie, ed. 1999. *Semi-Presidentialism in Europe.* Oxford: Oxford University Press.

created in 1992.² Already the first drafts proposed to the Assembly contained differences; and the two main contenders to become the official working draft differed mostly in their approach to the presidential institution. One of them would have foreseen a relatively strong directly elected president, whereas the one later selected to become the working draft envisioned a weak and indirectly elected “state elder.”³

The name “president” was finally inserted into the text only after the third and last hearing of the Assembly after several debates.⁴ Similarly, altogether 7 different votes took place in order to finally determine the selection method of the president, whereas the Assembly changed its mind several times (in all cases, the direct election method lost, and the choice was between an electoral assembly or the parliament as the election body).⁵ In the final end, the solution was a compromise. The parliament may elect the president with a 2/3 majority, but if it does not succeed, the right to elect the president goes to the electoral body consisting of the members of parliament and representatives of the local self-governments.⁶

The first elections of the president in 1992 proceeded under different rules – according to the constitution, the people had the right to vote in the first round. If no candidate received more than 50% of the vote, the right to elect the

² *The Assembly was constituted of 60 members, 30 of which were elected by the parliament of the then-ESSR and 30 by the representative assembly of the Estonian citizens (this assembly was already functioning, and was elected by those who would be legally citizens by the pre-WW II rules).*

³ *There were also attempts to reinstate the constitution of 1938, which would have established a presidential system – Estonia before WW II had a strong president. However, those attempts were not successful, and one of the reasons Estonia later adopted the weak presidency is just because the unsuccessful experience with the strong president of 1938.*

⁴ *According to the supporters of the term “state elder,” it would still have been translated into English as “president.”*

⁵ *An overview in Estonian is offered in Rein Toomla (2002). “Presidendivalimise kujunemislugu.” In *Presidendiramat* (Publications of the Department of Political Science, University of Tartu), Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 85-108.*

⁶ *Constitution, Article 79.*

president went to the parliament. This is what actually also happened – the two candidates getting most votes (Arnold Rüütel and Lennart Meri) competed in the parliament where Meri won. After Meri completed his two terms in office, Rüütel was elected president by the electoral body in 2001. Most political columnists consider the electoral rules for the first elections as an attempt to prevent Rüütel from taking office – it was widely expected that he would not receive the majority of the popular vote, and would lose in the parliament. However, the tactics used show clearly that the position was highly regarded despite its few powers. The following practice proved this right – the president has been much more active than the constitutional powers suggest.

2. International Affairs and the President

According to the constitution, the president represents the Republic of Estonia in international relations. In Estonia, this has caused some discussions and controversies regarding what real foreign policy powers this entails.

The most controversial issue was the negotiation over the departure of the Russian Army between the presidents of Estonia and Russia. By late July 1994, the official negotiations between the two countries had become stuck. The two heads of state, however, met for five hours and signed the treaties regarding the Russian Army as well as regarding the social guarantees of Russian army veterans in Estonia. The Estonian president was acting without direct approval from other government bodies. After the treaties were signed, most politicians were not eager to approve the treaty on army veterans. Both treaties were finally approved by the parliament in December 1995, after considerable hesitation and debate, and accusations on the president for exceeding his constitutional powers when signing the treaties.⁷

The July treaties' affair was the most prominent of the controversies regarding the foreign policy powers of the president. The other debates have surrounded the right to represent Estonia in international organizations, most notably the EU and NATO. The first president, Lennart Meri, was frequently the Estonian

⁷ *At the same time in December, the President was involved in another scandal when he proposed the dismissal of the commander-in-chief of the armed forces, on the basis of a pre-written blanket letter of resignation.*

representative (including, e.g. in Nice 2000, whereas the prime minister was not present). However, since R  tel took office, the prime minister has gradually taken the representation duties to himself and left the President with more symbolic tasks.

The active role of the president Meri in foreign affairs cannot be explained by the constitutional and statutory powers that were given to the president. The explanation rather lies in the personality of the officeholder. Meri was internationally a well-known figure, spoke several languages, and possessed personal contacts with many foreign politicians. As a diplomat's son and a former minister of foreign affairs (as well as an ambassador to Finland), he also felt comfortable in international affairs. On the other hand, R  tel's priorities and skills are clearly in internal politics and the decline in his role as a representative of Estonia can be explained with his personality, not with a decrease in his powers.

3. Constitutional Powers of the President in Internal Affairs

The constitution awards several powers to the president in internal affairs as well. The use of those powers has created similar controversies to the debates over powers in foreign affairs.

3.1. Appointment Powers

According to the constitution, the President appoints several high officials, including ministers, judges, and the head of the Bank of Estonia.⁸ The proposals for appointment are made by the Prime Minister, the Supreme

⁸ *In addition, the President has the right to propose candidates for some other offices to the Parliament. Those appointments have caused some controversy as well, although of purely political nature. Namely, in several instances the President's proposed candidates have not received necessary support in the Parliament. In many instances, the president has been very slow in finding the candidates, especially new candidates after his proposals have been unsuccessful. Some institutions have been thus left without a proper head for months. For example, after the first State Auditor Hindrek Meri (president Meri's brother, who became State Auditor before Lennart Meri became the President) resigned, the office was without a properly appointed head for 8 months before Juhan Parts, the current prime minister, received the support of the Parliament.*

Court, and the Council of Bank of Estonia, respectively. This provision has created a controversy whether the President may refuse to appoint the candidates proposed to him. For example, if the president feels that the candidates for ministers do not possess enough experience for the position, it has been argued that he is allowed to refuse to appoint them.⁹ President Meri, in fact, refused to appoint several judges after the regime change during the judicial reform. Surprisingly, those decisions drew very little attention.¹⁰ More controversially, in May 2001 president Meri refused to appoint the president of the Bank of Estonia after receiving a candidate from the Bank Council. After considerable criticism from both the politicians and the Bank Council, a new candidate (who was actually the incumbent president of the bank) was submitted and later approved by the president.

As the constitutional review mechanisms do not foresee mechanisms for solving disputes between high government officials in the courts, no judicial decision has been made regarding the constitutionality of the president's decisions not to appoint officials. Moreover, the accusations that the president has overstepped his constitutional authority have been left in the air. Some relief was brought in 2001, when a law on the presidential institution was adopted in the parliament (in force since 1 September, 2001). According to the law, the president may refuse to appoint a candidate if it is "contrary to the law or state interests." Whatever the clause "state interests" means and who is to judge whether those interests are in fact violated has been left open. President Meri did not veto the law, and no judicial procedure to interpret the provision has taken place. It is uncertain whether President Rütel will continue the practice of President Meri in deciding on the qualities of the appointees, but the laws leave room for such interpretation.

⁹ *Regarding the ministers, president Meri refused to appoint two of them in the first Cabinet. Finally, after protest from the Prime Minister, Mr. Meri made a political declaration and signed the papers with the appointments in front of the parliament, with expressing regrets for making such a decision.*

¹⁰ *An overview of the process is given in Taavi Annus and Margit Tavits (2004, forthcoming). "Judicial Behavior after a Change of Regime: The Effects of Judge and Defendant Characteristics." Law and Society Review 38(4).*

3.2. *Veto Rights*

The constitution vests the president the power to promulgate laws, but also to veto them. If the president refuses to promulgate the law, the parliament may either change it to correspond to the president's wishes, or to re-adopt the law (with simple majority). After re-adoption, the president either has to promulgate the law or send it to the Supreme Court to declare the law unconstitutional (Article 107 of the constitution). Thus, the veto power of the president is far from absolute, but leaves room for some political maneuvering and with power to prevent unconstitutional laws from coming into force.

President Meri used the veto rights sparingly, and president Rüütel has continued the practice.¹¹ There were a total of 41 vetoes by president Meri, and the Parliament accepted 29 of them. Of the remaining 12 vetoes, the president proclaimed the law without turning to the Supreme Court 4 times, and the Supreme Court decided in 8 instances, all in president's favour. In just a few instances, the president motivated the veto with purely political reasons. Among the most notable of those cases was the veto on the Aliens' Act in 1993, caused largely by the international pressure. President Rüütel has vetoed 1 act in 2001, 4 acts in 2002, none in 2003 and 3 acts in 2004. Most of the vetoed acts were subsequently changed in the parliament. Some of the vetoes have been political. For example, he vetoed the amendments to the European Parliament Election Act with the motivation that the switch to the open list system does not guarantee that the elected candidates actually become members of the European Parliament. After the Parliament re-adopted the law, the president promulgated it. Altogether, president Rüütel has behaved not significantly differently from president Meri. However, it is notable that both have used veto powers for political purposes, and not only to correct obvious constitutional mistakes.

¹¹ The overview of president Meri's activity in Estonian is given in Birgit Aaskivi (2002). "Presidendi vetoõigus ja selle kasutamine." In *Presidendraamat (Publications of the Department of Political Science, University of Tartu)*, Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 136-149.

3.3. *Constitutional Amendments*

According to the constitution (Article 161), the president has the right to propose constitutional amendments (but not ordinary laws). Lennart Meri used this possibility and proposed two constitutional amendments (within one formal amendment law) - on the very last day of his tenure. One of those suggestions is to create a constitutional court; and the second is to directly elect the president. Those amendments never made it past the first hearing in parliament, and were dropped from official list of drafts after the parliamentary elections in 2003. However, the president stirred some debate on both issues. Whereas the establishment of constitutional court is off the agenda at the moment, the direct elections of president are still actively considered by the parliament (see below).

3.4. *The President and the Defence Forces*

According to the constitution, the president is the supreme commander of the armed forces (Article 127). This provision has created debates regarding the exact powers of the president, and has been an object of one of the constitutional review judgments of the Supreme Court.¹² In 1994, the president vetoed the Peace-Time National Defence Act and submitted it to the Supreme Court. The Act would have given the government power to order the use of Defence Forces during peacetime (e.g. in case of natural disaster). According to the president, this would negate the role of the president as the supreme commander of the armed forces. The Supreme Court held that the president was partially right - "An order to use defence forces for military activities in peace-time, may not be issued bypassing the constitutional supreme commander of national defence. Therefore, the exclusive right of the Government of the Republic to give orders to the Commander of the Defence Forces ... is not in conformity with ... the Constitution." However, the court also noted that the president cannot bypass the government as the latter is the head of the executive power and thus responsible for carrying out defence policy.

¹² The text of the judgment is available in English at <http://www.nc.ee/english/const/94/4a9411i.html>

The exact role of the president remained unclear, however. In several instances there was confusion about the hierarchy in the defence forces and regarding the institution to whom the commander-in-chief of the armed forces should report - whether it should be the president or the minister of defence. Due to the different possible interpretations of the constitution, the constitutional provision that the president is the supreme commander of the defence forces has found critical appraisals by several authors. Most notably, in 1996 an expert commission established by the Minister of Justice and charged with suggesting amendments to the Estonian Constitution noted: "Taking into account the current situation, we should get rid of § 127 of the constitution as a meaningless and confusing norm. The government should explicitly be made the head of the armed forces."¹³ The Committee submitted the suggestions for constitutional amendment to the parliament and found general approval.

However, the constitutional amendments never materialized. The solution was found in 2002 when the Parliament (with 85 votes out of 101 with no one against the law) adopted the new Peace-Time National Defence Act. According to the new act, the powers of the president are largely symbolic and the clear responsibility of directing the armed forces is vested upon the ministry of defence. Although there were concerns that the president might veto the act as it reduced presidential powers considerably, the president proclaimed the law and it came into force. Since then, its constitutionality has not been set into doubt.

4. Reform of the Election Methods

As mentioned previously in the report, the direct election of president has been under debate since drafting the constitution. Those debates have carried over to this day. As of writing this report, a constitutional amendment presented by 71 members of the parliament has passed the second hearing in parliament. The draft constitutional amendment would foresee a direct election with a runoff method, where two candidates with most votes in the first round compete in the second round (provided that no candidate receives the majority in the first round). The candidates would be proposed by 20 000 people. At

¹³ *Final Report of the Expert Committee on the Estonian Constitution, Chapter 10. Available at <http://www.just.ee/index.php3?cath=1607> (in Estonian).*

least in 2003, there seemed to be a wide consensus that direct election of president is appropriate. The coalition agreement between the three partners foresaw the direct election of the next president.¹⁴ Also the biggest opposition party supported (and has always supported) the direct elections of the president. However, by the end of 2004 the amendment procedure has stalled somewhat, at least partially caused by the events surrounding the impeachment of the Lithuanian president.

5. Conclusion

This report could consider only the few issues that have surrounded the office of the president in Estonia. However, I offer two concluding remarks that may be drawn from those examples.

Firstly, the actual behaviour of the president and the actual powers of the presidential institutions do obviously not depend only on the constitutional or statutory rules. Much depends on the political customs, on the popular support for the institution, and also on the personality and skills of the person holding the office. In the Estonian case, President Meri was quite successful in exercising extensive powers not explicitly foreseen in the constitution. President Rüütel could easily have continued the practice, but has often refrained from entering politically controversial areas. Moreover, the constitutional rules can never account for the “soft” activities of the president – his or her speeches, meetings, declarations, and other similar activities. The president in Estonia has at times been quite critical of the other political forces, and as he has enjoyed considerable political support, has influenced those forces as well. It is difficult to argue with a president who is popular – the risk of losing popular support is great. Thus, the president may actually be powerful even if the constitution does not provide for the formal powers.

Secondly, the lack of a clear judicial mechanism for solving disputes between different governmental bodies contributes to the ability of skilled and experienced politicians to exploit the political process for their own benefit.

¹⁴ *The coalition agreement was not fulfilled, however, as the agreement envisioned a referendum on the constitutional amendment simultaneously with the 2004 European Parliament elections.*

The Estonian president cannot be easily “punished” by courts, including the Supreme Court, if he or she exercises powers not foreseen in the constitution. If he or she transgresses on the powers of the other political institutions, they can usually only counter with political persuasion, not judicial opinions to make the president accountable. A procedure similar to the German “*Organstreitverfahren*” would remedy this situation somewhat, leaving the supreme or constitutional court as the final arbiter. However, the lack of judicial procedure for solving disputes between governmental bodies also helps the judiciary to stay out of political matters. The Estonian Supreme Court has been remarkably invisible in the political affairs, and one of the reasons for this may well be the lack of “*Organstreitverfahren*” or similar procedures. It is open to debate whether it is better to have a final arbiter on presidential powers and to risk with a political constitutional court or leave such debates open to political processes and help to protect the court from making political decisions.

**PLUSIEURS ASPECTS DU STATUT DU PRÉSIDENT DE LA
REPUBLIQUE DANS LA JURISPRUDENCE DE LA COUR
CONSTITUTIONNELLE DE LA REPUBLIQUE DE LITUANIE**

M. Egidijus JARASIUNAS

Juge de la Cour constitutionnelle de la République de Lituanie

1. A l'époque de l'élaboration de la nouvelle constitution lituanienne, les plus vifs débats se sont déroulés sur la question de la place et du rôle du chef de l'Etat dans le cadre du système des organes étatiques¹. Les pouvoirs du Président de la République étaient devenus une vraie « pomme de discorde » entre forces politiques. Pendant les discussions parlementaires les uns ont critiqué le texte du projet, préparé par la commission constitutionnelle, comme instaurant un régime d'assemblée ; les autres ont attaqué le projet alternatif comme prévoyant trop de pouvoirs pour le chef de l'Etat. Les partisans du « président fort » affirmaient que seul le pouvoir exécutif avec des pouvoirs effectifs pourrait gouverner avec succès pendant la période difficile des réformes dans la société postcommuniste. Les opposants parlaient du danger du retour du pouvoir autoritaire. Selon les sondages, l'opinion publique était favorable à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct. La question suivante était posée : y a-t-il ou non une corrélation entre le mode d'élection du Président de la République et ses pouvoirs ?

Le choix du modèle institutionnel est toujours l'un des plus grands problèmes pour les constituants. Comment trancher ce problème quand il y a quelques projets ? L'histoire de l'élaboration et de l'adoption de la Constitution de la République de Lituanie du 25 octobre 1992 montre que les auteurs du texte constitutionnel ont choisi une seule voie possible en démocratie. C'était un compromis dans la recherche du modèle institutionnel qui, selon les constituants, devait devenir le garant de la stabilité et du développement du pays. Les résultats de ce compromis sont surtout visibles dans les dispositions

¹ Cf. Birmontienė T., Jarašiūnas E., Kūris E. [et al.], *Lietuvos konstitucinė teisė. – 2-as leidimas. – Vilnius, LTU, 2002. – P. 161-169.*

constitutionnelles sur le statut du Président de la République et ses rapports avec d'autres organes de l'Etat.

2. D'après l'article 77 de la Constitution lituanienne, le Président de la République est le chef de l'Etat. Il représente l'Etat lituanien et exerce toutes les obligations qui lui sont conférées par la Constitution et les lois. L'article 78 de la Constitution prévoit que le Président de la République est élu par les citoyens de Lituanie pour cinq ans, au suffrage universel, égal, direct et au scrutin secret. La même personne ne peut être élue Président de la République plus de deux fois consécutives.

Le statut du Président de la République est essentiellement défini par les dispositions du titre VI de la Constitution de la République de Lituanie. Plusieurs attributions du Président de la République sont fixées dans les autres dispositions du texte constitutionnel.

Tous les auteurs soulignent que le Président de la République a des pouvoirs considérables dans le domaine de la politique étrangère². Il règle les principales questions de politique étrangère et, de concert avec le Gouvernement, met en œuvre la politique étrangère. Le Président de la République signe les traités internationaux conclus par la République de Lituanie et les soumet au Seimas³ pour ratification. En exerçant ses pouvoirs dans ce domaine, le Président de la République nomme et rappelle, sur proposition du Gouvernement, les représentants diplomatiques de la République de Lituanie auprès des Etats étrangers et des organisations internationales. Il reçoit les lettres de créance et de rappel des représentants des États étrangers; il confère les rangs diplomatiques les plus élevés et les titres spéciaux.

² Abramavičius A. « *Presidentskaia vlast v Konstitucii i v praktike Konstitucionnogo suda Litvy* » in *Konstitucionny sud kak garant razdeleniia vlastei (sbornik dokladov)*, Moskva, 2004, s. 117; Vinkleris P. *Lietuvos Respublikos Prezidento statusas ir igaliojimai*, Vilnius, TIC, 2002, p. 92.

³ *Le parlement de la République de Lituanie.*

Le Président de la République exerce également des pouvoirs importants à l'égard du pouvoir législatif. Il fixe la date des élections régulières du Seimas. Dans les cas prévus par l'article 58 de la Constitution, le Président de la République peut décider de l'élection anticipée au Seimas. Le Président de la République convoque la première session du Seimas nouvellement élu ; dans les cas prévus par la Constitution, il convoque le Seimas en session extraordinaire. Le Président a le droit d'initiative législative au Seimas, il signe et promulgue officiellement les lois. Le Président de la République a le droit de veto législatif, c'est-à-dire, qu'il peut signer et promulguer la loi, adoptée par le Seimas ou la renvoyer au Seimas avec ses observations motivées pour un nouvel examen. Un veto présidentiel ne peut être surmonté que par une majorité absolue de l'assemblée des membres du Seimas. Le Président présente au Seimas des rapports annuels sur la situation en Lituanie et sur la politique intérieure et extérieure de la République de Lituanie.

En ce qui concerne les relations entre le Président de la République et le Gouvernement, il faut tout d'abord faire attention aux dispositions constitutionnelles sur la formation du Gouvernement. Le Président de la République nomme le Premier ministre, avec l'approbation du Seimas, le charge de former le Gouvernement et approuve la composition de celui-ci ; il accepte les pouvoirs que lui remet le Gouvernement en cas d'élection du nouveau Seimas et le charge d'exercer ses fonctions jusqu'à ce qu'un nouveau Gouvernement soit formé ; il accepte la démission du Gouvernement et le cas échéant le charge de continuer à exercer ses fonctions ou charge un des ministres d'exercer les fonctions de Premier ministre jusqu'à ce qu'un nouveau gouvernement soit formé ; sur proposition du Premier ministre, il nomme les ministres et met fin à leurs fonctions.

Le Président a les attributions dans le domaine de nomination des hauts fonctionnaires de l'Etat prévus par la loi. Le Président nomme les juges et les présidents des tribunaux de district, des tribunaux d'arrondissement et des tribunaux spécialisés. Il présente au Seimas les candidatures des juges à la Cour suprême, et, lorsqu'ils sont tous nommés, propose, parmi eux, au Seimas le président de la Cour suprême ; il nomme, avec l'approbation du Seimas, les juges à la Cour d'appel. Dans les cas prévus par la loi le Président propose au Seimas de révoquer les juges. Le Président de la République présente au Seimas les candidatures de trois juges à la Cour constitutionnelle, et, après la nomination de tous les juges, propose, parmi eux, au Seimas un candidat à la présidence de la Cour constitutionnelle. Le Président de la République

présente au Seimas un candidat à la fonction de contrôleur d'Etat et un candidat à la présidence du Conseil de la Banque de Lituanie (après la nomination il peut proposer au Seimas d'exprimer, en cas de nécessité sa défiance à leur encontre). Avec l'approbation du Seimas le Président de la République nomme et révoque le Commandant en chef de l'armée et le Chef de service de sécurité.

Le Président de la République a des attributions dans le domaine de la défense. Il est le chef suprême des forces armées nationales. Les principales questions relatives à la défense nationale sont examinées et coordonnées par le Conseil de la défense nationale composé du Président de la République, du Premier ministre, du président du Seimas, du ministre de la défense nationale et du commandant en chef de l'armée. Le Conseil de la défense est présidé par le Président de la République. Le Président de la République, dans le cas d'une attaque armée menaçant la souveraineté de l'Etat ou l'intégrité du territoire, adopte les décisions relatives à la défense contre une telle agression armée, décrète la loi martiale, proclame la mobilisation et soumet ces décisions à l'approbation du Seimas. Le Président a d'autres attributions. Selon la procédure fixée par la loi, il accorde la citoyenneté lituanienne ; il décerne les distinctions officielles de l'Etat ; il accorde la grâce aux condamnés, etc. Telles sont donc les attributions du Président de la République selon le texte constitutionnel.

3. La doctrine moderne reconnaît que la constitution comme réalité normative suprême est composée du texte de la loi fondamentale ainsi que de la jurisprudence constitutionnelle par laquelle les dispositions du texte constitutionnel sont interprétées et développées. Ce point de vue provient de l'interprétation constructive des normes et des principes constitutionnels par les cours constitutionnelles. On reconnaît que la constitution moderne tend de plus en plus vers une constitution jurisprudentielle. Selon E. Kūris, président de la Cour constitutionnelle de la République de Lituanie, la doctrine constitutionnelle officielle est une composante importante de la Constitution dans un sens plus large que l'acte constitutionnel, cette doctrine et l'acte constitutionnel constituant la constitution vivante (*living constitution*)⁴. Il est

⁴ Kūris E. « Constitutional Justice in Lithuania: the First Decade », in *Constitutional Justice and the Rule of Law, Vilnius, 2004, p. 29.*

donc nécessaire d'analyser la Constitution lituanienne comme une conjonction de deux éléments inséparables de la réalité normative, c'est-à-dire, l'analyse de la « constitution – loi fondamentale » doit être complétée par l'analyse de la « constitution jurisprudentielle »⁵. L'activité de la Cour constitutionnelle révèle la vraie dimension des dispositions constitutionnelles. Le vrai sens et le contenu des dispositions constitutionnelles sont dévoilés par la jurisprudence constitutionnelle.

Par conséquent, l'analyse du statut constitutionnel du Président de la République doit se concentrer sur la jurisprudence constitutionnelle. Le texte de la Constitution est seulement le point de départ de l'interprétation. Mais le vrai contenu des normes se mesure à l'aulne de la jurisprudence constitutionnelle. C'est pourquoi nous devons analyser la doctrine constitutionnelle formée par la Cour constitutionnelle qui explique les aspects divers du statut du Président de la République. La Cour constitutionnelle précise dans ses arrêts les frontières des compétences du chef de l'Etat et préserve le domaine des activités du Président de la République défini par la Constitution.

4. La protection des compétences de chaque organe du pouvoir étatique est étroitement liée avec la protection adéquate du principe de séparation des pouvoirs. Le principe de séparation des pouvoirs apparaît comme un trait de l'Etat de droit, comme le principe essentiel de l'organisation et du fonctionnement des pouvoirs publics. Selon le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs, le législatif, l'exécutif et le pouvoir judiciaire doivent être séparés et suffisamment indépendants. Encore faut-il qu'ils soient équilibrés. Chaque organe a une compétence correspondant à sa finalité, compétence qui dépend du régime politique de l'Etat.

Dans le texte constitutionnel lituanien, il n'y a pas de dispositions relatives à la place du Président de la République dans le système des branches du pouvoir. L'article 5 de la Constitution qui est souvent cité dispose : « Le pouvoir de l'Etat est exercé en Lituanie par le Seimas, le Président de la République et le

⁵ Jarašiūnas E. « La Constitution comme réalité normative suprême: quelques problèmes posés par l'analyse des nouvelles constitutions des pays de l'Europe centrale et orientale », in *Jurisprudencija*, 2000, t. 54(46), p. 43.

Gouvernement, et par les tribunaux ». L'interprétation systématique des dispositions de l'article 5 et des autres articles de la Constitution a permis à la Cour constitutionnelle de constater que le Président de la République est un organe du pouvoir exécutif.

On reconnaît que le statut juridique du chef de l'Etat, l'étendue et le contenu de ses attributions sont prédéterminés par la forme du gouvernement établie dans la constitution. La « forme du gouvernement », le « système du gouvernement », le « modèle institutionnel » ou le « régime politique » sont les notions utilisées par la science politique afin de désigner un élément de la forme de l'Etat qui caractérise la structure des organes des pouvoirs publics, leur statut juridique et les relations entre eux.

En caractérisant la forme du gouvernement, les auteurs analysent des constructions constitutionnelles ainsi que la pratique du fonctionnement de ces modèles institutionnels. Les uns distinguent les régimes parlementaires et les régimes présidentiels, les autres, suivant la lignée de Maurice Duverger, parlent sur la typologie trichotome. Ils distinguent les régimes parlementaires, les régimes présidentiels et les régimes mixtes (semi-présidentiels). Le régime parlementaire est le régime où l'exécutif est bicéphale avec le chef de l'Etat et le chef du gouvernement ; le gouvernement est responsable devant le parlement et, en retour, l'exécutif peut dissoudre le parlement. Le régime présidentiel est caractérisé par l'exécutif monocéphale où le président cumule les deux fonctions de chef de l'Etat et de chef du gouvernement. Dans ce régime, il n'y a pas de responsabilité politique du gouvernement et de dissolution du parlement. Le troisième modèle a été forgé par un auteur français, Maurice Duverger⁶. Ce type de système politique est caractérisé par trois éléments : 1. le président est élu au suffrage universel direct ; 2. les attributions du président sont importantes et le premier ministre exerce les pouvoirs propres directement ; 3. le président partage les pouvoirs avec le premier ministre et les ministres, mais le gouvernement est responsable politiquement devant le parlement et exerce ses fonctions jusqu'au refus de confiance.

⁶ Duverger M. « A New Political System Model: Semi-Presidential Government », in *European Journal of Political Research*, 1980, No. (80)2, pp. 165-187.

En Lituanie, plusieurs politologues considèrent la forme du gouvernement comme une république semi-présidentielle⁷, mais dans la littérature juridique on parle sur la république parlementaire⁸. Les rôles du chef de l'Etat dans la république parlementaire et dans la république mixte sont différents. Dans le système mixte, le président se trouve au centre du système des organes suprêmes des pouvoirs. Dans le système parlementaire, le président exerce un rôle de médiateur, car ce système exige un dialogue permanent entre l'exécutif et le parlement. On dit que, dans le système parlementaire, le président a un statut constitutionnel relativement faible. Pourtant, en cas de fragmentation de l'assemblée législative, d'instabilité du gouvernement de coalition, de l'inexpérience des tribunaux, le président, doté de pouvoirs a priori modestes, peut finalement exercer une influence décisive sur les événements de la vie étatique⁹.

Dans son arrêt du 10 janvier 1998¹⁰, la Cour constitutionnelle de Lituanie a formulé la doctrine constitutionnelle du modèle institutionnel lituanien. La Cour constitutionnelle a constaté que la forme du gouvernement institué par la Constitution lituanienne est de type parlementaire, dans lequel la responsabilité du gouvernement envers le Seimas est particulièrement mise en relief. De même, ce système a quelques traits d'un régime mixte. La Cour constitutionnelle a dévoilé le sens et la logique constitutionnelle du fonctionnement du système des organes étatiques. La doctrine scientifique est devenue un des éléments de la constitution jurisprudentielle. L'interpréteur

⁷ Talat-Kelpša L. « Pusiau prezidentizmo link: Lietuvos institucinės reformos analizė », in *Politologija*, 1996, Nr. 1(7), p. 107; Pugačiauskas V. « Pusiau prezidentinio institucinio modelio įtaka demokratijos stabilumui: Lietuvos ir Lenkijos lyginamoji analizė », in *Politologija*, 1999, Nr. 3(15), p. 60-61.

⁸ Jarašiūnas E., *Valstybės valdžios institucijų santykiai ir Konstitucinis Teismas*, Vilnius, TIC, 2003, pp. 179-184; Mesonis G., *Valstybės valdymo forma konstitucinėje teisėje: Lietuvos Respublika Vidurio ir Rytų Europos kontekste*, Vilnius, LTU, pp. 140-177; Abramavičius A., *op. cit.*, S. 115.

⁹ Voir Holmes S. « The Postcommunist Presidency » in *East European Constitutional Review*, Vol. 2, No. 4, Fall 1993/Vol. 3, No. 1, Winter 1994, p. 36.

¹⁰ *Valstybės žinios*, 1998, Nr. 5-99.

du texte constitutionnel doit prendre en considération cette logique institutionnelle ; les dispositions constitutionnelles sur les attributions du Président de la République et sur les rapports du Président de la République avec les autres organes de l'Etat doivent être interprétées suivant cette logique constitutionnelle.

Dans l'arrêt du 10 janvier 1998, la Cour constitutionnelle a examiné la question de la formation du gouvernement. La Cour constitutionnelle a souligné que le gouvernement est composé du Premier ministre et des ministres, et qu'il est un organe collectif du pouvoir exécutif. Le gouvernement est formé par le Président de la République et le Seimas, dont les rôles et les tâches sont toutefois différents.

Le Président de la République participe au processus de formation du gouvernement en sa qualité de chef de l'Etat, alors que le Seimas, envers lequel le gouvernement est responsable, agit en tant qu'institution représentant le peuple. Dans le modèle parlementaire et quant à la formation du gouvernement, le chef de l'Etat est à la tête du gouvernement et nomme premier ministre la personne qui peut être approuvée par le Seimas. En d'autres termes, les résultats des élections législatives déterminent le choix du Président de la République. Le Président doit savoir que l'activité du gouvernement se fonde sur la confiance du Seimas, envers lequel le gouvernement est responsable de sa politique. Selon la Constitution lituanienne, l'accord par lequel le gouvernement est habilité à agir lui est donné par un vote du Seimas approuvant son programme. Selon la Cour constitutionnelle, le rôle du Président de la République dans le processus de formation du gouvernement est assez modeste. « Dans les régimes mixtes, le Président exerce une très forte influence sur la formation du gouvernement »¹¹. Dans le modèle parlementaire, le prestige personnel confère au chef de l'Etat une autorité morale considérable. Cependant, le président populaire ne doit pas oublier que la logique institutionnelle oblige à chercher le consensus avec le parlement et le gouvernement, dans un processus continu de consultation et de coordination.

¹¹ Trautman G., « Présidents et gouvernements dans les régimes postcommunistes », in *La démocratie constitutionnelle en Europe centrale et orientale. Bilan et perspectives* (sous la direction de Slobodan Milacic), Bruylant, Bruxelles, 1998, p. 106.

5. La Cour constitutionnelle exerçant sa mission du contrôle constitutionnel des lois et des autres actes juridiques doit protéger les domaines de compétences propres à chacun des organes de l'État. Dans ses arrêts, la Cour constitutionnelle a délimité plusieurs fois les attributions du Président de la République et des autres organes étatiques. La jurisprudence de la Cour a été fondée sur les fonctions présidentielles définies par la Constitution et les lois. L'article 84 de la Constitution stipule que le Président de la République « règle les questions principales de la politique étrangère et, de concert avec le Gouvernement, met en œuvre la politique étrangère ». La Cour constitutionnelle a examiné la constitutionnalité des dispositions de la loi sur les traités internationaux. Dans son arrêt du 17 octobre 1995¹², la Cour constitutionnelle a constaté que selon la Constitution, le Président et le Gouvernement ont leurs propres attributions pour conclure les accords internationaux. C'est le moyen de la réalisation de la politique étrangère. La Cour constitutionnelle a constaté que selon l'article 94, le Gouvernement noue des liens diplomatiques et entretient des relations avec les États étrangers et avec les organisations internationales. Il établit les liens par les accords internationaux. Le droit du Premier ministre de signer tel accord est confirmé par l'article 97 de la Constitution selon lequel le Premier ministre représente le Gouvernement et dirige son activité. Toutefois, la Cour constitutionnelle a décidé que les dispositions de la loi examinée, aux termes de laquelle le Gouvernement décide de soumettre les traités internationaux au Seimas pour ratification, étaient contraires à la Constitution ; selon celle-ci en effet, seul le Président de la République soumet les traités internationaux au Seimas pour ratification. La Cour constitutionnelle a ainsi sauvegardé les prérogatives présidentielles dans ce domaine de la politique étrangère.

La Cour constitutionnelle préserve le domaine des activités du Président de la République défini par la loi. Par exemple, dans l'arrêt du 21 avril 1998¹³ la Cour constitutionnelle a défendu les attributions présidentielles prévues par la loi. Par son décret du 17 février 1997, le Président de la République a recommandé que le Seimas destitue V. Nikitinas de ses fonctions de procureur général et charge son substitut d'assumer temporairement ses fonctions. Le

¹² *Valstybės žinios, 1995, Nr. 86-1949.*

¹³ *Valstybės žinios, 1998, Nr. 39-1044.*

Seimas a démis V. Nikitinas de ses fonctions de procureur général et a chargé le substitut d'assumer temporairement ses fonctions en attendant qu'un nouveau procureur général soit nommé. Le Seimas a recommandé une personne pour faire fonction de procureur général. Cette recommandation violait la prérogative du Président de la République de recommander une personne pour assumer cette fonction. La Cour constitutionnelle a constaté qu'en vertu de la loi en vigueur, le Président de la République était en droit de soumettre au Seimas une candidature au poste de procureur général, et le Seimas devait délibérer sur cette candidature, pouvant ainsi l'approuver ou la refuser. Le Seimas ne pouvait pas de nommer quelqu'un d'autre pour faire fonction de procureur général. La Cour constitutionnelle a constaté qu'un tel acte du Seimas violait les attributions du Président de la République.

La Cour constitutionnelle a jugé contraires à la Constitution les obligations législatives selon lesquelles le Président de la République devait appliquer les fonctions incompatibles avec la nature de cette institution. Dans l'arrêt du 4 mars 1999¹⁴, la Cour constitutionnelle a examiné la constitutionnalité des dispositions de la loi sur l'évaluation du Comité de sécurité de l'Etat de l'U.R.S.S. et des activités actuelles des agents permanents de cette organisation. Les dispositions de cette loi ont obligé le Président de la République à créer une commission de trois personnes pour décider des arrêts restreignant l'activité des anciens agents permanents du KGB (Comité de sécurité de l'Etat de l'U.R.S.S.). La Cour constitutionnelle a invalidé ces dispositions, car elles étaient contraires au principe constitutionnel de séparation des pouvoirs, ainsi qu'aux attributions constitutionnelles du Président de la République.

¹⁴ *Valstybės žinios, 1999, Nr. 23-666.*

La Cour constitutionnelle a protégé les droits du Président dans le domaine de ses relations avec le pouvoir judiciaire. Dans l'arrêt du 21 décembre 1999¹⁵, la Cour constitutionnelle a invalidé plusieurs dispositions de la loi sur les tribunaux qui limitaient les droits du Président. Selon cette loi, le ministre de la justice avait le droit exclusif de proposer au Président de la République des candidatures de juges. La Cour a constaté que selon la Constitution, le droit du Président de choisir et de nommer les juges ne doit pas dépendre du ministre de la justice.

6. La Cour constitutionnelle a dévoilé certains aspects du contenu des attributions constitutionnelles du Président de la République en ce qui concerne sa participation à la procédure législative. Dans son arrêt du 19 juin 2002¹⁶, la Cour constitutionnelle a expliqué le contenu des attributions du Président de la République de signer et de promulguer les lois, adoptées par le Seimas. La Cour constitutionnelle a constaté, que le Président de la République a la compétence de signer et promulgué des lois, adoptées par le Seimas ainsi que des lois adoptées par la voie du référendum. Avec ses attributions constitutionnelles de signer et de promulguer des lois, le Président de la République participe ainsi dans le processus de la législation (l'arrêt du 19 janvier 1994).

Le Président de la République a aussi le droit de refuser signer la loi adoptée par le Seimas. Dans ce cas, dans les dix jours au plus tard, le Président de la République doit renvoyer la loi à Seimas avec ses observations motivées pour un réexamen. Le Président de la République a un droit de veto dans la procédure législative. La Cour constitutionnelle a constaté qu'il n'y a pas des dispositions constitutionnelles sur le droit du Président de la République d'exercer un veto à l'égard des lois qui sont adoptées par la voie de référendum ou à l'égard des lois sur l'amendement de la Constitution elle-même. En réalisant son droit de veto, le Président de la République peut aussi proposer d'amender ou de compléter la loi, qui est adoptée par Seimas, mais qui n'est alors pas signée par le Président. Selon l'article 72.1 de la Constitution lituanienne un veto présidentiel ne peut être surmonté qu'avec deux

¹⁵ *Valstybės žinios, 1999, Nr. 109-3192.*

¹⁶ *Valstybės žinios, 2002, Nr. 65-2515.*

conditions : 1. si le Seimas a accepté les amendements et les compléments du Président, ou 2. si la majorité de l'assemblée des membres du Seimas a voté pour la loi. Dans ce cas, le Président de la République doit signer la loi au plus tard sous trois jours, et la promulguer immédiatement (article 72.3 de la Constitution). Ces relations entre le Président de la République et le Seimas reflètent un aspect important du principe constitutionnel de séparation des pouvoirs.

La Cour constitutionnelle a constaté que selon la Constitution, dans les dix jours qui suivent la transmission de la loi adoptée au Président de la République, pour signature, celui-ci a le droit de choisir une des actions juridiques suivantes : 1. signer et promulguer la loi adoptée par le Seimas (le droit de promulgation) ; ou bien 2. la renvoyer au Seimas pour un réexamen, avec des observations motivées (le droit de veto). En fait le Président de la République a une obligation constitutionnelle de faire l'une ou l'autre de ces actions.

Selon la Cour, la phrase de l'article 71.2 de la Constitution stipulant que « dans l'hypothèse où le Président de la République ne renvoie, ni ne signe la loi adoptée par le Seimas pendant le temps imparti, celle-ci entre en vigueur après que le Président du Seimas l'a signée et officiellement promulguée » ne peut pas être interprétée comme le droit du Président de la République de ne pas signer et promulguer la loi et de ne la renvoyer pas au Seimas pour un réexamen. Cette disposition est conçue pour une situation où le Président de la République ne peut pas réaliser cette obligation pour des raisons objectives. Par cette interprétation, la Cour constitutionnelle a ainsi condamné la pratique où le Président, pour les raisons politiques, restait parfois inactif.

7. Dans la doctrine jurisprudentielle, nous voyons que la Cour constitutionnelle distingue « la représentation de la Nation » et « la représentation de l'Etat ». Selon la Constitution, le Président de la République est le chef de l'Etat et il représente l'Etat dans les domaines des questions intérieures et dans la politique étrangère. La notion de « représentation de l'Etat » n'est pas identique à celle de « représentation de la Nation ». Selon l'article 55 de la Constitution, « le Seimas est constitué par les représentants de la Nation », c'est-à-dire que le Seimas est l'organe de représentation du peuple. La Cour constitutionnelle a souligné qu'on ne peut pas opposer ces deux notions (ces deux aspects de représentation nationale), dans la mesure où chaque notion a son sens propre.

La jurisprudence constitutionnelle a dévoilé les particularités du statut juridique du Président de la République. Dans ses arrêts, la Cour plusieurs fois a interprété les dispositions de l'article 70 de la Constitution. Elle a ainsi souligné que « le Président de la République en tant que chef de l'Etat a un statut juridique particulier et exceptionnel », que « le statut juridique du Président de la République en tant que chef de l'Etat est différent de celui des autres fonctionnaires de l'Etat », que « ce statut particulier de chef concerne le chef de l'Etat pendant son mandat, seule personne élue Président de la République » (arrêt du 19 juin 2002).

Selon la Cour, la singularité du statut juridique du Président se reflète dans diverses dispositions de la Constitution lituanienne. L'article 86.1 dispose que la personne du Président, de la République est inviolable, que dans l'exercice de ses fonctions, il ne peut pas être arrêté ni poursuivi pour une infraction pénale ou administrative. Selon l'article 83 de la Constitution lituanienne, le Président de la République ne peut être membre du Seimas et ne peut occuper aucune autre fonction ni recevoir aucune autre rémunération que celle allouée au Président de la République ou celle liée à une activité créatrice. La personne élue Président de la République doit suspendre toute activité dans les partis politiques et dans les organisations politiques jusqu'au début d'une nouvelle campagne à l'élection présidentielle.

La Cour constitutionnelle a relevé que l'immunité du Président de la République est extrêmement étendue alors que celui-ci est en fonction. Dans son arrêt du 8 mai 2000, la Cour constitutionnelle, en examinant la constitutionnalité des dispositions de la loi sur les activités opérationnelles de police, a constaté qu'aucune forme d'opération de police, y compris les opérations clandestines impliquant la stimulation d'un acte délictueux, ne peut être mise en œuvre concernant le Président de la République. La Cour constitutionnelle a souligné également que les dispositions constitutionnelles ne prohibent pas l'adoption des normes légales prévoyant des opérations clandestines de police à l'encontre d'autres personnes.

Dans son arrêt du 19 juin 2002, la Cour constitutionnelle a rappelé son interprétation de l'article 77 de la Constitution par l'arrêt du 8 mai 2000¹⁷, dans lequel elle a constaté que le statut juridique du Président de la République en tant que chef de l'Etat est particulier et différent de celui des autres fonctionnaires de l'Etat.

Le statut particulier et exceptionnel reflète les diverses dispositions de la Constitution. Ce sont les dispositions sur l'inviolabilité de la personne du Président de la République, sur l'interdiction d'être membre du Seimas ou occuper une autre fonction, percevoir aucune autre rémunération que celle allouée au Président de la République, sur l'obligation pour la personne élue le Président de la République suspendre toute activité dans les partis et dans les organisations politiques, sur les conditions prévues pour les candidats au poste du Président de la République, etc.

La Cour constitutionnelle a interprété l'article 90 de la Constitution, qui stipule que le Président de la République a une résidence et que le financement des charges du Président de la République et de sa résidence est fixé par la loi. Selon la Cour constitutionnelle, ces dispositions signifient que les activités du Président de la République sont financées par l'Etat et que celui-ci doit garantir les avantages matériels et sociaux inhérents aux fonctions du Président de la République. Les sommes nécessaires doivent être inscrites au budget de l'Etat et le financement de l'activité du Président de la République et de sa résidence doit être réglementé par la loi. Il découle de la Constitution que la pension du Président de la République est l'un des avantages sociaux liés à la fonction de chef de l'Etat et doivent être financés. Le pouvoir législatif doit fixer le montant de cette pension, les conditions de son attribution et de son versement de sorte à être conforme à la dignité du Président de la République.

8. La Cour constitutionnelle a aussi interprété l'essentiel de la notion de substitution intérimaire du Président de la République, qui est prévue par la Constitution lituanienne. Jusqu'alors, la notion de la substitution intérimaire était un objet de discussions ardues. Sur ce sujet, la Cour constitutionnelle a noté que l'article 89.2 de la Constitution dispose que lorsque le Président de la

¹⁷ *Valstybės žinios, 2000, Nr. 39-1150.*

République est parti à l'étranger temporairement ou est tombé malade et qu'il ne peut exercer ses fonctions pour ces raisons, le président du Seimas devient son substitut intérimaire. La Cour constitutionnelle lituanienne a constaté que le fait que le Président de la République soit parti à l'étranger temporairement ou soit tombé malade n'est pas une bonne raison pour le président du Seimas de se substituer temporairement au Président de la République. La seule raison du voyage à l'étranger ou la maladie ne fait pas perdre au Président de la République son statut de Président de la République et ses attributions, prévues par la Constitution et les lois. Le président du Seimas ne devient un substitut intérimaire du Président que si les deux conditions suivantes, prévues par l'article 89.2 de la Constitution, sont remplies cumulativement: 1. le Président de la République est parti à l'étranger temporairement ou est tombé malade ; 2. il ne peut pas exercer ses fonctions notamment du fait de ce voyage ou de cette maladie. Ces deux faits juridiques doivent être constaté selon la procédure juridique appropriée. La Cour constitutionnelle a constaté que c'est une obligation constitutionnelle du Seimas de définir une telle procédure par la loi.

9. Le Président de la République est politiquement irresponsable, ce qui signifie qu'il n'existe pas de procédure spéciale de le contraindre à démissionner pour des motifs politiques. Toutefois, l'irresponsabilité politique du Président de la République n'exclut pas la responsabilité juridique. « Des mécanismes sont prévus, dans la majorité des Etats, afin de mettre en œuvre la responsabilité du Président en cas de délit commis dans l'exercice de ses fonctions, principalement des délits de haute trahison »¹⁸. En Lituanie, le Seimas peut relever de ses fonctions le Président de la République à la majorité des trois cinquièmes de ses membres, pour violation grave de la Constitution, trahison du serment ou s'il apparaît qu'un acte délictueux a été commis. Dans un tel cas, la Cour constitutionnelle donne un avis sur la question de savoir si les faits en question pour lesquels le Président de la République subit une procédure d'accusation sont contraires à la Constitution.

¹⁸ Serra Cristobal R. « Une vision comparée de l'irresponsabilité présidentielle » in *Revue belge de droit constitutionnel*, 1998, No. 4, p. 396.

Dans son avis du 31 mars 2004¹⁹ sur la constitutionnalité des actes concrets du Président de la République, M. R. Paksas est mis en accusation, la Cour constitutionnelle a noté que selon l'article 77.2 de la Constitution, le Président de la République représente l'Etat lituanien et fait tout ce que lui est attribué par la Constitution et les lois. Cette disposition, considérant le contenu du serment du Président de la République qui est établi dans l'article 82.1 de la Constitution, signifie qu'en réalisant ses attributions, définies par la Constitution et les lois, le Président de la République ne doit se laisser guider que par la Constitution et les lois, et ne peut pas les violer. De plus, le Président de la République doit exercer ses fonctions seulement dans le double intérêt de la nation et de l'Etat, ne peut pas agir en ayant pour objet des buts et des intérêts qui sont contraires à la Constitution et les lois, contraires aux intérêts du peuple et de l'Etat, enfin contraires aux intérêts publics. Le Président de la République ne peut pas élever ses intérêts personnels ou collectifs au-dessus d'intérêts publics et étatiques. D'ailleurs, le Président de la République ne peut pas agir de sorte que le pouvoir public soit discrédité.

La possibilité constitutionnelle de relever le Président de la République de ses fonctions selon la procédure de l'accusation est une forme du contrôle démocratique public de l'activité du Président de la République, un moyen de sa responsabilité constitutionnelle devant la nation, un des moyens de la défense de la société civile contre l'abus de pouvoir présidentiel. Selon l'article 74 de la Constitution, un procès d'accusation ne peut être intenté contre le Président de la République que s'il a commis une violation grave au regard de la Constitution, s'il n'a pas tenu son serment ou s'il a commis un acte délictueux.

Selon la Constitution lituanienne, la Cour constitutionnelle décide si les actes concrets du Président de la République sont contraires à la Constitution, si la Constitution est gravement violée.

Dans son avis du 31 mars 2004, la Cour constitutionnelle a constaté que les actes du Président de la République M. R. Paksas, lorsqu'il a accordé la citoyenneté lituanienne à M. J. Borisov pour son aide matérielle, lorsqu'il a informé M. J. Borisov que les organes juridiques écoutaient ses conversations

¹⁹ *Valstybės žinios, 2004, Nr. 49-1600.*

téléphoniques dans le contexte du procès intenté, lorsqu'encore il a influencé la direction et les actionnaires de la société par actions « Žemaitijos keliai » en ayant pour objet des intérêts privés, constituent une violation grave de la Constitution. En vertu de cet avis, le 6 avril 2004, le Seimas a relevé le Président de la République M. R. Paksas de ses fonctions.

10. L'essentiel de l'institution du serment du Président de la République a été dévoilé par la Cour constitutionnelle dans son arrêt du 25 mai 2004²⁰. La Cour constitutionnelle a constaté que le Président de la République, élu directement par les citoyens, est la seule personne prévue dans la Constitution, qui prête serment particulièrement concernant la souveraineté ; le Président de la République élu prête serment à la nation d'être fidèle à la République de Lituanie et à la Constitution. Le serment du Président de la République n'est pas un acte formel ou symbolique. Inscrits dans la Constitution, le serment présidentiel et son contenu ont une portée juridique constitutionnelle, et donc des conséquences juridiques constitutionnelles : le Président de la République ne peut pas commencer à exercer ses fonctions sans prestation de serment. Le refus de prêter le serment, la prestation du serment avec une clause d'exception ou le changement du texte du serment, le refus de signer le texte du serment par le Président de la République, signifierait que le Président de la République ne peut pas commencer à exercer ses fonctions. A cet égard, si la personne élue le Président de la République n'a pas prêté le serment, la date de la nouvelle élection à la présidence de la République doit être fixée.

L'acte de serment du Président de la République a une signification juridique constitutionnelle parce que le Président de la République en sa qualité de chef d'Etat, en prêtant le serment à la nation, prend l'engagement publiquement et solennellement d'agir de la manière dont le serment lui engage et de ne pas violer ce serment par une quelconque manière. En vertu de l'article 74 de la Constitution, la violation du serment est l'un des fondements pour intenter la procédure d'accusation contre le Président de la République et de le relever de ses fonctions.

La Cour constitutionnelle a constaté que la violation du serment présidentiel entraîne ipso facto la violation grave de la Constitution et *vice versa* ; en

²⁰ Valstybės žinios, 2004, Nr. 85-3094.

d'autres termes, la violation grave de la Constitution est aussi la violation du serment (arrêt du 30 décembre 2003²¹, avis du 31 mars 2004). Les conséquences de la violation du serment sont aussi développées dans la jurisprudence constitutionnelle récente. Dans son arrêt du 25 mai 2004, la Cour constitutionnelle a constaté que la personne élue le Président de la République, qui prêtait serment et la violait, ou qui a commis une violation grave de la Constitution et était destitué de ses fonctions par le Seimas, l'organe représentatif de la nation, ne peut pas prêter serment à la nation une seconde fois, parce que persisterait toujours un doute fondé dans la certitude et l'honnêteté de ce nouveau serment.

Selon la Constitution, une personne qui voudrait être élue le Président de la République devait remplir les conditions suivantes : elle doit être citoyen de la République de Lituanie par sa nationalité ; elle doit avoir vécu en Lituanie pendant au moins les trois dernières années ; elle doit être âgée d'au moins 40 ans ; elle ne peut pas être liée par un serment avec un Etat étranger. La même personne ne peut être élue le Président de la République plus de deux fois consécutives. Une personne, qui n'a pas fini de purger une peine en vertu d'un jugement, ou une personne, qui était reconnue inapte par le tribunal, ne peut pas être élue le Président non plus. Une personne qui a violé le serment, qui a commis une violation grave de la Constitution ou un acte délictueux et qui a été relevé de ses fonctions au cours de la procédure d'accusation, ou une personne dont le mandat de membre de Seimas a été supprimé, ne pourra jamais être élue le Président de la République.

11. En guise de conclusion, on peut constater que la Cour constitutionnelle de République de Lituanie interprète dans ses arrêts les dispositions constitutionnelles relatives du statut du Président de la République dans un contexte de modèle institutionnel. La tâche principale de la Cour constitutionnelle est la protection de l'ordre constitutionnel instaurant la séparation et l'équilibre des pouvoirs. Selon la Cour, la jurisprudence constitutionnelle doit aider à assurer le fonctionnement régulier des organes étatiques. La jurisprudence constitutionnelle témoigne que la Cour constitutionnelle lituanienne, en définissant la place et le rôle du Président de la République, accentue les droits et les obligations qui sont dévolus au chef

²¹ *Valstybės žinios, 2003, Nr. 124-5643.*

de l'Etat et que la manière dont le Président de la République est désigné reste en marge du raisonnement judiciaire. La Cour constitutionnelle développe dans ses arrêts le contenu et le sens des relations entre le Président de la République et les autres organes étatiques, et précise le contenu et les limites des compétences du chef de l'Etat dans le contexte du bon fonctionnement du système des organes étatiques. Dans ses arrêts, la Cour constitutionnelle a délimité plusieurs fois les attributions du Président de la République vis-à-vis des autres organes étatiques. Dans sa jurisprudence, la Cour constitutionnelle préserve le domaine des activités du Président de la République défini par la Constitution et les lois. La Cour constitutionnelle a souligné que le Président de la République en tant que chef de l'Etat a un statut juridique particulier et que les fonctions constitutionnelles du Président de la République déterminent la place de cet organe au sein des organes de l'Etat ainsi que le statut du chef de l'Etat.

**LE ROLE DE LA JUSTICE CONSTITUTIONNELLE DANS LA
PROCEDURE DE REVISION DE LA CONSTITUTION DE LA
REPUBLIQUE DE MOLDOVA**

M. Victor PUSCAS

Président de la Cour constitutionnelle de Moldova

L'adoption et la révision d'une Constitution, de règle, sont précédées de modifications essentielles dans la vie politique de la société, résultant de la lutte pour le pouvoir entre les forces politiques. Dans cette situation, est imposée une analyse des causes qui détermine la révision des relations sociales fondamentales.

Avec l'évolution de la société apparaissent de nouvelles relations dans la société, inconnues au moment de l'adoption de la Constitution. La Constitution, bien qu'elle est l'acte suprême de la société, ne peut pas être un obstacle dans le développement de la société et c'est pourquoi elle est susceptible d'être modifiée. Afin d'assurer la stabilité de la Constitution et de prévenir sa révision arbitraire par les assemblées successives, la procédure de révision de la Constitution a été réglementée.

Pour toute société démocratique où la réglementation des relations sociales comporte une certaine stabilité, il existe des constitutions rigides. Dans ces Etats les forces politiques sont intéressées à réviser la Constitution. Dépendant de leur plateforme politique, ces forces politiques s'intéressent à certaines étapes de changer l'équilibre du pouvoir d'Etat dans l'intérêt ou au détriment du pouvoir législatif ou exécutif. La rigidité de la procédure de révision de la Constitution devient un obstacle dans la voie de ces tendances conjoncturelles imposant, par le texte de la Constitution, des règles rigoureuses aux parties impliquées. En conséquence, les partis politiques ou autres institutions politiques sont obligées de tenir compte, en dernière instance, de l'opinion publique et de la nécessité de respecter les procédures de la démocratie véritable.

Certains constitutionnalistes considèrent que le texte de la Constitution, adoptée dans la période de transition, à de rares exceptions, souffre de modifications. Selon leur opinion, ce procès a duré dans les 10 à 15 premières années après l'adoption de la Constitution, après lesquelles commence désormais une stabilisation relative. La République de Moldavie, dont la Constitution a été adoptée le 29 juillet 1994 pendant la période de transition, peut servir de confirmation en ce sens.

En conséquence, au cours d'une décennie, on a modifié des normes constitutionnelles visant divers domaines : les incompatibilités, l'immunité et l'indépendance des députés, l'institution de la citoyenneté, le système judiciaire, le statut des autorités des villes et des villages, l'investiture et la compétence du Président du pays. Certaines modifications ont été déterminées par l'intégration de la République de Moldavie dans les structures internationales et l'obligation de raccorder la législation nationale aux standards internationaux relatifs aux droits de l'homme, parmi lesquels on peut mentionner : l'abolition de la peine capitale, l'adoption du mandat par l'instance judiciaire, la mise en œuvre des garanties complémentaires afin de garder le secret de la correspondance et de réglementer les cas de restriction de l'exercice des droits et des libertés des citoyens, etc.

Dans son évolution constitutionnelle, la République de Moldavie est passée expressément d'une Constitution monarchique à une Constitution socialiste et, relativement lentement, d'une Constitution totalitaire à une Constitution démocratique.

En ce qui concerne la procédure de révision des constitutions, on a appliqué en République de Moldavie la procédure de la révision flexible de la Constitution (dans la période socialiste), pour la procédure de révision relativement rigide (dans la période moderne). On considère la procédure actuelle de révision de la Constitution relativement rigide par rapport aux modalités de révision d'une loi ordinaire. En comparaison avec la procédure de révision d'autres Constitutions, la procédure de révision de la Constitution moldave est flexible.

La révision de la Constitution est un événement particulier, même extraordinaire, dans l'histoire du développement d'un système constitutionnel, une conséquence des changements des options politiques et juridiques de la société. La révision de la Constitution a souvent conduit à un changement

essentiel, parfois diamétralement opposé, du régime politique, de la forme de gouvernement et directement à l'essence même de la Constitution.

La République de Moldavie, dans une période assez courte après l'obtention de sa souveraineté et de son indépendance, a essayé, dans le cadre de son système constitutionnel, ces modalités de révision. De la sorte, après les élections libres de 1989, aspirant à l'instauration d'un régime démocratique, on a procédé dans notre pays à la révision de la Constitution selon les exigences du temps et non pas à l'abrogation de la Constitution socialiste de 1978 ou à l'adoption d'une nouvelle Constitution. On a opéré des modifications par lesquelles on a consolidé les pouvoirs de l'Etat, consacrées les principes de la séparation et de la collaboration des pouvoirs, le multipartisme, les priorités des normes du droit international auxquelles la République de Moldavie est partie, on a mis en œuvre l'institution du Président de la République de Moldavie, on a exclu la propriété socialiste et on a garanti la propriété privée. En vertu de ces modifications, opérées dans une Constitution soviétique, on a instauré une démocratie à l'essence authentique. Lesdites modifications ont été le résultat des aspirations de notre peuple à l'instauration de la démocratie et de l'Etat de droit.

Ces dispositions ont constitué la partie positive des modifications opérées dans la Constitution de 1978. Etant très fréquentes, les modifications ont généré une mentalité dangereuse (acceptée par la société et les gouverneurs sans opposer une grande résistance), admettant que c'est un processus ordinaire, de routine. En conséquence, le 17 juillet 1994, on a adopté la loi relative à la procédure d'adoption de la Constitution de la République de Moldavie, prévoyant une procédure très simple et réglementant son adoption par le Parlement et son entrée en vigueur sans ratification par référendum populaire. De plus, la Constitution régit une procédure relativement flexible de révision, exercée par le Parlement, de même sans être ratifiée par le référendum populaire.

Tant l'adoption de la Constitution que sa révision ultérieure nécessitent d'être effectuées par un pouvoir bien déterminé – le pouvoir originaire, autre que le pouvoir législatif. Le pouvoir originaire doit avoir le mandat du peuple pour instituer un nouveau régime constitutionnel, car on estime qu'au moment de l'adoption de la Constitution, les organes suprêmes du pouvoir de l'Etat ne sont pas institués. Le pouvoir originaire peut se former du système constitutionnel précédent, d'après l'exemple de la République de Moldavie,

mais peut également avoir comme résultat un vide du pouvoir, résultat des insurrections sociales, des révolutions et autres mouvements sociaux.

La procédure flexible de révision de la Constitution a conduit à un manque de stabilité constitutionnelle en République de Moldavie. Notre société considère ce procédé naturel et non pas extraordinaire.

Dans la période le 29 juillet 1994 – à présent, on a adopté sept lois de révision de la Constitution, par lesquelles, sur 143 articles, on a modifié, amendé ou reformulé 48 normes constitutionnelles. Le Parlement a opéré directement toutes ces modifications sans consulter le peuple. De surcroît, la réforme constitutionnelle de 2000, par laquelle on a changé la forme de gouvernement, a été effectuée contrairement à la volonté du peuple, qui, par le référendum du 23 mai 1999, s'est prononcé pour le renforcement de l'institution présidentielle dans la Constitution, pour la responsabilité du Président de la République de Moldavie en ce qui concerne le gouvernement du pays, pratiquement pour une république présidentielle.

L'élection massive des représentants d'une seule formation politique dans le Parlement, même si elle n'affecte pas le système constitutionnel du pays, ouvre la possibilité de réviser la Constitution sans la participation de l'opposition. Dans une autre conjoncture politique, ce système pourrait bloquer l'activité du corps législatif. Un exemple éloquent est la dissolution du Parlement de la République de Moldavie de la XIV^{ème} législature comme résultat de l'impossibilité pour celui-ci d'élire le Président de la République. On trouve rarement dans l'histoire de l'évolution constitutionnelle des Etats démocratiques une telle situation, quand un parti détient la majorité qualifiée parlementaire.

Selon l'article 141 de la Constitution, ont le droit d'initier la révision de la Constitution :

1. un nombre d'au moins 200.000 citoyens de la République de Moldavie ayant le droit de vote, qui doivent provenir au moins de la moitié des unités administratives et territoriales de deuxième degré et, dans chacun de ces unités au moins 20.000 signatures doivent être enregistrées à l'appui de cette initiative – l'initiative populaire de réviser la Constitution;
2. au moins un tiers du nombre des députés du Parlement et

3. le Gouvernement.

En analysant ces dispositions constitutionnelles, on peut mentionner que le principe de la souveraineté du peuple, consacré à l'article 2 de la Constitution, a été respecté. Ainsi, le peuple est le sujet ayant le droit de réviser la Constitution. En analysant cette norme en collaboration avec la loi n° 387 – XV du 19 juillet 2001 relative à l'initiative populaire de révision de la Constitution, il est à remarquer que la procédure de l'initiative populaire de révision de la Constitution est compliquée, rendant pratiquement impossible sa réalisation. L'Avis négatif adopté par la Cour constitutionnelle relatif à l'unique initiative populaire confirme ce constat. De la sorte, par l'Avis n° 1 du 10 juin 1998, la Cour constitutionnelle a reconnu que l'initiative populaire provenant de 225.000 de citoyens pour octroyer au Centre syndical des branches le droit d'initiative législative, n'a pas réuni la condition concernant la collecte du nombre nécessaire de signatures d'un certain nombre d'unités administratives et territoriales de deuxième degré. Ultérieurement, le 18 février 1999, après l'accomplissement des conditions cumulatives fixées par la Constitution, la Cour constitutionnelle a émis un avis positif relatif à cette initiative législative.

Selon la Constitution moldave, les projets de lois constitutionnelles sont présentés au Parlement seulement avec l'avis de la Cour constitutionnelle, adopté au moins par la voix de quatre juges. Par cette disposition, la Loi suprême a attribué à la Cour constitutionnelle un rôle important dans l'assurance de la stabilité constitutionnelle.

Sous l'aspect matériel, la Cour constitutionnelle ne peut pas être un facteur décisif dans la procédure de révision de la Constitution car, d'après son origine, toute révision de la Constitution, en essence, est inconstitutionnelle, étant une exception du texte initial de la Constitution. Sur l'aspect formel, la Cour constitutionnelle est l'institution décisive dans l'appréciation de la compétence des sujets ayant le droit d'initiative de révision de la Constitution, des délais dans lesquels cette initiative peut être présentée (dans le cas de l'initiative populaire de révision de la Constitution), et du respect de ladite procédure.

La compétence matérielle de la Cour constitutionnelle se réduit au :

1. contrôle du projet de la loi de révision de la Constitution si celui-ci ne dépasse pas les limites de sa révision, réglementées par l'article 142 de la Constitution, et au
2. contrôle de l'unité de la matière des normes constitutionnelles.

Se rapportant au premier aspect de la compétence matérielle de la Cour constitutionnelle – l'avis des projets des lois constitutionnelles, il est à remarquer que les limites de révision de la Constitution moldave sont expressément prévues dans la Constitution. Ces limites peuvent être divisées en deux catégories : matérielles et temporelles.

Les limites matérielles, qui ne peuvent être dépassées d'aucune manière par le Parlement, sont imposées par la Constitution par la disposition qui stipule qu'aucune révision, qui aurait pour résultat la suppression des droits et des libertés fondamentales des citoyens ou de leurs garanties, ne peut être réalisée. Les limites qui puissent être dépassées par le Parlement en respectant certaines conditions expressément prévues, sont imposées par les dispositions portant sur le caractère souverain, indépendant et unitaire de l'Etat, ainsi que celles portant sur la neutralité permanente de l'Etat, qui peuvent être révisées uniquement par voie de référendum, à la majorité des voix des citoyens inscrits sur les listes électorales.

En instituant les limites temporelles, la Constitution a respecté la règle selon laquelle dans les situations de crises sociales ou des dangers extérieurs, on ne peut modifier les normes constitutionnelles ni en tout ni en partie. De la sorte, selon la même norme constitutionnelle, la Constitution ne peut pas être révisée pendant la durée d'état d'urgence, de siège ou de guerre.

Selon les dispositions constitutionnelles et légales portant sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle, la Cour veille au respect des limites et des conditions d'admissibilité imposées aux lois constitutionnelles par la Constitution. Au cours de son activité, la Cour constitutionnelle s'est prononcée sur les projets de révision de la Constitution par 19 avis. 14 projets de loi ont été avisés comme positifs, 3 – comme négatifs et 2 – partiellement. Il est à mentionner qu'ultérieurement, le Parlement, lors de l'adoption des lois de révision de la Constitution, a tenu compte du point de vue de la Cour constitutionnelle.

En analysant le rôle de la Cour constitutionnelle comme facteur de la stabilité constitutionnelle, on peut citer comme exemple l'Avis n° 1 du 17 mars 1997, par lequel la Cour a donné un avis négatif au projet de loi constitutionnelle pour modifier l'article 54 de la Constitution, par lequel on permettait la restriction, en conditions de guerre des droits des citoyens à un niveau de vie décent qui pourrait leur assurer la santé et la prospérité, y compris la nourriture, les vêtements, le logement, l'assistance médicale, ainsi que les services sociaux nécessaires prévus à l'article 47.1 de la Constitution. Dans le même avis, on a reconnu que la proposition de modifier l'article 93 de la Constitution, au sens que les lois non promulguées par le Président de la République peuvent être soumises au contrôle de constitutionnalité, contrevient à l'article 135.1 lettre a. de la Constitution et viole le principe de l'unité de la matière constitutionnelle.

Dans le même ordre d'idées s'inscrit l'Avis, partiellement négatif, de la Cour constitutionnelle n° 1 du 12 février 2002. La Cour a donné un avis négatif aux syntagmes du projet de loi relative à la révision de la Constitution par lesquels on a exclu de la Constitution les dispositions concernant l'inadmissibilité de la privation arbitraire de la personne de la citoyenneté et du droit de changer sa citoyenneté, ainsi que le droit des citoyens à la protection tant dans le pays qu'à l'étranger.

Il est à remarquer en particulier que la procédure de révision de la Constitution moldave ne permet pas sa révision à la hâte. La Constitution impose au législateur des conditions et des délais rigides pour adopter les lois constitutionnelles. De la sorte, le Parlement est en droit d'adopter une loi pour modifier la Constitution après au moins 6 mois à compter du jour de la présentation de l'initiative. La loi est adoptée avec la voix de deux tiers des députés. Si à la présentation de l'initiative pour modifier la Constitution le Parlement n'a pas adopté la loi constitutionnelle dans un délai d'une année, la proposition devient nulle.

Vu la conjoncture actuelle des forces politiques au Parlement moldave, la procédure de révision de la Constitution n'est pas la plus démocratique et acceptable. La Cour constitutionnelle, par son autorité et le rôle qu'elle détient dans la société, est un facteur de stabilité constitutionnelle en République de Moldavie.

**THE RUSSIAN CONSTITUTION, DECISIONS OF THE
CONSTITUTIONAL COURT AND ELECTION LEGISLATION**

Mr Vladimir LYSENKO

Member of the Central Election Commission

Free elections are one of the basic democratic assets of modern civilization. The relevant provisions are contained in Article 3 of Protocol No. 1 to the European Convention for Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, some decisions of the European Court of Human Rights, the Code of Good Practice in Electoral Matters. Based on these documents and taking into consideration the new European realities the contents of the right to free elections, as applied to the member states of the Commonwealth of Independent States, are also disclosed in Article 8 of the Convention on the Standards of Democratic Elections, Electoral Rights and Freedoms in the Commonwealth of Independent States dated October 7, 2002. The potential of the sources of international law is used by the Constitutional Court to substantiate its legal positions. As of October 2004, such references were contained in more than 200 decisions, including those on the issues connected with the protection of electoral rights and freedoms.

1. Free elections and a referendum

According to Article 3 of the Constitution free elections, along with a referendum, are the supreme direct expression of the power of the people. The Constitution lays down such inalienable elements of free elections as the right of citizens to elect and be elected to bodies of state power and bodies of local self-government; the principles of universal equal direct and secret suffrage; establishment by federal laws of the procedures for the election of the President and deputies of the lower chamber of the parliament. In order to assure the political rights of citizens in the fullest degree the state must not allow one institution of direct democracy (elections) to be substituted with another institution (referendum). On this basis the updated federal constitutional law "On the Referendum of the Russian Federation," adopted in

2004, firstly, lists the questions which cannot be put to the referendum. Such questions include, among others, questions connected with early termination or extension of the presidential term or the period of powers of the State Duma, holding of early elections of the President or the State Duma or rescheduling of such elections. Secondly, in 2003, the Constitutional Court upheld the lawmakers that a federal referendum cannot be set for any time during the conduct of federal election campaign and for the last year of the Presidential term or the period of powers of the State Duma. On the whole, these restrictions make it possible to preserve the intrinsic value of various forms of the power of the people and to provide a wider range of guarantees for the exercise of the constitutional rights of citizens.

Under the present conditions, the constitutional institution of free elections and electoral legislation direct the development of the electoral process towards political diversity, a multi-party system and competitiveness, strengthening of the guarantees of electoral rights and freedoms and, on that basis, towards more active participation of voters in electoral process for the preparation and conduct of democratic elections, transparency and verification of the voting results and the outcome of the elections, the use of up-to-date technological achievements and technical facilities for voting, conformity to the European election standards.

2. Political Parties and the Reform of the Mechanism of Parliamentary Elections

The Central Election Commission of the Russian Federation is analyzing the practical experience in the conduct of the elections held in 2002–2004, taking into consideration the recommendations made by the OSCE international observation missions, which included representatives of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, and also the proposals of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe.

The experience shows that *the presence of developed party system and multi-party structure of the parliament is conducive to imparting a stable democratic nature to the political process*. The Russian legislation has a system of legal guarantees which ensures a multi-party structure of the parliament. The new legislative approach is based on the legal positions of the Constitutional Court, which, in its ruling of November 17, 1998, pointed out that the representative nature of the parliament required that no less than two

political parties, electoral blocs, which negotiate a 5% barrier must be allowed to participate in the distribution of mandates according to the proportional part of the election system (225 out of 450 mandates), provided that these lists of candidates win over 50% of the vote in the federal electoral district. If they poll a smaller number of votes, parties which received less than 5% of the vote must be allowed to participate in the distribution of mandates so that their participation will allow the aforementioned 50% limit to be exceeded.

Developing these positions the Federal Law "On Basic Guarantees of Electoral Rights and the Right of Citizens of the Russian Federation to Participate in Referendum" establishes that in order to prevent the political monopoly of one party no less than 4 parties are to be allowed to participate in the distribution of mandates in the 2007 parliamentary elections (no less than 3 parties in 2003) and introduces the electoral preference for the parties represented in the State Duma: candidates, lists of candidates nominated by the parliamentary parties in any elections in the Russian Federation shall be registered without collection of voter signatures or payment of a money deposit. In addition, the Federal Law "On Political Parties" established the list of the kinds of state support for the parties, which ensure equal legal conditions for their participation in the elections. Thus, for compensation of party expenditures state funding shall be provided to the parties from the federal budget on the basis of the results of their participation in the elections but parties shall be entitled to such funding only if they win not less than 3% of the votes.

More active work of the parties with voters in the regions, formation of regional party structures are also encouraged by the legislative requirement that not less than 50% of the deputies of the legislative (representative) body of a subject of the Russian Federation (in the event of a two-chamber body – not less than 50% of the deputies of one of chambers) must be elected in a single electoral district in proportion to the number of votes cast for the lists of candidates nominated by the parties and their blocs (coalitions). Introduced in 2002, this requirement has already produced positive results in that it strengthened party representation in the regional parliaments elected in 2003–2004.

The next step to be taken in the building of a harmonious federal party system is *transition of the formation of the entire deputy corps of the State Duma (450 mandates) in accordance with proportional system, on the basis of the lists of candidates nominated by the parties in the federal electoral district.* To avoid

weakening of the ties of the deputies elected on party lists with the voters it is planned, firstly, to strengthen the regional aspect of the party lists of candidates in the subjects (regions) of the Russian Federation, i.e., to divide the list of candidates into a federal part, consisting of not less than three candidates, and not less than 72 regional (territorial) groups, and, secondly, to change the rules for the distribution of mandates inside the list of candidates, so that mandates shall be granted to candidates from the regional groups. It is not ruled out that the transition to a proportional system in the election of deputies of the State Duma may in the future be accompanied by a change in the procedure for the formation of the upper chamber of the parliament – the Council of Federation, i.e., members of the Council will be elected directly by voters. The Constitution does not prevent re-institution of the mechanism of the formation of the Council by means of direct elections, but it is only the Constitutional Court (provided it is requested to deliver its judgment on this issue) that will have the final say in determining the constitutional lawfulness of such (mixed) procedure, under which the bodies of state power nominate candidates but the candidates can only be elected by voters.

For the fuller realization of the gender aspects it is planned to add provisions to the laws that would ensure guaranteed representation of women on the party lists of candidates.

The contemplated legislative changes concerning participation of the parties in the electoral process are intended to give a fresh impetus to the development of the political system, competition between the parties and to raise the parties' responsibility to the voters. This is in conformity with the role of parties as a universal institution which links the state and the citizens and ensures representation of various social interests at the state institutions.

The Constitution guarantees the freedom of thought and speech, freedom of mass information, which are the mainstays of the democratic process in society and the state. The laws proclaim that the mass media are free in their activity aimed at providing information to the voters. In its ruling of October 30, 2003 the Constitutional Court pointed out that elections may be considered free only in the presence of real guarantees for the right to information and the freedom to express opinions. Therefore, the lawmakers are obliged, one the hand, to guarantee the rights of citizens to receive and disseminate information about elections, and, on the other hand, to keep a balance of the constitutionally protected assets with regard to this subject of regulation: the

right to free elections and the freedom of speech and information, preventing inequality and excessive restrictions. Remembering that the use of the freedom of mass information imposes special obligations and special responsibility on the mass media, their representatives, acting on the basis of editorial independence and the norms of self-regulation, i.e., professional rules and ethical principles, established by the journalistic community, must take ethical and impartial positions and cover campaigns in balanced and unbiased manner.

3. Constitutional limitation of electoral rights and international election standards

The exercise of electoral rights and freedoms is connected with *the problem of possible limitation of these rights, commensurate and in accord with the interests of citizens, society and the state, the international commitments*. The European Convention for Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Article 14) and the Universal Declaration of Human Rights (Article 29) state that the enjoyment of the rights and freedoms shall be secured without discrimination on any ground and that in the exercise of his rights and freedoms everyone shall be subject to such limitations as determined by law solely for securing due recognition and respect for the rights and freedoms of the others and meeting the just requirements of morality, public order and the general welfare in a democratic society.

The Constitution contains provisions which establish the allowable limitation of the rights and freedoms and prohibit any limitation, destruction or infringement of the universally accepted human and civil rights, the constitutional guarantees for the exercise of such rights and freedoms. Under Article 55 of the Constitution, these rights may be limited by federal law only to the extent necessary for the defense of the foundations of the constitutional order, morality, health, rights and legitimate interests of the others, safeguarding of the defense capability and security of the country. Such limits must be observed whenever any restrictions are imposed on the electoral rights and freedoms. It is in this context and also in the light of a more decisive struggle against the manifestations of international terrorism in the territory of the Russian Federation that one must consider a temporary change in the procedure for the election of the chief executives of the subjects of the Russian Federation – the transition from direct election to the approval by the regional legislative bodies of power of their appointment by the President of the

Russian Federation. Ultimately, a model must be found that will not infringe on the electoral rights and freedoms of citizens and be in accord with the European electoral heritage.

Considering the global political changes, the experience in the conduct of democratic elections an ever-increasing topicality is acquired by the task of the European codification of election standards. Such codification in the format of European convention would contribute to the application of the principles of election-based democracy, provision of the guarantees of electoral rights and freedoms over the entire European continent. This is what the Association of Central and Eastern European Election Officials is working for, which initiated the drafting of European Convention on the Standards of Democratic Elections (in 2004, the Draft was supported by the Venice Commission). The same purpose is served by the decision of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe (2003), which recommended that the document in the format of European convention be prepared, taking into consideration the aforementioned Draft.

**POSITION AND ROLE OF THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC
OF MACEDONIA**

Ms Mirjana LAZAROVA TRAJKOVSKA
Judge, Constitutional Court, Skopje

The position and the role of the President of the Republic of Macedonia are determined by the specific character of the constitutional and the political system of the Republic and in particular by the constitutionally determined way of election of the President. In this respect the Macedonian political system is parliamentary democracy with a President elected in direct elections by the citizens. On the base of these characteristics some experts develop the argument that the Macedonian political system is parliamentary democracy with elements of half-presidential systems. In what follows, we will first describe the election of the President and then discuss its constitutional position and main roles.

Election of President

On grounds of the Constitution and the Law on Election of the President of the Republic of Macedonia, the President is elected in general and direct elections, by secret ballot, for a term of five years. The direct election of the President is the base for enhancement of the position of the President in the parliamentary political system. A person may be elected as President of the Republic not more than twice.

The conditions and the procedure for the election of the President are determined by the Constitution and by the Law on the election of the president. In order to be nominated for a candidate for President the person has to fulfill the following conditions: to be citizen of the Republic, to be at least at the age of 40 on Election Day; to have at least ten years of permanent residence in the country within the last fifteen years. A candidate for President of the Republic can be nominated by a minimum of 10.000 voters or at least thirty Members of Parliament (MPs).

A presidential candidate is elected if voted by a majority of the total number of voters. If no candidate wins the majority required, voting in the second round is restricted to the two candidates who have won the most votes in the first round. The second round takes place within fourteen days of the termination of voting in the first round. A candidate is elected if he/she wins a majority of the votes, provided that more than half of the registered voters voted. If in the second round of voting no candidate wins the required majority of votes, the whole electoral procedure is repeated.

If only one candidate is nominated for the post of President and he/she does not obtain the required majority of votes in the first round, the whole electoral procedure is repeated. The election of the President of the Republic takes place within the last 60 days of the term of the previous President. Should the term of office of the President of the Republic be terminated for any reason, the election of a new President takes place within 40 days from the day of termination.

Position of the President

The position of the President within the political system of the Republic of Macedonia is defined with three main provisions: he/she represents the Republic; is Commander-in-Chief of the Armed Forces of Macedonia; and exercises his/her rights and duties on the basis and within the framework of the Constitution and laws.

The duty of the President of the Republic is incompatible with the performance of any other public office, profession or appointment in a political party. At the time the President takes up the office, he or she gives up his/her position and membership in the political party to which he/she belonged to before the elections.

The President of the Republic of Macedonia is granted with immunity while performing his function. The President of the state is not elected by Parliament and, therefore, is not politically responsible for his work to the Parliament. Parliament may discuss about his responsibility and ask the President to inform the Parliament, at least once a year, about the matters under his authority. Yet the Parliament cannot recall the President. In case of suspect for violation of the Constitution or the law, the President may be impeached by the Parliament in front of the Constitutional Court. The procedure for

depriving of immunity for determining responsibility and for occurrence of conditions for a cessation of the function of a President of the Republic of Macedonia is initiated by Parliament with a two-thirds majority vote of all MPs.

It is the Constitutional Court that decides on the responsibility of the President by a two-thirds majority vote of all judges. If the Constitutional Court considers that the President is responsible for a violation, the force of the Constitution terminates his or her mandate. The procedure for an assessment of the responsibility of the President is regulated by the Constitution and by the Book of Procedures of the Constitutional Court. According to Article 83 of the Constitution an a case for withholding immunity and approving of detention for the President of the Republic the Constitutional Court decides by a two-thirds majority vote of the total number of judges. When deciding, the Constitutional Court will be at least led by the contents of the immunity of the members of the Parliament of the Republic of Macedonia, regulated by law.

The occurrence of the conditions for a cessation of the function of a President of the Republic due to death, resignation, permanent prevention for executing the function or a cessation of the mandate according to the Constitution, are regulated by the Constitutional Court as an official duty. In case of temporal inability to perform his or her duties, the President of the Assembly deputies for him or her.

Powers of the President of the Republic

The authorities and the role of the President of the Republic of Macedonia are defined by the Constitution. The President exercises numerous powers, restrictively determent within the framework of the Constitution and laws.

The classical role of the President of the Republic as a representative of the State in and out of the state is regulated in Article 79 of the Constitution. As a representative of the State, the President represents the Republic in front of the international, intergovernmental organisations. He also appoints and dismisses, by decree, ambassadors and other diplomatic representatives of the Republic of Macedonia abroad and accepts the credentials and letters of recall of foreign diplomatic representatives. However, in fulfilling this function the President is dependent on the Government. According to Article 91, the Government of the Republic decides upon the recognition of states and governments, establishes

diplomatic and consular relations with other states, makes decisions on opening diplomatic and consular offices abroad, proposes the appointment of ambassadors and representatives of the Republic of Macedonia abroad and appoints chiefs of consular offices.

As a commander-in-chief of the defense forces of Macedonia, the President of the Republic is also Chairman of the Security Council of the Republic of Macedonia. The Security Council of the Republic is composed of the President of the Republic, the Speaker of the Parliament, the Prime Minister, and the Ministers heading the state administration bodies in the fields of security, defense and foreign affairs, as well as three members appointed by the President of the Republic. In appointing the three members, the President ensures that the Security Council as a whole equitably reflects the composition of the population of Macedonia.

According to the Constitution of the Republic of Macedonia, the legislative function is within the competencies of the Parliament of the Republic of Macedonia. The President of the Republic has no influence on the procedure of the adoption of laws or on their content. According to Article 75, the President of the Republic has a duty to promulgate laws together with the Speaker of the Parliament. Both, the President of the Republic and the Speaker of the Parliament sign the promulgation declaring a law.

Yet, the President has the authority to decide not to sign the promulgation. In that case the Parliament reconsiders the law and when the law is sent to the President for second time, he is obliged to sign the promulgation as long as it is adopted by a majority vote of the total number of MPs.

The President is obliged to sign promulgation if the law has been adopted by a two-third majority vote of the total number of MPs in accordance with the Constitution.

The President of state has the right to nominate to the Parliament the election of two (out of nine) judges of the Constitutional Court, two members of the Judicial Council, and he nominates the members of the Council for interethnic relations. He also appoints and dismisses other holders of state and public office as determined by the Constitution and a law.

The main role of the President in connection with the executive part of the state is to nominate the Mandator to constitute the Government of the Republic of Macedonia. In doing that the President is obliged to give the mandate to a candidate of the party or parties that have majority in the Parliament. Before nominating the Mandator the President may consult the leaders of the parliamentary groups.

When normal functioning of the institutions of the political system is impossible as a result of the circumstances prescribed by the Constitution and a law, the President of the state is given broader authorities. According to Article 124 of the Constitution, the Parliament declares a state of war by a two-third majority vote of the total number of MPs in the Parliament, upon a proposal of the President of the Republic, the Government or at least thirty MPs. If the Assembly cannot meet, the decision on declaring a state of war is made by the President of the Republic, who submits it to the Parliament for confirmation as soon as it can meet. During a state of war, if the Parliament cannot meet, the President of the Republic may appoint and dismiss the Government, as well as appoint or dismiss officials whose election is within the sphere of competence of the Parliament.

In past thirteen years it proved that the role of President as a factor of mediation between the political subjects on Macedonian political scene was of crucial importance for the functioning of the political system. It contributes to over-bridge the problems of weak transitional political institutions and in particularly the deep cleavages between the political parties. President of the state is important figure not only as a Head of State, but also as a representative of all citizens in multicultural Macedonia with specific political culture.

A decade and a half after the democratic transition in the countries of central and Eastern Europe, the Venice Commission marked its fifteen years of existence by looking back over this period of institutional upheaval.

The Warsaw seminar, which inaugurated the work of the Polish chairmanship of the Committee of Ministers of the Council of Europe, viewed these fifteen years of change in the light of constitutional practice. Thus two basic approaches were adopted: the role of the executive in this practice, and the influence of electoral systems in institutional change.

The papers and discussions in Warsaw brought together specialists from very different backgrounds. Marking a convergence between constitutional law and electoral law, this conference retraced fifteen years over which the outlines of powers have gradually taken shape. Depending on the state, the executive has moved towards a presidential, semi-presidential, or parliamentary form of government, with a trend towards the latter two.

During this period, electoral systems have substantially changed, sometimes dictated by general interest and sometimes responding to partisan demands. In all institutions the electoral systems have kept pace with constitutional practice and change, and have thus led progressively towards honest and genuine choices for citizens.

Quinze ans après la transition démocratique des pays d'Europe centrale et orientale, la Commission de Venise a souhaité revenir, à l'occasion de ses quinze années d'existence, sur cette période de bouleversements institutionnels.

Le séminaire de Varsovie, qui a inauguré la présidence polonaise du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, a souhaité aborder ces quinze années d'évolution sous l'angle de la pratique constitutionnelle. Deux questions essentielles ont été abordées : le rôle de l'exécutif dans cette pratique et l'influence des systèmes électoraux dans l'évolution institutionnelle.

Les contributions et débats qui se sont déroulés à Varsovie ont permis à des spécialistes d'horizons parfois éloignés de se rencontrer. Ainsi, à la croisée du droit constitutionnel et du droit électoral, cette conférence a permis de retracer quinze années pendant lesquelles se sont progressivement dessinés les contours des différents pouvoirs. Selon les Etats, l'exécutif s'est orienté vers un régime présidentiel, semi-présidentiel ou parlementaire, ces derniers régimes ayant plutôt la faveur.

Pendant cette même période, les systèmes électoraux ont connu d'importants changements, parfois dictés par l'intérêt général, parfois aussi par des visées partisans. Dans toutes les institutions, les systèmes électoraux ont accompagné la pratique et l'évolution constitutionnelles, et ont ainsi permis aux citoyens d'opérer un choix véritable et sincère.