



Strasbourg, le 11 juin 1999
TF9903508

Restricted
CDL (99) 32

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

REMARQUES
RELATIVES AU PROJET DE RÉVISION
DE LA CONSTITUTION DE LA RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA

par M. Vital Moreira (Portugal)

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Le nouvel article 106.1 s'inspire, lui aussi, de la Constitution française (article 49, paragraphes 1 et 3).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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