



Strasbourg, le 14 janvier 2000

<cdl\doc\2000\cdl\1f.doc>

Diffusion restreinte

CDL (2000) 1

Or. fr.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

(COMMISSION DE VENISE)

A D D E N D U M

COMMENTAIRES

**DE LA COMMISSION CONSTITUTIONNELLE MOLDAVE
SUR LE RAPPORT INTERIMAIRE
DE LA COMMISSION DE VENISE
SUR LA REFORME CONSTITUTIONNELLE
EN REPUBLIQUE DE MOLDOVA (CDL(99)88)**

***Les amendements
de la Commission constitutionnelle concernant le Projet d'Avis sur la réforme
constitutionnelle dans la République de Moldova***

Tenant compte de l'étude et de l'analyse du Projet d'avis sur la réforme constitutionnelle dans la République de Moldova, élaboré par le groupe d'experts de la Commission de Venise (CDL(99)72), la Commission constitutionnelle de la République de Moldova considère opportun de mentionner ce qui suit :

1. La Commission constitutionnelle a été créée par le Décret du Président de la République de Moldova le 01 juin 1999 et a été autorisée à élaborer le projet de la loi concernant la modification de la Constitution dans le but d'instituer un système présidentiel de gouvernement, en tenant compte des résultats du référendum républicain consultatif du 3 mai 1999.

2. Les motifs et la nécessité de modifier la Constitution et de changer le système de gouvernement ont été cités et débattus à plusieurs reprises:

- dans le Message du Président de la République de Moldova adressé au Parlement le 03 février 1999;

- dans le discours du Président de la République de Moldova le 24 juin 1999, tenu à l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe à Strasbourg;

- pendant le déroulement du référendum républicain consultatif - le 22 mars 1999 – le 22 mai 1999;

- dans le cadre des réunions de la Commission constitutionnelle – le 01 juillet 1999 – 06 septembre 1999;

- dans le cadre des réunions de travail des représentants de la Commission constitutionnelle, des membres et des experts de la Commission de Venise, qui ont eu lieu les :

- 17-19 septembre 1999 à Chisinau;
- 16 octobre 1999 à Venise;
- 10 décembre 1999 à Venise.

Il est nécessaire de modifier la Constitution, dans le sens mentionné ci-dessus, en tenant compte des motifs suivants:

a) le système semi-présidentiel, institué par la Constitution de la République de Moldova le 29 juillet 1994:

- n'assure pas une séparation adéquate des branches de pouvoir et l'équilibre nécessaire entre les attributions et les responsabilités qui leur incombent, ainsi que l'unité du processus de diriger l'Etat;

- affaiblit la responsabilité concrète quant aux résultats du gouvernement.

b) Les rapports des forces politiques existantes du point de vue objectif dans la société et les contradictions entre les principes et les programmes idéologiques de ces forces ont pour effet

l'instabilité de la majorité parlementaire, qui à son tour mène inévitablement vers l'instabilité gouvernementale, c'est-à-dire produit à plusieurs reprises des crises de pouvoir en diminuant l'efficacité du fonctionnement de l'Etat dans les réformes économique, sociale, politique, politique et juridique, etc;

c) le manque de traditions de gouvernement, l'absence d'expérience du pluralisme politique démocratique, l'absence de partis politiques forts avec des traditions et des programmes doctrinaires solides, les oscillations imprévisibles des forces politiques, le caméléonisme politique, l'inconséquence des forces politiques, l'absence du sens des responsabilités de celles-ci conduisent au discrédit du pouvoir d'Etat, sapent la confiance de la société dans les valeurs et institutions démocratiques;

d) la modification de la Constitution et l'institution du système présidentiel, accompagnées d'une séparation plus nette des pouvoirs, y compris des attributions du Parlement, par l'identification des responsabilités politiques quant aux résultats du gouvernement permettraient la consolidation des forces politiques, des plates-formes doctrinaires de celles-ci, ainsi que la manifestation plénière et responsable du pluralisme politique des électeurs, en contribuant à la stabilité politique et à l'efficacité de l'administration des affaires publiques.

3. Ayant pour but l'institution d'un système présidentiel de gouvernement, la Commission constitutionnelle a commencé par dégager les principaux critères qui caractérisent ce système:

- a) Le Président de la république (le Chef de l'Etat) est élu au suffrage universel direct, ce qui lui assure une égalité de représentativité nationale par rapport au pouvoir législatif (le Parlement) et une indépendance constitutionnelle vis-à-vis de celui-ci;
- b) Le Président de la république est en même temps le chef du pouvoir exécutif, les membres du Gouvernement sont nommés et révoqués par le Chef de l'Etat;
- c) Les membres du Gouvernement sont responsables devant le Chef d'Etat. Le Gouvernement, en général, n'engage pas la responsabilité politique devant le pouvoir législatif (le Parlement), celui-ci n'ayant pas le droit d'adopter une motion de censure contre le Gouvernement;
- d) Le Président de la république n'a pas le droit à l'initiative législative, mais a le droit de veto sur une loi. Ce droit peut être dépassé par au moins 2/3 de voix du nombre total des députés au Parlement;
- e) Le Président de la république n'a pas le droit de dissoudre le Parlement;
- f) Le Parlement ne peut pas révoquer le Président par un vote de défiance, ce qui correspond à la non-responsabilité politique du Président devant le Parlement;
- g) L'essence du régime présidentiel consiste en une séparation rigide des branches de pouvoir, en l'égalité et l'indépendance des pouvoirs législatif et exécutif;
- h) La collaboration et l'interaction de ces branches du pouvoir se réalisent par le droit du Président d'appliquer le veto sur les lois et par le droit du pouvoir législatif de le dépasser par 2/3 de voix des parlementaires, ainsi que de ratifier les accords internationaux (signés par l'Exécutif), autant que par l'intermédiaire des partis politiques représentés au Parlement, qui ont soutenu et qui soutiennent le Président.

4. La Commission constitutionnelle n'a pas proposé dans sa première variante du projet présenté à la Commission de Venise un système présidentiel pur, compte tenu de la complexité des débats animés au sein de la Commission constitutionnelle, basés sur la théorie et la pratique constitutionnelle et qui démontraient l'impossibilité et l'inadmissibilité d'appliquer mécaniquement ce système étant donné les réalités objectives de la République de Moldova.

5. Le Président de la République de Moldova et la Commission constitutionnelle se sont adressés à la Commission de Venise en vue de collaborer étroitement, sincèrement et constructivement avec cette honorable institution spécialisée du Conseil de l'Europe, afin que le projet de la loi soit amélioré, afin qu'il corresponde aux standards européens démocratiques de gouvernement, qu'il assure une séparation des branches de pouvoir et leur équilibre, qu'il établisse un mécanisme durable de collaboration efficace des branches de pouvoir de l'Etat, qu'il assure une protection des droits et des libertés fondamentales des citoyens.

Le fait d'introduire sur proposition des membres et des experts de la Commission de Venise, quatre modifications essentielles dans la variante initiale, démontre clairement cette volonté.

6. Le Projet d'avis présenté à la Commission de Venise lors de la 41ème réunion du 10 décembre 1999, contient les objections et critiques suivantes formulées par les experts :

a) « plusieurs points problématiques identifiés par les experts dès le début de la coopération figurent toujours dans le texte du projet de réforme constitutionnelle (point 12) »;

b) « le système proposé par le texte du 29 octobre 1999 constitue un mélange de différents systèmes présidentiels et semi-présidentiels existant dans les pays démocratiques qui risquent de créer des conflits entre les attributions du Président, du Gouvernement et du Parlement et de nuire au principe de la séparation de pouvoirs (point 13) »;

c) « le projet de modification présenté par la Commission constitutionnelle contient toujours un certain nombre de dispositions qui, dans le cadre d'un régime présidentiel portent atteinte au respect du principe de la séparation des pouvoirs (l'alinéa 3 des « Conclusions ») »;

d) « la procédure de formation du Gouvernement rend difficile une interaction entre le Gouvernement et le Parlement, car il peut n'y avoir aucun lien entre les membres du Gouvernement et la majorité parlementaire (la lettre c) des « Conclusions »).

7. Ce sont des objections générales et principales, comme la Commission constitutionnelle l'a compris, qui résultent des objections particulières, formulées sur des articles précis du projet.

7.1. Par la suite on exposera les objections concrètes des experts seront suivies ci-après de l'exposé de la position de la Commission constitutionnelle:

L'objection des experts:

Implication limitée du Parlement dans le domaine des traités et de la politique extérieure (point16).

La position de la Commission constitutionnelle:

Nous ne pouvons pas accepter une telle appréciation. Au contraire, le projet proposé élargit les attributions du parlement dans ces domaines par rapport aux dispositions de la Constitution en vigueur.

En conformité avec l'article 66, le Parlement:

- Lettre g) ratifie, dénonce, suspend et annule l'action des traités internationaux conclus par la République de Moldova;

- Lettre i) exerce le contrôle sur l'octroi des prêts d'Etat, sur l'aide économique et d'autre nature accordée à certains Etats étrangers, sur la conclusion des accords concernant les prêts et les crédits d'Etat de sources étrangères;

- en conformité avec l'article 86 l'alinéa (2) du projet proposé : « Le Président de la République de Moldova après avoir consulté la commission permanente de spécialité du Parlement, accrédité et rappelle les représentants diplomatiques de la République de Moldova et décide sur la création, la suppression ou le changement du rang diplomatique des missions diplomatiques, dans les conditions de la loi ».

Compte tenu de ces éléments, il est difficile de comprendre comment sont limitées les attributions du Parlement dans le domaine de la politique extérieure par rapport à la pratique constitutionnelle des autres Etats?

La Commission constitutionnelle a tiré une conclusion contraire – les attributions du Chef de l'Etat dans le domaine de la politique extérieure sont soumises au contrôle décisif du Parlement. Le Parlement établit aussi les conditions de l'exercice de ces attributions par l'adoption de la loi.

L'objection des experts :

7.2. Les attributions du Parlement sont limitées dans la nomination de certains hauts fonctionnaires (point 16 du projet d'avis).

La position de la Commission constitutionnelle :

- L'article 66, lettre i) du projet de la loi prévoit que le Parlement « fait le choix, nomme et révoque des fonctionnaires publics, dans les conditions prévues par la Constitution et la loi » ;

- L'article 88, lettre f) du projet de la loi prévoit que le Président de la république « nomme et révoque des fonctions publiques, dans les conditions de la loi ».

Il en résulte que le Parlement et le Président de la république exercent des attributions dans la nomination et dans la révocation des fonctionnaires publics dans les conditions prévues par la Constitution et la loi, qui est adoptée par le Parlement. Comment est-il possible de tirer la conclusion que les attributions du Parlement sont plus limitées que celles du Président de la république dans ce domaine ?

L'objection des experts :

7.3. La restriction de la réglementation législative aux domaines prévus à l'article 72 l'alinéa (3) est de nature à limiter le pouvoir législatif du Parlement, ce qui ne semble guère justifié.

La position de la Commission constitutionnelle :

Les dispositions de l'article 72, alinéa (3), doivent être regardées et interprétées dans le contexte des dispositions de l'alinéa (4), de l'alinéa (5). La Commission constitutionnelle a essayé d'énumérer dans l'alinéa (3), d'une façon exhaustive, les domaines de la réglementation législative. En conformité avec la lettre u) de l'alinéa (3), le Parlement est en droit d'élargir, sur la base d'une loi organique, les domaines de la réglementation législative. Il n'est pas clair comment peut être limité le pouvoir législatif du Parlement, quand il est en droit lui-même d'établir les domaines de la réglementation législative ?

Dans les textes des constitutions européennes on n'a pas trouvé une énumération plus détaillée de ces domaines ou une réglementation plus réussie de ce problème.

En outre, il existe la pratique d'appliquer la Constitution, la coutume constitutionnelle et la juridiction constitutionnelle, qui vérifieront ou désapprouveront l'efficacité de ces prévisions.

***Les objections des experts,
exposées au point 18 du Projet d'avis :***

7.4. L'article 72, alinéa (6) donne au Parlement le droit d'adopter la motion de censure contre le Gouvernement.

- L'adoption de la motion de censure peut avoir lieu seulement sur l'initiative du Gouvernement et seulement dans le cadre de la procédure d'engagement de la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement (art. 106) ;

- Confier au seul Gouvernement la possibilité d'engager sa propre responsabilité devant le Parlement semble s'écarter de la pratique constitutionnelle des Etats européens.

Toutes ces objections ont à la base l'objection-clé, faite par les experts sur le point 19 du Projet d'avis et qui se rapporte à l'article 82, alinéa (1) du projet de la loi. Les experts ne sont pas d'accord avec le fait que « Après avoir consulté la majorité parlementaire, le Président de la République de Moldova nomme le Premier Ministre et, à la proposition de celui-ci, les membres du Gouvernement ».

On tire la conclusion de ce désaccord : « Aucune disposition n'impose que ce dernier (le Gouvernement) représente la majorité parlementaire et par conséquent, le Gouvernement peut ne pas avoir d'appui réel sur les forces politiques du parlement. ... Il est évident qu'il n'y a aucun lien entre l'action législative du Parlement et le pouvoir exécutif du Gouvernement » (le même point - 19).

La position de la Commission constitutionnelle

La Commission constitutionnelle considère qu'il est nécessaire d'exprimer sa position très explicitement.

Les traits caractéristiques du système présidentiel de gouvernement sont énumérés dans le point 3 de ce document. Il n'est pas nécessaire de les répéter.

Dans le cadre du système présidentiel, le Gouvernement est formé par le Président de la république après avoir consulté le Parlement (les modalités sont diverses) et il est subordonné du point de vue politique et administratif au Chef de l'Etat. Le Gouvernement est formé et autorisé par le Chef de l'Etat à réaliser le programme présidentiel, qui a obtenu le mandat du peuple dans le cadre du suffrage universel et direct, de même comme le Parlement en obtenant le mandat du peuple, forme le Gouvernement et contrôle l'activité de celui-ci dans le cadre du système parlementaire, semi-parlementaire ou semi-présidentiel.

La Commission constitutionnelle ne partage pas le point de vue d'après lequel si le Gouvernement est formé par le Parlement, il a l'appui politique de celui-ci, est contrôlé et est sanctionné (démis) par le Parlement, ce que signifierait que ce système est bon et démocratique, alors que le Gouvernement formé par le Président de la République et qu'il est subordonné à ce dernier, étant contrôlé et sanctionné par le Chef de l'Etat, ceci signifierait que le système est mauvais et non démocratique.

Compte tenu de ces éléments, dans le cadre du système présidentiel prévu dans le projet de la loi, le Parlement ne peut accorder de sa propre initiative le vote de défiance au Gouvernement, parce que le Parlement n'accorde pas le vote de confiance à la formation du Gouvernement. Le Parlement peut accorder au Gouvernement le vote de défiance seulement dans le cadre de la procédure de l'engagement de la responsabilité de celui-ci devant le Parlement (art. 106).

La Commission constitutionnelle a donné déjà son point de vue sur le mécanisme de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement.

Ce mécanisme est très important pour nous et il a pour but de dépasser les situations de désaccord, de contradiction entre le Législatif et l'Exécutif, de favoriser la collaboration efficace et responsable du Gouvernement et du Parlement pour réaliser les programmes d'importance majeure pour le pays.

L'engagement de la responsabilité du Gouvernement sera de même un mécanisme qui assurera la cohabitation du Président de la république et celui du Parlement, situation qui peut se produire selon les résultats des élections du Chef de l'Etat et du Parlement.

Le rapport des forces politiques, l'orientation politique, économique et sociale de celles-ci sont tels que le Chef de l'Etat et le Parlement peuvent être élus par différentes majorités politiques de l'électorat, en obtenant ainsi le mandat de promouvoir des programmes contradictoires.

L'engagement de la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement ne sape aucunement le statut du Parlement. En appliquant ce mécanisme, on peut aboutir à :

a) la coordination et l'approbation d'un programme commun d'activité du Gouvernement et du Parlement, ce qui équivaut au dépassement des contradictions, en assumant une responsabilité politique commune pour la réalisation du programme et en accordant implicitement le vote de confiance au Gouvernement ;

b) la démission du Gouvernement, la formation du nouveau Gouvernement et l'élimination ainsi des contradictions entre le Chef de l'Etat et le Parlement quant à la structure nominale du Gouvernement ou de l'essence du programme (ou du projet de loi).

Dans ces deux cas, ce mécanisme joue un rôle positif et contribue effectivement à la collaboration efficace des branches de pouvoir.

La Commission constitutionnelle insiste sur la nécessité d'instituer un système présidentiel, en gardant dans ce système certains mécanismes propres au système semi-présidentiel ou parlementaire, comme par exemple:

a) le droit pour le pouvoir exécutif d'émettre des décrets gouvernementaux afin de réglementer les relations qui ne sont pas réservées au domaine de la réglementation législative – l'article 72 l'alinéa (9);

b) le droit pour le Gouvernement à d'initiative législative – l'article 73 l'alinéa (1);

c) le droit du pouvoir exécutif (du Président) de déclarer un référendum législatif – l'article 75 les alinéas (1) et (2) ;

d) l'institution de la délégation législative qui permet au Gouvernement d'adopter des ordonnances dans les domaines qui font l'objet de la réglementation législative, selon les modalités établies par le Parlement et sous le contrôle de celui-ci – l'article 105 ;

e) le mécanisme de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement – l'article 106 qui permettrait :

- l'approbation expresse et implicite d'un programme ou de certains projets de loi d'importance majeure ;

- le rejet du programme ou du projet de la loi, l'adoption de la motion de censure qui se solde par la démission du Gouvernement ;

- la coordination, l'ajustement et l'approbation d'un programme commun très important pour le développement de la société, éliminant des facteurs produisant des contradictions et des confrontations entre l'Exécutif et le Législatif, sans risquer d'affecter le statut du pouvoir législatif.

8. Le problème relatif au référendum – le point 24 du Projet de l'avis.

Les objections des experts :

a) « ... Le Gouvernement, qui selon le système préconisé par le projet, n'est responsable que devant le Président, n'arrive pas à obliger le Parlement à adopter une loi, mais il peut demander au Président de la faire approuver par vote populaire » ;

b) « ... dans le texte du projet présenté pour son examen, et compte tenu des autres dispositions de la loi sur la modification constitutionnelle, cette norme instaurant une forme de démocratie référendaire préoccupe la Commission » ;

c) « ... On peut en effet se demander si un tel système permettant à l'exécutif de soustraire le processus législatif au parlement ne porte par une atteinte majeure au principe de séparation des pouvoirs ».

La position de la Commission constitutionnelle

- La Commission constitutionnelle partage partiellement les doutes des experts, mais considère que le référendum législatif ne peut pas saper la qualité unique de l'autorité législative du Parlement compte tenu du fait que, conformément à l'article 75, au référendum républicain peuvent être soumis les plus importants problèmes... y compris des projets de lois, mais pas toutes les lois, seulement celles d'importance majeure. Même le Parlement pourrait arriver à la conclusion qu'un projet de loi peut être soumis au référendum législatif. Nous tenons compte du fait que les sujets qui ont le droit d'initier le référendum et de décider du déroulement du référendum – le Parlement, le Président de la république et le peuple – sont des autorités responsables. De plus, la pratique des autres Etats ne nous offrent pas d'exemples négatifs dans ce sens ;

- L'allusion, que le Gouvernement pourrait contourner le processus législatif normal, en demandant au Président de déclarer le référendum dans le but d'adopter une loi, nous semble sans fondement et exagérée. On pourrait faire la même remarque quant à la possibilité du Parlement de recourir à l'approbation d'une loi par référendum, alors qu'il a la conviction a priori, que le Président appliquerait le droit de « veto » sur celle-ci. Ces suppositions peuvent être fondées si on considère que le Gouvernement et le Parlement ne comprennent pas quelles sont leurs attributions et leur mandat et qu'ils prennent une attitude irresponsable vis-à-vis de l'exercice de ceux-ci. Tenant compte de ces considérations, nous ne voyons aucune atteinte au principe de séparation des pouvoirs.

- Nous ne pouvons pas accepter l'allusion concernant le danger de la démocratie référendaire (plébiscite). Au contraire, la société moldave doit être impliquée à l'exercice des mécanismes démocratiques de gouvernement.

9. Concernant le « Droit de dissoudre le Parlement – le point 22 du projet de l'avis.

Les objections des experts :

Les experts apprécient ce mécanisme du point de vue des contre-pouvoirs, qui assure l'équilibre entre le Législatif et l'Exécutif, comme un instrument d'influence de l'Exécutif sur le Législatif.

La position de la Commission constitutionnelle

La Commission constitutionnelle considère que cet instrument a un sens et joue un rôle très important dans le cadre du système parlementaire et semi-parlementaire ou semi-présidentiel. Le droit de dissoudre le Parlement est un droit logique, un droit qui assure l'équilibre entre le Gouvernement et le Parlement et ce droit s'applique ou peut être appliqué comme réponse au refus du Parlement d'approuver un programme ou un projet de loi très important, présenté par le Gouvernement détenteur du vote de confiance du Parlement, c'est-à-dire dans une situation où le Parlement refuse la responsabilité pour les actions du Gouvernement qui est l'œuvre propre du Parlement.

Dans le cadre du système présidentiel le droit de dissoudre le Parlement perd son sens. Pourquoi est-il nécessaire de dissoudre le Parlement – l'autorité représentative du peuple et l'autorité législative de l'Etat seulement du fait qu'il a rejeté un programme ou un projet de loi

présenté par le Gouvernement, qui est une administration présidentielle, une création du Chef de l'Etat ?

La solution de situations d'impasse législative, selon le projet proposé, se fait par d'autres voies : le changement du Gouvernement ; la modification du programme ou du projet de loi ; la délégation législative sous le contrôle du parlement ; le dialogue avec les fractions parlementaires ; le référendum, etc.

Par conséquent, la Commission constitutionnelle n'accepte pas de rétablir le droit de dissolution du Parlement. L'exclusion de cet instrument renforce essentiellement le statut du pouvoir législatif par rapport au pouvoir exécutif, assure une séparation rigide des pouvoirs, exclut les facteurs qui produisent des confrontations entre les pouvoirs, assure une identification de la responsabilité des branches de pouvoir ainsi que la stabilité politique.

La Commission constitutionnelle saisit cette occasion pour adresser sa vive gratitude à la Commission de Venise et apprécie hautement le rôle bénéfique de sa collaboration appliquée, sincère, impartiale et efficace dans le présent et pour l'avenir, ayant la conviction que seulement dans des conditions de transparence, de concurrence d'opinions et de responsabilité professionnelle et civique nous réussirons à proposer un projet de la loi pour la modification de la Constitution de la République de Moldova qui sera conforme aux réalités objectives politiques, économiques, sociales et psychologiques de la société moldave, sera conforme aux intérêts majeurs des membres de la société.

La Commission constitutionnelle considère que dans le projet présenté pour avis de la Commission de Venise les conditions nécessaires pour un fonctionnement démocratique, responsable et efficace du nouveau système de gouvernement sont prévues.

LA COMMISSION CONSTITUTIONNELLE

Chisinau, le 21 décembre 1999

A M E N D A M E N T E L E
Comisiei constituționale asupra
Proiectului de Aviz privind reforma constituțională
în Republica Moldova

Ca rezultat al studierii și analizei Proiectului de Aviz privind reforma constituțională în Republica Moldova, elaborat de grupul de experți ai Comisiei de la Veneția (CDL (99)72), Comisia constituțională a Republicii Moldova consideră necesar să menționeze următoarele:

1. Comisia constituțională a fost creată prin Decretul Președintelui Republicii Moldova din 1 iulie 1999 și a fost autorizată să elaboreze proiectul de lege pentru modificarea Constituției în scopul instituirii sistemului prezidențial de guvernare, reieșind din rezultatele referendumului republican consultativ din 23 mai 1999.
2. Motivele și necesitatea modificării Constituției și schimbării sistemului de guvernare au fost expuse și luate în dezbateri în repetate rânduri:
 - în Mesajul Președintelui Republicii Moldova adresat Parlamentului la 3 februarie 1999;
 - în discursul Președintelui Republicii Moldova din 24 iunie 1999, ținut în fața Adunării Parlamentare a Consiliului Europei, la Strasbourg;
 - în perioada desfășurării referendumului republican consultativ – 22 martie 1999 – 22 mai 1999;
 - în cadrul ședințelor Comisiei constituționale – 1 iulie 1999 – 6 septembrie 1999;
 - în cadrul reuniunilor de lucru ale reprezentanților Comisiei constituționale și membrilor și experților Comisiei de la Veneția, care au avut loc la:
 - 17-19 septembrie 1999 la Chișinău;
 - 16 octombrie 1999 la Veneția;
 - 5 noiembrie 1999 la Strasbourg;
 - 10 decembrie 1999 la Veneția.

Modificarea Constituției, în sensul menționat, este necesară din următoarele motive:

- a) sistemul semiprezidențial de guvernare, instituit prin Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994:
 - nu asigură separația adecvată a ramurilor puterii și echilibrul necesar dintre atribuțiile și responsabilitățile ce le revin, precum și unitatea procesului de dirijare a statului;
 - permite declinarea răspunderii concrete pentru rezultatele guvernării.
- b) Raportul de forțe politice existente obiectiv în societate și contradicțiile dintre principiile și programele ideologice, economice și sociale ale acestor forțe generează instabilitatea majorității parlamentare, care, la rândul ei, conduce inevitabil la instabilitatea guvernamentală, adică generează repetate crize de putere, ceea ce conduce la diminuarea eficienței activității statului, vizînd promovarea fermă și consecventă a reformelor în domeniile economic, social, politic juridic, etc;
- c) lipsa tradițiilor de guvernare, vîrsta tînă a pluralismului politic democratic, lipsa unor partide politice puternice cu tradiții și programe doctrinare solide, oscilațiile imprevizibile ale forțelor politice, cameleonismul politic, inconsecvența forțelor politice, gradul scăzut al simțului de răspundere al acestora conduc la discreditarea puterii de stat, subminează încrederea societății în potențialul valorilor și instituțiilor democratice;
- d) modificarea Constituției și instituirea sistemului prezidențial de guvernare, însoțite de raționalizarea separației puterilor, inclusiv a atribuțiilor Parlamentului, de identificarea responsabilităților politice pentru rezultatele guvernării ar permite consolidarea forțelor politice, a platformelor doctrinare ale acestora, manifestarea plenară și responsabilă a

pluralismului politic în viața societății, ar stabiliza și preferințele politice ale alegătorilor, ceea ce ar contribui la stabilitatea politică și la sporirea eficienței administrării treburilor publice.

3. Avînd drept scop instituirea sistemului prezidențial de guvernare, Comisia constituțională a pornit de la esența criteriilor principale care caracterizează acest sistem:
 - a) Președintele republicii (șeful statului) este ales prin sufragiu universal direct, ceea ce îi asigură egalitatea reprezentativității naționale în raport cu puterea legislativă (Parlamentul) și independența constituțională față de acesta;
 - b) Președintele republicii este concomitent și șef al puterii executive, membrii Guvernului fiind numiți și revocați din funcție de către șeful statului.
 - c) Membrii Guvernului sunt responsabili în fața șefului statului. Guvernul, în ansamblu, nu-și angajează responsabilitatea politică în fața legislativului (Parlamentul), acesta neavînd dreptul de a adopta o moțiune de cenzură Guvernului;
 - d) Președintele republicii nu are dreptul de inițiativă legislativă, dar are dreptul de veto asupra unei legi, acest drept putînd fi depășit cu votul a cel puțin 2/3 din numărul total al deputaților în Parlament;
 - e) Președintele republicii nu are dreptul să dizolve Parlamentul;
 - f) Parlamentul nu poate revoca Președintele din funcție prin exprimarea votului de neîncredere, ceea ce echivalează cu lipsa răspunderii politice a Președintelui față de Parlament;
 - g) Esența regimului prezidențial de guvernare constă în separarea strictă a ramurilor puterii, în egalitatea și independența puterilor legislativă și executivă;
 - h) Colaborarea și interacțiunea acestor ramuri ale puterii de stat se realizează atît prin dreptul Președintelui de a aplica veto asupra legilor și prin dreptul Legislativului de a-l depăși cu 2/3 din votul parlamentarilor, precum și de a ratifica acordurile internaționale (semnate de Executiv), cît și prin intermediul partidelor politice, care l-au susținut sau îl susțin pe Președinte, reprezentate în Legislativ.
4. Comisia constituțională n-a propus în prima variantă a proiectului prezentat Comisiei de la Veneția, un sistem pur prezidențial dată fiind complexitatea dezbaterilor aprinse în cadrul Comisiei constituționale, bazate pe teoria și practica constituțională, care demonstrează imposibilitatea și inadmisibilitatea aplicării mecanice a acestui sistem în condițiile reale, obiective din Republica Moldova.
5. Președintele Republicii Moldova și Comisia constituțională au apelat la Comisia de la Veneția pentru ca printr-o colaborare deschisă, sinceră și constructivă cu această Onorată instituție specializată a Consiliului Europei, proiectul de lege să fie îmbunătățit pentru a face ca el să corespundă standardelor democratice de guvernare, să asigure separarea rațională a ramurilor puterii și echilibrul dintre ele, să stabilească mecanisme durabile de colaborare eficientă a ramurilor puterii de stat, să asigure protejarea garantată a drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor.

Însuși faptul operării, la propunerea membrilor și experților Comisiei de la Veneția, a 4 modificări esențiale a variantei inițiale a proiectului de lege, demonstrează elocvent cele afirmate mai sus.
6. Proiectul de Aviz, prezentat Comisiei de la Veneția la reuniunea a 41-a din 10 decembrie 1999, conține următoarele obiecții critice formulate de experți:

- a) “multe puncte problematice identificate de experți chiar de la începutul cooperării au rămas să figureze în textul proiectului de reformă constituțională (p.12)”;
 - b) “sistemul propus în textul din 29 octombrie 1999 constituie un melanj (amestec) de diferite sisteme prezidențiale și semiprezidențiale, care există în țările democratice, dar care riscă să creeze conflicte între atribuțiile Președintelui, Guvernului și Parlamentului și să prejudicieze separarea puterilor (p.13)”;
 - c) “proiectul modificărilor, prezentat de Comisia constituțională, conține un anumit număr de dispoziții care, în cadrul unui regim prezidențial, ar afecta principiul separării puterilor (alineatul trei din “Concluzii”);
 - d) “procedura de formare a Guvernului implică dificultăți în interacțiunea dintre Guvern și Parlament, pentru că e posibil să nu existe nici o legătură între membrii Guvernului și majoritatea Parlamentară (litera c) din “Concluzii””.
7. Acestea sunt obiecțiile generale și principale care, după cum înțelege Comisia Constituțională, rezultă din obiecțiile particulare, formulate asupra articolelor concrete din proiect.

7.1. În continuare vom expune obiecțiile concrete ale experților, urmate de expunerea poziției Comisiei constituționale:

Obiecția experților:

Implicarea limitată a Parlamentului în domeniile tratatelor și politicii externe (p.16).

Poziția Comisiei constituționale:

Nu putem accepta o asemenea apreciere. Dimpotrivă, proiectul propus lărgeste atribuțiile Parlamentului în aceste domenii în raport cu prevederile Constituției în vigoare.

Potrivit art. 66, Parlamentul:

- lit.g) ratifică, denunță, suspendă și anulează acțiunea tratatelor internaționale încheiate de Republica Moldova;
- lit.i) exercită controlul asupra aprobării împrumuturilor de stat, asupra ajutorului economic și de altă natură acordat unor state străine, asupra încheierii acordurilor privind împrumuturile și creditele de stat din surse străine;
- Potrivit art.86 alin. (2) din proiectul propus: “Președintele Republicii Moldova, după consultarea comisiei permanente de specialitate a Parlamentului, acreditează și recheamă reprezentanții diplomați ai Republicii Moldova și decide înființarea, desființarea sau schimbarea rangului misiunilor diplomatice, în condițiile legii”.

Având în vedere cele menționate este greu de înțeles în ce mod se limitează atribuțiile Parlamentului în domeniul politicii externe în raport cu practica constituțională a altor state?

Comisia constituțională face o concluzie contrară – atribuțiile șefului statului în domeniul politicii externe sunt supuse controlului decisiv al Parlamentului. Tot Parlamentul stabilește condițiile de exercitare a acestor atribuții prin adoptarea legii.

Obiecția experților:

7.2. Sunt limitate atribuțiile Parlamentului la numirea unor înalți funcționari (p.16 din proiectul Avizului).

Poziția Comisiei constituționale:

- Art.66 lit.i) din proiectul de lege prevede că Parlamentul “alege, numește și revocă din funcțiile publice, în condițiile prevăzute de Constituție și de lege”;
- Art. 88 lit.f) din proiectul de lege prevede că Președintele republicii “numește și revocă din funcțiile publice, în condițiile legii”.

Rezultă că și Parlamentul și Președintele republicii își exercită atribuțiile de numire și revocare din funcțiile publice în condițiile prevăzute de Constituție și de lege, care se adoptă de Parlament. Cum poate de făcută concluzia că atribuțiile Parlamentului sunt mai limitate decât ale Președintelui republicii în acest domeniu?

Obiecția experților:

7.3. Rezervarea reglementării legislative a domeniilor prevăzute la art.72 alin.(3) este de natură să limiteze puterea legislativă a Parlamentului, ceea ce nu poate fi justificat.

Poziția Comisiei constituționale:

Prevederile art. 72 alin.(3) trebuie privite și interpretate în contextul prevederilor alineatului (4) și alineatului (5). Comisia constituțională a încercat să enumere exhaustiv la alin. (3) domeniile de reglementare legislativă. Potrivit lit.u) din alineatul (3), Parlamentul este în drept să extindă, în baza unei legi organice, domeniile de reglementare legislativă. Nu este clar – cum poate fi limitată puterea legislativă a Parlamentului, dacă el însuși este în drept să stabilească domeniile de reglementare legislativă?

În textele constituțiilor europene nu am găsit o enumerare mai detaliată a acestor domenii sau o reglementare mai reușită a acestei probleme.

Mai mult decât atât, mai există și practica de aplicare a Constituției, există cutuma constituțională și jurisdicția constituțională, care vor proba sau dezaproba eficiența acestor prevederi.

***Obiecțiile experților,
expuse în punctul 18 din proiectul de Aviz:***

7.4 Art. 72 alin.(6) acordă Parlamentului dreptul de a adopta o moțiune de cenzură împotriva Guvernului.

- Adoptarea moțiunii de cenzură poate avea loc doar la inițiativa Guvernului și doar în cadrul procedurii de angajare a responsabilității Guvernului în fața Parlamentului (art.106);
- Acordarea doar Guvernului a posibilității de a-și angaja propria responsabilitate în fața Parlamentului se pare că este o îndepărtare de practica constituțională a statelor europene.

Toate aceste obiecții au drept izvor și sunt expresia obiecției cheie, pe care o fac experții în pct. 19 din proiectul de Aviz și care se referă la art.82 alin. (1) din Proiectul de lege. Experții nu sunt de acord cu faptul că “După consultarea majorității parlamentare, Președintele Republicii Moldova numește Prim-ministrul și, la propunerea acestuia, membrii guvernului”.

Din acest dezacord se face concluzia: “Nici o dispoziție nu impune ca acesta din urmă (Guvernul –n.n.) să reprezinte majoritatea parlamentară și prin consecință, Guvernul poate să nu aibă sprijinul real al forțelor politice din Parlament. ... Este evident că nu este nici o legătură între acțiunea legislativă a Parlamentului și puterea executivă a Guvernului” (aceiași punct 19).

Poziția Comisiei constituționale:

Comisia constituțională consideră necesar și de a-și exprima poziția foarte explicit.

La pct. 3 din acest document sunt enumerate trăsăturile caracteristice ale sistemului prezidențial de guvernare. Nu este necesar să le repetăm.

În cadrul sistemului prezidențial Guvernul este format de către Președintele republicii după consultarea Parlamentului (modalitățile sunt diferite) și este subordonat politic și administrativ Șefului statului. Guvernul este format și autorizat de Șeful statului să realizeze programul prezidențial de guvernare, program care a obținut mandatul poporului în cadrul sufragiului universal și direct, tot așa cum Parlamentul, obținând mandatul poporului, formează

Guvernul și controlează activitatea acestuia în cadrul sistemului parlamentar, semiparlamentar sau semiprezidențial de guvernare.

Comisia constituțională nu împărtășește punctul de vedere, potrivit căruia dacă Guvernul este format de Parlament, are sprijinul politic al acestuia, este controlat și sancționat (demis) de către Parlament, înseamnă că sistemul este bun și democratic, iar dacă Guvernul este format de Președintele republicii și subordonat acestuia, este controlat și sancționat de Șeful statului, înseamnă că sistemul este rău și nedemocratic.

Anume din aceste considerente, în cadrul sistemului prezidențial prevăzut în proiectul de lege, Parlamentul nu poate acorda din proprie inițiativă vot de neîncredere Guvernului, dat fiind că el (Parlamentul) nu acordă vot de încredere la formarea Guvernului. Parlamentul poate acorda Guvernului vot de neîncredere doar în cadrul procedurii de angajare a răspunderii acestuia în fața Parlamentului (art. 106).

Comisia constituțională și-a expus deja punctul de vedere vis-a-vis de mecanismul angajării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului.

Acest mecanism constituțional este pentru noi foarte important și urmărește scopul de a depăși situațiile de neînțelegere, de contradicție între Legislativ și Executiv, de a favoriza colaborarea eficientă și responsabilă a Guvernului și Parlamentului în scopul realizării programelor de importanță majoră pentru țară.

Angajarea răspunderii Guvernului va avea și rolul unui mecanism de asigurare a coabitării Președintelui Republicii și Parlamentului, situație care poate fi generată de rezultatele alegerilor Șefului statului și Parlamentului.

Raportul de forțe politice, orientarea politică, economică și socială a acestora este de așa natură, încât Șeful statului și Parlamentul pot fi aleși de diferite majorități politice ale electoratului, obținând, astfel, mandatul de a promova programe contradictorii.

Angajarea răspunderii Guvernului în fața Parlamentului nu subminează în nici un fel statutul Parlamentului. Rezultatul aplicării acestui mecanism poate fi:

- a) coordonarea și aprobarea unui program comun de activitate a Guvernului și a Parlamentului, ceea ce echivalează cu depășirea contradicțiilor, cu asumarea răspunderii politice comune pentru realizarea programului și cu acordarea implicită a votului de încredere Guvernului;
- b) demiterea Guvernului, formarea unui nou Guvern și eliminarea, în acest mod, a contradicțiilor dintre Șeful statului și Parlament vis-a-vis de componența nominală a Guvernului sau de esența programului (sau proiectului de lege).

Și într-un caz și în altul, acest mecanism are un rol pozitiv și contribuie efectiv la conlucrarea eficientă a ramurilor puterii.

Comisia constituțională insistă asupra necesității instituirii sistemului prezidențial de guvernare, păstrând în acest sistem unele mecanisme proprii sistemului semiprezidențial sau parlamentar de guvernare, cum ar fi:

- a) dreptul puterii executive de a emite decrete guvernamentale pentru reglementarea relațiilor care nu sunt rezervate domeniilor de reglementare legislativă – art.72 alin.(9);
- b) dreptul Guvernului la inițiativă legislativă – art.73 alin.(1);
- c) dreptul puterii executive (al Președintelui) de a declara referendum legislativ – 75 alin.(1) și (2);
- d) institutul delegării legislative care oferă Guvernului dreptul de a adopta ordonanțe în domeniile care fac obiectul reglementării legislative, în modul stabilit de Parlament și sub controlul acestuia – art.105;
- e) mecanismul angajării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului – art.106, care ar permite:

- aprobarea expresă sau implicită a unui program sau a unui proiect de lege deosebit de important;
- respingerea programului sau proiectului de lege, adoptarea moțiunii de cenzură care se soldează cu demisia Guvernului;
- coordonarea, ajustarea și aprobarea unui program comun și foarte important pentru dezvoltarea societății, eliminarea factorilor care generează contradicții și confruntări între Executiv și Legislativ, fără riscul de a afecta statutul puterii legislative.

8. Problema “Referendumul” – punctul 24 din proiectul de aviz.

Obiecțiile experților:

- a) “...Guvernul, care, potrivit sistemului preconizat în proiect, nu este responsabil decât în fața Președintelui, ar putea ajunge la concluzia că el nu va obliga Parlamentul să adopte o lege, dar va putea cere Președintelui să o aprobe prin vot popular”;
- b) “... din textul prezentat spre examinare și ținând cont de alte dispoziții ale proiectului de lege privind modificarea Constituției, rezultă că această normă ar putea instaura o formă de democrație referendară, ceea ce preocupă Comisia (de la Veneția – n.n.)”;
- c) “... se poate de întrebare dacă un astfel de sistem, care permite executivului să intervină, să sustragă procesul legislativ de la Parlament nu poartă prejudicii majore principiului separării puterilor”.

Poziția Comisiei constituționale:

- Împărtășește parțial îndoielile experților, dar consideră că referendumul legislativ nu poate submina calitatea de unică autoritate legislativă a Parlamentului dat fiind că, potrivit art. 75, referendumului republican pot fi supuse cele mai importante probleme ..., inclusiv proiecte de legi, dar nu de orice legi, ci doar cele de însemnătate majoră. Însuși Parlamentul ar putea ajunge la concluzia că un proiect de lege urmează să fie supus referendumului legislativ. Noi pornim de la faptul că subiecții care au dreptul de a iniția referendumul și de a decide desfășurarea referendumului – Parlamentul, Președintele republicii și poporul - sunt autorități responsabile. Mai mult decât atât, nici practica altor state nu ne oferă exemple negative în acest sens;
- Aluzia precum că Guvernul ar putea ocoli procesul legislativ normal, solicitând Președintelui declararea referendumului în scopul adoptării unei legi, ni se pare neîntemeiată, exagerată. Cu același “succes” s-ar putea face aluzie la posibilitatea Parlamentului de a recurge la aprobarea unei legi prin referendum, atunci când Parlamentul este convins, apriori, că Președintele va aplica dreptul de “veto” asupra acesteia. Asemenea presupuneri pot fi “întemeiate” dacă vom porni de la premisa că și Guvernul și Parlamentul nu înțeleg care le sunt mandatul și atribuțiile și admit o atitudine iresponsabilă față de exercitarea acestora. Din aceste considerente nu vedem pericolul afectării principiului separării puterilor.
- Nu putem accepta nici aluzia la pericolul democrației referendare (plebiscitare). Dimpotrivă, societatea moldovenească trebuie să fie antrenată în exercițiul mecanismelor democratice de guvernare.

9. Referitor la “Dreptul de dizolvare a Parlamentului” – p. 22 din proiectul de Aviz

Obiecțiile experților:

Experții apreciază acest mecanism drept o contra-pondere, care asigură echilibrul dintre Legislativ și Executiv, drept un instrument de influență a Executivului asupra Legislativului.

Poziția Comisiei constituționale:

Comisia constituțională consideră că acest instrument are sens și un rol foarte important în cadrul sistemului parlamentar și semiparlamentar sau semiprezidențial. Dreptul de a dizolva Parlamentul este un drept logic, un drept care asigură echilibrul între Guvern și Parlament și se aplică sau poate fi aplicat ca răspuns la refuzul Parlamentului de a aproba un program sau un proiect de lege foarte important, prezentat de Guvernul format în baza votului de încredere al Parlamentului, adică în situația când Parlamentul își declină responsabilitatea pentru acțiunile Guvernului care este opera proprie a Parlamentului.

În cadrul sistemului prezidențial dreptul de a dizolva a Parlamentul își pierde sensul. De ce ar trebui să fie dizolvat Parlamentul – autoritatea reprezentativă a poporului și autoritatea legislativă a statului numai din motivul că acesta a respins un program sau un proiect de lege, prezentat de Guvern, care este o administrație prezidențială, o creație a Șefului statului?

Soluționarea situațiilor de impas legislativ, conform proiectului propus, se face pe alte căi: schimbarea Guvernului; modificarea programului sau a proiectului de lege; delegarea legislativă sub controlul Parlamentului; dialogul cu fracțiunile parlamentare; referendumul, etc.

În contextul celor expuse, Comisia constituțională nu acceptă restabilirea dreptului de dizolvare a Parlamentului. Excluderea acestui instrument consolidează esențial statutul puterii legislative în raport cu puterea executivă, asigură separarea rigidă a puterilor, exclude factorii care generează confruntări între puteri, asigură identificarea răspunderii ramurilor puterii și stabilitatea politică.

* * *

Comisia constituțională își exprimă și cu această ocazie respectul față de Comisia de la Veneția și rolul benefic al colaborării sale interesate, sincere, imparțiale și eficiente cu Onorata Comisie în prezent și în viitor, fiind convinsă că numai în condițiile de transparentă, de concurență de opinii și de responsabilitate profesională și civică vom reuși să propunem un Proiect de lege pentru modificarea Constituției Republicii Moldova care va corespunde realităților obiective politice, economice, sociale și psihologice din societatea moldovenească, va corespunde intereselor majore ale membrilor societății.

Comisia constituțională consideră că în proiectul de lege prezentat spre avizare Comisiei de la Veneția sunt prevăzute condițiile necesare pentru funcționarea democratică, responsabilă și eficientă a noului sistem de guvernare.

COMISIA CONSTITUȚIONALĂ

Chișinău, 21 decembrie 1999