



Strasbourg, le 14 juin 2000

<cdl\doc\2000\43f.doc>

Restreint
CDL (2000) 43
Or. fr.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

(COMMISSION DE VENISE)

**PROJET DE RAPPORT
SUR LA REFORME CONSTITUTIONNELLE
EN REPUBLIQUE DE MOLDOVA**

établi par le Secrétariat

I. Introduction

1. En avril 1999, suite au référendum consultatif sur l'éventuelle modification de la Constitution de Moldova organisé par le Président Lucinschi, la Commission du suivi du respect des engagements pris par les Etats membres, de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, a décidé de charger la Commission de Venise de suivre les développements constitutionnels en République de Moldova. Cette décision a été communiquée à la Commission de Venise par la lettre du 3 mai 1999. Par ailleurs, le 25 mai 1999, la Commission a également été saisie de la question de la réforme constitutionnelle par le Parlement de Moldova. Ce dernier a soumis à la Commission de Venise un projet de révision constitutionnelle élaboré par 39 députés du Parlement.

2. Le 9 juin 2000, l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe a demandé à la Commission de Venise d'examiner tous les projets actuellement à l'examen de la Cour constitutionnelle et le Parlement.

II. Coopération entre la Commission de Venise et les autorités moldaves en 1999

3. Le 1er juillet 1999, suite au référendum consultatif sur la modification éventuelle de la Constitution, le Président de la République de Moldova, M. P. Lucinschi, a signé un décret instituant une Commission nationale chargée d'élaborer un projet de loi pour modifier la Constitution de la République de Moldova (Commission constitutionnelle). Son objectif était de proposer des modifications visant à renforcer le rôle de l'exécutif. Dans un laps de temps de deux mois, la Commission constitutionnelle a présenté à la Commission de Venise 4 variantes d'un projet de modifications constitutionnelles, qui visaient toutes à établir en Moldova un régime présidentiel.

4. Un autre projet de réforme visant à instituer en Moldova un régime parlementaire a également été présenté (texte proposé par 38 députés du Parlement). La Commission de Venise a été formellement saisie de ce projet le 9 juin 2000. L'avis de la Commission de Venise apparaît dans l'annexe III de ce rapport.

5. La Commission de Venise a adopté lors de sa 41eme réunion plénière, en décembre 1999, un rapport intérimaire sur la réforme constitutionnelle en République de Moldova et l'a transmis à l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe (CDL (99) 88). La Commission de Venise a exprimé le souhait que les parties continuent à rechercher un consensus sur les modalités de la réforme constitutionnelle.

6. Comme indiqué dans la présente introduction, la Commission de Venise avait examiné la proposition des 39 députés (l'avis de la Commission de Venise apparaît dans l'annexe II au présent rapport) et a constaté dans son Rapport intérimaire que ce texte était conforme aux standards démocratiques.

7. Par contre, la Commission de Venise a considéré que le projet de la Commission constitutionnelle contenait un certain nombre d'éléments qui ne permettaient pas d'affirmer qu'il était conforme aux standards démocratiques

européens¹. Dans le même temps, le projet dans son ensemble était inacceptable pour le Parlement. Les observations de la Commission de Venise sont exposées dans le Rapport intérimaire présenté à l'Assemblée Parlementaire en décembre 1999.

III. Les travaux de la Commission mixte

8. Au cours de sa visite officielle en Moldova du 6 au 7 Décembre, le Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Lord Russel-Johnston a lancé un appel pressant au Président de la République de Moldova et au Parlement pour qu'ils parviennent à un compromis au sujet du conflit constitutionnel qui les opposait sur la façon de renforcer l'exécutif. Entre autres, il a suggéré « qu'un comité des sages composé de membres du Parlement moldave et de personnalités nommées par le Président de la République, pourrait, avec l'aide de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe, élaborer un tel compromis »².

9. Faisant suite à cet appel, le Président et le Parlement de la République de Moldova ont décidé de créer, en février 2000, une Commission mixte chargée d'élaborer un projet unique de modifications constitutionnelles. Cette Commission était composée de trois représentants du Président et trois du Parlement. Les deux parties ont demandé formellement que cette Commission soit présidée par M. G. Malinverni, membre de la Commission de Venise, qui a accepté cette proposition.

10. La Commission mixte s'est réunie trois fois, les 9 et 10 mars, les 26 et 27 mai à Chisinau et les 7 et 8 avril à Strasbourg. La Commission mixte a établi un projet de proposition pour une révision accepté par tous ses membres (le texte apparaît dans l'annexe I de ce rapport). Le texte final a été signé par les membres de la Commission mixte³.

11. Comme il a été indiqué ci-dessus, le projet constitue un compromis entre le Parlement et la Commission constitutionnelle. Néanmoins, les participants n'ont pas pu se mettre d'accord sur deux questions d'importance à savoir : le droit du Président de démettre le Premier Ministre et l'organisation du système électoral. Pour la première question le Parlement a catégoriquement refusé d'octroyer ce droit au Chef de l'Etat. Quant au système électoral, les parlementaires considéraient que cette réforme devait s'effectuer plus tard par la voie de modifications à apporter au Code électoral.

12. Il est nécessaire de mentionner dans ce contexte que, à un moment où les travaux de la Commission mixte étaient encore en cours, le Président de la République a soumis un nouveau projet de réforme à l'examen de la Cour constitutionnelle. Les auteurs du projet avaient indiqué qu'ils se basaient sur les

¹ Voir pages 4-6 et 10 du Rapport intérimaire sur la réforme constitutionnelle en République de Moldova établi par : M. Serhiy HOLOVATY (Membre, Ukraine), M. Giorgio MALINVERNI (Membre, Suisse), M. Vital MOREIRA (Membre, Portugal), M. Kaarlo TUORI (Membre, Finlande), Mme Florence BENOÎT-ROHMER (Expert, France), M. Joan VINTRO (Expert, Espagne) adopté par la Commission de Venise lors de sa 41e réunion plénière (Venise, 10-11 décembre 1999) Doc. CDL (99) 88.

² Communiqué de Presse du 07.12.99. Strasbourg. Conseil de l'Europe.

³ Mme Postoiko, membre de la Commission mixte a décidé de ne pas signer le texte avant d'avoir consulté son groupe parlementaire (Groupe communiste), bien qu'elle personnellement soit d'accord avec la rédaction du texte.

résultats des travaux de la Commission mixte travaillant sous l'égide de la Commission de Venise. En examinant le texte, on peut constater qu'il y a des différences importantes entre le texte proposé par la Commission mixte et le texte préparé par le Président (l'avis de la Commission de Venise sur ce projet apparaît dans l'annexe IV de ce rapport). Suite à la demande du Président de la Commission mixte et du Secrétaire de la Commission de Venise, le Président de la République de Moldova a accepté de respecter un moratoire sur tous les travaux dans le domaine de la réforme constitutionnelle jusqu'à la fin des travaux de la Commission mixte. Le Parlement a fait de même pour les projets des 39 et 38 députés déjà déposés au Parlement.

13. Selon des dispositions de la Constitution moldave, tout projet de révision constitutionnelle doit d'abord être examiné par la Cour constitutionnelle. Il appartient donc maintenant au Président ou au Parlement moldave de soumettre le projet établi par la Commission mixte à la Cour constitutionnelle. En outre, les projets des 39 et 38 députés, déjà présentés à la Cour constitutionnelle, sont au Parlement, quant au projet présidentiel, celui-ci est toujours soumis à l'examen de la Cour constitutionnelle. Aucun de ces textes n'a été formellement retiré. Il est donc nullement assuré que le texte établi par la Commission mixte sera vraiment accepté.

14. Comme indiqué ci-dessus, les avis de la Commission de Venise sur les autres projets de révision de la Constitution de la République de Moldova figurent aux annexes 2 à 4. Dans ces avis la Commission s'est limitée à évoquer d'une façon souvent sommaire les problèmes les plus importantes. L'arrivée de la deuxième demande de l'Assemblée quelques jours avant la réunion de la Commission ainsi que le fait que l'existence d'un texte de compromis devrait rendre caduc les autres projets justifient cette approche.

IV. Conclusions

La Commission de Venise se félicite que les membres de la Commission mixte aient pu se mettre d'accord sur un texte de compromis pour la réforme constitutionnelle. Les modifications proposées prennent en considération à la fois l'expérience des différents Etats européens et les besoins de la Moldova, tout en renforçant considérablement l'exécutif sans porter atteinte au principe de séparation des pouvoirs. La Commission de Venise espère que ce texte, qui constitue le résultat d'un travail commun des représentants du Parlement et de la Commission constitutionnelle aura le soutien des autorités et des différentes forces politiques représentées au Parlement.

ANNEX I

Chisinau, le 27 mai 2000

**COMMISSION MIXTE CHAGEE DE PROPOSER UN PROJET DE
REVISION DE LA CONSTITUTION DE LA REPUBLIQUE DE MOLDOVA**

PROPOSITIONS

**POUR LA MODIFICATION
DE LA CONSTITUTION
DE LA REPUBLIQUE DE MOLDOVA
ADOPTÉES A CHISINAU LE 27 MAI 2000**

CHAPITRE IV LE PARLEMENT

1. La Commission mixte a examiné deux propositions de réforme du système électoral: celui de la Commission constitutionnelle consistant à élire 70 députés selon le système majoritaire uninominal et 31 à la proportionnelle et un autre consistant à élire tous les députés selon le système proportionnel dans les circonscriptions. La Commission mixte n'a pas pu se mettre d'accord sur l'un ou l'autre de ces systèmes.
2. La lettre "b" de l'article 66 aura le contenu suivant :

"b) la déclaration des référendums au sens de l'article 75."
3. La Section 3 serait libellée comme suit : "La procédure législative et le référendum".
4. L'article 72 est maintenue dans sa version de 1994.
5. L'article 74 aura le contenu suivant :

Article 74

L'adoption des lois et des arrêtés

- 1) Les lois constitutionnelles sont adoptées selon la procédure prévue au Titre VI de la Constitution.
 - 2) Les lois organiques sont adoptées à la majorité des voix des députés élus, après au moins deux lectures.
 - 3) Les lois ordinaires et les arrêtés sont adoptées à la majorité des voix des députés présents à la séance, sauf disposition contraire de la Constitution. Pour l'adoption de ces actes, la présence d'au moins la moitié des députés élus est toutefois requise.
 - 4) Le Parlement examine les projets de lois présentés par le Gouvernement, ainsi que les propositions de lois acceptées par celui-ci en conformité avec l'ordre et les priorités établies par le Gouvernement. Le Gouvernement peut décider de demander l'examen de ses projets selon une procédure d'urgence.
 - 5) Le règlement du Parlement précise les modalités d'adoption des lois organiques, des lois ordinaires et des arrêtés, y compris la procédure d'urgence.
 - 6) Les lois sont remises pour promulgation au Président de la République.
6. L'article 75 aura le contenu suivant :

Article 75

Le référendum

- 1) Les plus importants problèmes de la société et de l'Etat peuvent être soumis au référendum consultatif républicain. Un référendum consultatif

sur les questions d'intérêt national peut être déclaré par le Président ou le Parlement après une consultation réciproque dans les termes établis par la législation en vigueur.

- 2) L'organisation et le déroulement du référendum constitutionnel se fait en conformité avec les articles 142 et 143 de la Constitution et la législation en vigueur.
- 3) Les problèmes d'une importance majeure pour une localité peuvent être soumis au référendum local, dans les conditions de la législation en vigueur.

CHAPITRE V LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE

7. L'article 77 sera complété par un alinéa 3 ayant le contenu suivant :

"Le Président de la République veille au respect de la Constitution et au bon fonctionnement des institutions. Dans ce but, il exerce la fonction de médiateur entre les pouvoirs de l'Etat et entre l'Etat et la société."

8. L'article 82 aura le contenu suivant :

Article 82

La nomination du Gouvernement

- 1) Dans un délai qui ne peut pas être inférieur à quinze jours et supérieur à trente jours après la convocation du Parlement et après consultation des fractions parlementaires, le Président propose au Parlement un candidat au poste de Premier ministre. Le candidat doit être élu à la majorité absolue des voix des députés élus dans un délai de dix jours. L'élu doit être nommé par le Président de la République de Moldova.
- 2) Si le candidat proposé n'est pas élu dans un délai de dix jours, le Parlement peut élire un Premier ministre à la majorité des députés élus dans un délai de quatorze jours qui suivent le scrutin prévu à l'alinéa 1.
- 3) A défaut d'élections dans ce délai, il est procédé immédiatement à un nouveau tour de scrutin, à l'issue duquel est élu celui qui obtient le plus grand nombre de voix. Si l'élu réunit sur son nom les voix de la majorité des députés élus du Parlement, le Président doit le nommer dans les dix jours qui suivent l'élection. Si l'élu n'atteint pas cette majorité, le Président, soit le nomme dans le délai de dix jours, soit dissout le Parlement.
- 4) Les ministres sont nommés et révoqués par le Président sur proposition du Premier ministre⁴.

⁴ Les membres de la Commission constitutionnelle considèrent que le Président doit avoir le pouvoir de révoquer non seulement les membres du Gouvernement mais également le Premier Ministre. Ce point de vue n'est pas soutenu par les parlementaires.

9. L'article 85 aura le contenu suivant :

Article 85

La dissolution du Parlement

- 1) En cas d'impossibilité d'élection du Premier Ministre selon l'article 82 alinéa 3 et l'adoption d'une motion de défiance au sens de l'article 106.(1), le Président de la République, après consultation avec des fractions parlementaires, peut dissoudre le Parlement.
- 2) Le Parlement ne peut pas être dissout pendant l'état d'urgence, l'état de siège ou de guerre.

10. La lettre "f" de l'article 88 aura le contenu suivant :

"f) déclare le référendum au sens de l'article 75."

11. L'article 93 sera complété par un alinéa 3 qui aura le contenu suivant :

"Les lois concernant la modification de la Constitution sont promulguées par le Président de la République de Moldova dans un délai de 15 jours après leur approbation par référendum où à l'expiration de 100 jours après la date de l'adoption de la loi, si pendant ce délai un référendum constitutionnel n'a pas été initié."

Chapitre VI

Le GOUVERNEMENT

12. L'article 96 change de titre. Il s'intitulera «Le rôle du Gouvernement et la responsabilité de ses membres ». L'alinéa 2 actuel sera supprimé et remplacé par le texte suivant :

"2) Les membres du Gouvernement portent la responsabilité politique pour la gestion de leurs ministères dans les termes établis par la Constitution et la législation en vigueur."

13. L'article 98 s'intitulera "Prise de fonction". Les trois premiers alinéas seront supprimés.

14. Dans l'article 102 de la Constitution, "Les actes du gouvernement", on introduit les modifications et les compléments suivants:

- a) dans l'alinéa (1) après le mot "adopte" on introduit le mot "ordonnances".
- b) après l'alinéa (1) on introduit un nouvel alinéa (2) ayant le contenu suivant: "(2) Les ordonnances sont adoptées dans les conditions de l'article 106 (2)."
- c) Les alinéas (2) et (3) deviennent respectivement les alinéas (3) et (4).

15. L'article 104 aura la rédaction suivante :

« Le Gouvernement présente au Parlement les informations et les documents requis par celui-ci, par ses commissions et par les députés. »

Chapitre VIII **LES RAPPORTS DU PARLEMENT AVEC LE GOUVERNEMENT**

16. L'article 106 aura le contenu suivant :

Article 106

La motion de censure constructive

- 1) Le Parlement peut retirer sa confiance au Premier ministre sur proposition d'au moins un quart des députés.
- 2) Le Parlement ne peut exprimer sa défiance envers le Premier ministre qu'en élisant un successeur à la majorité des députés élus et en invitant le Président de la République à le relever de ses fonctions. Le Président doit faire droit à cette demande et nommer la personnalité élue.
- 3) La motion de censure est examinée après 3 jours qui suivent la date de la présentation au Parlement.

17. On introduit un article 106 (1) ayant le contenu suivant :

Article 106 (1)

L'engagement de la responsabilité du gouvernement

- 1) Le Gouvernement peut engager sa responsabilité devant le Parlement pour un programme, une déclaration de politique générale ou pour un projet de loi.
- 2) Le Gouvernement est démis si une motion de défiance, qui est déposée par au moins un quart des députés élus au cours de trois jours à partir du dépôt du programme, de la déclaration de politique générale ou du projet de loi, est voté par la majorité des députés élus.
- 3) Si le Gouvernement n'a pas été démis en conformité avec l'alinéa (2), le projet de loi présenté est considéré comme adopté, et le programme ou la déclaration de politique générale devient obligatoire pour le Gouvernement.
- 4) Si la motion de défiance est adoptée, le Président peut dissoudre le Parlement dans les vingt et un jours. Le droit de dissolution s'éteint dès que le Parlement a élu un autre Premier ministre à la majorité des députés élus.

18. On introduit un article 106 (2) ayant le contenu suivant :

Article 106 (2)

La délégation législative

- 1) Le Gouvernement peut demander au Parlement, en vue de réalisation de son programme d'activité, l'autorisation d'adopter des ordonnances dans un domaine déterminé, pendant une certaine période de temps.

- 2) Le Parlement accorde au Gouvernement l'autorisation prévue à l'alinéa 1 par l'adoption d'une loi organique d'habilitation, qui établit, obligatoirement le domaine et la date jusqu'à laquelle des ordonnances peuvent être émises.
- 3) Les ordonnances entrent en vigueur au moment de leur publication. Elles ne doivent pas être promulguées. Le projet de loi relatif à l'approbation de l'ordonnance ou des ordonnances est présenté pour adoption au Parlement dans les termes établis par la loi d'habilitation. L'inobservation de ce délai entraîne la cessation des effets de l'ordonnance. Dans le cas où le Parlement ne rejeterait pas le projet de loi relatif à l'approbation des ordonnances, celles-ci restent en vigueur. Après l'expiration du terme indiqué dans l'alinéa 2, les ordonnances ne peuvent être abrogées, suspendues ou modifiées que par la loi".

TITRE IV

L'ECONOMIE NATIONALE ET LES FINANCES PUBLIQUES

19. L'article 131 "**Le Budget public national**" de la Constitution est complété par un nouvel alinéa 4, ayant le contenu suivant :

"4) Toute initiative législative ou amendement qui entraînent l'augmentation ou la diminution des revenus budgétaires ou des prêts, ainsi que l'augmentation ou la diminution des dépenses du budget, ne peuvent être adoptés qu'après l'acceptation de celles-ci par le Gouvernement".

Les alinéas 4 et 5 deviennent respectivement les alinéas 5 et 6.

TITRE V

LA COUR CONSTITUTIONNELLE

20. Les lettres "a)" et "f)" de l'article 135 auront le contenu suivant :

"a) exerce sur saisine le contrôle de constitutionnalité des lois et des arrêtés du Parlement, des décrets du Président de la République, des ordonnances et des arrêtés du gouvernement, ainsi que des traités internationaux auxquels la République de Moldova est partie.

f) constate les circonstances justifiant la suspension du Président de la République de sa fonction ou l'intérim dans l'exercice de la fonction de Président de la République."

TITRE VI

LA REVISION DE LA CONSTITUTION⁵

21. Les articles 142 et 143 sont complétés comme suit :

Article 142

Les limites de la révision

- 1) Les dispositions portant sur le caractère souverain, indépendant et unitaire de l'Etat, les dispositions prévues par les articles de 1 à 6, ainsi que celles portant sur la neutralité permanente de l'Etat, peuvent être révisées uniquement par voie de référendum constitutionnel, à la majorité des voix des citoyens figurant sur les listes électorales.
- 2) Aucune révision qui aurait pour résultat la suppression des droits et des libertés fondamentales des citoyens ou de leurs garanties, ne peut être effectuée.
- 3) La Constitution ne peut pas être révisée pendant la durée de l'état d'urgence, de siège ou de guerre.

Article 143

La loi concernant la modification de la Constitution

- 1) Le Parlement doit se prononcer sur la modification éventuelle de la Constitution⁶ au plus tard dix-huit mois après la date de la présentation du projet. La loi est adoptée à la majorité des voix de deux tiers du nombre des députés.
- 2) La loi sur la modification de la Constitution entre en vigueur 100 jours après son adoption par le Parlement et la publication du projet dans le Monitorul officiel à moins qu'au cours du délai susmentionné 200 000 citoyens ou le Président de la République n'initient un référendum constitutionnel. Si une telle démarche est faite, le Parlement, après avis de la Cour constitutionnelle, organise le référendum constitutionnel dans les termes établis par la loi.
- 3) Dans le cas où le référendum constitutionnel prévu par l'article 142 (1) donne un résultat négatif la loi présentée au référendum est considérée comme nulle.

⁵ Les représentants de la Commission constitutionnelle sont d'avis que ce chapitre doit comprendre une disposition qui statue que le Parlement ne peut pas refuser l'organisation d'un référendum constitutionnel et une modification constitutionnelle si l'initiative émane de 200 000 citoyens. Les représentants du Parlement ne sont pas d'accord avec cette proposition.

⁶ Les représentants les représentants du Parlement proposent d'inclure a cet endroit "au plus tôt six mois". Les représentants de la Commission constitutionnelle ne sont pas d'accord avec cette proposition.

- 4) Dans le cas où le référendum constitutionnel prévu à l'alinéa 2 donne un résultat négatif, la loi soumise à l'approbation est considérée comme adoptée.

ANNEXE II**REMARQUES**
RELATIVES AU PROJET DE RÉVISION
DE LA CONSTITUTION DE LA RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA PRESENTE
PAR 39 DEPUTES DU PARLEMENT DE LA REPUBLIQUE DE MOLDOVA

par M. V. 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.

ANNEXE III

REMARQUES
RELATIVES AU PROJET DE RÉVISION
DE LA CONSTITUTION DE LA RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA PRESENTE
PAR 38 DEPUTES DU PARLEMENT DE LA REPUBLIQUE DE MOLDOVA

par M. F. Luchaire (Andorre)

Ce projet est très déséquilibré.

Article 73 : il retire au Président de la République toute initiative en matière législative.

Article 78 : élu par le Parlement et non par le peuple, le Président de la République perd beaucoup d'autorité.

Article 82 : il n'intervient pas dans la désignation du Premier ministre.

Article 83 : sa participation aux réunions du Gouvernement disparaît.

Article 89 : le texte prévoit que la destitution du Président doit être confirmée par la Cour constitutionnelle ; or le texte actuel de la Constitution prévoit la confirmation par référendum.

Article 136 : le texte retire au Président de la République le droit de désigner deux des juges de la Cour constitutionnelle.

Au total, la situation du Président de la République est considérablement diminuée.

ANNEXE IV**COMMENTS ON THE PROPOSAL OF THE CONSTITUTIONAL
COMMISSION ESTABLISHED BY THE PRESIDENT OF MOLDOVA****by Mr K. Tuori (Finland)**

Art. 66

- according to the proposal, the power to declare total or partial mobilisation and the states of emergency, martial law and war would be transferred from the Parliament to the President (cf. Art. 87, paragraph 4); the former would only have the power to ratify the President's declaration (Art. 88, paragraph 1); however, there is no provision imposing a duty on the President to submit his/her declaration to the parliament within a given time, nor are there any provisions on the legal effects of the declaration as regards, e.g., the exercise of legislative powers or the protection of fundamental rights; the present Constitution mentions the states of national emergency, martial law and war as domains to be regulated by organic laws (Art. 72, paragraph 3m), but this provision has been deleted in the commission's proposal (Art. 72(4)); these issues have, however, been listed in Art. 72 paragraph 3s as belonging to the domain of legislation; taking into account the importance of the matter, basic provisions should be included in the Constitution and more specific provisions given by an organic law

Art. 72

- according to the proposal, Art 72(3) would contain a list of the domains of legislation; the legal significance of such a list, however, remains unclear; according to paragraph t, the parliament could also pass legislation affecting domains that are not included in the list; this also corresponds to the status of the Parliament as the supreme legislative body; this provision, however, also accentuates the question of the legal significance of the list

- the present Constitution has an explicit list of issues to be regulated through organic laws; this list should, in my opinion, be retained

Art. 73

- the proposal for new Art. 73 seems to place the legislative initiative of the members of the Parliament wholly under the control of the Government: the Parliament is allowed to examine only proposals, which have been approved by the Government; thus, the members of the Parliament would have no independent legislative initiative

Art. 77

- the formulation of Art. 77(1), proposed by the commission ("... and exercises the executive power ...") , would make the President the unquestionable head of the executive branch; this effect would be further enhanced by, e.g., Art. 83, according to which the President would preside the meetings of the Government, and Art. 96(1), according to which the Government, as an organ of executive power, would be

subordinated to the President; these and certain other proposals would transform the political system in the direction of a presidential system; however, also the office of a Prime Minister, politically responsible to the Parliament, would be retained; the role of the Prime Minister in the overall system remains unclear

Art. 85

- the dissolution of the Parliament is a political decision; the involvement of the Constitutional Court in such a decision is questionable

Art. 93

- the breaking of the (suspensive) veto of the President would, according to the proposal, require a qualified majority (Art 93(4)); this would considerably weaken the legislative power of the Parliament

Art. 105

- the scope of legislative delegation according to Art. 105 would be very broad, and the delegation could in principle cover the whole domain of legislation as defined in Art. 72(3); thus, through an organic law, the Parliament's legislative power could be transferred to the Parliament; the scope of delegation should be limited already in the Constitution and, in addition, the organic law should include precise provisions on the domains where the Government could exercise legislative functions

- the submission of the governmental orders issued on the basis of the delegation to the approval of the Parliament should be an absolute requirement set up by an explicit provision of the Constitution