



Strasbourg, le 20 juin 2000

<cd\doc\2000\cd\53f.doc>

**Restreint**  
**CDL (2000) 53**  
**Or. fr.**

**COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT**

(COMMISSION DE VENISE)

**DEUXIÈME RAPPORT INTÉRIMAIRE  
SUR LA RÉFORME CONSTITUTIONNELLE  
EN RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA**

**adopté par la Commission  
lors de sa 43<sup>ème</sup> réunion plénière  
(Venise, le 16 juin 2000)**

## **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 13 juin 2000, l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe a demandé à la Commission de Venise d'examiner tous les projets de révision constitutionnelle actuellement à l'examen de la Cour constitutionnelle et du Parlement. La Commission a nommé des rapporteurs chargés d'examiner ces projets et adoptera son avis relatif à ces projets lors de sa prochaine réunion plénière les 13-14 octobre 2000. Les avis individuels seront transmis à l'Assemblée dès qu'ils seront disponibles.

## **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. La Commission de Venise a adopté lors de sa 41ème 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.

5. Comme indiqué ci-dessus, le Parlement de Moldova a demandé à la Commission de Venise d'examiner la proposition des 39 députés. La Commission a constaté dans son Rapport intérimaire que ce texte était conforme aux standards démocratiques (voir annexe II).

6. 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 européens<sup>1</sup>. Dans le même temps, le projet dans son ensemble était inacceptable pour

<sup>1</sup> 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

le Parlement. Les observations de la Commission de Venise sont exposées dans le Rapport intérimaire présenté à l'Assemblée Parlementaire en décembre 1999.

7. 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 n'a pas encore examiné ce projet.

### 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 »<sup>2</sup>.

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 de la Constitution 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 mixte<sup>3</sup>.

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 le 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 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

---

(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.

<sup>2</sup> Communiqué de Presse du 07.12.99. Strasbourg. Conseil de l'Europe.

<sup>3</sup> 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.

différences importantes entre le texte proposé par la Commission mixte et le texte soumis par le Président. 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 examinés 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.

#### **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 ministre<sup>4</sup>.

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:

---

<sup>4</sup> 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.

"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 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 CONSTITUTION<sup>5</sup>**

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 Constitution<sup>6</sup> 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.

---

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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.

- 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.
- 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.

\* \* \*

Fait à Chisinau le 27 mai 2000 en trois exemplaires en présence de :

Giorgio MALINVERNI  
Président de la Commission mixte

Mihai PETRACHE (signature)  
Anatol PLUGARU (signature)  
Maria POSTOIKO  
Eugen RUSU (signature)  
Vladimir SOLONARI (signature)