



COUNCIL
OF EUROPE CONSEIL
DE L'EUROPE

Venise, le 12 octobre 2006

Avis n° 395 / 2006

Restreint
CDL(2006)076
fr. seul.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

OBSERVATIONS

**SUR LE PROJET DE LOI
PORTANT MODIFICATIONS
AU REGLEMENT DU PARLEMENT
DE MOLDOVA¹**

par

M. Ledi BIANKU (Membre, Albanie)

¹ Adopté en 1^{ère} lecture le 30 mai 2006.

I. Remarques de caractère général

A. Question de respect de certains principes

a. *fractions politiques*

1. Je considère que la question des fractions politiques (communément appelé groupes politiques ou parlementaires) est une des questions les plus rigides dans le projet de loi.
2. Il est vrai que la notion même des groupes politiques constitue une garantie pour une structuration solide et organisée de tout organe parlementaire. Il est vrai aussi que des dispositions prévoyant des conditions temporelles sur la possibilité des députés de changer de groupe sont nécessaires, pour empêcher notamment des situations qui pourraient dégénérer dans des véritables « marches de députés ».
3. Quand même je trouve que le projet en considération va au-delà de ce but en interdisant entièrement la formation des nouveaux groupes parlementaires. La vie politique dans les parlements des pays de nouvelle démocratie doit trouver les conditions légales pour des évolutions politiques plus aisées et plus souples. Je trouve que la naissance des nouveaux groupes politiques et même des partis politiques fait partie des évolutions de la vie politique d'un pays, et même du choix politique d'un député. Dans ce sens, le paragraphe 4 de l'article 4 de la Loi sur le Règlement du Parlement (version existante) apparaît trop restrictif². Je suis tout à fait d'accord de décourager le changement des fractions politiques au sein d'un parlement, mais le texte en question, en pratique, constitue une véritable interdiction.
4. Avec la même problématique je trouve le paragraphe 8 de l'article 4. Il prévoit qu'un député peut changer de groupe parlementaire dans un délai de 10 jours après la constitution du Parlement. Je crois que si un député décide de changer de groupe parlementaire, difficilement ça arriverait dans les 10 premiers jours de la vie parlementaire. Ces députés auront besoin de temps pour apprécier et tester les politiques et les actions des groupes parlementaires auxquels ils appartiennent. Je trouve que ce paragraphe constitue un véritable empêchement pratique d'un député de changer de groupe politique.
5. Un autre aspect concernant les fractions parlementaires. Le paragraphe 5 de l'article 4 de la Loi en considération prévoit que les fractions élisent leurs organes de direction ou les dirigeants. D'abord j'aurais préféré avoir une terminologie, et aussi fonctions similaires. À mon avis les dirigeants des fractions parlementaires ne sont pas des organes des partis politiques – dans ce cas on peut les appeler selon leurs règles d'organisation et de fonctionnement – mais ils sont plutôt des structures parlementaires à caractère politique et de représentation des composants du parlement telles que les fractions politiques. En

² Ce paragraphe prévoit:

« (4) Pour réaliser les programmes préélectorales des partis, des organisations sociales et politiques et des blocs électoraux, ainsi que pour maintenir la configuration politique au Parlement, la formation de nouvelles fractions que celles constituées dans les conditions des alinéas (1) - (3) n'est pas admise. »

effet, seul le paragraphe *e*) de l'article 11 utilise le terme précis – les présidents des fractions politiques³.

b. la définition des concepts majorité et minorité parlementaire

6. La définition des concepts majorité et minorité parlementaire me donne aussi un sentiment de rigidité juridique et politique, le paragraphe 12 du même article prévoyant :

« 12) Majorité parlementaire est considérée la fraction ou la coalition de fractions annoncée par une déclaration ayant le nombre requis de députés pour l'adoption des lois organiques. »

7. Je ne crois pas qu'il soit nécessaire d'avoir une définition et surtout une consolidation de la majorité parlementaire dans la loi organique ou le règlement d'un parlement. La démocratie comprend aussi la possibilité qu'un gouvernement ne soit plus soutenu par la majorité des députés d'un parlement dans un moment précis, tout au cours de la législature. Malgré la stabilité politique qu'il veut mettre en place, ce paragraphe ne m'apparaît pas simplement superflu dans le Règlement mais aussi limitant la liberté de vote d'un député.

c. l'immunité parlementaire

8. L'évolution de la jurisprudence internationale et surtout de la Cour européenne des Droits de l'Homme nous suggère une conception fonctionnelle de la notion de l'immunité parlementaire⁴. Donc le concept d'immunité parlementaire est un concept lié à la fonction du député. Elle trouve donc application en relation avec l'activité parlementaire des députés, surtout en relation avec l'expression des idées politiques, et n'a pas une étendue générale et illimitée. Je trouve que ce concept doit trouver place dans la Loi sur le Règlement du Parlement de Moldova. Autrement la levée de l'immunité parlementaire risquerait d'être toujours un vote parlementaire de caractère politique et des alliances politiques et personnelles, avec un rôle décisif de la majorité en pouvoir – donc le gouvernement – et pas un vote institutionnel qui ouvre le chemin à l'établissement de l'Etat de droit même vis à vis des députés et des autres personnes avec immunité.

B. Questions d'ambiguïté de dispositions

8. Certaines dispositions de la Loi sur le Règlement du Parlement de Moldova n'offrent pas la clarté et la précision que j'aurais préférées.
9. Considérant par exemple la procédure de l'élection du président du Parlement. A cet égard le paragraphe 4 de l'article 7 du Règlement prévoit:

« (4) En cas d'égalité de suffrages, un troisième tour de scrutin est organisé. Les fractions proposent les mêmes ou d'autres candidats. »

³ Ce paragraphe prévoit :

« e) établi, en accord avec les présidents des fractions parlementaire et des commissions permanentes, le projet de l'ordre du jour des séances du Parlement et le soumet au Parlement pour approbation. »

⁴ Voir surtout l'arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme dans l'affaire *Cordova c. Italie*.

10. La dernière phrase prévoyant la possibilité de proposer d'autres candidats me donne l'impression d'un tour tout différent. Est-ce que ce troisième tour de scrutin veut dire que la procédure recommence considérant que des nouveaux candidats pouvant participer à l'élection ? J'exprime mon incertitude sur ce point.
11. Dans l'incertitude me laisse aussi l'article 8 de la Loi prévoyant l'élection des vice-présidents du Parlement. Il prévoit qu'ils sont élus sur proposition du Président du Parlement, après la consultation des fractions parlementaires, mais la version de la Loi proposée ne précise pas le nombre des vice-présidents. Dois-je présumer que la consultation des fractions parlementaires vaut l'élection d'autant de vice-président que les fractions parlementaires dans le Parlement moldave ? Dans le silence du Règlement et même de l'article 65 de la Constitution de la République de Moldova cette présomption pourrait être entièrement confirmée.

C. Questions d'incompatibilités

12. L'article 38 de la Loi laisse entendre que pas toutes les fractions parlementaires sont représentées au Bureau Permanent⁵. Dans ce cas je vois mal comment les fractions qui ne sont pas représentées pourraient exercer effectivement les pouvoirs que l'article 5 reconnaît aux fractions parlementaires. En tout cas je crois qu'elle est une des prérogatives les plus importantes des groupes/fractions parlementaires d'être représenté(e)s dans le Bureau Permanent.
13. Je pense que le paragraphe 4 de l'article 42 de la Loi en considération offre une définition plus étendue du terme «acte législatif» que l'article 72 de la Constitution.

II. Questions de caractère spécifique

14. Á part les questions de caractère général j'ai pu noter quelques problèmes spécifiques dans le texte en considération.
15. Il pourrait être questionnable par exemple le terme des « médias accrédités auprès du Parlement ». Est-ce que ça signifie une procédure sélective et que seuls les médias proches du gouvernement pourraient obtenir l'accréditation ?
16. J'apprécie l'abrogation de l'article 32/1 du Règlement qui prévoyait la sous-commission pour l'exercice du contrôle parlementaire sur l'activité du Service de renseignement et sécurité. D'un autre côté l'article 31 déclarant la constitution des commissions spéciales et des commissions d'enquête, m'apparaît superflue ou pour le moins mal placé en présence des articles 32 à 34 suivants.

⁵ Article 38. Personnes qui peuvent prendre part à l'établissement de l'ordre du jour

« Á la séance du Bureau permanent sur l'élaboration de l'ordre du jour, un représentant du Gouvernement, ainsi que des délégués des fractions parlementaires qui ne sont pas représentées dans le Bureau peuvent participer. »

17. L'article 34 malgré son titre «Attributions des commissions d'enquête» ne traite pas vraiment les attributions de ces commissions mais plutôt leurs règles de fonctionnement et de procédure. Je note que l'activité de ces commissions pourrait soulever des questions de droits fondamentaux. Donc je proposerais une rédaction plus élaborée dessus.
18. Je ne vois pas des raisons pertinentes pourquoi un membre du gouvernement doit participer dans le Bureau Permanent lors de l'élaboration de l'ordre du jour. Cette disposition m'apparaît non compatible avec mon sentiment et mon concept de séparation des pouvoirs.
19. J'exprime aussi mes doutes sur la disposition de la Loi sur le Règlement de la République moldave qui prévoit que parmi les attributions du Président du Parlement fait partie celle de «fixer les attributions des vice-présidents» du Parlement. Dans un organe parlementaire où le Président n'est rien de plus qu'un *primus inter pares*, cette compétence du Président m'apparaît même problématique. Si le terme «fixe» pouvait être changé par les termes «délègue», le problème pourrait cesser d'exister. Cette provision pose aussi des problèmes de compatibilité avec la disposition de l'article qui prévoit :

*« Article 13. Attributions des vice-présidents du Parlement :
Les vice-présidents du Parlement remplissent, a la demande du Président du Parlement ou en son absence et dans le mode établi par lui, les attributions du Président, y compris la signature des lois et des arrêtés adoptées par le Parlement. »*

Donc je trouve qu'il faut avoir une harmonisation entre les deux dispositions.

20. L'article 75 de la Loi sur le Règlement du Parlement de Moldova portant sur les «Procédure de vote par catégories d'actes législatifs» prévoit qu'en dehors des procédures prévues au paragraphe 1 du même article :

« (3) Une autre majorité qualifiée de voix est applicable seul dans les cas prévus expressément dans la Constitution. »

21. Mais je n'ai pas trouvé d'autres procédures de vote dans la Constitution moldave en dehors de celles prévues par le paragraphe 1 de l'article 75 de la Loi sur le Règlement du Parlement de Moldova.
22. Malgré ces problèmes soulevés dans mon opinion, en général je considère des démarches, en principe positives, de prévoir une réglementation détaillée de la constitution et de l'activité du Parlement de Moldova. Certains chapitres de la Loi ont la tendance de prévoir dans les détails techniques les modes de constitution et de fonctionnement du Parlement de Moldova. Avec une clarification et la révision éventuelle des questions soulevées, je crois qu'on pourrait avoir un bon texte organique d'un organe parlementaire.