



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 22 novembre 2002

CDL -AD (2002) 25

Avis n° 223 / 2002

Or. fr.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

(COMMISSION DE VENISE)

AVIS SUR

**LA LOI SUR LE STATUT
DU DEPUTE AU PARLEMENT
DE LA REPUBLIQUE DE MOLDOVA**

de

**M. Christoph GRABENWARTER
(Membre Suppléant, Autriche)**

**Entériné par la Commission de Venise
lors de sa 52^{ème} session plénière
(Venise, 18 – 19 octobre 2002)**

I. Introduction

1. *Le 4 février 2002, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, agissant en vertu de l'article 52 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, a demandé à la Moldavie des explications concernant la conformité du cadre législatif national avec les standards européens dans le domaine des droits de l'homme.*

2. *Le 3 juillet 2002, les Délégués des Ministres ont approuvé le Programme de coopération ciblé pour contribuer à la mise en œuvre des engagements pris par la République de Moldova (GR-EDS (2002) 25 révisé).*

3. *Le 28 août 2002, le Secrétaire Général a demandé à la Commission de Venise de fournir une expertise juridique de la Loi du 7 avril 1994 sur le statut du député au Parlement (ci-après dénommée « la Loi ») (CDL (2002) 117), sur laquelle était basée la levée de l'immunité parlementaire de certains députés du Parti Populaire Chrétien Démocrate.*

4. *La commission a nommé M Grabenwarter en tant que rapporteur. Ses observations (CDL (2002)124) ont été entérinées par la Commission lors de sa 52^e session plénière (18-19 octobre 2002).*

II. Remarques Générales

5. Tout d'abord, il faut souligner quatre particularités générales de la loi en question : la position forte du député, les droits de contrôle assez étendus et un certain nombre d'expressions peu déterminées et, enfin, la position et les compétences de la « Commission juridique pour les nominations et les immunités ».

II.1. La position forte du député

6. Ce qui frappe particulièrement dans la loi en question, c'est la position extraordinairement forte d'un seul député. La Loi énumère dans les Articles 17–25 un grand nombre de droits individuels du député. Si chacun des députés au Parlement moldave assumait et exerçait ses droits individuels garantis par la Loi, le travail normal et effectif du Parlement pourrait être handicapé ou même paralysé.

7. En comparaison avec d'autres systèmes démocratiques et parlementaires, la position du député prédomine dans le cas du système moldave. Dans la Loi, il n'y a aucune disposition concernant les groupes ou fractions parlementaires et la position du député en tant que membre d'un groupe parlementaire. En général, le travail et le fonctionnement correct dans les parlements européens sont surtout déterminés par le travail des groupes parlementaires au sein du Parlement.

II.2. Les droits de contrôle

8. Les droits des députés concernant le contrôle des organes de l'administration publique de l'État et des collectivités locales ainsi que des entreprises privées qui sont établis dans

l'Article 21 de la Loi semblent être trop larges et problématiques en ce qui concerne la protection des secrets officiels et professionnels (voir III.6.d).

II.3. Notions et concepts juridiques imprécis

9. De plus, la Loi contient un grand nombre de notions et concepts juridiques qui ne sont ni précisés ni déterminés par le législateur. Afin de donner quelques exemples, on pourrait mentionner l'Article 15, alinéa 2, qui est ainsi libellé: « Le député doit être digne de la *confiance de ses électeurs*, inspiré par son *exemple personnel* le renforcement de la *discipline d'État*, l'accomplissement des *obligations civiques*, le respect des droits de l'homme, le respect de la législation. »

10. D'autres exemples sont l'Article 1, alinéa 2 (« Certaines questions », « d'autres dispositions légales »); l'Article 15, alinéa 15 (« les normes de l'éthique et de la morale »); l'Article 21, alinéa 2 (« suivant les règles établies par le Bureau permanent »).

II.4. La « Commission juridique pour les nominations et les immunités »

11. Faute d'information concernant la « Commission juridique pour les nominations et les immunités » (voir par ex. Article 2, alinéa 9; Article 7; Article 10; Article 15, alinéa 3; voir aussi ci-dessous III.), il n'a pas été possible d'examiner et de commenter en détail la nature juridique de la dite Commission qui paraît jouer un rôle important dans l'ensemble des dispositions sur le statut des députés (pour quelques aspects spéciaux voir III.5.).

III. Remarques en détail sur les dispositions de la Loi

III.1. La validation du mandat

12. L'Article 2, alinéa 4, dispose que les députés prennent possession de leur mandat au moment de l'élection, « à condition de sa **validation ultérieure** ».

13. Selon l'Article 62 de la Constitution de la République de Moldova (« la Constitution »), la **Cour Constitutionnelle** décide, sur proposition de la Commission Électorale Centrale, la **validation du mandat du député** ou sa non-validation en cas de violation de la législation électorale.

14. Bien que le mandat du député commence de droit au moment de son élection, il est conditionné par un acte formel de validation exercé par la Cour Constitutionnelle.

15. Ainsi l'Article 69, alinéa 1, de la Constitution dispose que les députés commencent l'exercice de leur mandat « **sous réserve de sa validation** ».

III.2. La révocation du mandat

16. La Loi prévoit la révocation du mandat de député **dans deux cas** : premièrement, en cas d'incompatibilité et, deuxièmement, en cas de « condamnation par décision définitive de l'instance judiciaire pour infraction intentionnelle » (voir Article 2 alinéa 10).

17. Selon l'alinéa 11 de l'Article 2 (rédigé par la Loi n° 1157-XV du 21 juin 2002), le Parlement, dans les 60 jours qui suivent la date de l'apparition des circonstances qui causent la révocation du mandat, sollicitera à la Cour Constitutionnelle :

- la constatation desdites circonstances,
- la révocation du mandat de député, et
- la déclaration de vacance de celui-ci.

18. Quant à la « condamnation pour infraction intentionnelle », il n'est pas clair quel rôle joue l'**immunité parlementaire** du député. Avant qu'un tribunal puisse condamner le député d'un délit ou d'un crime intentionnel, il faudra lever son immunité parlementaire qui lui protège des poursuites intentées par les autorités publiques compétentes. L'immunité du député est réglée dans l'Article 9 (voir aussi II.3.). En outre, il n'est pas réglé expressément **quel type de condamnation et quel type d'infraction intentionnelle** sont valables pour la révocation du mandat. Théoriquement, il suffirait d'une condamnation judiciaire définitive pour une simple infraction du Code Pénal ou du Code Administratif pour que la Cour Constitutionnelle puisse prononcer la révocation du mandat d'un député (voir par ex. l'interprétation du terme « infraction » dans l'Article 7 et l'Article 4 du Protocole N° 7 de la CEDH, Arrêt du 23 octobre 1995, Affaire *Gradinger c. Autriche*, série A, n° 328-C [§ 35]).

19. En général, le mandat parlementaire est donné au député par ses électeurs, et il est, sauf des cas très limités et bien définis (par ex. démission, décès, incompatibilité), irrévocable. L'**irrévocabilité** du mandat parlementaire est acceptée généralement comme un principe de base dans les démocraties européennes. Par ailleurs, dans sa Résolution 1303 (2002) relative au fonctionnement des institutions démocratiques en Moldavie, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a invité les autorités moldaves à « *garantir clairement dans la législation le principe de l'irrévocabilité du mandat parlementaire...* »¹. Dans le cas de la présente Loi, ce principe de base n'est pas suffisamment garanti ni protégé.

20. En outre, la Loi n'impartit **aucun délai pour prendre une décision** de la Cour Constitutionnelle concernant la levée de l'immunité d'un député. Néanmoins, l'Article 2, alinéa 13, de la Loi dispose que la Cour Constitutionnelle validera le mandat suivant durant les 30 jours de la déclaration de vacance du mandat de député.

III.3. L'immunité parlementaire

21. D'après l'Article 9, alinéa 1, l'immunité parlementaire a pour objectif de protéger le député contre « toute poursuite judiciaire et de garantir sa liberté de pensée et d'action ». En outre, il ne peut être persécuté ou mis en examen « sous aucune forme » pour ses opinions ou votes exprimés dans « l'exercice de son mandat ».

22. Cette notion ne distingue pas explicitement l'immunité absolue ou « l'irresponsabilité », qui soustrait les députés à toute poursuite pour les actes liés à l'exercice de leur mandat, et l'immunité relative ou « l'inviolabilité », qui a pour objet d'éviter que l'exercice du mandat parlementaire ne soit entravé par certaines actions pénales visant des actes accomplis par les députés en qualité de « simple citoyen », les cas de flagrant délit exclus.

¹ Résolution 1303 (2002), para. 8 ii.

23. Il convient également de noter l'absence d'une distinction entre l'immunité en matière pénale et l'immunité en matière civile, une distinction traditionnellement présente dans de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe².

24. Cette distinction traditionnelle pourrait être importante en cas de poursuites intentées à cause de présumables violations d'une loi pénale par un député.

III.4. Les incompatibilités

25. L'Article 3 de la Loi établit d'une manière **très stricte et vaste** les incompatibilités entre l'exercice du mandat de député et d'autres « fonctions ».

26. D'une part, le mandat du député est incompatible avec les fonctions des autres pouvoirs, ce qui est habituel dans la plupart des systèmes démocratiques européens, mais d'autre part, il est incompatible avec toute autre fonction rémunérée, y compris la fonction accordée par un état étranger ou une organisation internationale.

27. Cette disposition est conforme à l'Article 70 de la Constitution qui dispose que la qualité de député est incompatible avec l'exercice de toute autre fonction rémunérée. Les autres incompatibilités seront établies par loi organique.

28. Ici, la Loi sur le statut du député au Parlement n'est pas claire sur la nature d'une loi organique qui pourrait régler exclusivement les autres incompatibilités.

29. En outre, la signification de la notion « fonction » n'est pas précisée.

III.5. Les « normes de l'éthique et de la morale »

30. Les devoirs du député sont établis dans l'Article 15 d'après lesquels il est tenu de respecter rigoureusement la Constitution, les lois et les « normes de **l'éthique** et de la **morale** ».

31. Les cas de violation de l'éthique sont examinés par la « Commission juridique pour nominations et immunités » (Article 15, alinéa 3).

32. Cette disposition soulève avant tout **trois problèmes** : premièrement, l'éthique et la morale sont deux concepts juridiques dont le contenu n'est pas précisé ni par la Constitution ni par les lois ; deuxièmement, l'organe compétent pour l'examen des cas de violation de l'éthique n'est pas un organe judiciaire indépendant mais la « Commission juridique pour nominations et immunités » ; troisièmement, il n'est pas clair quelles sont les conséquences juridiques en cas de violation de ces concepts indéterminés.

33. Le devoir de respecter la Constitution et les lois de la République va sans dire, puisque les députés prêtent serment sur la Constitution et les lois de la République, alors qu'ils ne prêtent pas serment sur les « normes de l'éthique et de la morale ».

² A cet égard, voir le rapport de la Commission de Venise du 4 juin 1996 (CDL-INF (1996) 007/fr).

34. Une possible sanction contre des expressions qui violent les « normes de l'éthique et de la morale » pourrait empiéter sur l'Article 10 de la Convention des Droits de l'Homme (voir CEDH, Arrêt du 23 avril 1992, Affaire *Castells c. Espagne*, n° 236 [§§ 35-37, 42]). Il est fort douteux que cette formule remplisse les exigences d'une base légale d'après la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, à savoir la prévisibilité et l'accessibilité du contenu de la loi (cf. CEDH, Arrêt du 25 mars 1983, Affaire *Silver et Autres c. Royaume Uni*, série A, n° 61, §§ 87-88).

35. Les notions d'éthique et de morale sont deux concepts restant indéterminés par le législateur moldave. Tandis que la Constitution et les lois sont des normes précises dont la violation peut être constatée normalement par la Cour Constitutionnelle, les notions d'éthique et de morale ne sont pas l'objet d'un tel examen judiciaire.

36. Enfin, l'organe d'examen compétent est la « Commission juridique pour nominations et immunités » dont la nature ne semble pas être juridique. Il faudrait savoir si c'est une commission parlementaire se composant seulement de députés ou une commission comprenant aussi des membres indépendants ou extraparlimentaires comme des juges ou des experts dans les questions de l'éthique et de la morale.

III.6. Les droits individuels du député

37. Les droits individuels du député – parmi lesquels quelques-uns sont douteux – sont réglés dans les Articles 17 – 25 de la Loi.

a) *Droit à l'initiative législative*

38. D'après l'Article 17, alinéa 2, lettre c, le député a le droit individuel de faire des propositions législatives par écrit afin qu'elles puissent être examinées par le Parlement. Habituellement, le droit d'initiative législative du député doit être soutenu par un certain nombre de députés. Selon cette disposition mentionnée, un seul député du Parlement moldave peut exercer le droit à l'initiative législative sans que les autres députés soutiennent sa proposition.

39. Étant donné le nombre de 101 députés au Parlement moldave (voir Article 60, alinéa 2 de la Constitution), l'emploi fréquent et excessif de ce droit individuel risque d'empêcher, **et même de paralyser, le travail effectif du Parlement** moldave. L'expérience de plusieurs démocraties européennes pendant le 20^e siècle montre que surtout les membres des groupes parlementaires de l'opposition se servent parfois d'une manière excessive de ce droit individuel à l'initiative législative, soit pour participer aussi activement à la procédure législative, soit pour empêcher intentionnellement le travail de la majorité gouvernementale.

40. Contrairement au droit d'initiative législative, le vote de confiance au Gouvernement proposé par un seul député doit être soutenu par au moins un quart des députés élus (voir Article 17, alinéa 2, lettre f).

b) *Droit de questionner, d'interpellation et de pétition*

41. L'Article 17, alinéa 6, dispose que le député peut poser des questions, adresser des interpellations et des pétitions au Président de la République de Moldavie, aux membres du Gouvernement et aux autres représentants des organes centraux de l'administration de l'État.

42. Ici, il faut savoir si, de nouveau, un seul député peut exercer ce droit individuel. Selon l'alinéa 7, les modalités de l'exercice des droits (individuels) mentionnés dans l'Article 17 seront établies par la Loi en question et par le Règlement du Parlement.

43. Compte tenu des principes parlementaires de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe, la Commission considère que des règles plus précises comprenant une détermination des droits de député individuel et des groupes parlementaires pourraient être introduites.

c) Droit de participer aux séances

44. Selon l'Article 18, le député qui ne fait pas partie d'une commission permanente ou provisoire a le droit de participer, dans les conditions du règlement du Parlement, à ces séances, de faire des propositions, de participer à l'analyse des problèmes traités et à l'adoption des décisions, ayant un droit de vote consultatif. Il peut même formuler sa proposition en tant qu'amendement au projet de loi ou à la décision prise au cas où il ne serait pas d'accord avec la décision de la commission permanente. Les amendements faits par le député sont examinés par le Parlement et soumis au vote.

45. Comme dans le cas du droit à l'initiative législative mentionné ci-dessus, ce droit individuel du député de participer au travail des commissions risque à nouveau **d'empêcher, et même de paralyser, le travail normal des commissions parlementaires.**

46. En plus, il est étonnant qu'un député ait le droit de participer aux séances du Bureau permanent et même du Gouvernement (voir Article 19, lettre c). Ici, il n'y pas seulement un problème des institutions de l'État, mais aussi un problème de la séparation des pouvoirs et de la discrétion professionnelle des fonctionnaires de l'administration publique.

d) Droit de contrôle

47. L'Article 20 de la Loi prévoit que le député, sur l'initiative du Parlement ou de ses organismes, peut **participer au contrôle de l'application des lois** par les institutions de l'État, les collectivités locales et les entreprises. Il peut prendre connaissance des « documents nécessaires » et il participe à « l'exercice du contrôle » (voir alinéa 1).

48. Les organismes de l'État et les personnes officielles ont **l'obligation d'apporter l'appui nécessaire** pour la réalisation des recherches, de présenter sans hésitation aucune, à la demande du député qui exerce le contrôle, les données et les documents « nécessaires » à l'examen objectif. Nul ne peut s'abstenir de fournir les explications demandées par le député qui effectue les recherches (voir alinéa 2).

49. D'après l'Article 21, alinéas 2 et 3, le député a le droit de visiter, en présentant sa carte de député, tout organisme d'État ou collectivité locale, **toute entreprise**, suivant **les règles établies** par le Bureau permanent. Toute personne officielle a l'obligation, sur la présentation de cette carte, de **mettre à sa disposition** l'information nécessaire sans accord ni permission supplémentaire. S'il s'agit d'un **secret d'état**, le député sera informé selon les conditions du règlement du Parlement.

50. Ce droit de contrôle individuel du député s'étend non seulement aux organismes publics mais encore aux entreprises de droit privé. En exerçant ce droit de contrôle très large,

le député pourrait, théoriquement, violer les **secrets d'affaires, d'exploitation ou de fabrication** de l'entreprise contrôlée. Ce ne sont que les secrets d'État qui possèdent une position protégée et privilégiée quant au contrôle du député.

51. Ce droit de contrôle du député pourrait avoir pour conséquence une violation du droit fondamental établi par l'Article 8 de la CEDH. Selon cet Article, une **ingérence** de ce droit fondamental n'est **justifiée** qu'au cas où « cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire (...) à la prévention des infractions pénales, (...) ou à la protection des droits et libertés d'autrui ». Il est douteux que les « règles établies par le Bureau permanent » remplissent les exigences d'une base légale au sens de l'Article 8, alinéa 2, de la Convention des Droits de l'Homme (cf. CEDH, Arrêt du 16 avril 2002, Affaire *S^{tés} Colas Est et Autres c. France*, n° 37971/97 [§ 43]).

52. Même si le « Bureau permanent » est un organe du Parlement moldave (voir l'Article 10 du Règlement du Parlement : « Le Bureau permanent est l'organe de travail du Parlement. Il est constitué en tenant compte de la représentation proportionnelle des fractions au sein du Parlement. »), il est douteux que celui-ci soit légitimé d'adopter des règles étant d'une nature juridique égale à celle d'une loi au sens de la Convention.

e) Droit de réunion et de manifestation

53. Selon l'Article 22.1 (introduit par la Loi n° 1312-XV du 26 juillet 2002) le député a le droit d'organiser des meetings, démonstrations, manifestations, marches et toutes autres **réunions pacifiques** « dans les conditions de la Loi sur l'organisation et le déroulement des réunions »

54. Cette disposition sur le droit de réunion du député a été adoptée à la suite des manifestations et des rassemblements publics organisés par le Parti Populaire Démocrate Chrétien. Le droit des citoyens – et naturellement aussi des députés – d'organiser des réunions publiques et pacifiques doit être garanti, en principe, sans obtenir d'autorisation préalable d'une autorité locale (par ex. maires, conseils municipaux) (cf. l'Article 8 de la Loi Fondamentale allemande ; voir aussi CEDH, Arrêt du 27 avril 1995, Affaire *Piermont c. France*, série A, n° 314 [§§ 76 et 77]).

55. La référence à la Loi relative à l'organisation et aux déroulements des rassemblements semble contradictoire puisque d'après l'Article 4, paragraphe 1a, elle ne s'applique pas aux rassemblements des organes des autorités publiques. Or, d'après le Titre III de la Constitution moldave, le Parlement et ses députés tombent sous la notion d' « autorité publique ».

56. La conformité dudit Article avec la Loi sur l'organisation et le déroulement des réunions dépend du contenu de cette loi³. L'examen de la proportionnalité de la loi doit prendre en considération que les manifestations organisées par un député font régulièrement partie du débat politique, qui est un domaine privilégié par la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

³ V. le document CDL (2002) 116 et les observations sur la loi de G. Nolte (CDL (2002) 122).

IV. Conclusions

57. Quant à la Loi examinée, la Commission de Venise considère que les modifications suivantes pourraient être envisagées:

- une réforme des droits individuels des députés qui tient compte du but du fonctionnement normal du Parlement et qui n'empêche pas son travail,
- une modification des dispositions concernant la révocation du mandat parlementaire et l'immunité parlementaire,
- une modification des droits de contrôle, surtout en ce qui concerne le contrôle des entreprises privées, pour assurer la protection des secrets d'affaires, d'exploitation et de fabrication, et
- l'utilisation de notions et concepts juridiques plus précis et déterminés pour garantir d'une part la certitude de la stabilité du droit, et d'autre part le contrôle effectif par les instances judiciaires compétentes.