



AS/Mon(2010)25 rev.

22 juin 2010

fmondoc25r_2010

Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi)

Fonctionnement des institutions démocratiques en Moldova

Note d'information des corapporteurs sur les développements récents¹

Corapporteurs : Mme Josette DURRIEU, France, Groupe socialiste, et M. Egidijus VAREIKIS, Lituanie, Groupe du Parti populaire européen

¹ Cette note d'information a été rendue publique par décision de la commission de suivi en date du 22 juin 2010.

I. Introduction

1. Le 19 mai 2010, la commission de suivi a tenu un échange de vues avec les membres de la délégation moldave auprès de l'Assemblée parlementaire sur les principales conclusions de notre visite d'information des 5 et 6 avril 2010 ainsi que sur les développements récents concernant les négociations sur la réforme constitutionnelle. A l'issue de cet échange de vues, la commission a rendu publique notre note d'information (AS/Mon(2010)22rev.).

2. Faisant suite à l'échange de vues, dans la présente note d'information, nous souhaitons rappeler les principales conclusions de la visite du 5 et 6 avril, faire le point sur les derniers développements concernant la réforme constitutionnelle ainsi que faire quelques recommandations pour le futur.

II. Rappel des principales conclusions de la visite des 5 et 6 avril 2010

3. Lors de notre visite les 5 et 6 avril 2010, nous avons rencontré M. Ghimpu, Président de la République en exercice et Président du Parlement, M. Filat, Premier ministre de Moldova, M. Diacov, Président Honoraire du Parti démocrate de Moldova, M. Urechean, Premier vice-président du Parlement et Président du parti « Alliance Notre Moldova », M. Turcan, dirigeant du groupe parlementaire des membres indépendants, M. Petrenco, Responsable des relations internationales du Parti communiste de la République de Moldova, les membres de la Commission d'experts sur la réforme constitutionnelle, les membres de la commission ad hoc sur les amendements à l'article 78 de la Constitution, les membres de la commission d'enquête parlementaire chargée d'élucider les raisons et les conséquences des événements d'avril 2009, ainsi que le Procureur général, M. Zubco.

4. Dans nos discussions, nous avons encouragé les parties à s'engager pleinement dans des négociations constructives avec la volonté d'aboutir sur différentes propositions d'amendements à l'article 78 de la Constitution ou de rechercher une autre solution possible qui consisterait à adopter des changements constitutionnels plus vaste afin de résoudre rapidement la crise institutionnelle actuelle. Nous avons affirmé que cette situation de crise devait impérativement être résolue rapidement et que le pays ne pouvait pas fonctionner avec le blocage institutionnel actuel jusqu'à la fin du mandat du Parlement (juillet 2013). Les citoyens moldaves méritent d'avoir des institutions démocratiques qui fonctionnent normalement et une situation politique stable, afin de continuer d'avancer sur le chemin de l'intégration européenne.

5. Lors de sa réunion du 19 mai 2010, la commission de suivi a soutenu nos recommandations en encourageant la majorité et l'opposition à trouver rapidement la solution à la crise institutionnelle actuelle. En même temps, nous avons précisé clairement que, s'il s'avérait que les négociations actuelles ne pouvaient pas résoudre la crise institutionnelle, les acteurs politiques moldaves devraient alors chercher une solution alternative.

6. Aujourd'hui, nous constatons avec satisfaction que nos recommandations ont bien alimenté le débat politique et facilité la recherche d'une solution à la crise institutionnelle actuelle.

III. Etat actuel des négociations sur l'adoption d'amendements à la Constitution

7. Lors de la réunion de la commission de suivi du 19 mai 2010, nos collègues moldaves nous ont informé qu'il était apparu, à l'issue des discussions au sein de la Commission ad hoc sur les amendements à l'article 78 de la Constitution, que les positions du Parti des communistes et de l'Alliance pour l'intégration européenne étaient très différentes, notamment quant aux modalités d'élection du Président de la République. Rappelons que deux initiatives législatives ont été déposées : le Parti des communistes propose de conserver l'élection du Président par le Parlement, en introduisant un troisième tour du scrutin et en diminuant progressivement la majorité nécessaire pour l'élection ; l'Alliance pour l'intégration européenne propose une élection directe du Président de la République par le peuple.

8. Il était alors devenu clair qu'il était impossible de trouver un compromis entre ces deux propositions si les deux parties maintenaient fermement leurs positions. Rappelons que la Cour constitutionnelle avait estimé que les deux propositions étaient conformes à la Constitution actuelle. La Commission de Venise n'a pas non plus exprimé une préférence quant au mode du scrutin.

9. Dans ce contexte, il est apparu que l'organisation d'un référendum sur le choix du mode du scrutin présidentiel pouvait apporter des éléments de solution à la crise actuelle. Lorsque les négociations entre les partis politiques s'avèrent infructueuses, ce sont les citoyens moldaves qui doivent eux-mêmes se prononcer directement sur l'évolution future des institutions démocratiques de leur pays.

IV. Décision de la Cour constitutionnelle du 5 mai 2010

10. Le récent avis de la Cour constitutionnelle moldave confirme en effet qu'il est possible de recourir à un référendum pour consulter les électeurs sur le choix du mode de scrutin présidentiel. Le 5 mai 2010, la Cour constitutionnelle de Moldova a rendu un avis sur l'interprétation des articles 141, 142 et 143 de la Constitution de Moldova relatifs à la procédure d'adoption d'amendements à la Constitution, à la demande d'un groupe de députés du Parlement. Les questions posées à la Cour consistaient à savoir :

- si les dispositions des articles 141-143 s'appliquaient uniquement aux cas d'amendements à la Constitution ou si cette procédure couvrait également les cas d'adoption d'une nouvelle Constitution ou d'abrogation de certaines dispositions de la Constitution actuelle ;
- si, selon les dispositions des articles 141-143, la compétence pour adopter la nouvelle Constitution appartenait exclusivement au Parlement ;
- si une procédure différente pour l'adoption d'une nouvelle Constitution existait, devait-elle répondre aux mécanismes et délais prévus par les articles 141-143 de la Constitution ;
- si une nouvelle Constitution devait être soumise pour approbation à un référendum, est-ce que le projet de la Constitution devait être adopté, avant ou après le référendum, par le Parlement à une majorité de deux tiers des voix ;
- si l'article 141 de la Constitution actuelle autorise le Président de la République à organiser un référendum sur les modifications à la Constitution ou sur l'adoption d'une toute nouvelle Constitution.

11. Se référant à ses décisions précédentes, la Cour a renoncé à examiner cette requête sur le fond, puisque le Code de justice constitutionnelle de Moldova interdit à la Cour constitutionnelle de rendre deux avis interprétatifs sur la même question. Cependant, la Cour a voulu préciser un certain nombre de principes qui découlent de ses avis précédents et que le législateur et les principaux acteurs politiques doivent respecter lorsqu'il s'agit de modifications à la Constitution.

12. Selon la Cour constitutionnelle, en vertu de la loi n° 1115-XIV du 5 juillet 2000 portant amendements à la Constitution, le Président de la République ne peut plus soumettre à référendum des questions relatives aux amendements à la Constitution. En revanche, le Président de la République peut lancer une consultation des citoyens (par référendum) sur les grands problèmes auxquels la nation doit faire face.

13. Il ressort de l'avis que, selon les articles 66 b) et 75 1) de la Constitution, le Parlement a le pouvoir de lancer un référendum sur les problèmes les plus importants de la société et de l'Etat, y compris sur la révision de la Constitution. Selon l'article 75 2) de la Constitution, « les décisions adoptées suite aux résultats du référendum républicain ont un pouvoir juridique suprême ».

14. Finalement, la Cour précise que l'organisation de référendums républicains, y compris sur les amendements à la Constitution, est régie par le Code électoral et les dispositions des articles 75, 141, 142 et 143 de la Constitution. La proposition d'organiser un référendum sur la révision constitutionnelle doit être soumise d'abord à la Cour constitutionnelle. La Cour doit rendre son avis dans un délai de 10 jours. Par la suite, la proposition et l'avis de la Cour sont transmis au Parlement qui les examine et prend la décision.

15. Cette décision de la Cour constitutionnelle est très importante puisqu'elle confirme le pouvoir du Parlement de recourir à un référendum dans le cadre du processus de révision constitutionnelle.

V. Avis de la Commission de Venise sur les amendements au Code électoral de Moldova

16. L'avis de la Cour constitutionnelle du 5 mai 2010 doit être examiné ensemble avec l'avis de la Commission de Venise sur les amendements au Code électoral.

17. Cet avis a été approuvé par la Commission de Venise à sa 83^e session plénière, le 4 juin 2010. De l'avis de la commission, les amendements proposés améliorent le Code électoral et renforcent la qualité et l'intégrité du processus électoral. Nous nous réjouissons notamment du fait que les amendements proposés prennent en compte les précédentes recommandations de la Commission de Venise et de l'Assemblée concernant les seuils électoraux et la formation de blocs électoraux, la levée de l'interdiction imposée aux citoyens moldaves possédant également la nationalité d'un autre pays de se faire élire au Parlement, ainsi que la création d'un registre national des électeurs et les cas d'utilisation des listes électorales complémentaires lors du vote. Nous appelons donc les autorités moldaves à suivre scrupuleusement les recommandations de la Commission de Venise sur ces points essentiels. En même temps, nous notons que des améliorations pourraient encore être apportées au Code électoral et que toutes les recommandations de la Commission de Venise n'ont pas été mises en œuvre dans les amendements

proposés. Nous appelons les autorités à se pencher sur ces recommandations importantes dans le cadre du processus législatif afin de les prendre en compte également.

18. Nous soulignons que l'adoption des amendements proposés constitue un élément important de la réforme du système électoral moldave. Ces amendements devront être adoptés dans les plus brefs délais, afin de créer une base juridique solide pour l'organisation des prochaines élections législatives.

19. Concernant la question de l'organisation d'un référendum sur des amendements constitutionnels, la Commission de Venise a estimé que c'était aux institutions démocratiques moldaves de prendre une décision finale sur cette question.

VI. La voie vers la sortie de la crise institutionnelle actuelle

20. A la lumière du récent avis de la Cour constitutionnelle, après de longues concertations, l'Alliance pour l'intégration européenne a décidé, le 3 juin 2010, de procéder à l'organisation d'un référendum sur les amendements à l'article 78 de la Constitution (et l'introduction d'une élection directe du Président de la République). Sur la base des résultats du référendum, des amendements correspondants seront adoptés par le Parlement qui sera ensuite dissous et de nouvelles élections législatives et présidentielles seront organisées à l'automne 2010.

21. A noter qu'après l'annonce de cette décision, le Parti des communistes est également revenu sur sa position. Lors d'un briefing pour la presse organisé le 4 juin 2010, le leader du Parti des communistes, M. Voronine, a déclaré que son parti abandonnait son agenda de protestations et était prêt à soutenir l'adoption au sein du Parlement d'amendements à l'article 78 de la Constitution introduisant l'élection directe du Président de la République.

22. En réponse à cette déclaration, les leaders de l'Alliance pour l'intégration européenne ont déclaré qu'ils n'allaient pas revenir sur leur décision d'organiser un référendum sur le choix du mode du scrutin. Nous pensons que cette décision est judicieuse. Après de longs désaccords et accusations mutuelles entre la coalition majoritaire et l'opposition sur la question, il est nécessaire de donner la possibilité aux électeurs eux-mêmes de s'exprimer.

23. Nous nous réjouissons du fait que cette solution va dans le sens de nos entretiens avec les principaux acteurs politiques moldaves et de nos débats au sein de la commission de suivi. Nous constatons également que le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a, de son côté, soutenu cette solution. Nous attendons maintenant que tous les acteurs politiques appartenant à la majorité et à l'opposition mettent un terme rapide à la crise actuelle.

VII. Recommandations pour le futur

24. Comme nous l'avons souligné dans notre note d'information de mai 2010 (AS/Mon(2010)22rev.), la crise institutionnelle actuelle doit impérativement être résolue. La Moldova ne peut s'installer plus longtemps dans ce blocage institutionnel et jusqu'à la fin du mandat du Parlement (juillet 2013). Il est donc urgent de trouver une solution démocratique pour sortir de cette crise.

25. A la lumière des développements récents, il nous semble que l'organisation d'un référendum sur le choix du mode de scrutin présidentiel soit la seule solution possible. Cette solution donnera à la classe politique actuelle une indication claire du choix des électeurs. Nous prenons acte de la décision de l'Alliance pour l'intégration européenne de procéder à ce référendum, avant de dissoudre le Parlement et de procéder aux nouvelles élections, comme cela est prévu par la Constitution. Cette décision témoigne de la maturité démocratique de la classe politique moldave et de sa détermination à gouverner le pays de manière démocratique.

26. Et maintenant que toutes les forces politiques moldaves se concentrent sur la préparation de ce référendum et des nouvelles élections parlementaires, il faut améliorer le cadre législatif en adoptant des amendements au Code électoral. Simultanément, il faut créer un environnement favorable à la tenue d'élections libres et démocratiques, en ligne avec les engagements pris lors de l'adhésion au Conseil de l'Europe. L'Assemblée parlementaire suivra de près ce processus et observera le référendum et les élections. Le Conseil de l'Europe soutiendra le peuple moldave dans cette démarche et ces moments historiques pour son pays.