

COUR CONSTITUTIONNELLE DE MOLDAVIE

PRÉSENTATION GÉNÉRALE

I. INTRODUCTION

■ 1. *Date et contexte de la création*

Le 29 juillet 1994 le Parlement de la République de Moldavie, État indépendant depuis le 27 août 1991, a adopté la nouvelle Constitution, qui comprend les dispositions relatives à la création de la Cour constitutionnelle de la République de Moldavie, la composition et les attributions de cette dernière, ainsi que sa place parmi les autorités publiques.

Le 23 février 1995 la Cour constitutionnelle a été installée.

Le 16 juin 1995 le Parlement a adopté le Code de la juridiction constitutionnelle en conformité avec lequel la Cour adopte les arrêts, les décisions et les avis.

■ 2. *Place dans la hiérarchie des juridictions*

La Cour constitutionnelle ne constitue pas un degré de la hiérarchie des juridictions de droit commun du pays. La Cour est l'unique organe de juridiction constitutionnelle, autonome et indépendant des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. La Cour constitutionnelle est chargée de garantir la suprématie de la Constitution, d'assurer le principe de la séparation des pouvoirs dans l'État entre le législatif, l'exécutif et le judiciaire, de garantir la responsabilité de l'État envers le citoyen et du citoyen envers l'État. La Cour constitutionnelle interprète sur saisine la Constitution et exerce le contrôle de la constitutionnalité des lois et des arrêtés du Parlement, des décrets du président de la République et des actes du gouvernement.

II. FONDEMENTS TEXTUELS

- Les articles 134-140 ; 141, alinéa (2), du titre VII, Dispositions finales et transitoires, de la Constitution de la République de Moldavie adoptée le 29 juillet 1994 ;
- La loi relative à la Cour constitutionnelle n° 317-XIII du 13 décembre 1994 modifiée par la loi n° 917-XIII du 11 juillet 1996 et par la loi n° 1221-XIII du 26 juin 1997 ;
- Le Code de la juridiction constitutionnelle n° 502-XIII du 16 juin 1995.

III. COMPOSITION ET ORGANISATION

■ 1. *Composition*

La Cour constitutionnelle de la République de Moldavie est constituée de six juges, nommés pour un mandat de six ans. Deux juges sont nommés par le Parlement, deux par le

président de la République et deux par le Conseil supérieur de la Magistrature. Dans la mesure où le système juridictionnel était en cours de réorganisation et le Conseil supérieur de la Magistrature prévu par la Constitution pas créé, les juges qui auraient dû être élus par ce dernier ont exceptionnellement été élus par vote secret de l'assemblée générale des juges de la République de Moldavie le 7 février 1995.

Conformément à la Constitution, les juges de la Cour constitutionnelle doivent avoir une formation juridique supérieure, une haute compétence professionnelle et une ancienneté de 15 ans au moins dans l'activité juridique, l'enseignement juridique supérieur ou l'activité scientifique juridique.

La loi relative à la cour constitutionnelle fixe à soixante cinq ans la limite d'âge pour l'entrée en fonction de juge de la Cour constitutionnelle.

En conformité avec la Constitution, les juges de la Cour constitutionnelle, indépendants dans l'exercice de leur mandat et inamovibles, sont uniquement soumis à la Constitution.

La cessation et la vacance de la fonction sont déclarées uniquement dans le cas :

1. – d'expiration du mandat ;
2. – de démission ;
3. – de cessation du mandat en cas de :
 - a. impossibilité d'exercer la fonction de juge pour raison de santé ;
 - b. violation du serment et des obligations fonctionnelles ;
 - c. condamnation par une instance judiciaire en cas d'infraction ;
 - d. incompatibilité ;
4. – de décès.

La cessation et la vacance de la fonction sont exclusivement déclarées par la Cour constitutionnelle.

La fonction de juge est incompatible avec toute autre fonction publique ou privée rémunérée, sauf pédagogique et scientifique. Les dispositions légales prévoient qu'un juge de la Cour constitutionnelle ne peut être membre d'un parti politique ou d'une organisation publique.

Après la prestation de serment devant les autorités de nomination, les juges de la Cour constitutionnelle élisent, par vote secret, le président de la Cour constitutionnelle.

■ 2. Procédure

La procédure de la Cour constitutionnelle est exercée conformément aux termes de la Constitution, de la loi relative à la Cour constitutionnelle et du Code de la juridiction constitutionnelle.

D'après la Constitution et la loi relative à la Cour constitutionnelle, ont le droit de saisir la Cour constitutionnelle :

- a. le président de la République de Moldavie ;
- b. le gouvernement ;
- c. le ministre de la Justice ;
- d. la Cour suprême de justice ;
- e. la Cour économique ;
- f. le procureur général ;
- g. le député du Parlement ;
- h. une fraction parlementaire ;
- i. l'Assemblée populaire de Gagousie (Gagousie-Yeri – unité territoriale autonome de la République de Moldavie).

La Cour constitutionnelle n'est valablement saisie que par les personnes expressément visées dans la loi relative à la Cour constitutionnelle.

Les citoyens n'ont pas le droit de saisir la Cour constitutionnelle et la Cour constitutionnelle ne peut pas examiner les affaires de sa propre initiative.

La saisine, écrite dans la langue officielle de l'État, est transmise à la Cour constitutionnelle, puis est présentée au président de la Cour constitutionnelle. La procédure est gratuite.

L'examen de la saisine se fait en deux étapes : l'examen en recevabilité, l'examen du problème au fond.

Si la saisine correspond aux conditions prévues par la procédure juridictionnelle, le président transmet la saisine pour étude préliminaire à un ou plusieurs juges de la Cour, à une sous-division du Secrétariat de la Cour ou à un juge-assistant. Le rapport sur l'étude préliminaire doit être présenté au plus tard dans les soixante jours après l'enregistrement de la saisine. S'il est nécessaire d'effectuer des investigations supplémentaires, ce délai peut être prolongé de trente jours.

Après avoir terminé l'étude préliminaire de la saisine, les juges rapporteurs présentent un rapport sur les résultats de l'étude préliminaire de la saisine. Les juges de la Cour décident si le dossier est en l'état d'être inscrit au rôle de la séance publique de la Cour. Après l'acceptation pour l'examen au fond de la saisine et son inscription à l'ordre du jour, le président de la Cour désigne un juge-rapporteur, détermine le délai de l'examen de la saisine et de la présentation du rapport.

Le rapporteur prépare l'affaire pour examen ; remet au défendeur une copie de la saisine et des matériaux annexés ; étudie les objections faites par écrit sur la saisine, sollicite des organes respectifs les matériaux nécessaires, des expertises, peut demander l'avis du Conseil scientifique et consultatif sur le problème examiné, peut prendre d'autres mesures d'instruction.

Après la préparation du dossier, le rapporteur, au plus tard dix jours avant la séance de la Cour, informe les juges de la Cour et les participants au procès sur le lieu, la date et l'heure de la séance, remet les copies de la saisine aux juges et aux parties.

Les parties participent à l'examen de l'affaire personnellement ou par l'intermédiaire de leurs représentants. En qualité de représentants peuvent participer, sur la base d'un mandat, les avocats, les spécialistes du domaine ou d'autres personnes. Au nom d'une partie peuvent participer plusieurs représentants. Les pouvoirs et les droits des représentants sont indiqués dans le mandat.

Les parties au procès ont des droits procéduraux égaux et ont accès aux pièces du dossier.

La Cour est autorisée à demander et à obtenir des informations et des matériaux complémentaires nécessaires pour l'examen de l'affaire à toute autorité, personnalité, institution et organisation publique.

La non-exécution des demandes de la Cour peut être sanctionnée.

La Cour exerce sa juridiction en séance plénière publique sur le principe du contradictoire. Le quorum nécessaire pour la séance plénière est des deux tiers du nombre des juges de la Cour. L'examen d'un dossier est effectué en une même séance.

La Cour ne peut pas examiner un autre dossier avant le prononcé de l'arrêt de l'affaire ou avant la décision de suspension de son examen.

La Cour constitutionnelle peut décider de tenir une séance à huis clos si la publicité peut nuire aux intérêts de l'État et à l'ordre public.

Après examen de l'affaire la Cour délibère en chambre du conseil. La délibération est secrète et les juges de la Cour sont tenus au secret des délibérations.

Dans le cadre de ses attributions la Cour adopte des arrêts, des décisions et émet des avis. Dans le cas d'une résolution au fond du problème on prononce un arrêt ou on émet un avis, dans le cas de la non-résolution du problème on adopte une décision.

Des avis peuvent être émis sur l'initiative de révision de la Constitution, les circonstances justifiant la dissolution du Parlement ou la suspension de la fonction du président de la République de Moldavie et l'intérim de sa fonction, le contrôle de la constitutionnalité d'un parti, etc.

Les actes de la Cour sont adoptés par un vote à la majorité simple des juges. Les juges n'ont pas le droit de s'abstenir ou de refuser de voter. Le président de la séance vote le dernier. En cas de parité de votes, la voix du président est prépondérante.

Les arrêts et les avis de la Cour sont adoptés au nom de la République de Moldavie, les arrêts de la Cour constitutionnelle disposent uniquement pour l'avenir, sont définitifs et ne peuvent faire l'objet d'aucun recours ni d'aucune contestation.

Les lois et les autres actes juridiques ou dispositions, déclarés inconstitutionnels, cessent d'emporter effet dès publication de l'arrêt de la Cour et ne peuvent pas être appliqués à l'avenir.

La révision de l'arrêt ou de l'avis de la Cour s'effectue uniquement à l'initiative de la Cour, par décision prise à la majorité des juges.

Le juge de la Cour en désaccord avec l'arrêt prononcé ou l'avis émis, peut exposer par écrit une opinion dissidente. Les arrêts et les avis de la Cour constitutionnelle, les opinions dissidentes si elles existent, sont publiés au *Monitorul Oficial* de la République de Moldavie dans les dix jours suivant le prononcé.

■ 3. Organisation

L'assistance informatique, l'organisation, scientifique et autre, le déroulement de l'audience des citoyens, l'étude préliminaire de certaines saisines, l'aide à la préparation du dossier sont assurés par le Secrétariat de la Cour constitutionnelle. Le règlement du Secrétariat, l'organigramme et le nombre du personnel sont approuvés par la Cour constitutionnelle.

Le Secrétariat est dirigé par un chef responsable de tout le travail administratif.

Le Secrétariat comprend vingt personnes (Greffier : cinq personnes, Département relations internationales : trois personnes, Département systématisation de la législation : quatre personnes, Département rédaction : quatre personnes, le greffier, Service financier-administratif : quatre personnes).

C'est le président de la Cour constitutionnelle qui gère les moyens financiers et le personnel de la Cour.

La Cour constitutionnelle a son propre budget, qui est partie intégrante du budget de l'État. Le budget de la Cour est approuvé par le Parlement en même temps que le budget de l'État.

Après de la Cour constitutionnelle fonctionne un Conseil scientifique et consultatif.

IV. COMPÉTENCES

Conformément aux articles 135 et 141, alinéa (2), de la Constitution, et en vertu des procédures fixées par le Code de la juridiction constitutionnelle, la Cour constitutionnelle :

a. – exerce sur saisine le contrôle de la constitutionnalité des lois, des règlements et des arrêtés du Parlement, des décrets du président de la République de Moldavie, des arrêtés et

des dispositions du gouvernement, ainsi que des traités internationaux auxquels la République de Moldavie est partie. Ce contrôle n'est pas préventif ; tout acte normatif, ainsi que tout traité international auquel la République de Moldavie est partie sont considérés constitutionnels jusqu'au moment où sera constatée l'inconstitutionnalité devant la juridiction constitutionnelle. Seuls les actes normatifs, adoptés après l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution – le 27 août 1994, sont soumis au contrôle de la constitutionnalité.

La Cour constitutionnelle a la compétence de sa compétence. Si au cours du procès il apparaît que d'autres organes sont compétents, la Cour leur remet le dossier. La Cour constitutionnelle détermine elle-même les limites de sa compétence. En effectuant le contrôle de l'acte normatif contesté, la Cour peut prononcer des arrêts sur d'autres actes normatifs dont la constitutionnalité dépend entièrement ou partiellement de la constitutionnalité de l'acte contesté.

De 1995 à 1997 la Cour a contrôlé la constitutionnalité d'environ 128 actes normatifs du Parlement, du président de la République et du gouvernement. Aucun contrôle de constitutionnalité de traités internationaux n'a été effectué.

b. – interprète la Constitution. De 1995 à 1997 la Cour a rendu onze décisions d'interprétation d'articles de la Constitution. La majorité des interprétations se rapporte aux compétences des autorités publiques et au respect du principe de séparation et de collaboration des pouvoirs dans l'État.

c. – se prononce sur l'initiative de la révision de la Constitution. D'après la Constitution les personnes ayant le droit d'initier la révision de la Constitution ne peuvent présenter les projets de lois constitutionnelles qu'avec l'avis de la Cour constitutionnelle, adopté par au moins quatre juges. Bien que l'avis de la Cour constitutionnelle relatif au projet ne s'impose pas au Parlement, pratiquement le Parlement tient compte de ces avis. Jusqu'à présent la Cour a exposé son opinion sur trois initiatives de modification de la Constitution. Un des projets relatif aux nouvelles conditions de nomination aux fonctions de juge dans les instances judiciaires de droit commun, a été adopté par le Parlement.

d. – confirme les résultats des référendums républicains. Depuis la création de la Cour constitutionnelle de tels référendums n'ont pas été organisés dans la République de Moldavie.

e. – confirme les résultats des élections du président de la République et du Parlement : en décembre 1996 la Cour a confirmé les résultats de l'élection du président de la République, élu en conformité avec les dispositions de la Constitution, et en avril 1998 – les résultats de l'élection du Parlement.

f. – constate les circonstances justifiant la dissolution du Parlement, la suspension du président de la République de Moldavie de sa fonction ou l'intérim dans l'exercice de la fonction de président de la République de Moldavie.

g. – se prononce sur l'inconstitutionnalité des actes juridiques, saisis par la Cour suprême de justice.

h. – décide sur les problèmes ayant comme objet la constitutionnalité d'un parti. Jusqu'à présent la Cour pratiquement n'a pas eu à résoudre de telles questions.

Afin de garantir l'inamovibilité du juge, la Cour est l'unique autorité habilitée à lever l'immunité d'un juge et à relever un juge de sa fonction.

La Constitution détermine expressément les attributions de la Cour constitutionnelle, qui ne peuvent être complétées ou limitées par la loi. Les attributions de la Cour constitutionnelle ne peuvent être modifiées que par une modification appropriée de la Constitution.

V. PRATIQUE

Durant son exercice (23 février 1995 – 1^{er} janvier 1998) la Cour constitutionnelle a examiné 128 saisines, parmi lesquelles :

- 95 concernant la constitutionnalité des lois et des arrêtés du Parlement, des décrets du président de la République de Moldavie, des actes du gouvernement ;
- 11 concernant l'interprétation de la Constitution ;
- 3 concernant les lois sur la modification de la Constitution et d'autres.

La Cour constitutionnelle a confirmé les résultats des élections du 1^{er} décembre 1996 pour la fonction du président de la République de Moldavie. Elle a validé les mandats des députés du Parlement de la République de Moldavie.

L'analyse des saisines examinées par la Cour constitutionnelle montre l'actualité de la question du principe de la séparation et collaboration des pouvoirs et du respect des droits et des libertés fondamentales de l'Homme en République de Moldavie – État à tradition démocratique relativement nouvelle.

Le 6 novembre 1995 la Cour constitutionnelle a contrôlé la constitutionnalité de la loi relative aux élections locales et de la loi relative à l'administration publique locale. Les actes soumis au contrôle prévoyaient que, si pour les élections aux organes des autorités publiques locales, la participation était inférieure à la majorité des électeurs inscrits sur les listes électorales, les dirigeants des autorités publiques étaient nommés par le président de la République de Moldavie sur proposition du gouvernement. La Cour constitutionnelle a jugé que le principe d'autonomie des autorités publiques locales suppose le droit des unités administratives et territoriales de désigner leurs responsables sans intervention des autorités centrales.

L'autonomie étant un droit et la décentralisation un système impliquant l'autonomie, les autorités publiques locales ne peuvent pas être nommées et destituées par le centre, mais elles doivent être élues et révoquées par les citoyens des unités administratives et territoriales.

La Cour constitutionnelle s'est également prononcée sur le problème important de la garantie par l'État du droit de la propriété privée foncière. Ainsi, le 25 janvier 1996 la Cour a contrôlé une série d'articles du Code foncier et d'arrêtés du Parlement, par lesquels le Parlement limitait le droit d'attribuer des terrains détenus par des personnes privées aux entreprises agricoles nouvellement créées, le droit des propriétaires de terrains équivalents et les formes de la propriété foncière.

En analysant les dispositions de la Constitution, établissant directement le principe fondamental de la propriété, le droit à la propriété privée et la protection de celle-ci, et les dispositions imposant la restriction de l'exercice de certains droits ou certaines libertés, la Cour constitutionnelle a considéré que le droit à la propriété foncière est une prérogative inhérente de la nature humaine, un moyen d'affirmation des valeurs humaines reconnues, et a déclaré inconstitutionnels les articles du Code foncier qui limitaient le droit du propriétaire à la possession, l'utilisation et la disposition de son terrain, ainsi que celles interdisant au propriétaire foncier jusqu'à 2001 la réalisation du droit de disposer de son bien à la suite d'une vente- achat, donation, échange, etc.

La Cour est revenue sur ces problèmes dans ses arrêtés du 2 octobre 1996 relatifs à la constitutionnalité de certaines dispositions de la loi n° 369-XIII du 10.02.95, de la loi n° 745-XIII du 23.02.96 et de l'arrêté n° 460XII du 23.01.91 sur la réalisation du droit de disposition foncière et du 27 octobre 1997 relatif au contrôle de la constitutionnalité de l'article 4, alinéa 4, et de l'article 12, alinéa 4, du Code foncier de la République de Moldavie.

L'arrêt de la Cour constitutionnelle du 4 mars 1997, par lequel ont été déclarées inconstitutionnelles une série de dispositions de la loi relative au Conseil supérieur de la Magistrature, a eu une résonance particulière.

Le président du Conseil supérieur de la Magistrature, d'après les actes soumis au contrôle de constitutionnalité, était de droit le ministre de la Justice. Dans cette fonction, le ministre de la Justice exerce les attributions de promotion, nomination, suspension et relèvement des juges, et règle d'autres problèmes, notamment d'ordre financier, qui, par conséquent, exercent une influence sur l'indépendance réelle des juges envers le pouvoir exécutif.

En appréciant le principe de la séparation des pouvoirs dans l'État comme un mécanisme de vérification réciproque entre les pouvoirs et de garantie d'un équilibre fonctionnel entre eux, la Cour constitutionnelle a constaté que la subordination directe de l'activité du Conseil supérieur de la Justice à l'un des représentants du pouvoir exécutif – contrevient à ce principe constitutionnel et a déclaré inconstitutionnelles ces normes.

La Cour constitutionnelle a accordé un intérêt particulier aux problèmes de droits et de libertés fondamentales de l'homme, problèmes reflétés souvent dans les arrêts de la Cour constitutionnelle. Ainsi, la Cour a examiné, par l'arrêt du 16 juin 1997, l'article 97, alinéa 4, du Code de procédure pénale selon lequel la plainte contre le refus d'intenter un procès pénal est adressée au procureur.

La consécration par la loi du droit du plaignant de contester l'ordonnance de refus d'intenter un procès pénal au procureur, qui contrôle la légalité d'une procédure pénale ou au procureur hiérarchiquement supérieur, en soi ne contrevient pas à la Constitution de la République de Moldavie, qui garantit les droits et les libertés de l'homme, parce qu'elle permet la rectification d'erreurs et de transgressions commises par l'adoption d'une ordonnance de refus d'intenter un procès au pénal.

Il est à mentionner cependant que les instances judiciaires et les autres organes de droit interprétaient les dispositions de l'article 97, alinéa (4), du Code de procédure pénale non seulement ne ce qu'elles accordent aux personnes intéressées, aux entreprises, aux institutions, aux organisations publiques et aux victimes, le droit d'attaquer le refus par le procureur d'intenter le procès pénal, mais aussi dans le sens qu'elles limitent la possibilité d'adresser à l'instance judiciaire une demande similaire.

Le manque, dans la loi, d'indication relative à la possibilité d'ester en justice contre l'ordonnance de refus d'intenter un procès pénal, ainsi que l'indication relative aux modalités d'examen de telles plaintes conduisait à dessaisir les personnes intéressées de leur droit d'exercer leur droit constitutionnel à un procès. Dans ces conditions, la Cour a déclaré inconstitutionnelles les dispositions de l'article 97, alinéa 4, du Code de procédure pénale, qui dans la pratique de leur application restreignent la possibilité de contester l'ordonnance de refus d'intenter un procès pénal.

Pour assurer le respect des droits et des libertés fondamentales de l'homme, la Cour constitutionnelle, par l'arrêt du 21 juillet 1997, a déclaré inconstitutionnel le décret du président de la République de Moldavie du 7 avril 1997 relatif au Département pour le combat du crime organisé et de la corruption ; par l'arrêt du 27 octobre 1997 elle a déclaré inconstitutionnel l'article 5 de la loi relative à la privatisation du fonds locatif, ont été déclarés inconstitutionnels une série d'arrêtés du gouvernement sur la détermination de certaines conditions discriminatoires dans la rémunération du travail, la détermination des conditions de cumul d'emploi, les modalités de recrutement des salariés.

VI. PUBLICATION

Recueil des arrêts et décisions, 1995-1996.

**Tableau synoptique
des saisines enregistrées et examinées par la Cour constitutionnelle
de 1995 à 1997**

Attributions	Saisines enregistrées			Arrêts et avis prononcés		
	1995	1996	1997	1995	1996	1997
135a	28	16	50	6	11	22
135b	1	6	9	1	6	4
135c,141(2)	2		1	2		1
135d						
135e,69(1)	3	3	5	3	4	5
135f						
135g	1					1
135h						
Total :	35	25	65	12	21	33
Décisions d'interprétation des arrêts de la Cour constitutionnelle					1	1
Décisions de refus				6	1	7
Décisions concernant la suspension du procès				3	2	10
Décisions concernant l'organisation du régime intérieur						5