

LA PROCÉDURE D'ÉLECTION DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA: CLÉ DE TRANSFORMATION DU RÉGIME POLITIQUE MOLDAVE

Snejana SULIMA

Philippe Ardent nous offre dans son manuel¹ une multitude de classifications des régimes politiques à partir de divers critères, classifications qui ne s'excluent entre elles, même au contraire se complètent. La définition du syntagme «régime politique» est étroitement liée aux règles d'organisation et de fonctionnement des institutions définies par la Constitution, au système des partis, à la pratique de la vie politique, y compris les procédures électorales, à l'idéologie et aux mœurs politiques.

Pour partir dans l'analyse suivante il faut faire une première distinction à la manière de Raymond Aron² entre les régimes démocratiques et les régimes totalitaires. Depuis la chute du mur de Berlin les transformations engagées dans l'Europe ex-communiste ont été totales et de long chemin. Dans le même ordre d'idées, la désagrégation de l'URSS a rendu possible le renouveau des autres quinze États sur son territoire. Le choix de toutes ces républiques, au moins au niveau déclaratif, a été pour les principes d'organisation de l'État démocratique de type occidental, principes qui étaient rejetés avant dans les pays communistes où régnait, entre autres, le principe du «centralisme démocratique»³.

Parmi ceux-ci, le principe de la séparation des pouvoirs apparaît comme fondement des relations entre les institutions étatiques dans les démocraties occidentales, en constituant en même temps un instrument d'analyse du droit constitutionnel. En fonction du degré de collaboration établi entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif et de la suprématie que l'un peut exercer sur l'autre la doctrine distingue le régime parlementaire, le régime présidentiel et le régime d'assemblée. Cette classification exagérément schématique⁴, dans ses applications pratiques souffre multiples mutations qui donnent comme résultat une diversité de régimes qui gardent cependant une dominante de l'un ou de l'autre type théorisé.

Le concept de «régime semi-présidentiel»⁵ élaboré par Maurice Duverger attira beaucoup de critiques au début, fait qui ne l'a pas empêché de résister durant le temps en devenant un terme bien usité par les constitutionnalistes et les politistes. Au début, cette expression fut utilisée pour

¹ Ardent, Philippe, *Institutions politique et droit constitutionnel*, 14^e édition, L.G.D.J., Paris, 2002, p. 227.

² Voir Aron, Raymond, *Démocratie et totalitarisme*, Collection Folio/Essais, Gallimard, 1965.

³ Pour voir la voie qu'il fallait parcourir au niveau de la réorganisation d'État, est à souligner que dans l'URSS la centralisation du système se traduisait par une stricte subordination des organes des échelons inférieurs à ceux des échelons supérieurs, ce qui permettait une ingérence fréquente des organes de niveau supérieur dans l'activité des organes inférieurs. Entre les institutions de l'Union et celles des républiques on avait des rapports de type hiérarchique, de ce fait résultait un contrôle strict de la légalité des actes adoptés par les républiques.

⁴ Ardent, Philippe, op.cit., p.229.

⁵ C'est Hubert Beuve-Méry qui a créé en 1959 l'expression de «régime semi-présidentiel» dans son article «De la dictature au régime semi-présidentiel» (*Le Monde*, 8 janvier 1959), c'est Maurice Duverger qui l'a définie pour la première fois en 1970 dans l'onzième édition de son manuel de droit constitutionnel (*Institution politique et droit constitutionnel*, PUF, 1970, p.277), dans Frison-Roche, François, *Le «Modèle semi-présidentiel» comme instrument de la transition en Europe post-communiste, Bulgarie, Lituanie, Macédoine, Pologne, Roumanie et Slovaquie*, Bruylant, Bruxelles, 2005, p.11.

la qualification du régime politique français⁶ de la V^{ème} République qui ne pouvait être encadré ni dans la catégorie du régime parlementaire ni dans celle du régime présidentiel en englobant à la fois des éléments caractéristiques des deux régimes classiques.

La définition initiale apportée par l'auteur a souffert jusqu'en 1983 quelques modifications, quand, lors d'un colloque international, il indique que: «Par 'régime semi-présidentiel', on désigne les institutions d'une démocratie d'Occident qui réunissent les deux éléments suivants: 1 un Président de la République élu au suffrage universel et doté de notables pouvoirs propres; 2 un Premier ministre et un Gouvernement responsable devant les députés»⁷. Cette définition repose sur une analyse complexe en enfermant en soi des éléments d'analyse juridique et politique. La gamme des rapports institutionnels qu'on peut observer dans différents pays qualifiés d'avoir un régime semi-présidentiel montre une large diversité de combinaisons possibles. D'un pays à l'autre on peut observer un chef d'État plus fort ou plus faible en fonction des rapports construits par leurs propres législations constitutionnelles, de leurs systèmes des partis, et aussi de la personnalité du dirigeant. Cet écart peut également se manifester dans le cadre d'un seul pays à l'aide de divers instruments législatifs, techniques procédurales, alliances politiques.

L'extension du concept de régime semi-présidentiel par François Frison-Roche sur l'analyse des régimes politiques de quelques États post communistes nous a paru opportune. Même si, en raison des différents critères, il n'inclut pas la République de Moldova dans son champ d'analyse, il la cite entre autres États issus de l'ex URSS ayant adopté le régime semi-présidentiel jusqu'à la réforme constitutionnelle du 5 juillet 2000⁸.

Notre première hypothèse, qui s'appuie sur l'étude de la législation élaborée durant la transition, est que: dès le début de la transition en République de Moldova les acteurs politiques ont privilégié le «modèle semi-présidentiel» comme technologie institutionnelle, qui a été préféré au modèle parlementaire classique, en ton avec une bonne partie des État de l'Europe centrale, orientale et balte⁹, et pour satisfaire l'intérêt immédiat de ces acteurs politiques en leur conférant la possibilité de rester au pouvoir.

La seconde hypothèse qui s'appuie sur l'observation de la vie politique de la République de Moldova durant les quinze dernières années, justement dès la déclaration d'indépendance à l'égard de l'URSS, est que: les acteurs politiques en place ont fait usage de divers instruments démocratiques (révision constitutionnelle; procédure électorale) dans leur lutte pour la conquête du pouvoir, ce qui a mené à la transformation du régime politique de Moldova.

Cette étude est conçue sur deux plans: l'un plutôt formel, qui porte sur l'analyse des normes relatives à l'institution présidentielle en soulignant l'essai du législateur moldave de s'inscrire dans les standards démocratiques européens, l'autre plutôt matériel, dont la substance sera bâtie sur la confrontation de cette législation à la réalité politique de la République sans ignorer les multiples ficelles qui la lient encore aux pratiques anciennes.

Nous espérons réussir dans notre démarche à travers la méthode analytique pour le texte de loi et par la synthèse des données des élections qui ont eu lieu dans l'histoire très proche de l'institution présidentielle moldave.

⁶ Outre le régime français Maurice Duverger a classé dans la même catégorie d'abord les régimes politiques de l'Autriche, de la Finlande et de l'Irlande en 1971, et ensuite ceux d'autres États européens. Voir Duverger, Maurice, *La monarchie républicaine*, Robert Laffont, 1974, 284 p., cité par Frison-Roche, François, op. cit., p.12.

⁷ Duverger, Maurice, (dir.) *Les régimes semi-présidentiels*, PUF, 1986, p. 7, cité par Frison-Roche, François, op. cit., p.12.

⁸ Frison-Roche, François, op. cit., p.4.

⁹ Parmi les pays de l'Europe post communiste qui ont adopté le modèle semi-présidentiel il faut citer la Roumanie, la Bulgarie, la Lituanie, la Pologne, le Macédoine, la Slovénie, l'Arménie, la Géorgie etc. À ce sujet voir Frison-Roche, François, op. cit., 560 p.

I. L'historique de l'institution présidentielle moldave

Dès son arrivée au pouvoir, en tant que dirigeant du Parti Communiste (PC) de l'URSS, Mikhaïl Gorbatchev s'est proposé comme objectif de refondre totalement le système soviétique sans sortir du socialisme¹⁰, tâche qui s'est avérée impossible à réaliser. Le fait qu'à l'heure du lancement de la perestroïka à la tête du PC moldave, en tant que secrétaire général, se trouvait un brejnévien par ses convictions – Simion Grosu, explique l'application relativement tardive des réformes démarrées par Gorbatchev dans l'URSS. Ici l'initiateur des changements fut l'Union des Écrivains de Moldova.

D'abord en 1988 les écrivains se sont réunis dans un Groupe d'initiative pour le soutien de la démocratisation¹¹. Ce groupe a été le premier mouvement de démocratisation organisé qui ait commencé les confrontations avec la nomenklatura du PC de la République Soviétique Socialiste Moldave (RSSM).

Ensuite, le 20 mai 1989, le Groupe d'initiative convoque le Congrès de constitution du Mouvement Démocratique¹² et sur sa base il décide la création du Front Populaire de Moldova¹³ (FPM).

Le 10 novembre 1989 Simion Grossu se démet et à la tête du PC moldave est nommé Petru Lucinschi, un proche de Gorbatchev, à la demande d'ailleurs de certains responsables du Front Populaire.¹⁴

Dans ce contexte, le 25 février 1990 ont eu lieu les élections dans le dernier Soviet Suprême de RSSM. Ces élections ont été d'une remarquable importance grâce au fait qu'elles ont cassé le monopole du PC en Moldova et ont ouvert la voie au pluralisme, même si alors il n'était pas encore officiellement reconnu. À l'époque, le FPM était la seule formation qui s'est confronté avec le PC dans les élections; ainsi il a obtenu 130 mandats des députés sur 380 lieux, un vrai succès dans les conditions évoquées. Les candidats du Front Populaire étaient très divers, allant des anti-soviétiques aux activistes pro-roumains et unionistes, en passant par des communistes réformateurs comme Mircea Snegur, membre de politburo (bureau politique du PC moldave).¹⁵

¹⁰ À la différence de ce qui s'est passé en Europe de l'Est, à l'origine des changements en URSS était une volonté de réformer le système socialiste et non de rompre avec lui. Voir Gazier, Anne, «Le bouleversement des institutions et de la vie politique», dans: Colas, Dominique (dir.), *L'Europe post-communiste*, Collection Premier Cycle, PUF, Paris, 2002, p. 133.

¹¹ Au début ce groupe d'initiative réunissait hors les Moldaves des représentants des minorités nationales: Russes, Ukrainiens, Juifs, Gagaouzes. Mais, petit à petit, dès janvier 1989, les discussions sur la loi de la langue et le retour à la graphie latine ont dispersé ces forces en imprégnant un caractère national à ce mouvement. En conséquence la plupart de la population russophone s'est groupée autour les leaders de l'Interfront, organisation qui a obtenu dès sa naissance un statut semi-officiel, et qui a été créée auprès du journal «Sovetskaia Moldavia» (rus.) [La Moldavie Soviétique]; voir Hadârcă, Ion, *Arena cu iluzii* [L'arène des illusions], Garuda-art, Chisinau, 2000, p. 61.

¹² À ce mouvement participaient des délégués des 30 rayons et villes, des délégués du Mouvement écologiste «Acțiunea verde» [l'Action verte] (Ave), du Cénacle littéraire-musical et social-politique «Alexie Matéevici», la Ligue démocratique des étudiants de Moldova, la Société des historiens de Moldova, la Société culturelle «Moldova» de Moscou.

¹³ La création du Front Populaire de Moldova a été d'inspiration balte; cependant il était beaucoup moins catégorique dans ses revendications et bien plus prudent dans ses actions; voir l'interview réalisée par Arunas Ionusas avec Ion Hadârcă (cofondateur et premier président du FPM) dans «Gimtasias Krastas» (lit.) [Pays natal], n°16, Wilneaus, 1990, dans Hadârcă, Ion, *op. cit.*, pp. 64-68.

¹⁴ Ruzé, Alain, «De la Moldavie à la Moldova», Notes et études documentaires n°5083-84, *Les Pays de la CEI*; édition 1998; pp. 73-89.

¹⁵ Parmentier, Florent, *La Moldavie à la croisée des chemins*, collection Universitoo, editoo.com, Paris, 2003, p.31.

C'est exactement ce législatif qui a apporté les plus importantes modifications dans la législation moldave de cette période de transition.¹⁶

1. L'introduction de la fonction de Président de la R.S.S. Moldova

Le 3 septembre 1990 le Parlement moldave a voté la Loi relative à l'institution de la fonction de Président de la République de Moldova¹⁷. Cette loi introduisait un nouveau chapitre 12¹ «Le Président de RSSM» dans la Constitution. Les nouvelles prescriptions étaient consacrées à l'institution et aux incompatibilités de la fonction (art.113¹ - 113³), aux attributions du Président (art.113⁶), aux documents émis par le chef d'État (art.113⁷), aux cas de sa démission (art.113⁸) et de la vacance de la fonction présidentielle (art.113¹⁰).

La loi de 1990 instituait des élections universelles et le quinquennat pour la fonction présidentielle, l'incompatibilité avec la fonction de député, l'institution d'un Conseil présidentiel qui était chargé avec «*l'élaboration des mesures pour la réalisation des principales directions de la politique interne et externe de la R.S.S.Moldova, pour assurer la sécurité de la république*» (art.113⁵ (1)). Les membres du Conseil présidentiel étaient désignés par le Président, et le Premier ministre en devait être membre (art.113⁵ (2)).

D'après l'article 113⁴ de la même loi le Président de la RSSM avait les attributions suivantes: 1) être le garant de l'égalité en droits et de la liberté des citoyens de la RSSM, du respect de la Constitution de RSSM; 2) prendre les mesures nécessaires pour la défense de la souveraineté de RSSM et de l'intégrité territoriale de la république; 3) représenter le pays dans le cadre de la république et dans les relations internationales; 4) assurer l'interaction des organes centraux du pouvoir d'État et de l'administration d'État; 5) présenter au Soviet Suprême des rapports annuels relatifs à la situation de la république, informer le Soviet Suprême sur les plus importants problèmes de la politique interne et externe de la république; 6) présenter au Soviet Suprême, pour confirmation, les candidatures pour les postes du Premier ministre, du président de l'Instance Suprême de Justice, du Procureur, du Premier-arbitre d'État, présenter au Soviet Suprême de la République des propositions relatives à la démission des personnes officielles mentionnées, à l'exception du président de l'Instance Suprême; 7) lever devant le Soviet Suprême le problème de la démission ou d'acceptation de la démission du Gouvernement, en accord commun avec le Premier ministre, libérer ou nommer en fonction les membres du Gouvernement, en suivant que ceux-ci soient présentés pour confirmation au Soviet Suprême; 8) signer les lois de la RSSM, étant en droit, au cas où il avait des objections relatives à une loi de l'envoyer, en terme d'au plus deux semaines, pour réexamen, au Soviet Suprême pour sa discussion et son vote répété. Dans le cas où le Soviet Suprême maintenait la décision adoptée antérieurement, à une majorité de deux tiers de votes de tous les députés, le Président devait signer la loi; 9) pouvoir suspendre l'action des décisions et des dispositions du Gouvernement; 10) porter des négociations et signer les traités internationaux de la RSSM, recevoir les lettres de créance et les lettres de rappel des représentants diplomatiques des États étrangers accrédités auprès de lui, nommer et rappeler les représentants diplomatiques de la RSSM à l'étranger et auprès des organisations internationales; 11) conférer des distinctions d'État; 12) solutionner les problèmes relatifs à la

¹⁶ Parmi les lois de révision de la Constitution de 1978, puisque c'était la loi fondamentale en vigueur à cette date, il faut mentionner: la loi qui a introduit le drapeau en trois couleurs (Loi n°5-XII/27.04.1990), la loi qui légiférait le pluralisme politique (Loi n° 10-XII/10.05.1990), la loi qui introduisait la suprématie de la loi moldave sur celle unionale (Loi n° 194-XII/26.07.1990), la loi qui a changé le nom de la République Soviétique Socialiste Moldova en République de Moldova (abrégé – Moldova) (Loi n°589-XII/23.05.1991), par la même loi a été substitué le titre de Soviet Suprême par le titre: Parlement.

¹⁷ La Loi relative à l'institution de la fonction de Président de la RSSM et à l'introduction des modifications et des additions dans la Constitution RSSM, *Vestile du Soviet Suprême du Gouvernement de la RSSM* n° 9 (septembre) 1990. Pos. 231.

citoyenneté de RSSM et à l'octroie d'asile, accorder la grâce et amnistier les citoyens condamnés par les instances de justice de la RSSM; 13) établir les mesures nécessaires pour l'assurance de la sécurité de l'État et de l'ordre public sur le territoire de la RSSM, décréter, en cas de nécessité, l'état de guerre et l'état exceptionnel, ainsi que le régime de direction présidentielle provisoire dans unes des localités de la république dans l'intérêt de défense de la souveraineté du pays et de la sécurité des citoyens; 14) suspendre l'activité des Soviets locaux ou les dissoudre dans les cas prévus par la législation.

L'introduction dans la Loi Suprême d'un nouveau chapitre qui tenait à l'institution de la fonction de chef d'État a entraîné naturellement une série de modifications législatives relatives aux autres institutions. Ces modifications étaient liées surtout aux relations entre les pouvoirs publics. Ainsi en ce qui concernait les attributions exclusives du Soviet Suprême, désormais il nommait le Premier ministre à la proposition du Président de la république (art.97, p.9) et il abrogeait, entre autres, les décrets du Président (art.97, p.27). En ce qui concernait le droit d'initiative législative le chef d'État en fut doté à côté des autres autorités étatiques (art.102). Le Soviet Suprême de la RSSM avait le droit d'adresser au Président du pays durant ses sessions des interpellations auxquelles ce dernier était obligé de répondre soit oralement, soit par écrit dans le cadre de la session en question dans le délai d'au plus trois jours. Pour ce qui tenait à la collaboration avec le Comité pour la surveillance constitutionnelle de la RSSM le Président pouvait le charger à présenter des avis relatifs au respect des prévisions constitutionnelles dans les projets de lois de la république (un contrôle antérieur de la constitutionnalité des lois) et dans les autres actes soumis à l'examen du Soviet Suprême (art.111, p.1)). Le Président pouvait également être l'initiateur d'un contrôle ultérieur de la constitutionnalité des lois adoptées par le Soviet Suprême (art.111, p.2), du contrôle de constitutionnalité des arrêtés et des dispositions du Gouvernement de la république, des arrêtés des Soviets de rayons et des villes de députés du peuple, des traités et des autres arrangements internationaux de la RSSM (art.111, p.3). En ce qui concernait les obligations du Gouvernement il devait présenter au moins une fois par an des rapports devant le Soviet Suprême et informer régulièrement le Président moldave sur son activité. Le chef de l'État pouvait être le promoteur du vote négatif donné par le Soviet Suprême à «la question de confiance» posée par le Gouvernement. Le Soviet Suprême d'ailleurs pouvait exercer ce droit par sa propre initiative. En tout cas, ce vote négatif attirait la démission du Gouvernement (art.118, al.3).

La même loi prévoyait que le premier Président de la RSSM soit élu pour un terme de cinq ans par le Soviet Suprême à la majorité simple des votes de tous les députés de RSSM. Les candidats au poste de Président de la république devaient être proposés, pour ces élections, par au moins un tiers du nombre des députés.

Construite de telle sorte la présidence du pays était une institution bien forte, avec des prérogatives importantes et une légitimité assurée par l'élection populaire.

2. La fonction de Président de la République de Moldova d'après la Constitution de 1994

L'adoption de la nouvelle Constitution par le Parlement de la République de Moldova le 29 juillet 1994 (en vigueur depuis le 27 août 1994) fut la suite naturelle des événements liés à la construction d'un État démocratique.

La nouvelle Loi fondamentale prévoyait un exécutif bicéphale: d'une part un Président de République élu au suffrage universel et d'autre part un Premier ministre en tête du Gouvernement (art.101(1)) responsable devant le Parlement (art.104-106/1).

Le cinquième chapitre de la nouvelle Constitution moldave consacré entièrement au Président de la République de Moldova vient renforcer l'institution présidentielle. Les normes constitutionnelles sont plus claires et plus complètes que celles de la loi qui a institué la fonction présidentielle en 1990. Ainsi dès le premier article consacré au Président de la République la

Constitution le déclare chef de l'État (art.77(1)). Ensuite le même article stipule qu'il «représente l'État et est le garant de la souveraineté, de l'indépendance nationale, de l'unité et de l'intégrité territoriale du pays.».

Pour la modalité d'élection du Président moldave le texte constitutionnel prévoyait le vote universel, égal, direct, secret et librement exprimé. En revanche le mandat est réduit à quatre ans (art.80) et le législateur ajoute que le nombre des mandats pour la même personne est réduit à deux (art.78(5)).

Pour ce qui tenait aux incompatibilités et aux immunités l'article 81 disposait l'incompatibilité avec toute autre fonction rétribuée et la jouissance de l'immunité en précisant qu'il n'est pas responsable juridiquement pour ses opinions exprimées en exercice de son mandat.

Pour la nomination du Gouvernement l'art. 82 de la nouvelle Constitution prévoyait: «(1) *Après la consultation de la majorité parlementaire, le Président de la République de Moldova désigne un candidat pour la fonction de Premier ministre et nome le Gouvernement sur la base du vote de confiance accordé par le Parlement.* (2) *En cas de remaniement gouvernemental ou de vacance du poste, le Président révoque et nome, à la proposition du Premier ministre, uns des membres du Gouvernement.*»

En analysant les attributions conférées au chef de l'État d'après la Constitution il faut souligner que certaines de ces attributions sont exercées par le Président directement sans *contreseing* de la part du Premier ministre ou d'un autre ministre et d'autres attributions sont conditionnées justement par cette signature. Alors, dans la première catégorie des pouvoirs auxquels le gouvernement n'est pas associé et à l'utilisation desquels il ne peut pas s'opposer il faut inclure: l'assistance aux séances du Gouvernement en les présidant (art. 82); le droit d'adresser des messages au Parlement (art. 84); la nomination de deux des six juges à la Cour Constitutionnelle (art.136(2)); la saisine de la Cour Constitutionnelle.

Dans la catégorie des prérogatives qui nécessitent pour leur validité la signature du Premier ministre (cf. art. 94(2)) il faut citer les attributions dans le domaine de la politique externe (art.86) et les attributions dans le domaine de la défense (art.87).

Dans son article 88 la Constitution moldave énumère d'autres attributions du chef d'État sans «fermer la porte» aux ajouts établis par d'autres lois. Ainsi le Président de la République de Moldova: a) confère des décorations et titres d'honneur; b) accorde des degrés militaires suprêmes prévus par la loi; c) solutionne les problèmes de la citoyenneté de la République de Moldova; d) nomme dans des fonctions publiques, dans les conditions prévues par la loi; e) accorde la grâce individuelle; f) peut demander au peuple d'exprimer, par le référendum, sa volonté sur les problèmes d'intérêt national; g) accorde des rangs diplomatiques; h) confère des degrés supérieurs de classification aux engagés de la procureure, des instances de justice et aux autres catégories de fonctionnaires, dans les conditions de la loi; j) suspend les actes du Gouvernement, qui contreviennent à la législation, jusqu'à l'adoption de la décision définitive de la Cour Constitutionnelle; j) exerce d'autres attributions prévues par la loi.

On peut observer que la nouvelle Constitution moldave nous offre un Président plus fort par rapport à la loi d'institution de la fonction présidentielle avec des prérogatives mieux définies.

II. La procédure électorale aux présidentielles avant la réforme

Comme nous avons déjà mentionné, dès l'institution de la fonction présidentielle la loi prévoyait de élections universelles, directes pour le chef d'État. Théoriquement, on peut trouver la motivation pour ce choix dans la volonté de construire un système des pouvoirs étatiques basé sur la capacité d'influence réciproque des principales autorités pour éviter une possible hégémonie nocive à la nouvelle démocratie. À défaut d'une expérience dans le domaine d'association démocratique des institutions étatiques, les élites de l'époque ont emprunté un modèle qu'elles ont considéré plus adaptable à la réalité politique du pays. Ils ont préféré le

modèle français de la V^{ème} République avec des élections universelles pour le chef d'État nouvellement institué. La raison d'un tel choix réside plutôt dans la nécessité de conférer une légitimité et en même temps un support populaire à l'institution présidentielle en la renforçant. Dans ce contexte il sera important de rappeler que l'institution des élections parlementaires à la représentation proportionnelle était destinée à donner la possibilité aux acteurs politiques en hausse de conquérir plus de pouvoir par rapport aux nostalgiques du PC. L'enthousiasme pour la démocratie qui régnait dans la société moldave au début des années '90 put assurer cette hausse. Après, le même système proportionnel a protégé les nouveaux partis contre la prépondérance des communistes réapparus sur la scène politique vers les élections de 1998; majoritaires après ces élections, ils ont été bannis en opposition par la coalition postélectorale dans l'Alliance pour la Démocratie et la Réforme (ADR) des autres partis arrivés dans le Parlement. La fragilisation de l'ADR, et la coalition de certains partis de cette alliance avec les communistes ont permis en 2000 la révision constitutionnelle qui apporta le régime parlementaire.

1. La législation électorale

Les deux élections présidentielles qui ont eu lieu avant l'adoption du code électoral en 1997 ont été réglementées chaque fois par une autre loi spéciale. Ainsi pour les élections de 1991 – la Loi n° 720-XII/18.09.1991 (L720-XII/91); pour les élections de 1996 – la Loi n° 833-XIII/16.05.1996 (L833-XIII/96) et ensuite le titre IV relatif aux élections présidentielles du Code électoral n° 1381-XIII/21.11.1997 (c/97), qui en fait n'a jamais été appliqué à cause des modifications intervenues par la révision constitutionnelle de 2000 puisque les élections présidentielles suivantes ont eu lieu en 2001.

En comparant les deux lois adoptées jusqu'en 1997 et le Code électoral on peut observer que les prévisions n'ont pas souffert de modifications consistantes d'une loi à l'autre. Alors, en ce qui concerne les principes généraux, le législateur moldave prévoyait que le Président de la République de Moldova soit élu par un vote universel, égal, direct, libre et secret. Le terme du mandat de 5 ans prévu en 1991 a été modifié par l'adoption de la nouvelle Constitution en 1994 (C/94) désormais étant de 4 ans. L'âge du candidat devait s'encadrer en 1991 entre 35 et 60 ans, dès 1996 la limite supérieure étant abrogée; la condition de résidence permanente d'au moins 10 ans sur le territoire de la république reste toujours valable. Le nombre des mandats fut limité à deux, qui pouvaient être consécutifs (art.1(3), L720-XII/91; art.78(5), C/94).

Toutes les trois lois ont prévu l'âge de 18 ans pour le droit d'élection du Président de la République de Moldova (art. 2(1), L720-XII/91; art. 2(1), L833-XIII/96; art.11, c/97).

Pour ce qui tient aux principes de déroulement des élections la loi de '91 prévoyait la participation bénévole et directe des citoyens à la campagne électorale et aux élections du Président, chacun ayant un seul vote, et interdisait l'influence par des méthodes illégales et le contrôle sur l'expression de leur volonté (art. 3, L720-XII/91). La loi de '96 vient compléter les prévisions antérieures avec les principes suivants: les citoyens moldaves doivent bénéficier des droits électoraux en leur plénitude sans différence de race, nationalité, origine ethnique, langue, sexe, origine, appartenance politique, fortune ou origine sociale, toute limitation d'après ces critères étant interdite (art. 2(2), L833-XIII/96). Elle limite la participation au vote des citoyens aliénés et débiles mentaux déclarés incapables par l'instance, de ceux condamnés à la privation de liberté par décision définitive de justice et même de ceux en arrêt, comme mesure de répression pénale (art.2(3), L833-XIII/96). Toutes ces prévisions sont reprises par le législateur dans le Code électoral en 1997.

Ensuite, les deux lois prévoyaient les conditions de la publicité durant la préparation et le déroulement des élections (art.4, L720-XII/91; art. 3, L833-XIII/96), l'assurance matérielle du déroulement des élections (art. 5 L720-XII/91; art. 5, L833-XIII/96), la responsabilité pour les transgressions liées aux élections (art.6 L720-XII/91; art. 6, L833-XIII/96). Toutes ces précisions sont comprises dans le Code électoral également.

Pour ce qui tient à l'organisation et à la réalisation des élections pour la fonction de Président de la République la loi de '91 prescrivait qu'elles devaient être fixées par le Parlement moldave trois mois avant l'expiration du mandat du Président; la loi suivante est plus précise, stipulant comme date d'élections le troisième dimanche du mois de novembre de l'année précédant l'année quand expire le mandat du Président en fonction; puis la même loi régleme d'autres situations, quand le Président n'est pas élu dès le premier tour de scrutin (art. 7, L833-XIII/96). Ultérieurement le code électoral donne plus de détails en ce sens (art.109, c/97).

À la différence de la loi de '96 qui a inclu les dispositions relatives aux commissions électorales dans le titre II relatif à l'organisation et au déroulement des élections pour la fonction du Président de la République, celle de '91 avait réservé un titre spécial aux commissions électorales. Ce titre III de la loi n°720-XII/91 contenait des dispositions relatives à la Commission Electorale Centrale (CEC), aux commissions territoriales, aux commissions de secteurs, à l'organisation de l'activité de toutes ces commissions, des dispositions relatives au support accordé aux commissions pour le déroulement des élections, aux listes des électeurs et la modalité de leur constitution, au bulletin de vote, à l'organisation du vote et au déroulement du vote (art. 14-23, L720-XII/91).

Tandis que la loi n° 720-XII/91 prévoyait que la CEC fût formée par le Parlement de la République de Moldova, au plus tard 60 jours avant la journée des élections, comprenant: *«le président, le vice-président, des secrétaires et 16 membres»*, la loi ultérieure vient avec des précisions plus détaillées sur la constitution de la CEC: *«elle est constituée par le Parlement, au plus tard 90 jours avant la journée des élections ayant la composition suivante: a) 3 membres de la Cour Suprême de Justice; b) 3 procureurs de la Procuration Générale; c) 3 représentants du Conseil Supérieur de la Magistrature; d) un représentant ayant droit de vote consultatif de la part du chaque candidat à la fonction du Président de la République de Moldova»*. Enfin les prévisions du code électoral concernant la composition de la CEC sont plus démocratiques. Dans son article 16 il stipule que *«La composition de la CEC, comptant 9 membres est confirmée par la décision du Parlement. Le Parlement, le Président de la République de Moldova et le Conseil Supérieur de la Magistrature désignent chacun 3 membres»*. Désormais le mandat des membres de la CEC est de 6 ans¹⁸, le nombre des mandats possibles est de deux, consécutifs. La première section du deuxième titre du code électoral est consacrée entièrement à la CEC (art. 16- 26).

Pour ce qui tient aux candidats proposés pour les élections présidentielles, la loi de '91 prévoyait que la promotion des prétendants à la qualité de candidat commence 60¹⁹ jours et finisse 30 jours avant les élections. Les promoteurs peuvent être: *«les partis et les autres organisations sociales politiques, (...), les assemblées des citoyens à leur lieu de résidence où participent au moins 300 personnes ayant le droit d'élire»* (art. 8(2), L720-XII/91). Le nombre des candidats proposés par chacun de ces sujets est d'un seul et les prétendants peuvent être enregistrés s'ils sont soutenus par au moins 25 milles citoyens au droit de vote (art. 8(3-5), L720-XII/91).

À ce sujet la loi de '96 était plus complète en prévoyant dans son article 19 (2) que le droit de proposer des candidats à la fonction de Président de la République de Moldova appartient: a) aux partis et aux autres organisations sociales-politiques qui devaient présenter les signatures d'au moins 20 milles électeurs, d'au moins 1/3 des rayons et municipales; b) aux blocs électoraux enregistrés par la CEC 15 jours après de la date de leur constitution, devant présenter le même nombre de signatures dans les mêmes conditions; c) aux citoyens de la Républiques de Moldova présentant des signatures dans les mêmes conditions.

Enfin le code électoral prévoyait le droit de désigner des candidats aux élections présidentielles, comme d'ailleurs à celles parlementaires, aux mêmes sujets que la loi de '96 et dans les mêmes conditions (art.41, c/97).

¹⁸ Terme réduit à 5 ans en 2005.

¹⁹ D'après la loi n°833-XIII/96 ce terme était de 90 jours.

Par ailleurs les lois électorales présidentielles tout comme le code électoral prévoyaient des réglementations pour les personnes de confiance du candidat aux présidentielles (art. 12, L720-XII/91; art. 22, L833-XIII/96; art.45, c/97), des garanties pour l'activité des candidats électoraux (art. 10, L720-XII/91; art. 23, L833-XIII/96; art. 46, c/97), et des règles relatives aux programmes électoraux (art. 11 L720-XII/91).

En ce qui concerne le vote et la totalisation des résultats pour les élections présidentielles la législation électorale prévoyait le temps (entre 8H et 20H, art. 22, L720-XII/91; entre 7H et 21H, art. 26, L833-XIII/96; art. 50, c/97) et le lieu, annoncé 10 jours au plus tard avant le jour de vote. Ensuite les lois évoquées réglementent les conditions de déroulement du vote et des opérations de totalisation des résultats (art. 22-26, L720-XII/91; art. 27-31, L833-XIII/96; art. 51-60, c/97).

Dans le cas où le chef de l'État n'était pas élu au premier tour de scrutin par plus de la moitié des électeurs qui ont participé au vote, la législation moldave prévoyait un deuxième tour de scrutin après 2 semaines (art. 27-28, L720-XII/91; art. 33, L833-XIII/96; art. 109, c/97).

2. L'analyse du parcours des élections présidentielles

Dès l'institution de la fonction de Président de la République Moldova, c'est Mircea Snegur, alors Président du Soviet Suprême de RSSM²⁰, qui a été le premier à l'occuper. Par la décision du Soviet Suprême moldave²¹ Mircea Snegur fut élu à la Présidence jusqu'à l'adoption d'une loi sur les élections présidentielles et l'organisation des élections universelles, directes²².

Sur la base de la Constitution de la République de Moldova²³ et en conformité avec la loi sur les élections du Président de Moldova, entre le 9 octobre et le 8 décembre 1991, dans la République a eu lieu la campagne électorale pour les élections du chef d'État. Au début pour cette fonction ont été proposés trois candidats: Grigore Eremei, Gheorghe Malarciuc, Mircea Snegur. Mais les premiers deux candidats ont abandonné la course, M. Snegur restant le seul à être élu.

Le Communiqué de la CEC pour les élections du Président de la République de Moldova²⁴ a souligné que le 8 décembre 1991 le processus de vote a été surveillé par la CEC, par les personnes de confiance du candidat, par des observateurs des républiques de l'ex URSS et d'autres États étrangers, par les représentants de différents mass médias.

On a signalé durant la campagne électorale des transgressions dans quelques rayons et ville de Transnistrie et du sud de la république, à population prépondérante Gagauze. À cause des actions destructives des leaders séparatistes, les conditions n'ont pas été créées dans toutes les localités pour que les citoyens aient pu participer au vote.

Avec un pourcentage de 98,18% Mircea Snegur fut élu dans la fonction de Président de la République de Moldova pour un terme de 5 ans.

En 1996 le mandat du Président Snegur ayant arrivé au terme, de nouvelles élections ont été organisées sur la base de la loi n° 833-XIII, élaborée justement en ce but et évoquée antérieurement par nous. Les nouvelles élections ont été fixées par la décision du Parlement²⁵

²⁰ Le 4 septembre 1990 à la présidence du Soviet Suprême fut élu Constantin Mosanu, Décision du Soviet Suprême de la RSSM relative à l'élection du Président du Soviet Suprême de la RSSM n°256-XII/04.09.1990.

²¹ L'Arrêté du Soviet Suprême de R.S.S.Moldova relatif à l'élection du Président de la R.S.S.Moldova n° 251-XII/ 03.09.1990.

²² Cf. art. 113² de la Constitution de 1978 révisée (L250-XII/1990).

²³ Le nom de R.S.S.Moldova a été changé avec le nom de République de Moldova (en forme abrégée Moldova) le 23 mai 1991 (Loi n° 589-XII/1991).

²⁴ *Faalia* [La flamme], 13 décembre 1991.

²⁵ Arrêté n° 894-XIII/26.06.1996.

pour la date de 17 novembre 1996 pour le premier tour de scrutin, et la date de 1 décembre de la même année pour le deuxième tour.

Cette fois dans la course électorale se sont inscrits 9 candidats dont 5 indépendants: Petru Lucinschi, Marina Livitchi, Anatol Plugaru, Iulia Gorea-Costin, Veronica Abramciuc, et: Mircea Snegur (PRCM)²⁶; Vladimir Voronin (PCRM)²⁷ Andrei Sangheli (PDAM)²⁸, Valeriu Matei (PFD)²⁹.

Après le premier tour de scrutin dans la course électorale sont restés Mircea Snegur avec 38,8% et Petru Lucinschi avec 27,7% des votes exprimés. Même si Snegur est arrivé dans le deuxième tour avec plus de voix, c'est Lucinschi qui a gagné les élections de 1996, avec 54,0% des votes contre 46,0% de l'autre candidat.

Elections présidentielles 1991 – 1996

1991	Nombre total	%
Votants enregistrés	2.368.287	-
Votes exprimés	1.988.384	84,0
Votes invalides	791	0,0
Votes valides	1.987.593	83,9
Mircea Snegur (Indépendant)	1.952.142	98,2
Votes contre	35.451	1,8
1996 – premier tour	Nombre total	%
Votants enregistrés	2.399.156	-
Votes exprimés	1.634.661	68,1
Votes invalides	76.801	4,7
Votes valides	1.557.860	95,3
Mircea Snegur (PRCM)	603.652	38,8
Petru Lucinschi (Indépendent)	430.836	27,7
Vladimir Voronin (PCRM)	159.393	10,2
Andrei Sangheli (PDAM)	147.555	9,5
Valeriu Matei (PFD)	138.605	8,9
Marina Livitchi (Indépendent)	33.115	2,1
Anatol Plugaru (Indépendent)	28.159	1,8
Iulia Gorea-Costin (Indépendent)	9.926	0,6
Veronica Abramciuc (Indépendent)	6.619	0,4
1996 – deuxième tour	Nombre total	%
Votants enregistrés	2.441.074	-
Votes exprimés	1.748.139	71,6
Votes invalides	45.375	2,6
Votes valides	1.702.764	97,4
Petru Lucinschi (Indépendent)	919.831	54,0
Mircea Snegur (PRCM)	782.933	46,0

Sources: les données de la Commission Electorale Centrale sur www.cec.md

²⁶ Le Parti de la Renaissance et de la Conciliation de Moldova.

²⁷ Le Parti des Communistes de la République de Moldova.

²⁸ Le Parti Démocrate Agraire de Moldova.

²⁹ Le Parti des Forces Démocratiques.

III. La réforme du 5 juillet 2000

Pour mieux comprendre les causes de la réforme constitutionnelle de 2000 il sera intéressant d'évoquer la situation politique de Moldova durant les 10 années après la déclaration de souveraineté de la RSSM.

Suite à de nombreux problèmes politiques et économiques, qui avaient leurs racines dans le système communiste soviétique, l'éclatement de l'URSS fut inévitable. Sur le tombeau de l'ex-URSS 15 républiques sont apparues, qui une par une ont déclaré leur indépendance.

Les dernières élections au Soviet Suprême évoquées par nous précédemment, ont abouti à la constitution d'un législatif dont presque un tiers des sièges étaient occupés par des députés du Front Populaire de Moldova (FPM), le promoteur des réformes, dont les membres étaient remarquablement différents: des anti-soviétiques, des unionistes, des communistes réformateurs.

Le 17 avril 1990, lors de la première session du Parlement, le FPM empêcha Petru Lucinschi – considéré comme trop lié à Moscou – d'être élu comme Président du Soviet Suprême et élit de justesse, par un vote secret, un apparatchik communiste du secteur de l'agriculture, Mircea Snegur. Le Parlement moldave déclare sa souveraineté le 23 juin 1990; en réaction, peu après, deux républiques séparatistes sont créées³⁰: le 19 août la RSS de Gagaouzie et le 2 septembre la RSS de Transnistrie.

La déclaration de souveraineté proclama la priorité de la législation républicaine sur celle unionale, elle institua la citoyenneté républicaine, réaffirma le pluralisme politique³¹, proclama les principes de la séparation des pouvoirs et de l'État de droit comme fondements du fonctionnement du pays, enfin elle servit comme base pour l'élaboration d'une nouvelle constitution.

À l'élection par le Soviet Suprême de Mircea Snegur comme Président de la République il nomme Mircea Druc, un unioniste convaincu et membre de FPM, Premier ministre. Une partie roumanophone de la population moldave espérait alors que, comme en 1918, Moldavie allait rejoindre la Roumanie. Mais, celle-ci, présidée par le gorbatchévien Ion Iliescu depuis la chute de Ceausescu, menait une politique étrangère prudente compte tenu des circonstances géopolitiques (réunification de l'Allemagne, irrédentisme hongrois pour annexer à nouveau, tout ou une partie de la Transylvanie, implosion de la Yougoslavie qui s'annonçait, etc.)³². Alors Bucarest fut la première capitale à reconnaître l'indépendance de Moldova.

Les dissensions fréquentes entre le Président de la République, Mircea Snegur et le Premier ministre unioniste, Mircea Druc, ont mené enfin à la démission du dernier le 22 mai 1991.

La Déclaration d'indépendance de la République de Moldova a été adoptée à Chisinau le 27 août 1991 peu de temps après l'échec du putsch en Russie³³.

³⁰ Dès lors existaient des forces qui menaçaient avec la désintégration de la république en cas de refus de signer le traité unional. L'option en faveur de l'URSS et l'intégrité de la Moldavie ont été placées par les dignitaires russes sur le même plan. La fin des conflits à l'est et au sud de la république était conditionnée par la signature de cet accord. Voir: Elena Zamura «Calea independenței este ascensiunea spre înălțimile spiritului» [La voie de l'indépendance est l'ascension vers les élévations de l'esprit], dans «*Molodeji Moldovi*» (rus.) [La jeunesse de la Moldavie], n°48-49 du 22 juin 1991.

³¹ Les modifications relatives au pluralisme politique ont été introduites dans la Constitution (1978) par la Loi n° 10-XII/10.05.1990.

³² Alain Ruzé, *op.cit.*, pp. 73-89.

³³ Le putsch russe a eu lieu le 19 août 1991. À propos des répercussions des ces événements en Moldavie voir: Ion Zubașcu «Dumnezeu există și este cu noi» [Dieu existe et il est avec nous], dans «*Flacăra Basarabiei*» [La flamme de la Bessarabie], n°8-9, 1991; Iulia Jbanova, «Liderul Frontului Popular își schimbă costumul» [Le leader du Front Populaire change son costume], dans «*Fakel*» (rus.) [La flamme], 27 septembre 1991, p. 2.

En interprétant la transition démocratique de Moldova indépendante William Crowthner³⁴ expose quatre caractéristiques comme legs de la période soviétique.

D'abord le caractère plus rural et agricole de l'économie, moins qualifiée et moins développée que la moyenne soviétique. La concentration de l'industrie à Tiraspol en Transnistrie, habitée majoritairement par les russophones, les positions subalternes des Moldaves.

Ensuite, la tension entre les communautés ethniques entraînée par leur division, à caractère non homogène, entre la campagne (majoritairement moldave) et la ville (fortement russophone). La concurrence entre les populations urbaines pour l'emploi et le logement, déterminée par l'exode rural récent des roumanophones, catalyseur des tensions inter-ethniques³⁵.

Après, le manque du modèle d'institutions démocratiques locales à la séparation de l'Union Soviétique. La vie politique pendant la période d'intégration dans la Grande Roumanie était dominée par Bucarest; outre cela les références de cette période ont été troublées par la propagande soviétique. Les mouvements démocratiques étaient vigoureusement étouffés jusqu'à la fin du régime.

Enfin l'identité nationale de la population moldave est elle-même en question. Les dizaines d'années de propagande et de politique soviétique destinées à différencier les Moldaves des Roumains ont abouti à l'échec de l'idée d'une réunification avec la Roumanie au début des années '90 et a mené au projet de construction d'un État nation³⁶ après l'indépendance.

La fin des années '80 a été marquée par un grand intérêt pour les Roumains. Cependant, cinquante ans de russification après la deuxième guerre mondiale et une centaine d'années de domination russe avant l'unification avec la Roumanie en 1918, ont laissé une empreinte très profonde sur l'identité des moldaves. En résultat le référendum consultatif de 6 mars 1994 a montré la carence de désir d'unification avec la Roumanie³⁷.

Outre les ressentiments de la population envers l'unification il faut souligner la promotion constante par les dirigeants moldaves de l'idée indépendantiste, conformément à leur propre intérêt de garder le pouvoir.

Le déclin du FPM a été déterminé par les désaccords grandissants entre ses membres hétérogènes. La conséquence naturelle fut l'émergence de nombreux partis politiques orientés en fonction des clivages dominants de la société moldave.

En évoquant les clivages divisant les moldaves, Florent Parmentier souligne les divisions entre: les roumanophones et les russophones; dans chacun de ces camps on trouvait des pro et des anti-réformistes, des pro et des anti-communistes, et, parmi les roumanophones, des partisans de l'indépendance et ceux de la réunification avec la Roumanie³⁸.

L'analyse du système des partis moldaves dévoile, à l'origine, l'existence de plusieurs familles politiques³⁹ dont: la famille «moldave», promoteurs de l'indépendantisme de l'État moldave (les agrariens, le parti social démocrate); la famille «unioniste», promoteurs de l'union

³⁴ William Crowthner. – «The politics of democratization in postcommunist Moldova». pp. 282-329, in Karen Dawisha, Bruce Parrott. – *Democratic changes and authoritarian reactions in Russia, Ukraine, Belarus, and Moldova*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, 386, cité par Florent Parmentier, *op.cit.*, pp. 31-32.

³⁵ La composition ethnique de la République se présente ainsi: 64,5 % Moldaves roumanophones, 13,8 % Ukrainiens, 13,0 % Russes, 3,5 % Gagaouzes, 2,0 % Bulgares, 3,2 % autres. D'après la Commission des relations externes du Parlement de la République de Moldova, *Republica Moldova*, Universitas, Chisinau, 1992, p. 6.

³⁶ Sur le sujet de la difficulté de la création d'un État-nation moldave voir Radvnyi, Jean, (dir.), *Les États postsoviétiques, identités en construction, transformations politiques, trajectoires économiques*, A. Colin, Paris, 2003.

³⁷ Alors 95 % des participants au référendum ont rejeté l'idée d'unification.

³⁸ Parmentier, Florent, *op.cit.*, p. 42.

³⁹ Voir, à ce sujet: Socor, Vladimir, «Moldova's political landscape: profiles of the parties», *RFE/RL Research Report*, 11 mars 1994, p. 6-14. Cité par Parmentier, Florent, *op. cit.*, p. 42.

avec la Roumanie; la famille des «groupes néolibéraux», liés aux milieux d'affaires, militant pour les réformes et la modernisation économique; enfin «l'ail gauche». Cette dernière famille, au début appuyée surtout par les russophones, à cause des graves problèmes surtout économiques, a trouvé ensuite soutien chez une assise de plus en plus large de la population moldave, devenue nostalgique de la période soviétique.

Les élections parlementaires de 1994 ont abouti à la formation d'un Parlement dominé par les agrariens. Dans la course électorale se sont inscrites 13 formations politiques, dont seulement quatre sont arrivées dans le Parlement.

Elections parlementaires en République de Moldova 1994, 1998

Année	1994		1998	
	Nombre total	%	Nombre total	%
Votants enregistrés	2.356.614	-	2.324.295	-
Votes exprimés	1.869.090	79,3	1.680.470	72,3
Votes invalides	93.713	5,0	57.483	3,4
Votes valables	1.775.377	95,0	1.622.987	96,6
PDAM	766.589	43,2	58.874	3,6
PSMUE	390.584	22,0		
BȚI	163.513	9,2		
AFPCD	133.606	7,5		
BSD	65.028	3,7		
AFM	50.243	2,8		
PDMM	49.210	2,8		
PR	41.980	2,4	8.844	0,5
PDM	23.368	1,3		
AVRTM	16.672	0,9		
PRM (1)	16.529	0,9		
PEM	7.025	0,4		
PNC	5.878	0,33		
PCRM			487.002	30,0
CDM			315.206	19,4
PMDP			294.691	18,2
PFD			143.428	8,8
ACF			53.338	3,3
AFD			36.344	2,2
PDSEM			31.663	2,0
PSDM			30.169	1,9
US			29.647	1,8
BSDS			21.282	1,3
PSRM			9.514	0,6
UCDM			8.342	0,5
PUMM			3.124	0,2

Indépendants 45.152 2,5 90.997 5,6

Source: les données de la CEC sur: www.cec.md

Les agrariens majoritaires dans le législatif de 1994 (43,18%), étaient souvent d'anciens membres de la nomenklatura agricole, et bénéficiaient d'un grand succès surtout dans les zones rurales du pays. Les autres composantes du Parlement étaient le Parti Socialiste et le Mouvement «Unitate-Edinstvo»⁴⁰ (22,0 %), bénéficiant surtout du support des russophones, et les partisans du rapprochement avec la Roumanie – l'Alliance du Front Populaire Chrétien Démocrate (7,53 %) et le Bloc des Paysans et des Intellectuels (9,21 %).

D'une part le programme de PDAM, soutenant le Président M. Snegur défendait le concept: «Un peuple, deux États», intégrant deux courants: le roumanisme culturel et le moldavinisme politique, d'autre part le nouveau Premier ministre A. Sangheli et le Président du Parlement Lucinschi⁴¹ étaient plutôt favorables au rapprochement avec la Russie et les structures de la Communauté des États Indépendants (CEI)⁴².

Durant 1995, la situation économique qui se dégradait continuellement a déterminé la détérioration du climat politique déjà tendu. La dispute «linguistique»⁴³ incite les rivalités entre Snegur et Lucinschi dans la lutte pour la présidence du pays; l'antagonisme entre ces deux finit quand Snegur quitte le PDAM et crée le Parti de la Renaissance et de la Conciliation de Moldova (PRCM), parti qui l'a soutenu dans les élections présidentielles de 1996.

En 1996 ce fut Lucinschi qui sortit vainqueur de la rivalité, en gagnant les présidentielles avec l'appui de la partie «russophone» de la population de Moldova et de Transnistrie. De manière prévisible, le nouveau Président fut le promoteur du renforcement des relations avec la Russie et la CEI.

Les élections parlementaires de 1998 ont amené une majorité communiste⁴⁴. Le législatif de 1998 comprenait quatre autres formations politiques: le Parti des Communistes de la République de Moldova (PCRM) (30,0%), la Convention Démocrate de Moldova (CDM) (19,4%), le Mouvement social-politique «Pour une Moldova Démocratique et Prospère» (PMDP) (18,2%) et le Parti des Forces Démocratiques de Moldova (PFD) (8,8%). Même si majoritaire, le parti des communistes a été jeté en opposition par la coalition des forces de centre-droite «Alliance pour la Démocratie et les Réformes» (ADR) dans le législatif, avec Ion Ciubuc réélu comme Premier ministre. En 1999 (12 mars – 21 décembre) est formé le deuxième Gouvernement ADR avec Ion Sturza comme Premier ministre, démis suite à la perte du support de la majorité parlementaire avec la départ du Parti Démocrate (PD) de PMDP. En décembre 1999 un nouveau Gouvernement est nommé avec Dumitru Braghis à sa tête, soutenu par les votes des députés de PCRM, PPCD, PD et surtout avec le support de Lucinschi.

1. Les initiatives de révision constitutionnelle du Président Lucinschi

⁴⁰ Unitate (roum.) – Edinstvo (rus.) [Unité].

⁴¹ Petru Lucinschi a été élu comme Président du Parlement moldave le 4 février 1993 dans la XII^{ème} législature et réélu le 29 mars 1994, dans la même fonction de la XIII^{ème} législature.

⁴² La CEI a été créée le 21 décembre 1991, par la déclaration d'Alma Ata en regroupant des États successeurs de l'URSS, à l'exception des pays baltes et de la Géorgie (qui les rejoint en 1993). Moldova y adhère en 1994, mais seulement aux structures économiques et commerciales, et non à celles politiques et militaires (cf. art. 11, C/94 la République de Moldova est un État neutre).

⁴³ Dans le centre de Chisinau ont été organisées des grèves, dont les revendications étaient liées à l'amendement de l'art.13 de la Constitution de 1994 qui appelle le roumain «moldave».

⁴⁴ En 1991 le Parti Communiste de Moldova a été déclaré hors la loi par décision parlementaire (Arrêté n°689-XII/23.08.1991). Il réapparaît après sous un autre nom – le Parti des Communistes de la République de Moldova (PCRM).

Les succès dans la réalisation des réformes institutionnelles et économiques, les échecs dans la solution du problème transnistrien⁴⁵, la déception grandissante de la population, due à un niveau de vie très abaissé, ont affecté les élections parlementaires de 1998 en instaurant une majorité communiste. Les dissensions constantes entre le Parlement et le Président étaient liées au désir assidu de Lucinschi d'agrandir les prérogatives présidentielles. En ce sens il fut l'initiateur de plusieurs projets de réforme constitutionnelle durant l'année 1999. Parallèlement le 25 mai 1999, la Commission de Venise⁴⁶ a été saisie de la question de la réforme constitutionnelle par le Parlement moldave qui venait avec un projet de révision constitutionnelle élaboré par 39 de ses députés.

Le 1^{er} juillet 1999, suite au référendum consultatif avec un résultat favorable à la modification éventuelle de la Constitution, le Président moldave signe un décret instituant une Commission nationale chargée d'élaborer un projet de loi pour modifier la Constitution de la République de Moldova (Commission constitutionnelle). Le projet final, visant à introduire le régime présidentiel dans la république, après plusieurs modifications recommandées par la Commission de Venise, a été soumis le 29 octobre 1999 pour un avis à cette même Commission.

Dans les commentaires généraux du rapport présenté par la Commission de Venise elle précise que: *«Le projet en question institue un régime présidentiel de manière plus claire que les textes précédents. Le Président est le chef du pouvoir exécutif, le Gouvernement étant une sorte de collaborateur du Président (Articles 82, 83); le Parlement ne peut pas être dissous (Article 85 étant exclu du texte de projet); le domaine des différents types de lois est établi et l'approbation de celles-ci appartient au Parlement (Article 72); les normes adoptées par le Gouvernement avec force de loi à l'intérieur du «domaine de la loi» doivent être autorisées par le Parlement. (...)»*⁴⁷.

La motivation donnée par la Commission constitutionnelle à la Commission de Venise était une réforme constitutionnelle qui avait comme but la transformation du régime politique de semi-présidentiel en présidentiel, conformément aux doléances du peuple favorables au renforcement des pouvoirs présidentiels, exprimées lors du référendum consultatif du 23 mai 1999.

Or, les observations de la Commission portaient sur le fait que *«par rapport au système présidentiel classique tel qu'il existe par exemple aux États Unis, le projet de la Commission constitutionnelle présente des différences substantielles: recours au référendum sur l'initiative du Président (Article 75); implication limitée du Parlement dans le domaine des traités et de la politique extérieure et dans la nomination de certains hauts fonctionnaires (Articles 66 et 88); engagement de la responsabilité politique du Gouvernement à l'initiative exclusive de celui-ci (voir point 18). De plus, la procédure d'engagement de la responsabilité du Gouvernement associée à l'approbation d'un projet de loi peut limiter considérablement le pouvoir législatif du Parlement (Article 106). Toutes ces différences montrent que le projet en cause instaure un régime présidentiel particulièrement fort.»*⁴⁸

⁴⁵ Le 8 mai 1997 le Président moldave signe avec la Fédération Russe le «Mémorandum sur les principes de la normalisation des relations entre la Moldova et la Transnistrie», d'après lequel la retraite définitive des troupes russes devrait être synchronisée avec la solution du différend transnistrien; en conséquence la Russie est devenue un arbitre permanent de la politique interne de la République de Moldova et un garant militaire, ayant une armée sur le territoire moldave.

⁴⁶ Commission Européenne pour la Démocratie par le Droit, *Deuxième rapport intérimaire sur la réforme constitutionnelle en République de Moldova adopté par la Commission lors de sa 43^{ème} réunion plénière*, Venise, 16 juin 2000, www.venice.coe.int

⁴⁷ Commission Européenne pour la Démocratie par le Droit (Commission de Venise), *Rapport intérimaire sur la réforme constitutionnelle en République de Moldova* établi par: Serhiy Holovaty, Georgio Malinverni, Vital Moreira, Kaarlo Tuori, Florence Benoit-Rohmer, Joan Vintro, adopté le 10 décembre 1999, www.venice.coe.int

⁴⁸ Ibidem.

En ce qui concerne le projet proposé par les 39 députés du Parlement moldave il visait à renforcer le pouvoir du Gouvernement. Les changements envisageaient les questions suivantes:

a) Le pouvoir du Gouvernement d'établir l'ordre de priorité des débats du Parlement pour l'examen de ses projets de loi ou d'autres projets de textes soumis au Parlement et qui revêtaient un intérêt pour lui, en plus il pourrait décider de demander l'examen de ces projets en vertu d'une procédure d'urgence (art.74, C/94);

b) Le Gouvernement pourrait engager sa responsabilité devant le Parlement sur présentation d'un programme politique, sur une déclaration de politique générale ou, surtout, sur des projets de loi déterminés, qui sont considérés comme adoptés, à moins que le Parlement n'adopte une motion de censure (art. 106/1, C/94);

c) La possibilité du Gouvernement de légiférer par voie d'ordonnances, sous condition d'obtention d'une délégation préalable de compétence législative (art. 106/2, C/94);

d) La nécessité pour le Parlement d'obtenir l'approbation du Gouvernement pour tout acte législatif impliquant une augmentation des dépenses ou une baisse des recettes budgétaires sans avoir obtenu l'approbation du Gouvernement.

À la différence du projet initié par le Président, le projet des parlementaires visait alors le renforcement du pouvoir exécutif par l'intermédiaire du Gouvernement dans le même système institutionnel de l'État et sans changer le régime politique du pays. Dans son rapport la Commission de Venise attirait l'attention sur le fait que la véritable menace pour une démocratie parlementaire serait la faiblesse de l'exécutif et l'instabilité gouvernementale. Les préoccupations des démocraties occidentales pour la «rationalisation du parlementarisme» étaient motivées justement par la nécessité d'assurer un équilibre entre le parlement souverain et le gouvernement fort⁴⁹.

Enfin la critique de la Commission de Venise concernait surtout le projet de la Commission constitutionnelle qui renforçait trop les prérogatives présidentielles en affaiblissant celles du Parlement, à la différence du projet des 39 parlementaires qui correspondait plus aux standards démocratiques.

D'ailleurs la Cour Constitutionnelle moldave étant saisie par deux parlementaires à la question d'interprétation de l'article 141 de la Constitution moldave concernant la possibilité d'initiation par le Président de la procédure de révision de la Constitution par un référendum a répondu que: «(...) le législatif constituant a prescrit la possibilité du Président de s'adresser aux électeurs seulement pour des problèmes majeurs, auxquels la nation pourrait se confronter à un moment donné, mais pas du tout lorsqu'il s'agit de l'approbation ou le rejet d'une loi de modification de la Constitution.»⁵⁰

Par la suite, prenant en considération les recommandations de la Commission de Venise, le Président Lucinschi organise une commission mixte composée de 6 membres, dont 3 parlementaires, chargée d'élaborer un projet unique de révision constitutionnelle. Même si cette commission mixte est arrivée au bout avec un texte qui constituait un compromis et fut signé par tous ses membres, les participants aux travaux n'ont pu se mettre d'accord sur deux questions importantes, notamment: le droit du Président de démettre le Premier ministre, que les parlementaires ont refusé catégoriquement d'octroyer au chef de l'État; et l'organisation du système électoral dont les parlementaires voulaient ajourner la modification.

Le fait que Lucinschi, sans attendre la fin des travaux de la commission mixte, continuait à élaborer des projets en les remettant à la Cour Constitutionnelle a déterminé le Président de cette Commission et le Secrétaire de la Commission de Venise de l'appeler à respecter le moratoire sur tous les travaux dans le domaine de la réforme constitutionnelle jusqu'à la décision de la Commission mixte.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ Décision de la Cour Constitutionnelle de la République de Moldova n°57/03.11.1999.

2. La mobilisation des parlementaires contre la présidentialisation de l'État

Les nombreuses tentatives du chef d'État de transformer le régime politique de la République de Moldova en renforçant les prérogatives présidentielles ont mené à la mobilisation du Parlement moldave contre la persévérance de Lucinschi. Le 22 juin 2000 le législatif moldave adopte la décision⁵¹ sur l'institution d'une commission spéciale pour l'examen des projets de loi relatifs à la révision de la Constitution. Le 5 juillet 2000 le Parlement de la république fait une déclaration sur la modification de la Constitution⁵² où il précise les motifs de la révision constitutionnelle: d'abord *«l'imperfection du système de gouvernement qui était caractérisé par des tensions fréquentes des relations entre les branches du pouvoir, le manque de collaboration qui influençait la situation politique de la société, la qualité du gouvernement et le niveau de vie de la population»*, ensuite *«la nécessité d'alignement du système politique moldave aux systèmes avancés des États occidentaux»*; enfin le changement intervenu dans la modalité d'élection du Président de la République, avait le but *«d'épargner la société du fait d'une campagne électorale exténuante et coûteuse en réorientant les sources financières vers la solution des problèmes sociaux, vers le payement des pensions et des salaires»*.

En réaction le Président P. Lucinschi venait avec une déclaration⁵³ où il demandait aux parlementaires de revenir sur leur décision en évoquant les résultats du référendum populaire consultatif du 23 mai 1999 quand la population s'est prononcée pour le renforcement des pouvoirs présidentiels. Néanmoins le chef de l'État n'ayant autre choix, s'est vu obliger de promulguer la Loi n° 1115-XIV du 5 juillet 2000 qui a institué le régime parlementaire dans la République de Moldova.

Concrètement les modifications de la Loi fondamentale sont:

- Dans l'art. 74 est introduit un nouvel alinéa (3): *«Les projets de loi présentés par le Gouvernement, ainsi que les propositions législatives des députés acceptés par celui-ci sont examinés par le Parlement dans la modalité et d'après les priorités établies par le Gouvernement, y compris en procédure d'urgence. Autres propositions législatives sont examinées dans la modalité établie»*.

- L'art. 78 a le contenu suivant: *«(1) Le Président de la République de Moldova est élu par le Parlement par vote secret. (2) Peut être élu comme Président de la République de Moldova le citoyen à droit de vote qui a 40 ans accomplis, a vécu ou vit de façon permanent sur le territoire de la République de Moldova pas moins de 10 ans et possède la langue d'État. (3) Est élu le candidat qui a obtenu le vote de trois cinquièmes du nombre des députés élus. Si aucun candidat n'a réuni le nombre nécessaire de votes, le deuxième tour de scrutin est organisé entre les premiers deux candidats établis dans l'ordre du nombre décroissant des votes obtenus dans le premier tour. (4) Si dans le deuxième tour aucun candidat ne réunira le nombre nécessaire de votes non plus, sont organisées des élections répétées. (5) Si après les élections répétées le Président de la République de Moldova n'est pas élu non plus le Président en exercice dissout le Parlement et établit la date des élections au nouveau Parlement. (6) La procédure d'élection du Président de la République de Moldova est établie par loi organique.»*

- Les articles 82 *«La nomination du Gouvernement»* et 83 *«La participation aux séances du Gouvernement. La consultation du Gouvernement»* sont exclus.

- Dans l'article 85, l'alinéa (4) aura le contenu suivant: *«Le Parlement ne peut être dissous pendant les derniers 6 mois du mandat du Président de la République de Moldova, à l'exception du cas prévu dans l'art. 78 (5), ni pendant l'état d'urgence, de siège ou de guerre.»*

⁵¹ Arrêté n°1075-XIV/22.06.2000, *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* n°77/04.07.2000, p. 11

⁵² *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* n°84-87/21.07.2000, p. 16.

⁵³ *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* n° 88-89/28.07.2000, pp. 5-6.

- L'article 89 stipule la *démission* au lieu de la *suspension de fonction* dans les mêmes conditions; en plus, le Président peut donner des explications à la *Cour Constitutionnelle* aussi outre le Parlement.
- Dans l'art. 90 est, introduit un nouveau alinéa (3): *«L'impossibilité d'exercice des attributions plus de 60 jours par le Président de la République de Moldova est confirmée par la Cour Constitutionnelle en terme de 30 jours dès la saisine.»*
- Dans l'art. 91 le texte *«suspendu de fonction»* est substitué avec le mot *«démis»*.
- Dans l'article 98 l'alinéa (1) aura le contenu suivant: *«Après la consultation des fractions parlementaires, le Président de la République de Moldova désigne un candidat pour la fonction de Premier ministre»*. En plus est introduit un nouvel alinéa (4): *«Sur la base du vote de confiance accordé par le Parlement, le Président de la République de Moldova nomme le Gouvernement»*, et un nouvel alinéa (6): *«En cas de remaniement gouvernemental ou de vacance de la fonction, le Président de la République de Moldova révoque et nomme, à la proposition du Premier ministre, certains des membres du Gouvernement»*.
- Dans l'art. 100 le mot *«démission»* est substitué par le mot *«révocation»*.
- Dans l'alinéa (1) de l'article 101 s'exclut *«Il [le Premier ministre] informe le Président de la République de Moldova dans les problèmes d'une importance majeure pour le pays»*. Dans l'alinéa (2) les mots *«du nouveau Gouvernement»* sont substitués par *«En cas d'impossibilité du Premier ministre d'exercer ses attributions ou dans le cas de décès de celui-ci, le Président de la République de Moldova désignera un autre membre du Gouvernement comme Premier ministre intérimaire jusqu'à la formation du nouveau Gouvernement.»*
- L'art. 102 prescrit que le Gouvernement adopte outre les arrêtés et les dispositions, des *ordonnances* qui *«sont émises dans les conditions de l'art.106⁵⁴»*.
- Dans le chapitre VII, à la fin, deux nouveaux articles sont introduits: 106/1 *«L'engagement de la responsabilité du Gouvernement»* et 106/2 *«La délégation législative»*.
- Dans l'art. 135 relatif aux attributions de la Cour Constitutionnelle la lettre (f) aura le contenu suivant: *«[Celle-ci] Constate les circonstances qui justifient la dissolution du Parlement, la démission du Président de la République de Moldova de l'intérim de la fonction de Président, ainsi que l'impossibilité du Président de la République de Moldova d'exercer ses attributions plus de 60 jours»*.
- Dans l'art.136 sur la *structure de la Cour Constitutionnelle* la prérogative du Président de la République de Moldova d'en nommer deux juges passe au Gouvernement.
- En ce qui concerne *l'initiative de révision de la Constitution* réglementée par l'art. 141, désormais le Président de la République de Moldova en est privé.

IV. Conclusions

En Moldova, comme d'ailleurs dans les autres États post communistes et ex-soviétiques, les acteurs de la transition ont cherché à créer un modèle institutionnel et politique qui permit de garantir leur capacité d'action politique quelle que soit l'évolution de la situation.

L'option pour le modèle semi-présidentiel fut stimulée par une vertu, que Slobodan Milacic nommait *«...ambivalence essentielle: à la fois parlementaire et présidentiel dans ses*

⁵⁴ Art. 106 *«L'expression de défiance»*.

potentialités systématiques, il pouvait servir alternativement ou simultanément des stratégies opposées, selon les contextes et les majorités parlementaires et présidentielles, concordantes et discordantes.»⁵⁵

Dès le début des années '90 la construction d'un système institutionnel et législatif propre au régime semi-présidentiel avec un chef d'État élu au suffrage universel et un Gouvernement responsable devant le Parlement était vouée à assurer l'équilibre entre les pouvoirs dans une société en pleine transition, en limitant les risques d'un dérapage vers un système autoritaire et pyramidal, compte tenu de l'expérience du passé, donnée par un système totalitaire.

Dans sa préface à l'ouvrage de François Frison-Roche, Michel Lesage écrit que «*Face au chaos des débuts de la transition, les présidents [des pays post communistes de l'Europe de l'est] ont plutôt été des décideurs à part entière lorsqu'il a fallu organiser la vie politique. Par la suite, ils sont – assez naturellement – devenus des régulateurs quand il est apparu que l'équilibre obtenu permettait son déroulement normal*»⁵⁶.

Au lieu de s'ériger régulateur de la vie politique, qualité attribuée par son rôle même dans un régime semi-présidentiel, le chef de l'État moldave fut justement l'initiateur de la crise politique, en commençant en début de l'année 1999 une dure campagne dénigrante contre le Parlement. D'après l'avis des analystes politiques moldaves⁵⁷ le Président P. Lucinschi suivait au moins deux buts préélectoraux: le premier – à responsabiliser pour le gouvernement raté et la misère du pays le législatif, qui l'a limité dans ses actions et initiatives, et, le deuxième – la discréditation des leaders des formations parlementaires, en fait, les principaux contrecandidats aux élections présidentielles de l'année 2000. Cependant, dans sa démarche, Lucinschi s'est laissé manipuler par la rhétorique pour la république présidentielle des communistes, alors majoritaires dans le législatif, qui au moment des élections d'un nouveau Président de Moldova ont déjoué le processus en agréant des élections parlementaires anticipées.

Le problème était que l'idée de présidentialisation du régime politique moldave promue par M. Lucinschi, ex-secrétaire de PCUS pour beaucoup de temps dans une des républiques ex-soviétiques de l'Asie⁵⁸, était plus proche du modèle asiatique ou biélorusse que du modèle occidental. La lutte qui se donnait entre le législatif et l'exécutif avait des racines bien plus prosaïques, en liaison directe ou indirecte avec les futures élections présidentielles de 2000, et loin du discours académique sur la supériorité du régime parlementaire.

Les communistes, frustrés par leur marginalisation dans un Parlement où ils étaient majoritaires, ont entrepris des pas décisifs dans la reconquête du pouvoir par l'agrégation des élections parlementaires anticipées. Leurs manœuvres ont réussi en leur apportant une victoire accablante dans les élections du 25 février 2001; soutenus par 50,2% des voix ils ont obtenu 71 mandats du total de 101 députés dans le Parlement de la République de Moldova.

Les hypothèses que nous avons avancées au début de notre travail et qui ont à la base des recherches menées sur la modification de la législation d'une part, et sur l'observation de l'évolution de la vie politique moldave dans les dernières quinze années d'autre part, nous semblent correctes. Alors, le fait que les acteurs politiques ont privilégié l'un ou l'autre type d'arrangement des rapports entre les institutions étatiques, correspondait toujours à leur intérêt immédiat: la conquête et la garde du pouvoir. L'évolution du régime politique moldave du semi-présidentiel vers celui parlementaire fut assujettie surtout au but électoral, au delà de la nécessité d'assurer une stabilité gouvernementale après une période d'intenses confrontations entre le Président de la République et le Parlement. Même si en théorie le Parlement a été le gagnant, en

⁵⁵ Slobodan Milacic dans l'Avant-propos à Frison-Roche, François, op. cit., p. XIII.

⁵⁶ Frison-Roche, François, op. cit., p. VII.

⁵⁷ Chirtoacă, Nicolae, «Republica Moldova la răspântie» [La République de Moldova à la croisée des chemins], questionnaire *Contrafort*, sur: www.contrafort.md/2001/75-76

⁵⁸ Entre les années 1986-1989 P. Lucinschi a occupé la fonction de secrétaire du Parti Communiste de l'Union Soviétique à Douchambe en Tadjikistan.

fait, l'élection en tant que Président d'État du chef du parti majoritaire dans le législatif a conduit à la construction d'un ordre pyramidal de pouvoir où le dirigeant du pays se confond avec le dirigeant du parti majoritaire en transformant le législatif dans une sorte de «machine de vote» et le Gouvernement dans un simple exécutant des initiatives présidentielles. Ainsi la séparation entre les pouvoirs de l'État reste seulement une théorie sans application pratique dans la réalité politique de la République de Moldova.

Rezumat

Chiar de la începutul tranziției în Republica Moldova, actorii politici au susținut «modelul semiprezidențial» ca tehnologie instituțională. Acesta a fost preferat modelului parlamentar clasic, în acord cu o bună parte a statelor Europei centrale, orientale și cu țările baltice, dar și pentru a servi interesului imediat al acestor actori politici, conferindu-le posibilitatea de a rămâne la putere. Evoluția regimului politic moldovenesc de la unul semiprezidențial la unul parlamentar a fost adaptată mai ales scopului electoral, dincolo de necesitatea de a se asigura stabilitate guvernamentală după o perioadă de confruntări intense între Președintele Republicii și Parlament. Chiar dacă, teoretic, Parlamentul a ieșit învingător, în fapt, alegerea șefului partidului majoritar în legislativ în funcția de Președinte al Statului a condus la structurarea puterii sub formă piramidală, creându-se o confuzie între conducătorul statului și conducătorul partidului majoritar, ceea ce a făcut din legislativ un fel de «mașină de vot» și din Guvern un simplu exekutant al inițiativelor prezidențiale.