



Strasbourg, le 12 mars 2010

CDL-AD(2010)002

Avis n° 565 / 2009

Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

MEMOIRE *AMICUS CURIAE*
POUR LA COUR CONSTITUTIONNELLE DE LA MOLDOVA
SUR L'INTERPRÉTATION DES ARTICLES 78.5 ET 85.3
DE LA CONSTITUTION DE LA MOLDOVA

sur la base des observations de

M^{me} Angelika NUSSBERGER (membre suppléant, Allemagne)
M. Jean-Claude SCHOLSEM (membre suppléant, Belgique)
M. Kaarlo TUORI (membre, Finlande)

Introduction

1. Dans une lettre de son président datée du 7 décembre 2009, la Cour constitutionnelle de la Moldova demande à la Commission de Venise un mémoire *amicus curiae* après avoir été saisie par un groupe de députés au sujet de l'interprétation des articles 78.5 (L'élection du Président) et 85.3 (La dissolution du parlement) de la Constitution moldave qui, d'après ce groupe, pourrait être source d'incertitude quant au moment de la dissolution du parlement par le Président de la République. Ces dispositions sont libellées comme suit.

« Article 78 – L'élection du Président

...

(5) Si le Président de la République de Moldova n'est pas élu au troisième tour de l'élection, le Président en exercice dissout le parlement et fixe la date des élections législatives ».

« Article 85 – La dissolution du parlement

...

(3) Au cours d'une année, le parlement peut être dissous une seule fois ».

2. La Cour constitutionnelle a soumis les trois questions ci-après à la Commission de Venise :

- L'article 85.3 de la Constitution s'applique-t-il aux situations visées à l'article 78.5 de la Constitution ?
- Comment faut-il interpréter les mots « au cours d'une année » qui figurent à l'article 85.3 ? Faut-il entendre une année civile (c'est-à-dire du 1^{er} janvier au 31 décembre) ou une année à compter de la dissolution du parlement (c'est-à-dire de juin 2009 à juin 2010) ?
- Si le Président de la République n'est pas élu au troisième tour de l'élection présidentielle, compte tenu de l'article 85.3, dans quel délai le Président en exercice doit-il dissoudre le parlement et fixer la date des élections législatives si la situation prévue à l'article 78.5 se produit : à compter de la date du troisième tour de l'élection présidentielle ou de celle de la dernière dissolution du parlement ?

3. Le présent mémoire *amicus curiae* a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 82^e session plénière (Venise, 12-13 mars 2010), sur la base des observations de M^{me} Angelika Nussberger (Allemagne) et de MM. Jean-Jacques Scholsem (Belgique) et Kaarlo Tuori (Finlande).

Contexte

4. L'article 78.3 de la Constitution moldave régit l'élection du Président qui est élu à la majorité des trois cinquièmes des députés et non au suffrage direct. Cette disposition a été introduite en 2001 à la suite d'un amendement constitutionnel et fait désormais partie du chapitre V sur « Le Président de la République » du titre III « Autorités publiques » de la Constitution.

5. La solution retenue en Moldova n'est pas unique en son genre, du point de vue du droit constitutionnel comparé, mais elle présente des spécificités. Dans la majorité des pays

européens, les présidents sont élus au suffrage direct¹. Cela étant, dans de nombreux pays, le Président est élu par le parlement². Dans certains pays, la majorité absolue est nécessaire³ tandis que d'autres pays vont jusqu'à exiger une majorité qualifiée⁴. Malte est le seul pays dans lequel une majorité relative au premier tour est jugée suffisante.

6. En règle générale, les Constitutions prévoient des règles relatives aux tours suivants de l'élection présidentielle si le quota requis n'est pas obtenu au premier tour. En Moldova, le nombre de candidats est limité à deux lors du tour suivant ; l'exigence d'une majorité des trois cinquièmes n'en demeure pas moins inchangée⁵. C'est ainsi qu'après la tenue des élections législatives ordinaires d'avril 2009, n'ayant pas été en mesure d'obtenir une majorité des trois cinquièmes, que ce soit au premier tour ou au deuxième tour de l'élection présidentielle tenus respectivement en mai et en juin 2009, le Parlement moldave a été dissous (le 15 juin 2009) conformément à l'article 78.5 de la Constitution.

7. De nouvelles élections législatives ont ensuite été organisées le 29 juillet 2009 ; elles ont été suivies de deux nouvelles tentatives vaines d'élire un nouveau Président de la République (article 78.3) en novembre et en décembre 2009, ce qui en théorie aurait dû entraîner une nouvelle dissolution du parlement en application de l'article 78.5 qui dispose « *Si le Président de la République de Moldova n'est pas élu au troisième tour de l'élection, le Président en exercice dissout le parlement et fixe la date des élections législatives* ». Cette disposition risque toutefois d'être compromise par l'article 85.3, qui n'autorise pas plus d'une dissolution par an.

8. La question se pose donc de savoir si l'article 78.5 déroge à l'article 85.3 dans la mesure où malgré l'interdiction formelle posée par ce dernier, l'incapacité d'élire un Président de la République appelle des élections immédiates ou si au contraire, l'article 85.3 a des effets sur l'application de l'article 78.5 dans la mesure où il doit y avoir une dissolution, mais où il n'en faut pas moins respecter la règle d'une année énoncée à l'article 85.3. Dans ce cas, il n'est pas possible d'organiser des élections avant juin 2010, car la dernière dissolution date du 15 juin 2009.

Question 1 : L'article 85.3 de la Constitution s'applique-t-il aux situations visées à l'article 78.5 de la Constitution ?

9. L'article 85 fait partie du chapitre V sur « *Le Président de la République* » du titre III « *Autorités publiques* » de la Constitution de la Moldova et vise expressément le droit du Président de la République de dissoudre le parlement.

10. Cela étant, le texte de la Constitution proprement dit ne donne pas d'orientations claires au sujet de l'applicabilité de l'article 85.3 en cas d'échecs successifs d'élire un Président. Une interprétation purement textuelle de la Constitution ne suffit pas pour répondre à cette question ; une approche constitutionnelle plus large devra être adoptée .

¹ Voir les règles applicables en Autriche, au Bélarus, en Bosnie-Herzégovine, en Bulgarie, à Chypre, en Croatie, en Finlande, en France, en Irlande, en Lituanie, en Pologne, au Portugal, en Roumanie, en Russie, en Serbie, en Slovaquie (après une élection préalable par le Conseil national à la majorité des trois cinquièmes), en Slovinie et dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine ».

² Albanie, Estonie, Grèce, Hongrie, Italie, Lettonie, République tchèque et Turquie.

³ Estonie, Lettonie et République tchèque.

⁴ Albanie (majorité des trois cinquièmes), Hongrie (majorité des deux tiers), Turquie (majorité des deux tiers), Grèce (majorité des deux tiers) et Italie (majorité des deux tiers).

⁵ On trouve des solutions analogues (confirmant le quota et envisageant la dissolution du parlement au cas où la majorité requise ne serait pas obtenue) en Albanie (article 87 de la Constitution) et en Grèce (article 32 de la Constitution). Dans d'autres systèmes, le Président peut être élu à la majorité absolue (comme en Turquie, article 102, paragraphe 3 de la Constitution) ou à la majorité relative au deuxième tour ou à un tour suivant des élections (par exemple en Italie, article 83, paragraphe 3 de la Constitution, en Hongrie, article 29 B, paragraphe 4 de la Constitution).

11. En Moldova, le parlement peut être dissous non seulement s'il ne parvient pas à former un gouvernement (disposition tout à fait courante en droit constitutionnel), mais aussi s'il ne réussit pas à élire le Président de la République. Associée au quota élevé requis pour l'élection du Président, cette disposition va dans le sens d'une instabilité relative du parlement sauf si la majorité politique est forte et stable (ce qui n'est pas le cas en Moldova).

12. Le désir d'élire un Président à une majorité qualifiée est facile à comprendre, en particulier lorsque les pouvoirs sont aussi vastes. D'autres constitutions prévoient des mécanismes analogues, mais évitent le cercle vicieux des élections dans lequel la Moldova pourrait entrer faute de consensus entre les pouvoirs politiques. En Italie, par exemple, si une majorité des deux tiers des deux chambres réunies est en principe requise, au troisième tour de l'élection, une majorité absolue suffit à élire un Président (article 83 de la Constitution italienne).

13. La Constitution grecque semble être la plus proche de la Constitution moldave. Cela étant en Grèce, une seule dissolution est autorisée en cas d'incapacité à élire un Président à une majorité qualifiée (des deux tiers, puis des trois cinquièmes). A l'issue de cette dissolution unique, les conditions pour obtenir une majorité sont progressivement réduites jusqu'à ce qu'une simple majorité relative soit nécessaire entre les deux candidats les mieux placés. Cette règle garantit qu'à l'issue de l'élection, un Président sera effectivement élu (articles 32.4 et 41.5 de la Constitution grecque). Une révision constitutionnelle, suivant peut-être le modèle grec, pourrait être recommandée pour la Moldova.

14. Les articles 85.3 et 85.4 de la Constitution moldave limitent le pouvoir de dissolution et le paragraphe 3 précise que le parlement ne peut être dissous qu'une fois par an ; cette disposition est claire et catégorique. Aucune distinction n'est faite entre les différentes situations dans lesquelles le parlement peut être dissous, mais une règle générale est définie. Telle est la position adoptée par l'article 10 de la loi n° 1234 du 22 septembre 2000, modifiée par la loi n° 49-XVIII du 30 octobre 2009.

15. Cette règle se retrouve dans un certain nombre de constitutions européennes, par exemple au dernier paragraphe de l'article 12 de la Constitution de la V^e République (France), qui semble avoir servi de modèle à la Moldova. Cette règle est souvent traduite par l'adage « *Dissolution sur dissolution ne vaut* ». Dans sa thèse sur la dissolution des assemblées parlementaires, Ph. Lavaux considère cette règle comme un « *principe fondamental commun à tous les systèmes* »⁶. Le but est essentiellement de lutter contre les abus liés à des dissolutions successives, comme celles survenues en France en 1830 sous Charles X, ou celles observées pendant la République de Weimar⁷.

16. Il est clair que les articles 85.3 et 78.5 de la Constitution moldave visent à sortir d'un dilemme. D'une part, il appartient au parlement d'élire le Président et le gouvernement. S'il ne parvient pas à s'acquitter de cette tâche, il faut donner aux citoyens la chance d'élire de nouveaux députés mieux à même de s'acquitter de ce devoir constitutionnel. D'autre part, tout système politique a besoin de stabilité. La dissolution du parlement nuit à la stabilité et en l'état actuel des choses, en cas d'impossibilité définitive d'élire un Président, le Président en exercice devra dissoudre le parlement. L'article 78.5 vise à veiller à ce que l'Etat dispose d'organes constitutionnels opérationnels reflétant aussi le soutien accordé par les diverses forces politiques.

⁶ Ph. Lauvaux, *La dissolution des assemblées parlementaires*, Economica, Paris, 1983, page 222.

⁷ Ph. Lauvaux, *op. cit.*, pages 170, 229-230, 246 et 270. Voir aussi : J. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, Paris, 1991, 11^e édition, pages 659 et 660. L'auteur écrit : « *Si l'on admettait le contraire, avec le procédé des dissolutions à jet continu, comme en 1830 sous Charles X ou dans l'Allemagne d'Hindenburg, le Chef de l'État s'érigerait en supérieur du suffrage universel, en cassant, ni plus ni moins, sa décision.* »

17. En ce qui concerne l'article 85.3, dont l'objectif est de garantir la stabilité politique, on pourrait se demander si, sur la base d'une interprétation contextuelle, cette disposition doit être lue de façon restrictive. En pareil cas, elle ne renverrait qu'aux conditions d'une dissolution parlementaire énumérées à l'article 85 (incapacité de former un gouvernement, blocage législatif, rejet d'une demande présidentielle de vote de confiance). Une telle interprétation pourrait reposer sur le fait que l'article 78 relatif à l'élection du Président ne comporte aucune restriction expresse applicable au délai de dissolution du parlement. Or les deux articles relèvent de la même partie de la Constitution et comprennent tous deux des règles relatives au Président. De plus, l'article 85.4 renvoie expressément à l'article 78.5 et établit ainsi un lien entre les deux articles, mais parallèlement l'article 85.4 prévoit une exception en cas d'incapacité à élire un Président, contrairement à l'article 78.5.

18. Il semble donc clair que l'article 78.5 a pour but de veiller à ce que l'Etat dispose d'organes constitutionnels opérationnels et que l'article 85.3 vise à garantir la stabilité politique. Cela dit, en cas d'élections successives continues, aucun de ces objectifs ne peut être atteint. Un certain degré de stabilité politique devrait donc être prévu, au moins pour se rapprocher de ces objectifs.

19. En conclusion, l'article 85.3 doit être appliqué même aux visés par l'article 78.5.

Question 2 : Comment faut-il interpréter les mots « au cours d'une année » qui figurent à l'article 85.3 ? Faut-il entendre une année civile (c'est-à-dire du 1er janvier au 31 décembre) ou une année à compter de la dissolution du parlement (c'est-à-dire de juin 2009 à juin 2010) ?

20. L'article 85.3 « *Au cours d'une année, le parlement peut être dissous une seule fois* » peut être interprété de deux façons différentes : il peut être interprété (1) comme renvoyant à l'année civile c'est-à-dire à la période comprise entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre ou (2) comme définissant une période donnée qui court à partir de la dissolution du parlement.

21. Comme expliqué ci-dessus, le but de cette disposition est de garantir la stabilité et le fonctionnement permanent de l'organe législatif. Si la mention « *une seule fois au cours d'une année* » renvoyait à l'année civile, le parlement pourrait être dissous à intervalles brefs, par exemple juste avant la fin de l'année civile et de nouveau au tout début de l'année civile suivante. Une telle interprétation déboucherait sur des résultats arbitraires ; la période de stabilité parlementaire dépendrait de la période de l'année à laquelle la dissolution a lieu. Cependant, si le début de la période coïncide avec le jour où la dissolution du parlement est prononcée, la stabilité sera toujours garantie, du moins pour une année. Cette interprétation est donc plus conforme à l'idée qui sous-tend l'article 85.3. Il faut préciser que la philosophie sur laquelle le système repose va dans ce sens et que les constitutions qui prévoient expressément un tel délai, comme la Constitution française, ont toujours été interprétées ainsi.

22. L'article 85.3 peut sembler peu clair, mais la solution ne fait aucun doute. Quoiqu'il en soit, s'il fallait interpréter la disposition dans le sens d'une année civile, nous obtiendrions, comme indiqué ci-dessus, des résultats arbitraires : rien ne ferait obstacle à des dissolutions successives à intervalles très courts, selon l'époque de l'année. Il conviendrait donc de considérer que l'année débute le jour de la dernière dissolution du parlement.

Question 3 : Si le Président de la République n'est pas élu au troisième tour de l'élection présidentielle, compte tenu de l'article 85.3, dans quel délai le Président en exercice doit-il dissoudre le parlement et fixer la date des élections législatives si la situation prévue à l'article 78.5 se produit : à compter de la date du troisième tour de l'élection présidentielle ou de celle de la dernière dissolution du parlement ?

23. Conformément à l'article 61 (L'élection du parlement) de la Constitution, les élections des députés ont lieu au plus tard trois mois après l'expiration du mandat ou après la dissolution du parlement précédent. Cette règle relative à la fixation des dates des élections législatives est claire. Aucune disposition particulière ne fait de différence entre les diverses situations dans lesquelles le parlement peut être dissous. Les réélections doivent toujours avoir lieu dans un certain délai rattaché au moment de la dissolution du parlement. Cette disposition vise à éviter de longues périodes de non-fonctionnement de l'organe législatif.

24. La réponse à cette question semble donc claire : l'article 85.3 dispose : « *Au cours d'une année, le parlement peut être dissous une seule fois* ». La dissolution répétée à brefs intervalles est donc interdite et la dernière dissolution devrait servir de point de départ. La Constitution ne fixe pas de délai précis pour la dissolution du parlement à l'issue du délai d'un an. Il ne faut pas pour autant en conclure que cette dissolution peut intervenir à n'importe quel moment. Sa date doit être fixée de manière non arbitraire et elle doit intervenir dans un délai raisonnable.

25. Il convient aussi de souligner que l'article 85.3 couvre tous les cas de dissolution, et pas simplement celui visé à l'article 78.5 mais aussi ceux évoqués aux paragraphes 1 et 2 de l'article 85. Une interprétation uniforme de toutes ces possibilités est importante et devrait être appliquée, ce qui signifie que la période d'un an commence le jour de la dernière dissolution du parlement et non le jour de l'élection présidentielle infructueuse.

Conclusion

26. La Commission de Venise formule l'avis suivant :

- l'article 85.3 de la Constitution s'applique aux situations prévues à l'article 78.5 de la Constitution ;
- les mots « *au cours d'une année* » qui figurent à l'article 85.3 devraient être interprétés comme signifiant une année à compter de la dernière dissolution du parlement ;
- le Président de la République devrait dissoudre le parlement à l'expiration d'un délai d'un an à compter de la dernière dissolution du parlement.

27. Compte tenu de la situation de la Moldova, la Commission de Venise est d'avis qu'une réforme constitutionnelle est nécessaire pour éviter de nouvelles impasses politiques dans le futur. Les dissolutions fréquentes du parlement qui se succèdent à intervalles de quelques mois seulement constituent aussi à chaque fois des obstacles pour les négociations politiques nécessaires à une réforme constitutionnelle couronnée de succès. La Commission de Venise rappelle son rapport sur l'amendement constitutionnel (CDL-AD(2010)001) adopté en décembre 2009, dans lequel elle souligne que les amendements constitutionnels doivent suivre les procédures énoncées dans la Constitution en vigueur.

28. La Commission de Venise demeure à la disposition des autorités moldaves pour toute assistance complémentaire dont celles-ci pourraient avoir besoin en la matière.