

Strasbourg, le 4 juillet 2011

Avis n°627/2011

CDL-AD(2011)014
Or. angl.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

MEMOIRE *AMICUS CURIAE*

SUR TROIS QUESTIONS CONCERNANT L'ARTICLE 78

DE LA CONSTITUTION

DE LA REPUBLIQUE DE MOLDOVA

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 87^e session plénière
(Venise, 17-18 juin 2011)**

sur la base des observations de

M. Sergio BARTOLE (membre suppléant, Italie)
M. Jean-Claude SCHOLSEM (membre suppléant, Belgique)
M. Evgeni TANCHEV (membre, Bulgarie)
M. Kaarlo TUORI (membre, Finlande)

I. Introduction

1. Malgré plusieurs dissolutions du Parlement, plusieurs tentatives d'élire le Président et une tentative de modifier la Constitution par référendum, le blocage politique et institutionnel provoqué essentiellement par les dispositions constitutionnelles relatives à la procédure d'élection du Président (article 78) se poursuit en Moldova et le chef de l'Etat n'a toujours pas été élu.

2. Fin 2009, la Cour constitutionnelle de Moldova a demandé à la Commission de Venise de rédiger un mémoire amicus curiae, après avoir été saisie par un groupe de députés au sujet de l'interprétation des articles 78.5 (élection du Président) et 85.3 (dissolution du Parlement) de la Constitution de Moldova qui, selon ces députés, pourraient être source d'incertitude quant au moment de la dissolution du Parlement par le Président. Dans son mémoire amicus curiae (CDL-AD(2010)002), la Commission de Venise a estimé que la règle énoncée à l'article 85.3 s'appliquait également à la situation d'une dissolution du Parlement visée à l'article 78.5 (incapacité d'élire un Président) et qu'elle devrait être interprétée comme signifiant que le Parlement peut être dissous une seule fois dans l'année qui suit la dernière dissolution. La Commission a également souligné qu'il était nécessaire de modifier les dispositions constitutionnelles relatives à l'élection du Président conformément à la procédure de révision prévue par l'actuelle Constitution. Elle a considéré qu'une telle réforme constitutionnelle empêcherait de nouvelles impasses politiques en Moldova dans le futur.

3. Début avril 2011, un groupe de députés a déposé une requête devant la Cour constitutionnelle au sujet de l'interprétation de l'article 78 de la Constitution de Moldova, notamment, en lien avec la procédure d'élection du Président.

4. Le 19 avril 2011, la Cour constitutionnelle de Moldova a demandé à la Commission de Venise de rédiger un mémoire amicus curiae sur les questions soulevées dans le recours constitutionnel du groupe de députés. Trois questions ont été soumises à la Commission :

A) Le Parlement peut-il être dissous à plusieurs reprises pour la même raison, à savoir la non-élection du Président ?

B) La procédure d'élection du Président de la République de Moldova prévue à l'article 78 de la Constitution doit-elle s'appliquer indéfiniment après des élections législatives anticipées lorsque le précédent Parlement a été dissous faute d'avoir pu élire le chef de l'Etat ?

C) Le Parlement peut-il élaborer, au moyen d'une loi organique, un mécanisme qui institutionnaliserait une procédure destinée à garantir l'élection du chef de l'Etat et ne permettrait pas une nouvelle dissolution du Parlement ?

5. MM. Bartole, Scholsem, Tanchev et Tuori ont été les rapporteurs sur ces questions.

6. Le présent avis, élaboré sur la base des observations des rapporteurs, a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 87^e session plénière (Venise, 17-18 juin 2011).

II. Contexte

7. L'article 78 de la Constitution est libellé comme suit :

« (1) Le Président de la République de Moldova est élu par le Parlement à bulletin secret.

(2) Peut être élu Président de la République de Moldova tout citoyen ayant le droit de vote qui a atteint l'âge de 40 ans révolus, qui réside de manière permanente sur le territoire de la République de Moldova depuis au moins 10 ans et qui parle la langue officielle du pays.

(3) Est élu Président le candidat ayant recueilli les voix de trois cinquièmes des députés élus. Si aucun candidat n'a obtenu le nombre exigé de voix, il est procédé à un second tour de scrutin,

entre les deux premiers candidats par ordre décroissant du nombre de voix recueillies au premier tour.

(4) Si, au second tour, aucun candidat n'a recueilli le nombre exigé de voix, une nouvelle élection est organisée.

(5) Si, après la nouvelle élection, le Président de la République de Moldova n'est pas élu, le Président en exercice dissout le Parlement et fixe la date des élections législatives.

(6) La procédure d'élection du Président de la République de Moldova est prévue par une loi organique. »

8. L'article 90 de la Constitution est libellé comme suit :

« ...

(4) Conformément aux conditions prévues par la loi, l'élection du nouveau Président est organisée dans un délai de deux mois à compter de la date à laquelle la fonction de Président de la République de Moldova est devenue vacante. »

9. Les élections d'avril 2009, remportées par le PCRM*, ont été suivies de manifestations dans les rues de la capitale, Chisinau. En mai et juin 2009, le Parlement de Moldova n'est pas parvenu à obtenir la majorité de trois cinquièmes nécessaire pour élire le chef de l'Etat. Il a donc été dissous en juin 2009, conformément à l'article 78.5 de la Constitution. Des élections anticipées ont été organisées en juillet 2009. Lors de ce nouveau scrutin, le PCRM a perdu sa majorité et le Parti libéral-démocrate de Moldova, a formé un gouvernement de coalition, baptisé « Alliance pour l'intégration européenne », avec le Parti libéral, le Parti démocrate de Moldova et l'Alliance « Moldova Noastra ».

10. En septembre 2009, M. Voronin a démissionné de sa fonction de chef de l'Etat et M. Ghimpu a assuré l'intérim. En novembre et décembre 2009, il s'est une nouvelle fois avéré qu'aucun candidat ne pouvait obtenir la majorité de trois cinquièmes nécessaire pour être élu Président.

11. En septembre 2010, la coalition au pouvoir a tenté de modifier les dispositions constitutionnelles pertinentes par voie référendaire. Cependant, le référendum visant à instaurer l'élection du Président au suffrage universel direct a été invalidé en raison du faible taux de participation. A la suite de l'échec de ce référendum, le Parlement a de nouveau été dissous, le 28 septembre 2010.

12. Après cette deuxième dissolution, des élections législatives se sont déroulées en novembre 2010. Le Parlement nouvellement élu n'a pas encore essayé d'élire le nouveau chef de l'Etat. Actuellement, c'est le Président du Parlement qui assure, pour la seconde fois, la fonction de Président de Moldova par intérim.

13. En janvier 2011, la Cour constitutionnelle de Moldova a été invitée à examiner le recours déposé par un groupe de députés au sujet de l'interprétation de l'article 90.4 de la Constitution, qui concerne le délai pour organiser l'élection présidentielle lorsque la fonction de Président est exercée par intérim. Dans son arrêt de février 2011, la Cour a notamment estimé qu'en nommant un second chef de l'Etat par intérim, le Parlement de Moldova avait créé « une situation juridique unique – l'exercice par intérim de la fonction de Président par intérim – non prévue par la Constitution ou la législation »¹. Elle a donc considéré qu'il n'était pas de son ressort de déterminer le délai pour organiser l'élection présidentielle. Invoquant l'article 78.6,

* Parti communiste de la République de Moldova (PCRM).

¹ Voir la Décision n°2 du 8 février 2011 relative à l'interprétation de l'article 90.4 de la Constitution de Moldova, Journal officiel 31/4, 22/02/2011, paragraphe 5, point 5.

elle a invité le Parlement à trouver la solution adéquate pour régler ces questions « *dans le respect des principes constitutionnels* »².

14. Néanmoins, la question de savoir pendant combien de temps l'élection présidentielle peut être repoussée n'est toujours pas tranchée.

15. Outre la date du prochain scrutin, l'enjeu principal est de savoir si l'élection présidentielle doit être organisée selon la procédure prévue à l'article 78 de la Constitution (avec le risque d'une nouvelle dissolution du Parlement, la troisième en trois ans, pour la même raison) ou si, au contraire, avant de procéder à l'élection, le Parlement pourrait adopter « un mécanisme qui institutionnaliserait une procédure destinée à garantir l'élection du chef de l'Etat et ne permettrait pas une nouvelle dissolution du Parlement ».

16. Les trois questions soumises à la Commission de Venise sont interdépendantes. Dans la mesure où la réponse à la deuxième question influe sur le raisonnement concernant la dernière question posée par la Cour constitutionnelle, celles-ci seront examinées conjointement.

III. Les trois questions posées par la Cour constitutionnelle de Moldova à la Commission de Venise

A) Le Parlement peut-il être dissous à plusieurs reprises pour la même raison, à savoir la non-élection du Président ?

17. La dissolution du Parlement est régie par l'article 85 de la Constitution, qui prévoit cette possibilité :

« (1) *en cas d'impossibilité de former un gouvernement ;*

(2) *en cas de situation entraînant un blocage de la procédure d'adoption des lois pendant trois mois consécutifs ;*

(3) *si dans les 45 jours qui suivent une première demande présidentielle de vote de confiance pour former un gouvernement, le Parlement rejette une seconde demande de cette nature. »*

18. En outre, le Parlement est dissous

« *si, après la nouvelle élection, le Président de la République de Moldova n'est pas élu* » (article 78.5).

19. Le texte de la Constitution ne précise ni le moyen de déterminer les candidats à la « nouvelle élection », ni le nombre de fois où l'élection peut avoir lieu. La référence à la nouvelle élection à l'article 78.5 peut sembler autoriser la répétition de la même élection avec les *mêmes candidats* – ceux qui ont obtenu le plus grand nombre de voix lors des scrutins initiaux. D'un autre côté, aux termes de l'article 10 de la loi organique, « *une nouvelle élection est organisée dans les 30 jours suivant le scrutin ordinaire n'ayant pas permis d'élire le Président de la République de Moldova, conformément à la procédure prévue par la loi* ». Ce libellé, notamment le délai de 30 jours, peut être interprété comme une exigence que de *nouveaux* candidats se présentent à l'élection présidentielle.

20. En ce qui concerne la question de la « nouvelle » élection, le libellé de l'article 10 de la loi organique³ sous-entend que le nouveau scrutin visant à élire le Président ne peut être organisé par le Parlement qu'une seule fois. En cas d'échec, celui-ci doit être dissous. Cette lecture est

² *Ibid.*

³ En vertu de l'article 10, « (1) une nouvelle élection est organisée dans les 30 jours suivant le scrutin ordinaire n'ayant pas permis d'élire le Président de la République de Moldova, conformément à la procédure prévue par la loi. (2) Si la nouvelle élection ne permet pas d'élire le Président de la République, le Président en exercice dissout le Parlement et fixe la date des élections législatives. »

également celle de la Cour constitutionnelle de Moldova⁴. Dans le même temps, la Commission de Venise suppose qu'une « nouvelle élection » implique l'organisation de deux autres scrutins⁵.

21. En conclusion, le Parlement est dissous lorsque, après deux scrutins initiaux et une nouvelle élection, aucun candidat n'a obtenu la majorité requise de trois cinquièmes des voix des députés.

22. De fait, aux termes de l'article 78, le « Président en exercice » n'a pas le choix : il « *dissout* » le Parlement chaque fois que les conditions prévues au paragraphe 5 sont satisfaites. La preuve en est que dans d'autres cas la Constitution utilise l'expression « peut dissoudre ». Le libellé choisi dans la Constitution est facile à comprendre, sachant que le « Président en exercice » n'a qu'un mandat temporaire et limité, qui consiste à veiller à l'organisation de l'élection du nouveau Président et garantir la stabilité politique du pays⁶. L'article 90.4 restreint également ses prérogatives en exigeant que l'élection du nouveau Président soit organisée « dans un délai de deux mois à compter de la date à laquelle la fonction de Président de la République de Moldova est devenue vacante ».

23. Les textes constitutionnels prévoient généralement certaines restrictions à la dissolution du Parlement, afin de prévenir l'instabilité politique et de lutter contre les abus liés à des dissolutions successives. La Constitution de Moldova ne fait pas exception à la règle. En vertu de son article 85, le Parlement ne peut être dissous qu'une seule fois par an (paragraphe 3), et en aucun cas durant les six derniers mois du mandat présidentiel (à l'exception de la situation visée à l'article 78.5) ou pendant un état d'urgence, de loi martiale ou de guerre (paragraphe 5). Il existe des restrictions similaires dans la Constitution d'autres pays⁷.

24. En ce qui concerne la dissolution provoquée par l'incapacité d'élire le Président, l'article 78.5 ne prévoit pas de restrictions à des dissolutions successives.

25. A la lumière de ce qui précède, il semble clair que la Constitution non seulement autorise mais exige que le Parlement soit dissous à plusieurs reprises s'il ne parvient pas à élire le nouveau chef de l'Etat. En théorie, il pourrait donc être dissous pour la même raison un nombre de fois illimité.

B) La procédure prévue à l'article 78 de la Constitution doit-elle s'appliquer après que des élections ont été organisées en raison de l'incapacité d'élire le Président ?

C) Le Parlement peut-il élaborer, au moyen d'une loi organique, un mécanisme qui institutionnaliserait une procédure destinée à garantir l'élection du chef de l'Etat et ne permettrait pas une nouvelle dissolution du Parlement ?

26. Comme indiqué précédemment, ces deux questions étant interdépendantes, la Commission les examinera conjointement.

27. L'article 78 étant la principale disposition constitutionnelle régissant l'élection du Président, il doit être le point de départ de l'analyse.

28. En vertu de son paragraphe 3, la majorité des trois cinquièmes des députés est nécessaire pour élire le Président de la République. Si aucun candidat n'obtient « le nombre exigé de

⁴ Voir la Décision n°45 du 8 décembre 2000 relative à l'interprétation de l'article 78 paragraphes 3 et 5, p. 3.

⁵ Voir l'article 10.1 ci-dessus, note de bas de page n°3.

⁶ Voir CDL-AD(2010)002, paragraphe 17.

⁷ Dans les 14 Etats suivants, le Parlement ne peut être dissous durant les trois ou six derniers mois du mandat présidentiel ni pendant un état d'urgence, de loi martiale, de guerre ou de défense : Allemagne, Andorre, Bulgarie, Géorgie, Kirghizistan, Lituanie, Moldova, Monténégro, Portugal, République tchèque, Russie, Serbie, Slovaquie, Ukraine. Dans les 4 Etats suivants, il ne peut être dissous qu'une fois par an : Andorre, Espagne, Grèce, Moldova (voir CDL-AD(2007)037add4, Note sur la question de la dissolution du Parlement).

voix », un second tour est organisé entre les deux premiers candidats par ordre décroissant du nombre de voix recueillies au premier tour. Si aucun d'entre eux n'a obtenu « le nombre exigé de voix » à l'issue du second tour, une nouvelle élection est organisée (article 78.4). Bien que cette disposition autorise la poursuite de la procédure électorale, elle n'indique pas expressément s'il faut appliquer exactement la même procédure après les élections législatives anticipées dues à l'impossibilité d'élire le Président.

29. Dans son arrêt de février 2011 relatif au délai pour organiser l'élection présidentielle lorsque la fonction de Président est exercée par intérim (voir ci-dessus paragraphe 14), la Cour constitutionnelle de Moldova a estimé que, sur la base de l'article 78.6, certaines questions procédurales concernant une situation juridique unique non prévue par la Constitution devraient être régies par le Parlement, notamment au moyen d'une loi organique, pour autant que les principes constitutionnels soient respectés⁸.

30. La Commission de Venise souscrit au raisonnement de la Cour. Elle considère également que pour faciliter l'élection effective du Président, de nouveaux ajustements procéduraux concernant différentes étapes de la procédure d'élection pourraient être clarifiés par une loi organique. Ces ajustements ont notamment trait à la question de savoir si de nouveaux candidats peuvent se présenter à la « nouvelle élection » (et dans l'affirmative, combien) ; s'il peut y avoir plus de deux tours ou plus d'une nouvelle élection ; quels sont les délais qui s'appliquent, etc.

31. Une question beaucoup plus délicate consiste à savoir si, en poursuivant le raisonnement, il serait possible, au moyen d'une loi organique, de déroger à la règle de l'article 78.3 qui exige une majorité de trois cinquièmes pour élire le Président, lorsque le Parlement a été dissous une (ou deux) fois faute d'avoir pu élire le Président.

32. Pour la Commission de Venise, la question de la majorité requise pour élire le Président est *une question de fond*, un critère fondamental pour la validité de l'élection, qui est énoncé expressément par la Constitution et la loi organique. A ce titre, il semble faire partie des principes constitutionnels qui devraient être respectés même dans cette situation inédite (organisation d'une nouvelle élection après dissolution d'un Parlement incapable d'élire le Président), comme l'a exigé la Cour constitutionnelle dans son arrêt de février 2011.

33. En principe, une interprétation textuelle de l'article 78 serait préférable : la référence au « nombre exigé de voix » et à la nécessité d'une « nouvelle élection » au paragraphe 4 indique clairement la volonté d'appliquer le critère de la majorité de trois cinquièmes à l'élection présidentielle organisée après les élections législatives anticipées due à l'impossibilité d'élire le Président.

34. Il convient par ailleurs de rappeler qu'en vertu de la Constitution, les lois organiques sont adoptées « à la majorité des voix des députés élus après deux lectures au moins » (article 74.1). Dans la hiérarchie des normes, ces lois se situent en dessous de la Constitution et ne peuvent être contraires à cette dernière. Par conséquent, une loi organique ne devrait en principe pas pouvoir déroger au critère de la majorité de trois cinquièmes requise pour élire le Président. La solution la plus adaptée pour modifier la majorité requise consiste à adopter une modification constitutionnelle conformément à la procédure prévue par la Constitution elle-même.

35. Cette lecture de l'article 78 correspond à l'objectif général de la Constitution de Moldova, qui est de garantir que les principales forces politiques du pays parviennent à un compromis et à un large consensus sur la personne du chef de l'Etat. De fait, le fonctionnement des organes constitutionnels d'un Etat devrait refléter le soutien le plus large possible des différentes forces politiques du pays.

⁸ *Op. cit.*

36. Cette interprétation textuelle soulève la question de savoir *combien de fois* peut être appliquée la même procédure visant à élire le Président. Comme dans le cas de la dissolution du Parlement, il semblerait que la procédure prévue à l'article 78 puisse se répéter indéfiniment.

37. Cette lecture fait apparaître une contradiction inhérente à la Constitution de Moldova : alors que les dispositions constitutionnelles relatives à la procédure d'élection du Président devraient garantir le bon fonctionnement des organes constitutionnels en permettant une succession infinie d'élections et de dissolutions, dans la situation actuelle elles empêchent leur bon fonctionnement et favorisent la poursuite de la crise constitutionnelle. En outre, leur application stricte entraîne un cumul des fonctions de Président du Parlement et de Président de la République par intérim, et ce pendant une période beaucoup plus longue que celle prévue par la Constitution⁹.

38. En fait, contrairement à d'autres Constitutions qui créent des mécanismes similaires pour élire le Président, la Constitution de Moldova ne contient aucune règle permettant d'éviter le cercle vicieux des élections et des dissolutions en cas d'absence de compromis entre les principaux partis politiques afin de garantir le bon fonctionnement des institutions de l'Etat et la stabilité du système constitutionnel national. Ce type de disposition existe par exemple en Grèce, où une seule dissolution est autorisée en cas d'incapacité d'élire le Président à la majorité qualifiée (deux tiers puis trois cinquièmes). Après cette unique dissolution, les conditions à satisfaire pour obtenir la majorité sont progressivement assouplies, jusqu'à ce qu'une simple majorité relative soit requise pour départager les deux candidats les mieux placés. Cette règle garantit qu'un Président soit effectivement élu à l'issue du scrutin (articles 32.4 et 41.5 de la Constitution de la Grèce)¹⁰. Une modification constitutionnelle s'inspirant éventuellement de l'exemple grec pourrait être recommandée en Moldova.

39. La Commission de Venise est consciente que l'interprétation textuelle de l'article 78 peut ne pas être satisfaisante dans la mesure où la Constitution de Moldova ne donne pas d'indication sur la manière de traiter la situation actuelle exceptionnelle. Cela s'explique par le fait qu'elle conduit à appliquer encore et encore la même procédure pour élire le Président, créant ainsi un cercle vicieux d'élections et de dissolutions. Le Parlement étant incapable d'élire un candidat de compromis et par conséquent d'éviter la poursuite de la crise, il pourrait être judicieux d'opter pour une interprétation fonctionnelle de la Constitution : au vu de la Constitution dans son ensemble et de l'objectif spécifique de l'article 78, qui est de garantir le bon fonctionnement des organes constitutionnels, ces événements répétitifs devraient être limités, de manière à empêcher les abus liés à des dissolutions successives et à apporter la garantie nécessaire d'une stabilité politique. L'impasse politique et institutionnelle dans laquelle se trouve la Moldova doit être résolue au plus vite.

40. La Commission de Venise note que seule la juridiction constitutionnelle nationale est compétente pour donner une interprétation définitive de la Constitution. Il incombe par conséquent à la Cour constitutionnelle de Moldova de décider si, dans la situation actuelle, il peut être justifié de s'éloigner d'une interprétation textuelle de l'article 78 de la Constitution pour privilégier le cadre constitutionnel général, de manière à permettre qu'une loi organique réglemente également la question de la majorité requise pour élire le Président après que le Parlement a été dissous en raison de son incapacité à élire le Président. La meilleure solution juridique serait clairement de modifier la Constitution, comme l'a déjà suggéré la Commission de Venise.

⁹ A savoir deux mois à compter de la date à laquelle la fonction de Président de la République est devenue vacante (voir article 90.4).

¹⁰ Voir CDL-AD(2010)002, paragraphe 13.

IV. CONCLUSION

41. La Commission de Venise estime que :

- l'article 78.5 autorise des dissolutions successives du Parlement si celui-ci se révèle incapable d'élire le nouveau chef de l'Etat ;
- il est possible et même souhaitable, pour faciliter l'élection effective du nouveau Président, de clarifier certains aspects de la procédure d'élection au moyen d'une loi organique.

42. En ce qui concerne le critère de fond qui exige une majorité de trois cinquièmes lors de la nouvelle élection présidentielle organisée après la dissolution du Parlement due à son incapacité d'élire le Président, la Commission est d'avis que la solution la plus appropriée est de modifier expressément les dispositions constitutionnelles pertinentes, conformément aux dispositions du Titre VI de la Constitution, ou de trouver un compromis politique au sein du Parlement au sujet d'un candidat présidentiel. La Commission de Venise peut soutenir l'une ou l'autre de ces solutions.

43. Il appartient à la Cour constitutionnelle de Moldova de décider s'il est justifié, dans la situation actuelle qu'elle-même a jugée unique, de suivre une interprétation textuelle de l'article 78 ou plutôt, en s'appuyant également sur l'expérience comparative d'autres pays, une interprétation fonctionnelle de la Constitution, afin d'éviter la poursuite de la crise constitutionnelle (voir ci-dessus paragraphes 38-39).

44. La Commission de Venise encourage les partis politiques de Moldova à assumer leurs responsabilités en matière de gouvernance et à trouver le moyen de parvenir à un accord sur l'élection présidentielle.

45. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités de Moldova pour leur apporter toute assistance complémentaire sur cette question.