



Strasbourg, le 9 février 2010

CDL(2010)004*

Avis n° 565 / 2009

fr. seul.

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

OBSERVATIONS

**SUR L'INTERPRETATION DES ARTICLES 78.5
ET 85.3 DE LA CONSTITUTION
DE MOLDOVA**

MEMOIRE *AMICUS CURIAE*

**POUR LA COUR CONSTITUTIONNELLE
DE MOLDOVA**

par

**M. Jean-Claude SCHOLSEM
(Membre suppléant, Belgique)**

*Ce document a été classé en diffusion restreinte le jour de la diffusion. Sauf si la Commission de Venise en décidait autrement, il sera déclassifié un an après sa publication en application des règles établies dans la Résolution CM/Res(2001)6 sur l'accès aux documents du Conseil de l'Europe.

Ce document ne sera pas distribué en réunion. Prière de vous munir de cet exemplaire.

www.venice.coe.int

1.- Les éléments du dossier sont bien résumés dans la note de Th. Markert.

Après les élections organisées à l'échéance normale d'avril 2009, le Parlement n'a pas pu réunir la majorité nécessaire des trois cinquièmes pour élire un nouveau président. En vertu de l'article 78 (5), ce Parlement a été dissous le 15 juin 2009 et de nouvelles élections ont été organisées en juillet.

Ces nouvelles élections ne permettent pas, elles non plus, de dégager la majorité requise et une nouvelle dissolution est imposée par le même article 78 (5).

Cependant, l'article 85 (3) ne permet qu'une dissolution par année.

La question est donc posée de savoir si l'article 78 (5) *déroge* à l'article 85 (3), en ce sens que malgré l'interdiction formelle portée par cette dernière disposition, l'échec de la procédure d'élection du président exige une élection *immédiate*.

Ou si, au contraire l'article 85 (3) *modalise* l'application de l'article 78 (5), en ce sens qu'une dissolution reste certes obligatoire, mais qu'elle doit néanmoins respecter le délai d'un an prévu par l'article 85(3). Dans ce cas, les élections ne peuvent être organisées *avant le mois de juin 2010*, compte tenu de la première dissolution du 15 juin 2009.

Telle est la première et la principale question posée par la Cour constitutionnelle de la République de la Moldova.

Première question : relations entre l'article 85 (3) et l'article 78 (3)

2.-L'article 85 vise spécifiquement le droit de dissolution exercé par le président de la République et lui est entièrement consacré.

Les paragraphes (1) et (2) décrivent les situations où le président peut exercer le droit de dissolution. Il s'agit d'hypothèses de conflit entre le gouvernement et le Parlement.

Les paragraphes (3) et (4) limitent cette possibilité d'exercer le droit de dissolution.

Le paragraphe (3) interdit deux dissolutions successives dans l'année.

Le paragraphe (4) interdit la dissolution pendant les six derniers mois du mandat présidentiel, à l'exception toutefois de la situation visée à l'article 78 (5), ou pendant un état d'urgence, de loi martiale ou de guerre.

3.-Il est clair que les dispositions de l'article 85, regroupées sous l'intitulé « Dissolution of Parliament » contiennent les règles et principes de base relatifs au droit de dissolution, même si l'article 78(5) prévoit, lui aussi, un cas particulier de dissolution. Ce cas est tout à fait particulier, en ce sens qu'il vise une situation complètement différente (impossibilité d'élire le président) et possède un caractère obligatoire.

Dans ce contexte, la règle énoncée par l'article 85(3) apparaît comme fondamentale. Elle est explicitée dans un certain nombre de Constitutions, notamment à l'article 12, alinéa final de la Constitution de la Vème République, qui semble avoir servi de modèle.

Cette règle est souvent traduite par l'adage français : « *Dissolution sur dissolution ne vaut* ». Dans sa thèse consacrée à la dissolution des assemblées parlementaires, Ph. Lauvaux la considère comme un « principe fondamental et commun à tous les systèmes »¹. Il s'agit,

¹ Ph. Lauvaux, *La dissolution des assemblées parlementaires*, Economica, Paris, 1983, p. 222

pour l'essentiel, de combattre les abus liés aux dissolutions répétées, tels ceux pratiqués en France, en 1830, sous Charles X, ou, plus près de nous, ceux qui émaillent l'histoire de la République de Weimar²

4.-Il en découle que la prohibition énoncée par l'article 85(3) est, compte tenu de sa portée essentielle, applicable à tous les cas de dissolution, même celui visé à l'article 78(5).

Un argument de texte vient renforcer cette interprétation. L'article 85(4) interdit la dissolution pendant les six derniers mois du mandat présidentiel, mais, ajoute le texte, à l'exception du cas visé à l'article 78(5) (dissolution obligatoire en cas de non-élection du président). Cette précision prouve que le Constituant a perçu le lien entre l'article 85(dissolution) et l'article 78(élection du président). Ceci justifie l'exception prévue au seul paragraphe 4 de l'article 85. Le fait que cette exception ne soit pas prévue à l'article 85(3) confirme donc son caractère absolu et tout à fait général.

5.- Ceci ne signifie nullement que dans un tel cas, l'article 78(5) soit paralysé ou dépourvu de portée. Seules ses modalités d'application sont affectées. En cas d'échec final de la procédure d'élection du président, le président en exercice devra bien, en l'état actuel des textes, dissoudre, mais cette dissolution devra respecter le délai d'un an prévu par l'article 85(3). On peut d'ailleurs remarquer à cet égard que l'article 78(5) énonce simplement que le « current president shall dissolve » et « shall set the date for the election of a new Parliament ». Aucun délai préfix n'est assigné à son action, si bien que le respect du délai prévu à l'article 85(3) est entièrement compatible avec l'article 78(5). Cette position est d'ailleurs adoptée par l'article 10 de la loi n° 1234 du 22 septembre 2000, tel que modifié par la loi n°49-XVIII du 30 octobre 2009.

6.- Bien que le problème ne soit pas directement abordé par la question de la Cour constitutionnelle, il convient, en raison de son étroite connexité, de s'interroger brièvement sur la portée et les effets potentiels du mécanisme prévu par l'article 78.

En cas de désaccord persistant sur l'élection du président, des élections répétées vont devoir être organisées, même si, en vertu de l'article 85(3), elles doivent être espacées d'un an.

La volonté d'élire le président à une majorité renforcée peut se comprendre, surtout lorsque ses pouvoirs sont étendus. D'autres Constitutions prévoient des mécanismes semblables.

Mais ces Constitutions évitent le « cercle vicieux électoral » auquel la Moldova pourrait être confrontée en cas d'absence de consensus entre les forces politiques.

Ainsi, en Italie, si une majorité des deux tiers des chambres réunies est en principe requise, au troisième tour de l'élection, une majorité absolue suffit (article 83 de la Constitution italienne).

La Constitution grecque semble se rapprocher très fort du droit constitutionnel de la Moldova. En Grèce, cependant, une seule dissolution est prévue en cas d'échec dans la procédure d'élection du président à la majorité qualifiée (deux tiers, puis trois cinquièmes). Après cette seule et unique dissolution, les conditions de majorité sont progressivement assouplies, jusqu'à ne plus requérir qu'une majorité relative entre les deux candidats les mieux

² Ph. Lauvaux, *op. cit.*, pp. 170, 229-230, 246 et 270. Voir aussi : J. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, Paris, 1991, 11^{ème} édition, pp. 659 et 660. Cet 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. »

placés. Cette règle assure dans tous les cas qu'après les élections, un président sera effectivement élu (articles 32(4) et 41(5) de la Constitution hellénique).

Une révision constitutionnelle, éventuellement en ce sens, paraît devoir s'imposer et la Commission reste à cet égard au service des autorités moldaves.

Deuxième question : l'année visée par l'article 85(3) est-elle une année calendaire ou une année calculée à partir de la dernière dissolution ?

7.- La réponse à cette question peut être très brève. De toute évidence, ce qui est visé est une année, c'est-à-dire 365 jours à partir de la dernière dissolution. Toute la philosophie du système, telle qu'exposée plus haut, milite en ce sens et les Constitutions qui prévoient explicitement ce type de délai, en premier lieu la Constitution française, ont toujours été interprétées en ce sens.

Le texte même de l'article 85(3) peut sans doute ne pas paraître très clair (il est vrai que nous ne disposons que d'une traduction officieuse en langue anglaise), mais la solution retenue ne souffre aucun doute. D'ailleurs, l'interprétation partant de l'idée qu'il s'agit d'une année calendaire aboutirait à des résultats absurdes : rien n'empêcherait des dissolutions répétées à très brefs délais, selon le moment où elles se situent dans l'année.

Troisième question : quand prend cours le délai d'un an ?

8.- La Cour constitutionnelle désire savoir quand le délai d'un an prévu à l'article 85(3) prend cours en cas de dissolution provoquée par l'échec lors de l'élection du président : soit à la date de la dernière dissolution, soit au moment où l'échec des élections présidentielles est constaté.

La réponse ne nous paraît pas douteuse à la lecture de l'article 85(3) : »The Parliament may be dissolved only once in the course of a year ». C'est donc la dissolution répétée à bref délai qui est prohibée et c'est la précédente dissolution qui doit servir de point de départ.

Il convient en outre de souligner que l'article 85(3) vise tous les cas de dissolution, non seulement celui de l'article 78(5), mais aussi ceux visés aux paragraphes (1) et (2) de l'article 85. Une interprétation uniforme s'impose dans toutes ces hypothèses, ce qui implique que l'on retienne comme point de départ la précédente dissolution.