



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 25 septembre 2007

CDL-EL(2007)028*

Etude n° 426 / 2007

Or. angl.

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

**PROJET DE RAPPORT SUR
LA FIXATION DE LA DATE DES ELECTIONS**

par
M. Jan VELAERS (membre, 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 Res(2001)6 sur l'accès aux documents du Conseil de l'Europe.

Introduction

1. Les élections sont essentielles à la démocratie. La fixation de leur date est donc de la plus grande importance. De nombreuses questions se posent lorsqu'il s'agit d'appeler les électeurs aux urnes : la date des élections est-elle déterminée par la Constitution, la loi électorale ou le pouvoir de décision appartient-il à une autorité ? S'agit-il d'un pouvoir discrétionnaire ou la prise de décision est-elle strictement encadrée par la Constitution ? Quelle est l'autorité qui prend la décision ? Combien de temps doit s'écouler entre la convocation des élections et la date de leur tenue ? La réponse à toutes ces questions détermine la qualité démocratique des élections. A cet égard, les garanties associées aux différents aspects du choix de la date d'une élection sont décisives.

2. Le but du présent rapport est de donner un aperçu des dispositions qui, dans la Constitution et la loi électorale de quarante-huit Etats, portent sur la fixation de la date des élections. Il convient d'examiner les dispositions concernant la date des élections régulières organisées normalement à la fin d'une législature (partie I) mais aussi celle d'élections anticipées provoquées par la dissolution du parlement (partie II). Etant donné que la décision de procéder à une dissolution anticipée du parlement suppose l'organisation de nouvelles élections, la décision de dissoudre est naturellement très liée au choix de la date de ces élections. Les règles constitutionnelles de dissolution du parlement seront également examinées.

3. Le rapport concerne exclusivement les élections générales de parlements nationaux ou fédéraux. Ni les élections à des parlements d'entités fédérées, ni les élections partielles organisées pour pourvoir un ou plusieurs sièges vacants ne sont abordées ici.

4. Ce rapport a été adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa ... réunion et par la Commission de Venise lors de sa ... session plénière.

I. Fixation de la date d'élections régulières à la fin d'une législature

5. Lorsqu'une législature arrive à son terme, il faut organiser des élections. On peut distinguer trois types de dispositions concernant le choix de la date de ces élections régulières :

A. dans certains Etats, la date des élections est déterminée de manière précise par la Constitution ou la loi électorale ;

B. dans certains autres, la date des élections doit être fixée par une autorité dans un délai assez strict prévu par la Constitution ou la loi électorale.

C. enfin, dans d'autres Etats, une autorité dispose d'une (assez) large marge d'appréciation pour fixer la date de ces élections.

1. La date des élections régulières est fixée par la Constitution ou la loi électorale

6. Dans de nombreux Etats, la Constitution ou la loi électorale détermine la date des élections régulières à la fin de la législature, soit en en fixant un jour particulier, soit en indiquant des critères précis de fixation de cette date. Ainsi, ces Etats poursuivent clairement l'objectif légitime d'éliminer toute partialité politique dans le choix de la date des élections. Les autorités qui doivent organiser les élections n'ont aucun pouvoir discrétionnaire dans ce domaine. Ce système est en vigueur en Albanie¹, en Belgique², en Bosnie-Herzégovine³, à Chypre⁴, en

¹ Albanie, Code électoral de la République d'Albanie article 7 [...] 7 : dans tous les cas, les élections à l'Assemblée se tiennent le dimanche le plus proche du quarante-cinquième jour après la date du décret qui en fixe la date.

² Belgique, Code électoral article 105 : « La réunion ordinaire des collèges électoraux à l'effet de pourvoir au remplacement des représentants et sénateurs sortants a lieu le premier dimanche qui suit l'expiration d'un délai de quatre années prenant cours à la date à laquelle il a été procédé à la désignation des sénateurs cooptés lors

Estonie⁵, en Finlande⁶, au Kirghizistan⁷, en Lettonie⁸, au Luxembourg⁹, à Monaco¹⁰, aux Pays-Bas¹¹, en Russie¹², en Suisse¹³, en Suède¹⁴, en Turquie¹⁵ et en Ukraine¹⁶.

2. La fixation de la date des élections régulières s'inscrit dans un cadre constitutionnel ou juridique assez strict

de l'élection précédente. Si le dimanche visé à l'alinéa précédent coïncide avec un jour férié légal, l'élection est remise au dimanche suivant ».

³ Bosnie-Herzégovine, loi électorale, article 1.14 : Les élections à tous les niveaux de pouvoir en Bosnie-Herzégovine se tiennent le premier dimanche d'octobre sauf si la date coïncide avec un jour férié religieux observé par l'un des peuples constitutifs de la Bosnie-Herzégovine.

⁴ Chypre, Constitution de Chypre, article 66.1 : « Les élections générales à la Chambre des Représentants doivent avoir lieu le deuxième dimanche du mois précédant immédiatement le mois au cours duquel les pouvoirs de la Chambre sortante expirent [...] 3. Si les élections prévues aux paragraphes 1 ou 2 du présent article ne peuvent avoir lieu à la date fixée en vertu de la présente Constitution en raison de circonstances extraordinaires ou imprévisibles telles que tremblement de terre, inondations, épidémie etc., les élections auront lieu le même jour de la semaine suivante ».

⁵ Estonie, Constitution, article 60 (3) et loi sur l'élection du Riigikogu, paragraphe 2. Date des élections régulières (1) : « Les élections régulières du Riigikogu ont lieu le premier dimanche de mars, quatre ans après les élections précédentes au Riigikogu ».

⁶ Finlande, loi sur les élections, partie II, chapitre 9, section 107, 1^{er} alinéa : La date des élections législatives est le troisième dimanche de mars.

⁷ Kirghizistan, Code électoral de la République kirghize, article 69 (3) : Le jour du scrutin est le premier samedi avant l'expiration du mandat constitutionnel de l'Assemblée législative et de l'Assemblée des représentants du peuple au Zhogorku Kenesh de la République kirghize.

⁸ Lettonie, Constitution, article 11 : Les élections pour la Saeima ont lieu le premier dimanche d'octobre et le samedi précédent.

⁹ Luxembourg, loi électorale article 134 : « Les élections pour pourvoir au remplacement des députés sortants ont lieu, de plein droit, de cinq en cinq ans, le premier dimanche du mois de juin, conformément aux articles 121 et suivants de la présente loi. Si cette date coïncide avec le dimanche de Pentecôte, les élections ont lieu le dernier dimanche du mois de mai ».

¹⁰ Monaco, loi n° 839 du 23 février 1968 sur les élections nationales et communales, article 34-1 : « Les élections au conseil national ont lieu le dimanche correspondant ou succédant au onzième jour précédant l'expiration du mandat du conseil en exercice ».

¹¹ Pays-Bas, loi électorale, section C 1 : les membres de la Chambre basse sont élus pour un mandat de quatre ans. Section J 1 : Le vote a lieu le quarante-troisième jour après celui de la présentation des candidatures. Section Q 2 (1) : Les membres de la Chambre haute sont élus pour un mandat de quatre ans. Section T 1 : Le vote a lieu le quarante-troisième jour après celui de la présentation des candidatures. Le jour de la présentation des candidatures à la Chambre basse est en principe le mardi compris entre le 18 et le 24 janvier (section F1)/se situe dans un délai de quarante jours à partir de la date du décret royal de dissolution en cas d'élections anticipées (section F2). Pour la Chambre haute, c'est le mardi compris entre le 19 et le 25 avril (section Q4).

¹² Russie, loi fédérale sur l'élection des députés à la Douma d'Etat de la Fédération de Russie, article 6 (2) : En vertu de l'article 84 de la Constitution de la Fédération de Russie, l'élection des députés à la Douma est convoquée par le Président de la Fédération de Russie. La décision de convoquer l'élection doit être prise dans un délai de quatre-vingt-dix à cent-dix jours avant le jour du vote. Ce dernier est le premier dimanche du mois au cours duquel expire le mandat constitutionnel de la Douma élue. Le jour de l'élection de la Douma est celui du vote qui a abouti à son élection en tant qu'organe compétent. Article 6 (3) : Si le Président de la Fédération de Russie ne convoque pas d'élection de députés à la Douma au cours de la période indiquée à l'alinéa 2 du présent article, l'élection des députés est convoquée et organisée par la Commission électorale centrale de la Fédération de Russie le premier dimanche du mois qui suit le mois d'expiration du mandat constitutionnel de la Douma. Article 6 (7) : si le dimanche de l'élection tombe une veille de jour férié, un jour férié ou le lendemain d'un jour férié, ou que ce dimanche a été déclaré jour travaillé conformément à la procédure établie, l'élection se tient le dimanche suivant.

¹³ Suisse, loi fédérale sur les droits politiques du 17 décembre 1976, article 19. Date de l'élection : « 1. Les élections ordinaires pour le renouvellement intégral du Conseil national ont lieu l'avant-dernier dimanche du mois d'octobre. »

¹⁴ Suède, Constitution, chapitre 3, article 3 : les élections législatives ordinaires ont lieu tous les quatre ans, le troisième dimanche de septembre.

¹⁵ Turquie, loi n° 2839 sur l'élection des députés, article 6 : les élections à la Grande Assemblée nationale de Turquie ont lieu tous les cinq ans. Elles commencent le 3 juillet de la dernière année de la législature en cours et le vote a lieu le deuxième dimanche d'octobre. (...)

¹⁶ Ukraine, Constitution, article 77 (1) : les élections ordinaires à la Rada suprême d'Ukraine se tiennent le dernier dimanche du dernier mois de la cinquième année de la législature en cours.

7. Dans de nombreux Etats, la Constitution ou la loi électorale ne fixe pas avec précision la date des élections régulières mais prévoit un cadre chronologique strict qui s'articule autour de trois éléments : a) désigner l'autorité chargée de décider de la date des élections, b) déterminer la période au cours de laquelle la décision doit être prise, c) fixer la période au cours de laquelle doivent se tenir les élections.

8. a) Premier élément, la Constitution ou la loi électorale désigne l'autorité chargée de choisir la date des élections régulières. Ce pouvoir n'appartient qu'exceptionnellement au parlement¹⁷. Généralement, le Chef de l'Etat, le monarque – sous la responsabilité du gouvernement¹⁸ – ou le Président fixe la date des élections. Si le Président est élu au suffrage direct, il fixe seul la date des élections¹⁹. S'il n'est pas élu au suffrage direct mais désigné par le parlement, il décide soit seul²⁰, soit sous la responsabilité du gouvernement²¹. Dans beaucoup d'Etats, il est clairement établi que si le Chef de l'Etat ne fixe pas la date en temps voulu, une autre autorité se charge d'organiser les élections²².

9. b) Deuxième élément, le choix de la date des élections n'est pas, dans ces Etats, un pouvoir discrétionnaire puisque la Constitution ou la loi électorale prévoient dans quelle période les élections doivent se tenir. Ces conditions varient d'un pays à l'autre :

- Albanie : trente à soixante jours avant la fin de la mandature (article 65.2 de la Constitution)
- Andorre : « trente à quarante jours après l'expiration du mandat des conseillers » (article 51 (2) de la Constitution)
- Arménie : entre quarante et cinquante jours avant l'expiration du mandat de l'Assemblée nationale (article 68 paragraphe 1 de la Constitution)
- Bélarus : « trente jours au plus tard avant l'expiration des pouvoirs des Chambres de la législature en exercice » (article 91 de la Constitution)
- Bulgarie : « au plus tard deux mois après l'expiration du mandat de l'Assemblée nationale précédente » (article 64.3 de la Constitution)
- République tchèque : « dans les trente jours précédant le jour de l'expiration de la législature » (article 17 (1) de la Constitution)
- Croatie : « les élections des membres des chambres du Parlement de Croatie se déroulent au plus tard soixante jours suivant l'expiration de leur mandat ou suivant la dissolution des chambres du Parlement » (article 73 (1) de la Constitution)
- France : « dans les soixante jours qui précèdent l'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale » (article LO 122, Code électoral)

¹⁷ Moldova, Code électoral, article 76 (2) : la date des élections législatives est prévue au moyen d'une résolution du parlement au moins soixante jours avant la tenue de ces élections. Slovaquie, loi sur les élections au Conseil national slovaque, section 25 (2) : Les élections sont annoncées par le Président du Conseil national slovaque (...) « L'ex-République yougoslave de Macédoine », Code électoral, article 12, paragraphe 1 : le Président du parlement.

¹⁸ Norvège, loi relative à la représentation du peuple, paragraphe 9-2. Voir aussi article 45 de la Constitution d'Andorre : « Les Coprinceps, avec le contreseing du Cap de Govern ».

¹⁹ C'est le cas dans les pays suivants : Arménie, article 68, paragraphe 3 de la Constitution ; Bélarus, article 84 (2) de la Constitution ; Bulgarie, article 64 de la Constitution ; Croatie, article 97 de la Constitution ; France, article 12 de la Constitution ; Géorgie, article 50 (3) de la Constitution ; Lituanie, article 84 (20) et 85 de la Constitution ; Monténégro, article 88 (3) de la Constitution ; Pologne, article 98 (2) et 144 (3), 1) de la Constitution ; Portugal, article 19 de la déclaration de dissolution ou de la dissolution du Parlement de la loi sur l'élection du parlement ; Serbie, article 25 de la loi sur l'élection des membres du parlement ; Slovaquie, article 81 (3) de la Constitution. Seule la Roumanie semble faire exception : article 6 de la loi n°68/1992 sur l'élection de la Chambre des députés et du Sénat : « La date des élections est fixée et annoncée publiquement par le gouvernement... ».

²⁰ Albanie, article 7.3 du Code électoral ; République tchèque, article 14 (1) de la loi sur les élections au Parlement de la République tchèque ; Allemagne, article 16 de la Loi électorale fédérale ; Hongrie, article 30A 1 d) de la Constitution.

²¹ Grèce, article 53.1 de la Constitution (décret présidentiel contresigné par le Conseil des ministres) ; Italie, articles 87 et 89 de la Constitution.

²² Lituanie, loi portant modification à la loi sur les élections au Seimas, article 6 (2) : si, quatre mois avant l'expiration des pouvoirs des membres du Seimas, le Président de la République n'a pas annoncé la date des élections régulières au Seimas, la Commission électorale centrale les organise avant la fin de la mandature.

- Géorgie : « au plus tard quinze jours avant l'expiration de son mandat » (article 50 (3) de la Constitution)
- Allemagne : « quarante-cinq mois au plus tôt, quarante-sept mois au plus tard après le début de la législature » (article 39 (1) de la Constitution)
- Grèce : « dans les trente jours » (article 53 (1) de la Constitution)
- Hongrie : « dans les trois mois à compter de la déclaration de dissolution ou de la dissolution du Parlement » (article 28 (6) de la Constitution)
- Italie : « dans les soixante-dix jours suivant la fin des précédentes [Chambres] » (article 61 de la Constitution)
- Liechtenstein : « en février ou mars de l'année dans laquelle expire la dernière année du mandat » (article 47 de la Constitution)
- Lituanie : « au plus tôt deux mois et au plus tard un mois avant que n'expire le mandat des membres du Seimas » (article 57 de la Constitution)
- Moldova : « au plus tard trois mois après l'expiration du mandat » (article 61 de la Constitution)
- Monténégro : au plus tard quinze jours avant la fin du mandat des députés et des conseillers élus (article 14 de la loi relative à l'élection des conseillers et députés)
- Norvège : en septembre de la dernière année du mandat du Storting (chapitre 9 de la loi relative à la représentation du peuple)
- Pologne : dans les trente jours qui précèdent l'expiration du mandat de quatre ans (article 9 (1) de la loi sur l'élection du Parlement)
- Portugal : entre le 14 septembre et le 14 octobre de l'année de la fin de la législature (article 19 (2) de la loi sur l'élection du Parlement)
- Roumanie : « au plus tard dans un délai de trois mois après l'expiration de leur mandat » (article 63 (2) de la Constitution)
- Serbie : trente jours au plus tard avant la fin du mandat des membres du Parlement (article 26 de la loi sur l'élection des membres du Parlement)
- Slovénie : « au plus tôt deux mois et au plus tard quinze jours avant la fin des quatre années écoulées depuis la première session de l'Assemblée nationale précédente » (article 81 (3) de la Constitution, article 13 de la loi sur les élections à l'Assemblée nationale)
- « L'ex-République yougoslave de Macédoine » : dans un délai de quatre-vingt-dix jours à compter de l'expiration du parlement précédent (article 15 paragraphe 1 du Code électoral).

10. c) Troisième élément, dans certains Etats, la Constitution ou la loi électorale prévoit précisément la période au cours de laquelle la décision concernant la date doit être prise. L'objectif légitime de cette mesure est d'obliger le Chef de l'Etat à annoncer sa décision en temps voulu afin que les partis politiques soient informés à temps et puissent préparer leur participation aux élections. Là encore, les dispositions varient d'un Etat à l'autre :

- Albanie : au moins soixante-quinze jours avant l'expiration du mandat de l'Assemblée (article 7 (3) du Code électoral)
- Arménie : au plus tard cent jours avant le jour du vote (article 117 (1) du Code électoral)
- Bélarus : au plus tard quatre mois avant l'expiration des pouvoirs du parlement élu (article 91 de la Constitution)
- Bulgarie : au plus tard soixante jours avant le jour de l'élection (article 5 (1) loi sur l'élection des membres du Parlement)
- France : « Les élections ont lieu le septième dimanche qui suit la publication du décret convoquant les électeurs. » (Article L173 du Code électoral)
- Géorgie : « au moins soixante jours avant le début des élections » (article 50 (3) de la Constitution et article 90 (2) de la loi organique géorgienne sur le code électoral unifié de Géorgie)
- Grèce : les élections ont lieu dans les trente jours qui suivent leur « proclamation » (article 53 (1) de la Constitution)
- Moldova : au plus tard soixante jours avant le jour de l'élection (article 76 (2) du Code électoral)

- Monténégro : il doit s'écouler au moins soixante jours et au plus cent jours entre le jour de la convocation des élections et le jour du scrutin (article 14 (2) de la loi relative à l'élection des conseillers et députés)
- Pologne : au plus tard quatre-vingt-dix jours avant l'expiration d'une période de 4 ans à compter du début du mandat de la Diète (article 9 (1) de la loi sur l'élection du Parlement)
- Portugal : au moins soixante jours à l'avance (article 19 (1) de la loi sur l'élection du Parlement)
- Roumanie : au plus tard soixante jours avant le jour de l'élection (article 6 (1) loi n°68/1992 sur l'élection de la Chambre des députés et du Sénat)
- Serbie : il doit s'écouler au moins quarante-cinq jours et au plus quatre-vingt-dix jours entre la date de la convocation des élections et le jour du scrutin (article 26 de la loi sur l'élection des membres du Parlement)
- « l'ex-République yougoslave de Macédoine » : il doit s'écouler au moins soixante-dix jours et au plus quatre-vingt-dix jours entre la date de l'annonce des élections et le jour de leur tenue (article 12, paragraphe 4, du Code électoral de la République de Macédoine)

3. La fixation de la date des élections régulières est laissée à la discrétion d'une autorité

11. Enfin, dans certains Etats, la Constitution ou la loi électorale se limitent à indiquer la durée de la législature et confient à une autorité – généralement au Chef de l'Etat, exceptionnellement au Président du Parlement²³ – le soin de fixer la date de nouvelles élections avant la fin de la mandature. Tel est le cas en Autriche²⁴, en Islande²⁵, au Danemark²⁶ et au Royaume-Uni, ainsi qu'en Croatie, en Irlande et en Slovaquie. Dans ces trois derniers Etats, les textes prévoient le délai qui sépare la décision concernant la date de l'élection du jour du scrutin. (Croatie : trente jours²⁷, Irlande : entre dix-sept et vingt-cinq jours²⁸ et Slovaquie : cent-dix jours²⁹).

12. Dans tous ces Etats, le pouvoir de fixer la date des élections semble pouvoir s'exercer sans entrave. Au Royaume-Uni et en Irlande, ce pouvoir est lié – comme nous le montrerons ci-après – au pouvoir discrétionnaire de dissoudre le parlement avant la fin de son mandat normal de cinq ans.

II. Fixation de la date d'élections anticipées après dissolution du parlement

1. La dissolution anticipée du parlement

13. Dans la plupart des Etats, le parlement peut être dissous avant l'expiration normale de son mandat. Dans quelques Etats seulement, la dissolution et la tenue d'élections anticipées sont totalement impossibles³⁰. Dans de nombreux Etats, la Constitution interdit explicitement la

²³ Slovaquie : section 25 de la loi sur les élections au Conseil national slovaque.

²⁴ Article 1 paragraphe 1 (2) de la loi fédérale sur l'élection du Conseil national : le gouvernement fédéral doit publier par arrêté au journal officiel fédéral l'annonce de l'élection. L'arrêté doit préciser le jour de l'élection, que le gouvernement fédéral doit fixer en concertation avec la principale commission du Conseil national de manière à ce qu'il s'agisse d'un dimanche ou d'un jour férié.

²⁵ Article 45 de la Constitution : les élections régulières au Althing ont lieu avant la fin du mandat en cours.

²⁶ « Il appartient au Premier ministre de veiller à ce que les nouvelles élections aient lieu avant l'expiration de la législature » (article 32 (3) de la Constitution).

²⁷ Article 5 de la loi sur l'élection des représentants au Parlement croate : trente jours au moins doivent s'écouler entre le jour de la convocation et celui de l'élection des représentants.

²⁸ Article 96 (1) de la Loi électorale de 1992 : le ministre de l'environnement, du patrimoine et des administrations locales fixe par arrêté la date des élections au Dáil de manière à respecter un délai de dix-sept à vingt-cinq jours (sans tenir compte d'éventuels jours exclus) à partir de la publication de l'annonce des élections.

²⁹ Section 25 (2) de la loi sur les élections au Conseil national slovaque : les élections sont convoquées par le Président du Conseil national slovaque qui en annonce la tenue et la date au moins cent-dix jours avant le jour choisi.

³⁰ En Norvège, à Saint-Marin et en Suisse (sauf en cas de révision totale de la Constitution). A Chypre et dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », seule une autodissolution du parlement est possible.

dissolution du parlement lorsque l'état de guerre (loi martiale) ou l'état d'urgence a été déclaré³¹.

14. La dissolution d'un parlement directement élu avant la fin de son mandat n'est pas contraire à la démocratie. Dans sa Résolution 1549, l'Assemblée parlementaire a reconnu que : « *les élections régulières et anticipées sont les unes et les autres des instruments démocratiques légitimes qui permettent au peuple de choisir les autorités qui agissent en son nom et d'exercer un contrôle sur elles. Les élections anticipées sont une pratique normale dans tous les pays démocratiques du Conseil de l'Europe et pourraient en tant que telles être acceptées comme une composante clé du compromis politique. L'Assemblée souligne, cependant, que, pour être considérées comme démocratiques, les élections, quelles qu'elles soient, doivent être menées selon une procédure légitime qui garantisse des campagnes loyales et le libre choix des électeurs* ».³²

15. Nous allons examiner ci-après les dispositions des Constitutions et des lois électorales des Etats d'Europe qui encadrent la dissolution du parlement et la fixation de la date des élections anticipées. En matière de dissolution, nous distinguons les dissolutions automatiques (A) de celles qui résultent d'une décision du parlement (B) ou d'une décision du Chef de l'Etat ou du Gouvernement (C).

A. Dissolution de droit dans les circonstances prévues par la Constitution

16. Dans certains Etats, la Constitution prévoit la possibilité de procéder « automatiquement » à une dissolution anticipée du parlement. La dissolution de droit est parfois un élément de la procédure de révision de la Constitution. Le but de la dissolution est alors de permettre indirectement à l'électorat de participer à la révision constitutionnelle en élisant au parlement des représentants auxquels il confère le pouvoir de modifier la Constitution. Ce type de dissolution existe en Belgique³³, en Islande³⁴, au Luxembourg³⁵, au Monténégro³⁶ et aux Pays-Bas³⁷. Il existe aussi en Espagne³⁸ et en Suisse³⁹ en cas de refonte complète de la Constitution.

17. En outre, le résultat négatif d'un référendum⁴⁰ ou l'incapacité du Parlement à élire le Président⁴¹ peuvent parfois provoquer une dissolution automatique. Ces questions seront examinées plus loin.

B. Dissolution sur décision du parlement

18. Dans de nombreux Etats, le parlement a le pouvoir de se dissoudre en adoptant cette décision à la majorité simple (Autriche⁴², Croatie⁴³, Hongrie⁴⁴, Turquie⁴⁵ « l'ex-République

³¹ Article 71.2. de la Constitution d'Andorre ; article 63.3 de la Constitution arménienne ; article 94 paragraphe 4 de la Constitution du Bélarus ; article 51 (1) de la Constitution géorgienne ; article 155 h (3) de la Constitution allemande ; article 63 (4) de la Constitution kirghize ; article 85 (3) de la Constitution moldave ; article 84 de la Constitution du Monténégro ; article 172 de la Constitution portugaise ; article 89 (3) de la Constitution roumaine ; article 109 (5) de la Constitution russe ; article 109 (4) de la Constitution serbe ; article 102 (1) de la Constitution slovaque.

³² Résolution 1549 (2007) sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Ukraine.

³³ Article 195 de la Constitution de la Belgique.

³⁴ Article 79 de la Constitution de l'Islande.

³⁵ Article 114 (2) de la Constitution du Luxembourg.

³⁶ Article 119 de la Constitution du Monténégro.

³⁷ Article 137 de la Constitution des Pays-Bas.

³⁸ Article 168 de la Constitution de l'Espagne.

³⁹ Article 193 de la Constitution de la Suisse.

⁴⁰ Voir article 105 (4) de la Constitution de l'Estonie (résultat négatif d'un référendum d'initiative parlementaire sur un texte législatif), article 11 de la Constitution de l'Islande et article 102 (1) de la Constitution de la Slovaquie (résultat négatif d'un référendum révocatoire).

⁴¹ Voir article 87 (7) et (8) de la Constitution de l'Albanie et article 32 (4) de la Constitution de la Grèce.

yougoslave de Macédoine »⁴⁶), à la majorité qualifiée (Bosnie-Herzégovine⁴⁷, Chypre⁴⁸) ou à la majorité des deux tiers (Kirghizistan⁴⁹, Pologne⁵⁰) ou des trois cinquièmes (Lituanie)⁵¹ de ses membres (élus). Parfois, la décision de dissoudre n'est pas prise par le parlement mais nécessite son approbation⁵². Il est possible de recourir à ce type de dissolution lorsque le parlement juge que la situation politique appelle la tenue d'élections anticipées.

C. Dissolution par décision du chef de l'Etat ou du gouvernement

19. Dans la plupart des Etats, le chef de l'Etat, roi ou président, est un élément stabilisant dans le système gouvernemental. Par rapport aux organes de souveraineté et à leur interaction, il dispose de plusieurs des instruments nécessaires pour maintenir un certain équilibre entre les pouvoirs. La dissolution du parlement en est un. La Constitution des Etats soumet la décision de dissoudre le parlement à des conditions de forme et parfois également de fond.

a. Conditions de forme

20. De nombreuses constitutions fixent les conditions de forme qui doivent être remplies pour pouvoir dissoudre le parlement. En premier lieu la constitution définit l'autorité qui a le pouvoir de dissoudre le parlement. Dans le tableau comparatif établi par le Secrétariat et joint au présent rapport (CDL-EL(2007)027), les différents systèmes de gouvernement sont expliqués. Selon le système de gouvernement, la responsabilité de dissoudre le parlement incombera au chef d'Etat seul ou la dissolution se fera à l'initiative ou sous la responsabilité du Premier ministre ou du Cabinet.

21. Dans les Républiques où le Président est élu directement, la décision de dissoudre le parlement est généralement prise par le Président, éventuellement après consultation du gouvernement et/ou du parlement⁵³. Ce principe souffre quelques exceptions. Le Président

⁴² Article 29 (2) de la Constitution.

⁴³ Article 77 de la Constitution.

⁴⁴ Article 28 (2) de la Constitution.

⁴⁵ Article 77 de la Constitution.

⁴⁶ Article 63 (5) de la Constitution.

⁴⁷ Article IV, par. 3 (g) de la Constitution : « La dissolution de la Chambre des peuples peut être prononcée par la Présidence ou par la Chambre elle-même, à condition que la décision de la Chambre soit approuvée par une majorité comprenant la majorité des délégués d'au moins deux des peuples bosniaque, croate ou serbe ».

⁴⁸ Article 67 (1) de la Constitution : « La Chambre des représentants ne peut être dissoute que sur sa propre décision adoptée à la majorité absolue comprenant un tiers au moins des députés élus par la communauté turque ».

⁴⁹ Article 63 (1) de la Constitution : L'Assemblée législative et l'Assemblée des représentants du peuple peuvent être dissoutes de manière anticipée sur décision adoptée par la majorité des deux tiers du nombre total de députés des deux chambres.

⁵⁰ Article 98 (3) de la Constitution : « La Diète peut réduire la durée de son mandat par une résolution prise à la majorité des deux tiers des voix du nombre légal des députés ».

⁵¹ Article 58.1 de la Constitution : « Des élections anticipées au Seimas peuvent être organisées par décision du Seimas adoptée par une majorité d'au moins trois cinquièmes des voix de l'ensemble des membres. [...] Le jour des élections du nouveau Seimas est fixé par résolution du Seimas [...] »

⁵² Voir article 46 de la Constitution belge : « En outre le roi peut, en cas de démission du Gouvernement fédéral, dissoudre la Chambre des représentants après avoir reçu son assentiment exprimé à la majorité absolue de ses membres ».

⁵³ Présidents directement élus. Arménie (article 55 (3) de la Constitution : « Après consultations avec le Président de l'Assemblée nationale et le Premier ministre ») ; Bélarus (article 84 de la Constitution) ; Bosnie-Herzégovine (article IV (g) de la Constitution) ; Bulgarie (article 102 de la Constitution : Aucune contresignature n'est requise) ; France (article 12 (1) de la Constitution : « Après consultation du Premier ministre et des présidents des Assemblées ») ; Géorgie (articles 51 (1), 73 (1), 80 (5), 81 (1) et (4) de la Constitution) ; Islande (article 19 de la Constitution) ; Kirghizistan (articles 46 (6), 51 (2), 63 (1), 71 (4), 72 de la Constitution) ; Lituanie (articles 58 et 85 de la Constitution) ; Monténégro (article 84 de la Constitution ; dissolution par le Président ou par le gouvernement) ; Pologne (articles 98 et 144 de la Constitution : 2) Pour leur validité, les actes officiels du Président de la République doivent être contresignés par le président du Conseil des ministres qui engage ainsi sa responsabilité devant le Sejm. 3) Les dispositions du deuxième alinéa ne sont pas applicables dans les cas suivants : (...) 3) abrègement de la législature du Sejm dans les cas prévus par la Constitution) ; Portugal (articles 136 et 143 de la Constitution) ;

directement élu de la Croatie ne peut dissoudre le Parlement, sur proposition du Gouvernement et avec la contresignature du Premier ministre, qu'après avoir consulté les représentants des groupes parlementaires. En Finlande, le Président peut dissoudre le Parlement en réponse à une proposition motivée du Premier Ministre⁵⁴. En Irlande, le Président directement élu ne peut dissoudre le Parlement que sur les conseils du Premier ministre (Taoiseach). Il est toutefois libre de ne pas donner suite à une demande de dissolution si le Premier ministre n'a plus la confiance de la majorité au Parlement⁵⁵. En Serbie, le Président directement élu peut dissoudre l'Assemblée nationale sur proposition du Gouvernement⁵⁶. En Lituanie le pouvoir du Président directement élu de dissoudre le parlement est contrebalancé par le fait qu'après la dissolution, le parlement nouvellement élu peut annoncer de nouvelles élections présidentielles⁵⁷.

22. Dans les monarchies parlementaires, le roi ou la reine prend la décision de dissoudre le parlement avec le contreseing du Premier Ministre qui en assume la responsabilité⁵⁸. Seuls Monaco et le Liechtenstein semblent faire exception à ce principe. A Monaco, le Prince peut, après avoir pris l'avis du Conseil de la Couronne, prononcer la dissolution du Conseil National sans délibération en Conseil de Gouvernement ni présentation par un ministre d'Etat⁵⁹. Au Liechtenstein, le Prince régnant a le droit de dissoudre le Parlement « pour des raisons valables, qui seront chaque fois communiquées à l'Assemblée »⁶⁰. En Suède par contre, il appartient au gouvernement et non au roi d'ordonner des élections anticipées⁶¹.

23. Dans les républiques parlementaires, la décision de dissoudre le Parlement est prise soit par le Président, éventuellement à l'issue de consultations⁶², soit par le Président, à l'initiative ou avec le contreseing du Premier Ministre⁶³. En Lettonie, le Président de la République ne

aucune contresignature n'est requise) ; Roumanie (article 89 de la Constitution : « Après consultation des présidents des deux chambres et des leaders des groupes parlementaires... ») ; Russie (articles 109, 111 et 117 de la Constitution) ; Serbie (article 109 de la Constitution) ; Slovaquie (article 102 (1) e de la Constitution) ; Slovénie (articles 81 et 111 de la Constitution) ; Ukraine (article 90 de la Constitution (« ... après consultation du président et des vice-présidents de la Verkhovna Rada d'Ukraine et des présidents des groupes parlementaires de la Verkhovna Rada »)).

⁵⁴ Article 26 (1) de la Constitution.

⁵⁵ Article 13 de la Constitution de l'Irlande.

⁵⁶ Article 109 de la Constitution de la Serbie.

⁵⁷ Article 87 de la Constitution de la Lituanie.

⁵⁸ Andorre (articles 45 et 71 (1) de la Constitution) ; Belgique (articles 46 et 88 de la Constitution) ; Danemark (articles 13 et 32 de la Constitution) ; Luxembourg (articles 74 et 78 de la Constitution) ; Pays-Bas (articles 64 (1) et 42 (2) de la Constitution) ; Espagne (articles 56, 62, 64, 99 et 115 de la Constitution) ; Royaume-Uni.

⁵⁹ Articles 46 et 74 de la Constitution de Monaco.

⁶⁰ Article 48 (1) de la Constitution du Liechtenstein.

⁶¹ Chapitre 3 article 4 de la Constitution de la Suède.

⁶² Républiques parlementaires : Albanie (articles 87.1, 104.2, 105.2 de la Constitution) ; République tchèque (articles 35 et 62 de la Constitution) ; Estonie (articles 89, 105 et 119 de la Constitution) ; Allemagne (articles 63 et 68 de la Constitution et article 58 de la Constitution : « Pour être valables, les ordres et décisions du Président fédéral doivent être contresignés par le Chancelier fédéral ou par le ministre fédéral compétent. Cela ne s'applique pas (...) à la dissolution du Bundestag en vertu de l'article 63 et à la requête prévue par l'article 69.3 ») ; Grèce (article 35 (2) de la Constitution : "Par exception, sont dispensés de contreseing les actes suivants: c) la dissolution de la Chambre des députés selon les articles 32 paragraphe 4 et 41 paragraphe 1, si le Premier ministre ne la contresigne pas, ainsi que selon l'article 53 paragraphe 1, si le Conseil des Ministres ne la contresigne pas ; Hongrie, article 28 (3) et 30A (2) de la Constitution ; Lettonie, article 48 et 53 de la Constitution : « (...) Tous les décrets du Président de la République doivent être contresignés par le Président du Conseil ou par le ministre compétent, qui sont responsables de ces décrets, à l'exception des cas prévus dans les articles 48 (dissolution) et 56. ») ; Moldova (article 85, 1) de la Constitution : « après avoir consulté les fractions parlementaires ») ; Portugal, article 133 (e) de la Constitution : « (...) après avoir consulté les partis qui sont représentés à l'Assemblée et le Conseil d'Etat (...) », article 140 (pas de contreseing) ; Turquie : articles 77 et 116 de la Constitution : « (...) en consultation avec le Président de l'Assemblée nationale turque »).

⁶³ Républiques parlementaires : Autriche (articles 29 et 67 de la Constitution : « qu'avec le contreseing ») ; Estonie (article 97 de la Constitution : « en cas de défiance, (...) sur proposition du gouvernement ») ; Allemagne (conformément à l'article 58 de la Constitution, la dissolution en vertu de l'article 68 de la Constitution doit être contresignée par le Chancelier fédéral) ; Italie (articles 88 et 89 de la Constitution (« contresigné par les

peut que proposer la dissolution du Parlement. La proposition de dissolution doit être soumise à un référendum populaire. Si lors du référendum, plus de la moitié des votants se prononce pour la dissolution, la Saeima est considérée comme dissoute et de nouvelles élections doivent être annoncées ; elles doivent avoir lieu dans les deux mois qui suivent la dissolution. Si, lors du référendum, la dissolution de la Saeima est rejetée par plus de la moitié des suffrages exprimés, le Président de la République est considéré comme démissionnaire, et la Saeima élit un nouveau Président de la République pour le temps pendant lequel le Président démissionnaire serait resté au pouvoir.⁶⁴

24. Comme la dissolution intervient dans le cadre de l'équilibre délicat entre les pouvoirs, la Constitution précise parfois les conditions dans lesquelles la dissolution n'est pas possible. Pour manifestement protéger les droits du Parlement, dans certains Etats, la Constitution interdit expressément la dissolution dans les premiers mois qui suivent les élections⁶⁵ ou dispose que la dissolution n'est possible qu'une fois par an⁶⁶ et non deux pour la même raison⁶⁷. Afin d'éviter tout abus de pouvoir, la dissolution du Parlement est interdite dans certains Etats lorsque la position du Président ou du gouvernement est contestée ou que la fin de son mandat est proche. En conséquence, un certain nombre de constitutions interdit la dissolution du Parlement pendant les derniers mois du mandat de Président,⁶⁸ si une procédure de mise en accusation a été engagée contre le Président⁶⁹, si le Premier Ministre ne s'est pas encore présenté devant le parlement⁷⁰ ou si une motion de censure vise le gouvernement⁷¹. Ces règles tendent à éviter que le parlement ne soit dissous par un pouvoir dont la légitimité démocratique est faible.

ministres ») ; Malte (l'article 76 (5) de la Constitution dispose que si le Premier ministre recommande une dissolution et que le Président estime que le Gouvernement de Malte peut poursuivre ses activités sans dissolution et que cette dernière ne serait pas dans l'intérêt bien compris de Malte, le Président peut refuser de dissoudre le parlement).

⁶⁴ Articles 48 et 50 de la Constitution de la Lettonie.

⁶⁵ Article 71 (3) de la Constitution d'Andorre « Aucune dissolution ne peut avoir lieu dans l'année qui suit les élections du Conseil général. » ; article 63 de la Constitution de l'Arménie (« l'année qui suit les élections ») ; article 94 paragraphe 5 de la Constitution du Bélarus ; article 12 (3) de la Constitution de la France (« Il ne peut être procédé à une nouvelle dissolution dans l'année qui suit les élections ») ; article 51.1. de la Constitution de la Géorgie (« dans les six mois qui suivent la tenue des élections législatives ») ; article 58.2 de la Constitution de la Lituanie (« six mois ») ; article 172 de la Constitution du Portugal (« six mois ») ; article 109. 3 de la Constitution de la Russie (« dans l'année qui suit son élection ») ; article 4 (2) de la Constitution de la Suède (avant que trois mois ne se soient écoulés depuis la première réunion du nouveau parlement) ; article 90 in fine de la Constitution de l'Ukraine : « durant les six derniers mois d'exercice des pouvoirs du Président de l'Ukraine ».

⁶⁶ Article 12 (3) de la Constitution de la France ; article 41 (4) de la Constitution de la Grèce ; article 85 (3) de la Constitution de la Moldova ; article 89 (2) de la Constitution de la Roumanie ; article 11 (3) de la Constitution de l'Espagne.

⁶⁷ Article 29 (1) de la Constitution de l'Autriche ; article 41 (2) de la Constitution de la Grèce.

⁶⁸ Article 55 (3) de la Constitution de l'Arménie, « pendant les six derniers mois de son mandat » ; article 94 paragraphe 4 de la Constitution du Bélarus ; article 99 (7) de la Constitution de la Bulgarie, « le Président de la République ne peut pas dissoudre l'Assemblée pendant les trois derniers mois de son mandat » ; Article 35 (2) de la Constitution de la République tchèque ; article 51 (1) de la Constitution de la Géorgie, (« six mois ») ; article 88 de la Constitution de l'Italie: « (...) il ne peut pas exercer cette faculté pendant les six derniers mois de son mandat, sauf s'ils coïncident en totalité ou en partie avec les six derniers mois de la législature. » ; article 63 (5) de la Constitution du Kirghizistan (« six mois ») ; article 58 (2) de la Constitution de la Lituanie (« six mois ») ; article 78 (5) de la Constitution de la Moldova (« six mois ») ; article 172 de la Constitution du Portugal (« six mois ») ; article 89 (3) de la Constitution de la Roumanie ; article 109 (5) de la Constitution de la Russie (« pendant les six mois qui précèdent l'expiration du mandat du Président » ; article 102 (1) de la Constitution de la Slovaquie (« six mois ») ; article 90 in fine de la Constitution de l'Ukraine (« six mois »).

⁶⁹ Article 63 (3) de la Constitution de l'Arménie ; article 94 (4) de la Constitution du Bélarus ; article 103 de la Constitution de la Croatie ; article 63 (5) de la Constitution du Kirghizistan ; article 109 (4) de la Constitution de la Russie.

⁷⁰ Article 32(2) de la Constitution du Danemark.

⁷¹ Article 71(2) de la Constitution d'Andorre : « la dissolution ne peut être prononcée si une motion de censure a été déposée... » ; article 84 de la Constitution du Monténégro ; article 115 (2) de la Constitution de l'Espagne ; article 109, paragraphe 2 de la Constitution de la Serbie ; article 4.2 de la Constitution de la Suède « lorsque ayant été relevés de leurs fonctions, les membres de celui-ci continueront à les exercer en attendant l'entrée en fonctions d'un nouveau gouvernement ».

b. Conditions de fond

25. Dans de nombreux Etats, la Constitution fixe plus ou moins précisément les conditions qui doivent être réunies pour dissoudre le parlement. Dans ces constitutions, la dissolution est considérée comme un instrument propre à régler une crise politique qui a trait :

- a) à l'élection du président
- b) à la relation entre le gouvernement et le parlement
- c) au fonctionnement du parlement et/ou
- d) à la relation entre le parlement et le peuple.

b.1) La dissolution en tant qu'instrument propre à régler une crise politique liée à l'élection du président

26. Dans les républiques parlementaires, comme l'Albanie⁷² et la Grèce,⁷³ où le président est élu par le parlement, ce dernier peut être dissous si, à l'issue d'un certain nombre de scrutins, aucun candidat n'obtient la majorité requise. Dans ces Etats, l'élection du président est considérée comme l'une des fonctions essentielles du parlement. Si ce dernier n'y parvient pas, l'électorat devra choisir un autre parlement.

b.2) La dissolution en tant qu'instrument propre à régler une crise politique liée aux relations entre le gouvernement et le parlement

27. Dans les Etats à système parlementaire, républiques (Albanie⁷⁴, République tchèque⁷⁵, Estonie⁷⁶, Allemagne⁷⁷, Grèce⁷⁸, Hongrie⁷⁹, Malte⁸⁰, Moldova⁸¹ et Turquie⁸²) et monarchies (Belgique⁸³, Espagne⁸⁴ et Suède⁸⁵), la décision de dissoudre le parlement est un élément essentiel du système parlementaire dit « rationalisé ». Facteur de stabilisation dans l'exercice des pouvoirs, le chef de l'Etat peut dissoudre le parlement pour régler la crise politique qui survient lorsque aucun gouvernement n'obtient la majorité au parlement, lorsqu'une motion de censure a été adoptée ou lorsque le budget a été rejeté. Dans les Etats semi-présidentiels, comme l'Arménie⁸⁶, le Bélarus⁸⁷, la Bulgarie⁸⁸, la Croatie⁸⁹, la Géorgie⁹⁰, le Kirghizstan⁹¹, la Lituanie⁹², le Monténégro⁹³, la Pologne⁹⁴, la Roumanie⁹⁵, la Russie⁹⁶, la Serbie⁹⁷, la

⁷² Articles 87, 7 et 8 de la Constitution de l'Albanie ; article 7 (4) du Code électoral de la République d'Albanie.

⁷³ Article 32 (4) de la Constitution de la Grèce.

⁷⁴ Articles 104 et 105 de la Constitution de l'Albanie.

⁷⁵ Article 35 de la Constitution de la République tchèque.

⁷⁶ Articles 89, 97 et 119 de la Constitution de l'Estonie.

⁷⁷ Articles 63 (4) et 68 de la Constitution de l'Allemagne.

⁷⁸ Article 37 *in fine* et 41 (1) de la Constitution de la Grèce.

⁷⁹ Article 28 (3) de la Constitution de la Hongrie.

⁸⁰ Article 76 (5) de la Constitution de Malte.

⁸¹ Article 85 de la Constitution de la Moldova.

⁸² Article 116 de la Constitution de la Turquie.

⁸³ Article 46 de la Constitution de la Belgique.

⁸⁴ Article 99 (5) de la Constitution de l'Espagne.

⁸⁵ Chapitre 6, article 3 de la Constitution de la Suède.

⁸⁶ Article 74 (1) de la Constitution de l'Arménie.

⁸⁷ Article 94 (1) de la Constitution du Bélarus.

⁸⁸ Article 99 (5) de la Constitution de la Bulgarie.

⁸⁹ Articles 7 (2) et 103 (1) de la Constitution de la Croatie.

⁹⁰ Articles 73 (1), 80 (5), 81 (1) et (4) de la Constitution de la Géorgie.

⁹¹ Article 63 (2), 71 (4) et 72 (6) et (7) de la Constitution du Kirghizistan.

⁹² Article 5 (2) de la Constitution de la Lituanie. Le pouvoir du Président est affaibli, car après une dissolution, un parlement nouvellement élu peut annoncer des élections anticipées à la présidence de la République (article 87 (1)).

⁹³ Article 84 de la Constitution du Monténégro.

⁹⁴ Article 155 (2) et 225 de la Constitution de la Pologne.

Slovaquie⁹⁸, la Slovénie⁹⁹, l'Ukraine¹⁰⁰ - où le gouvernement doit à la fois être désigné et proposé par le président élu et doit disposer de la majorité au parlement, la dissolution de ce dernier peut être un moyen de régler un conflit lié à la formation du gouvernement, au programme gouvernemental et/ou aux politiques gouvernementales (motion de censure, rejet du budget).

b.3) La dissolution en tant qu'instrument propre à régler une crise politique liée au fonctionnement du parlement

28. Dans un certain nombre d'Etats, les dysfonctionnements du parlement peuvent déboucher sur une décision du chef de l'Etat de dissoudre ce dernier. Dans un Etat, le Bélarus, une « violation systématique et grave de la Constitution par les chambres du parlement » peut conduire à la dissolution par le Président¹⁰¹. Dans quatre Etats – Arménie¹⁰², République tchèque¹⁰³, Slovaquie¹⁰⁴ et Ukraine¹⁰⁵ – le parlement peut être dissous s'il ne parvient pas à un quorum ou ne tient pas de session pendant un certain temps. Dans un Etat, le Kirghizistan¹⁰⁶, le parlement peut être dissous en cas de crise due à des divergences insurmontables entre les chambres du Jogorku Kenesh ou entre l'une ou les deux chambres du Jogorku Kenesh et d'autres branches du pouvoir de l'Etat.

b.4) La dissolution en tant qu'instrument propre à régler un conflit entre le parlement et le peuple s'exprimant à l'occasion d'un référendum

29. Dans certains Etats, la décision de dissoudre le parlement est liée à un conflit (préssumé) entre le parlement et le peuple. Au Liechtenstein, 1 500 citoyens ou quatre communes peuvent exiger un référendum sur la dissolution du parlement¹⁰⁷. Dans quatre autres Etats, les résultats négatifs d'un référendum peuvent entraîner la dissolution du parlement. Au Kirghizistan, le parlement peut être dissous à la suite d'un référendum¹⁰⁸ et en Estonie¹⁰⁹, le président annonce des élections législatives anticipées lorsqu'un projet de loi soumis à référendum n'a pas été adopté à la majorité. En Autriche, l'Assemblée fédérale est dissoute si la proposition de destituer le Président fédéral est rejetée par référendum demandé par l'Assemblée fédérale¹¹⁰. En Islande¹¹¹ et en Slovaquie¹¹², le Président doit dissoudre le Conseil national si une résolution parlementaire destinée à démettre le président de ses fonctions n'est pas approuvée par référendum.

b. 5) Pouvoir discrétionnaire ou pouvoir plus ou moins réglementé par le droit constitutionnel non écrit ou par les conventions de la Constitution

30. Dans un certain nombre d'Etats, la Constitution ne fixe pas (de manière exhaustive) les conditions de fond qui doivent être remplies pour exercer le pouvoir de dissoudre le parlement.

⁹⁵ Article 89 (1) de la Constitution de la Roumanie.

⁹⁶ Article 109, 111 et 117 de la Constitution de la Russie.

⁹⁷ Article 109 (3), 130 (4), 131 (4), 132 (5) de la Constitution de la Serbie.

⁹⁸ Article 102 (1) e de la Constitution de la Slovaquie.

⁹⁹ Article 111 de la Constitution de la Slovénie.

¹⁰⁰ Article 90 de la Constitution de l'Ukraine.

¹⁰¹ Article 94 de la Constitution du Bélarus.

¹⁰² Article 68, paragraphe 2 de la Constitution de l'Arménie.

¹⁰³ Article 35 (1) c de la Constitution de la République tchèque.

¹⁰⁴ Article 102 (1) e de la Constitution de la Slovaquie.

¹⁰⁵ Article 90 paragraphe 2 (3) de la Constitution de l'Ukraine.

¹⁰⁶ Article 63 (2) de la Constitution du Kirghizistan.

¹⁰⁷ Article 48 (13) de la Constitution du Liechtenstein.

¹⁰⁸ Article 63 (2) de la Constitution du Kirghizistan.

¹⁰⁹ Article 105 (4) de la Constitution de l'Estonie.

¹¹⁰ Article 60 (6) de la Constitution autrichienne.

¹¹¹ Article 11 paragraphe 4 de la Constitution de l'Islande.

¹¹² Article 102 (1) e *in fine* de la Constitution de la Slovaquie.

Il en est ainsi d'Andorre¹¹³, de l'Autriche¹¹⁴, du Danemark¹¹⁵, de la Finlande¹¹⁶, de la France¹¹⁷, de la Grèce¹¹⁸, de l'Islande¹¹⁹, de l'Irlande¹²⁰, de l'Italie¹²¹, du Luxembourg¹²², de Malte¹²³, des Pays-Bas¹²⁴, du Portugal¹²⁵, de la Serbie¹²⁶, de l'Espagne¹²⁷, de la Suède¹²⁸ et du Royaume-Uni. Dans ces Etats, la dissolution du parlement peut avoir de nombreuses fonctions : (a) il peut s'agir d'une « dissolution due à un conflit » afin de consulter l'électorat au sujet d'un conflit entre le gouvernement et le parlement. Dans les Etats à système semi-présidentiel en particulier, où le gouvernement est nommé par un président élu et doit rendre compte au parlement, le pouvoir de dissolution peut être une arme puissante aux mains du président, en particulier lorsque la majorité présidentielle et la majorité à l'Assemblée ne coïncident pas. (b) Le droit de dissoudre le parlement peut aussi servir à sortir d'une impasse politique, comme l'impossibilité de former un nouveau gouvernement stable après une crise gouvernementale. (c) Le droit de dissoudre le parlement permet aussi à la population de s'exprimer sur un problème capital. (d) Enfin et surtout, la dissolution peut aussi constituer un appel lancé par le président ou le gouvernement à l'électorat, à un moment jugé favorable pour lui, par exemple en raison de bonnes perspectives électorales pour la majorité présidentielle ou parlementaire. Dans ce cas, on peut véritablement parler de pouvoir de « choisir la date de l'élection ». Bien que dans les Etats susmentionnés, la Constitution proprement dite ne fixe pas avec précision les conditions qui doivent être réunies pour dissoudre le parlement, il arrive que la dissolution soit plus ou moins régie par le droit constitutionnel non écrit ou par les conventions de la Constitution.

2. Choix de la date des élections

31. Dans la plupart des cas, le pouvoir de dissoudre le Parlement comprend celui de choisir la date des élections anticipées. Lorsque la décision de dissoudre est prise par le Parlement lui-même, le choix de la date des élections est soit une prérogative parlementaire¹²⁹, soit une prérogative du chef de l'Etat¹³⁰ ou du gouvernement¹³¹.

Lorsque la décision de dissoudre le Parlement est prise par le chef de l'Etat (le roi ou le président), la date des élections est aussi choisie par le chef de l'Etat, soit au moment où il décide de la dissolution¹³², soit très peu de temps après¹³³.

¹¹³ Article 45 (1) d et article 71 (1) de la Constitution d'Andorre.

¹¹⁴ Article 29 (1) de la Constitution de l'Autriche.

¹¹⁵ Article 32 (2) de la Constitution du Danemark.

¹¹⁶ Article 26 (1) de la Constitution de la Finlande.

¹¹⁷ Article 12 (1) de la Constitution de la France.

¹¹⁸ Article 41 (2) de la Constitution de la Grèce : « pour faire face à une question nationale d'importance exceptionnelle ».

¹¹⁹ Article 24 de la Constitution de l'Islande.

¹²⁰ Article 13 (2.1) de la Constitution de l'Irlande.

¹²¹ Article 88 (1) de la Constitution de l'Italie.

¹²² Article 74 de la Constitution du Luxembourg.

¹²³ Article 76 (1) de la Constitution de Malte.

¹²⁴ Article 64 (1) de la Constitution des Pays-Bas.

¹²⁵ Article 136 de la Constitution du Portugal.

¹²⁶ Article 109, paragraphe 1 de la Constitution de la Serbie.

¹²⁷ Article 115 de la Constitution de l'Espagne.

¹²⁸ Chapitre 3, article 4 (1) de la Constitution de la Suède.

¹²⁹ Il en est ainsi à Chypre, en Lituanie (article 58 (1) de la Constitution).

¹³⁰ Il en est ainsi au Bélarus (article 22 du Code électoral), en Croatie (article 97 de la Constitution), au Kirghizistan (article 63 (5) de la Constitution), en Pologne (article 10 (1) de la loi sur les élections législatives).

¹³¹ Il en est ainsi en Autriche (article 29 (1) de la Constitution) et en Turquie (article 8 de la loi n° 2839 sur les élections législatives).

¹³² Article 67 (2) de la Constitution de Chypre ; article 119 (2) du Code électoral de l'Arménie ; article 99 (5) de la Constitution de la Bulgarie ; Finlande, loi sur les élections, partie II, chapitre 9 ; article 107 ; article 69 (4) du Code de la République kirghize sur les élections en République kirghize ; article 58 (4) de la Constitution de la Lituanie ; article 98 (5) de la Constitution de la Pologne ; article 109 (2) de la Constitution de la Russie ; article 13 de la loi sur les élections à l'Assemblée nationale (Slovénie) ; article 64 (2) de la Constitution des Pays-Bas ; article 115 de la Constitution de l'Espagne ; article 28 (3) de la Constitution de la Hongrie.

32. Dans de nombreux Etats, la Constitution ou la loi électorale précise le nombre minimum de jours qui doit séparer la décision de dissoudre le Parlement et la tenue des élections. Il arrive aussi que le nombre maximum de jours soit fixé. Ces délais varient selon les Etats.

- Albanie : « ... au plus tard 45 jours après sa dissolution » (article 65 (2) de la Constitution)
- Andorre « dans un délai de 30 à 40 jours à compter de l'expiration du mandat des conseillers » (Constitution, article 51 (2))
- Arménie « au plus tôt après le trentième jour et au plus tard avant le quarantième jour qui suit la dissolution de l'Assemblée nationale (article 68 (2) de la Constitution).
- Autriche : Le gouvernement fédéral doit fixer les nouvelles élections de manière telle que le Conseil national nouvellement élu puisse se réunir au plus tard le centième jour après sa dissolution (article 29 (1) de la Constitution)
- Bélarus : « dans les trois mois à partir du jour de cessation des pouvoirs du parlement avant terme » (article 91 de la Constitution)
- Belgique : « le collège électoral est réuni dans les quarante jours de l'acte de dissolution ou de la vacance ». (Code Electoral article 106)
- Croatie : « Les élections des membres des Chambres du Parlement de Croatie se déroulent au plus tard soixante jours suivant l'expiration du mandat ou suivant la dissolution des chambres du Parlement »¹³⁴.
- République tchèque : « Si la chambre des députés a été dissoute, les élections ont lieu dans les 60 jours qui suivent sa dissolution » (article 12 (2) de la Constitution).
- Chypre : « Toute décision de ce genre doit fixer la date de l'organisation des élections générales au plus tôt dans les trente jours et au plus tard dans les quarante jours à compter de la date de la décision » (article 67 (2) de la Constitution)
- Estonie : « 3) Les élections extraordinaires du Riigikogu ont lieu entre vingt et quarante jours après que la décision d'organiser une élection a été fixée. » (Article 60 (4) de la Constitution ; loi sur les élections au Riigikogu, paragraphe 3 (3))
- Finlande : (...) la nouvelle élection se tient, sur ordre du Président, entre le premier dimanche qui suit le 50^e jour et le premier dimanche qui suit le 75^e jour à partir duquel l'ordre de tenir de nouvelles élections a été rendu public. (Loi sur les élections, partie II, chapitre 9, article 107).
- France: Les élections générales ont lieu vingt jours au moins et quarante jours au plus après la dissolution (article 12 (1) de la Constitution de la France)
- Allemagne : En cas de dissolution du Bundestag, les nouvelles élections ont lieu dans les soixante jours (article 39(1) de la Constitution)
- Géorgie : (...) les élections anticipées se tiennent entre le 45^e et le 60^e jour avant l'application du décret de dissolution du Parlement (article 50 (3) de la Constitution)
- Grèce : proclamation des élections dans les trente jours et convocation de la nouvelle Chambre des députés dans les trente jours à compter de celles-ci (Constitution, article 41 (3))
- Hongrie : « Un nouveau parlement sera élu dans les trois mois à compter de la déclaration de dissolution ou de la dissolution du Parlement » (Constitution, Article 28 (6))
- Islande : « avant 45 jours après l'annonce de la dissolution » (article 24 de la Constitution)
- Irlande : « (...) au plus tard trente jours après la dissolution du Dáil Éireann (Constitution, article 16 (3) 2)) au plus tard 90 jours après la dissolution du Dáil (Constitution, article 18 (8))
- Italie : « les élections des nouvelles chambres ont lieu dans les 70 jours suivant la fin des précédentes. » (Constitution, article 61)
- Kirghizistan: « (...) de manière que la/les nouvelles chambres élues tiennent leur première séance pas plus de six mois après la date de la dissolution » (Constitution, article 63 (5))
- Lituanie : « Les élections du nouveau Parlement doivent être organisées au plus tard au cours des trois mois suivant la décision d'élections anticipées » (Constitution, article 58 (4))
- Luxembourg: « Il est procédé à de nouvelles élections dans les trois mois au plus tard de

¹³³ Article 84 de la Constitution du Monténégro (le lendemain de la dissolution) ; article 8 de la loi n° 2839 sur les élections législatives (dans les quarante-huit heures).

¹³⁴ Article 73 (1) de la Constitution de la Croatie.

la dissolution. » (Constitution, article 74)

- Pays-Bas : « Réunion de la chambre nouvellement élue dans les trois mois » (Constitution, article 64 (2))
- Pologne : « fixant le jour des élections dans les quarante-cinq jours à compter de la date à laquelle l'abrègement a été prononcé (Constitution, article 98.5)
- Portugal: « dans les soixante jours suivants et en observant la loi électorale en vigueur au moment de la dissolution » (article 113.6 de la Constitution du Portugal)
- Roumanie : « Les élections à la Chambre des Députés et au Sénat ont lieu au plus tard trois mois après l'expiration de leur mandat ou après la dissolution du Parlement ». (Constitution, article 63 (2))
- Russie : En cas de dissolution de la Douma d'Etat, le Président de la Fédération de Russie fixe la date des élections afin que la Douma d'Etat nouvellement élue se réunisse au plus tard quatre mois après la dissolution (Constitution, article 109 (2)) « En cas de dissolution de la Douma d'Etat (...) le vote a lieu le dernier dimanche avant l'expiration du délai de trois mois à compter du jour de la dissolution de la Douma » (Loi fédérale sur les élections, article 6 (4))
- Serbie : Simultanément à la dissolution de l'Assemblée nationale, le Président de la République prévoit des élections législatives de manière que les élections se tiennent dans les soixante jours qui suivent leur annonce » (article 109 de la Constitution)
- Slovénie : « Si l'Assemblée nationale est dissoute, une nouvelle assemblée est élue au plus tard deux mois après la dissolution de la précédente » (Constitution, article 81 (3))
- Suède : « Les élections extraordinaires (...) se tiendront dans les trois mois de la date de cette décision » (Constitution, chapitre III, article 4 (1))
- l'Ex-République yougoslave de Macédoine : « dans les 60 jours qui suivent la dissolution du Parlement ». Code électoral de la République de Macédoine, article 15 (1).
- Turquie : « Si la décision de renouvellement a été prise par le Président de la République, le vote a lieu le premier dimanche suivant le 90^e jour après la décision » (loi n°2839 sur les élections législatives. Renouvellement des élections, article 8)
- Ukraine: « Se tiennent dans les soixante jours suivant la publication de la décision portant arrêt anticipé de la législature » (Constitution, article 77 (2))

33. Ces règles ont un double objectif : en fixant un délai minimal, elles tentent de veiller à ce que les partis politiques soient informés en temps utile de manière à ce qu'ils puissent préparer les élections ; en fixant un délai maximal, elles visent à ce qu'après la dissolution, la volonté du peuple puisse s'exprimer démocratiquement dans un délai raisonnable.

Conclusions

34. Bien que les règles constitutionnelles et légales sur le choix de la date d'une élection varient considérablement d'un Etat à l'autre, il semble néanmoins possible de dégager quelques principes directeurs de l'étude présentée ci-dessus. Compte tenu de l'importance des élections, le droit constitutionnel tente de garantir le caractère démocratique du processus de décision relatif à la date de l'élection, ce qui est particulièrement à propos, car s'il est rare qu'elle fixe avec précision la date des élections, la Constitution confère à une autorité donnée le pouvoir de décider d'élections anticipées et de la date précise à laquelle les tenir. Le caractère démocratique du processus décisionnel dépend en grande partie de la légitimité de cette autorité. Pour être fondée à dissoudre un Parlement élu démocratiquement et à fixer la date des élections, l'autorité elle-même doit être légitimée démocratiquement, soit en étant directement élue, soit en bénéficiant de la confiance du Parlement. Outre cette garantie minimale, les Etats peuvent juger utile d'inscrire dans la Constitution les conditions de fond qui doivent être réunies avant qu'une décision de dissoudre le Parlement et de tenir de nouvelles élections ne puisse être prise. Pour être légitime, la dissolution ne doit pas être arbitraire mais doit concourir au bon fonctionnement des institutions démocratiques. Comme il est capital que les partis politiques aient suffisamment de temps pour préparer les élections et que le nouveau Parlement soit élu sans retard excessif, il peut être utile de fixer un délai minimal et un délai maximal entre le choix de la date des élections et les élections proprement dites. Il semble

donc souhaitable, pour éviter les abus, que le droit constitutionnel écrit ou non prévoie ces garanties.