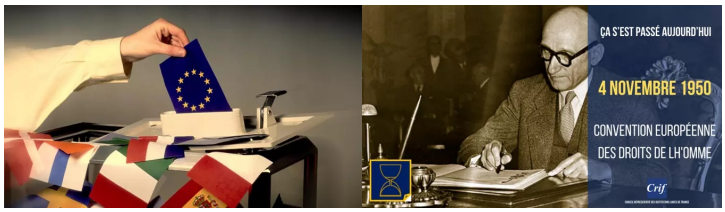
Lettre de l'Est

Numéro 30 – 2022

Directrice de rédaction : **Nataşa Danelciuc-Colodrovschi**
Sous l'égide de l'Institut Louis Favoreu-GERJC CNRS UMR 7318 (DICE)
et de l'Association Francophone des Chercheurs sur les Pays de l'Est



Sommaire

- Le droit de vote des détenus et des majeurs sous tutelle en Bulgarie
- La modification de la Constitution lituanienne : l'épilogue d'une décennie d'affrontements nés à l'issue de l'affaire *Paksas*
- Trente ans depuis la ratification de la Convention européenne des droits de l'homme par la Pologne. Brèves réflexions sur une évolution des rapports qui interroge
- Retour vers le futur : une analyse d'actualité historique du Onzième amendement de la Loi fondamentale de Hongrie
- La réforme de la législation électorale en Géorgie dans le cadre des douze priorités fixées par la Commission européenne
- Sur la prescription de la responsabilité pénale dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle de Roumanie
- Chronique de l'Est 2022

ÉDITORIAL

Le présent numéro de *Lettre de l'Est* est spécial, non seulement parce qu'il s'agit de la trentième parution, preuve que le projet initié en 2015 suit son chemin grâce à toutes les personnes qui s'y investissent avec fidélité depuis le début, mais aussi parce qu'il marque la fin d'une belle, sûrement la plus belle, collaboration, celle de Catherine Soullière.

En tant que secrétaire de rédaction, elle a apporté toute son expérience, tout son savoir-faire et, surtout, son amitié sans faille au profit de la construction de cette belle histoire commune, qui s'étend bien au-delà des frontières françaises et qui se veut la plus ouverte possible, à l'image de celle qui a conçu chacun des numéros parus avec une rigueur et une curiosité qui impressionnent toujours, allant jusqu'à la recherche des moindres accents et virgules dans les noms des auteurs.

Ceci dénote un autre de ses traits de caractère, le respect, nonobstant l'origine de la personne, son parcours et le regard que les autres peuvent porter sur elle. Un humanisme dont Catherine Soullière est la seule à connaître la source, mais qu'elle partage avec bienveillance, finissant par contaminer toutes celles et ceux qui l'entourent.

Remédier à l'absence de ses conseils avisés, de son regard critique, de sa capacité à trouver des solutions à tout problème technique va sûrement constituer le premier défi à relever dans la continuation de ce projet initié et mené ensemble, ce dont je

lui suis profondément reconnaissante. Son développement constituera, dans le même temps, le plus bel hommage qui pourrait lui être fait. Au-delà des mots, ce sont les actes qui parlent le plus !

En parlant des actes, ils pourraient justement constituer le leitmotiv de ce numéro. Les actes d'abord pour garantir le respect et une protection efficace des droits et libertés, conformément aux engagements pris par les États membres au moment de la ratification de la Convention européenne des droits de l'homme. Les trois premières contributions font état des derniers événements intervenus au niveau des rapports entre les institutions européennes et les autorités bulgares, lituaniennes et polonaises et les issues trouvées ou, au contraire, refusées délibérément, preuve que la conception et l'adhésion au projet commun de protection des droits et libertés sont perçues différemment et que ce projet reste malheureusement en proie de nombreux autres facteurs, majoritairement extra-juridiques.

Des actes aussi au niveau de la poursuite du chemin européen, avec la Géorgie d'un côté, qui met en place une réforme essentielle du droit électoral pour répondre aux « priorités » fixées par la Commission européenne en vue de l'acceptation de sa demande à devenir pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne, et la Hongrie de l'autre, qui vient d'adopter une nouvelle réforme constitutionnelle visant à mieux refléter son « identité historique », dans un contexte où les rapports avec les institutions européennes restent complexes.

Des actes ensuite du côté de la Roumanie, où la Cour constitutionnelle n'a d'autre choix que de sanctionner le législateur défaillant afin de le contraindre d'agir pour adopter les garanties procédurales manquantes, leur absence de l'ordre juridique fragilisant le système de protection des droits et libertés tout comme celui visant à protéger l'ordre public.

Enfin, l'habituelle chronique semestrielle fait état des bouleversements induits par la guerre en Ukraine, à tous les niveaux et dont les pays de l'Est, au regard de leur passé et de leur situation géographique, sont les premiers concernés. Des bouleversements qui donneront sûrement lieu à de nombreuses réflexions et analyses, signe que ce projet continuera à exister et ce, sous le regard, qui ne sera bien loin, de celle qui a veillé à sa réalisation pendant toutes ces années. Un regard que nous savons exigeant et que nous tâcherons de ne pas décevoir en signe de respect, d'amitié et de fidélité.

Bonne lecture à toutes et à tous !

Nataşa DANELCIUC-COLODROVSCHI

Docteure en droit public,
Chargée d'enseignements à Sciences Po Aix
et à Aix-Marseille Université, Professeure invitée
à l'Université d'État « A. Russo » de Bălți (Moldavie)

VIE JURIDICTIONNELLE

LE DROIT DE VOTE DES DÉTENUS ET DES MAJEURS SOUS TUTELLE EN BULGARIE

L'élaboration de la présente contribution a été motivée par une affaire récente jugée par la Cour constitutionnelle bulgare[1]. Celle-ci a été saisie par le Conseil des ministres pour émettre une interprétation contraignante des dispositions de l'article 42, al. 1 de la Constitution [2]. Le texte constitutionnel indique notamment que « Les citoyens âgés de plus de 18 ans, à l'exception de ceux qui sont placés sous tutelle et de ceux qui purgent une peine privative de liberté, ont le droit d'élire les organes étatiques et locaux et de participer aux consultations populaires. ». On peut constater que le texte n'octroie pas le droit de vote à trois catégories de citoyens bulgares : les personnes de moins de 18 ans, les personnes placées sous tutelle et les personnes purgeant une peine privative de liberté.

Le Code électoral [3] précise les dispositions constitutionnelles. L'article 27 prévoit la radiation des listes électorales des noms des citoyens qui ont perdu leur droit de vote ou qui sont décédés le jour du scrutin, ainsi que les noms des personnes pour lesquelles cela est expressément prévu par le Code (al. 1). Les personnes qui ont purgé une peine privative de liberté ou qui ne sont plus placées sous tutelle, ou dont le motif d'interdiction de vote dans un État membre de l'Union européenne a cessé d'exister, sont inscrites sur les listes électorales sur présentation du document correspondant à la municipalité ou à la mairie de district ou de ville (art. 27, al. 3). L'article 38 du Code dispose que la liste des personnes radiées est dressée à leur domicile par la Direction générale de l'état civil et des services administratifs du ministère du Développement régional et des Travaux publics. La liste contient les noms, le numéro civil unique et le motif de la radiation des personnes placées sous tutelle ou purgeant une peine privative de liberté dont la libération n'est pas prévue pour le jour du scrutin.

L'article 10 de la Constitution bulgare dispose que les élections et les référendums nationaux et locaux sont organisés au suffrage universel, égal et direct, à bulletin secret. La disposition constitutionnelle recoupe donc dans une large mesure les exigences de l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). La Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH) a eu l'occasion d'affirmer que les droits consacrés par l'article 3 ne sont pas absolus et qu'« Il y a place pour des limitations implicites et les États contractants doivent se voir accorder une marge d'appréciation en la matière »[4]. Selon la Cour européenne, « aucune des conditions imposées le cas échéant ne doit entraver la libre expression du peuple sur le choix du corps législatif – autrement dit, elles doivent refléter, ou ne

[1] Affaire constitutionnelle n° 15/ 2022.

[2] En vertu de l'article 149, al. 1 de la Constitution, la Cour constitutionnelle émet des interprétations contraignantes de la Constitution. Dans les décisions interprétatives, l'interprétation du texte constitutionnel est énoncée dans le dispositif de la décision, tandis que, dans le cadre de l'exercice de toutes les autres compétences, l'interprétation se trouve dans les motifs de la décision. C'est la raison pour laquelle, en Bulgarie, on distingue l'interprétation incidente par la Cour constitutionnelle (qui se trouve uniquement dans la motivation des arrêts, par exemple, par lesquels la Cour se prononce sur l'inconstitutionnalité d'un acte) et l'interprétation abstraite (qui est une compétence distincte de la Cour établie par la Constitution et qui se trouve dans le dispositif). Comme le note la Cour constitutionnelle elle-même, une fois qu'une décision interprétative a été rendue, la disposition constitutionnelle ne peut plus être appliquée d'une manière différente de la décision de la Cour constitutionnelle à son sujet (Décision n° 8, a. c. n° 7/2005).

[3] *Journal officiel*, n° 19 du 5 mars 2014, en vigueur depuis le 5 mars 2014, modifié en dernier lieu, *Journal officiel,* n° 15 du 22 février 2022, en vigueur depuis le 22 février 2022.

[4] Affaire *Hirst c. Royaume-Uni (n° 2)*, req. n° 74025/01) [GC], § 60.

pas contrecarrer, le souci de maintenir l'intégrité et l'effectivité d'une procédure électorale visant à déterminer la volonté du peuple par l'intermédiaire du suffrage universel »[5]. À son avis, on peut par exemple fixer un âge minimum : « envisager de fixer un âge minimum en vue d'assurer que les personnes participant au processus électoral soient suffisamment mûres »[6]. À cet égard, l'exigence de la citoyenneté bulgare (pour la plupart des élections nationales, telles que celles du Président et du Vice-président, de l'Assemblée nationale, de la Grande Assemblée nationale[7]) et l'âge de 18 ans pour exercer le droit de vote ne posent pas de problème au regard des stipulations conventionnelles et la jurisprudence de la Cour strasbourgeoise.

La privation automatique et indifférenciée du droit de vote des citoyens bulgares placés sous tutelle ou purgeant une peine privative de liberté a conduit à la condamnation, à trois reprises, de la Bulgarie par la Cour européenne des droits de l'homme pour violation de l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH (droit à des élections libres)[8] (I).

Afin de « surmonter les déficiences de l'article 42, al. 1 »[9], le Conseil des ministres bulgare a saisi la Cour constitutionnelle d'une demande d'« interprétation contraignante (conforme) », par laquelle la Cour constitutionnelle « incorporerait dans le corps de l'article en cause un contenu conforme à la Convention et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ». La requête se fonde sur la pratique de la Cour constitutionnelle, lorsqu'elle interprète des dispositions constitutionnelles formulant des droits fondamentaux, de se référer à la jurisprudence de la Cour EDH (II). Dans l'affaire n° 15/2022, la Cour constitutionnelle fixe le cadre de l'utilisation possible de la jurisprudence de la Cour EDH et précise les conditions de recevabilité d'une demande d'interprétation abstraite de la Constitution. Elle déclare, à juste titre, la requête irrecevable. En effet, la Cour constitutionnelle n'admet pas la possibilité d'agir en tant que législateur constitutionnel positif, considérant les dispositions de l'article 42 al. 1 comme claires, le dépassement des « déficiences » ne pouvant être effectué par l'interprétation émise par la Cour (III).

I – Les arrêts de condamnation de la Cour européenne des droits de l'homme

L'interdiction générale de voter imposée aux personnes condamnées à

[5] *Id.*, § 62.

[6] *Ibid.*

[7] En ce qui concerne les élections au Parlement européen, le Code électoral (article 350) prévoit que les citoyens bulgares qui sont âgés d'au moins 18 ans le jour de l'élection, qui ont vécu pendant au moins les trois derniers mois en République de Bulgarie ou dans un autre État membre de l'Union européenne, qui ne sont pas placés sous tutelle et qui ne purgent pas une peine privative de liberté, sont habilités à élire les membres du Parlement européen de la République de Bulgarie. Sont également habilités à élire les membres du Parlement européen de la République de Bulgarie tous les citoyens d'un autre État membre de l'Union européenne qui, le jour de l'élection, sont âgés d'au moins 18 ans, ne sont pas sous tutelle, ne purgent pas une peine privative de liberté, ont le statut de résidents de longue durée ou permanents de la République de Bulgarie, ont vécu pendant les trois derniers mois au moins en République de Bulgarie ou dans un autre État membre de l'Union européenne, et ne sont pas privés du droit de vote dans l'État membre dont ils sont citoyens.
En ce qui concerne l'élection des conseillers municipaux et des maires, le Code électoral permet, outre les citoyens bulgares, à un citoyen d'un État membre de l'Union européenne de voter s'il est âgé de 18 ans au jour de l'élection, s'il n'est pas sous tutelle, s'il ne purge pas une peine privative de liberté, s'il a le statut de résident de longue durée ou permanente de la République de Bulgarie, s'il a vécu pendant au moins les six derniers mois dans la localité concernée et s'il n'est pas privé du droit de vote dans l'État membre dont il est citoyen (art. 396 du Code électoral).

[8] L'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH dispose que « Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif. ».

[9] C'est la terminologie utilisée par le Conseil des ministres dans la requête.

une peine privative de liberté et aux personnes placées sous tutelle pose problème. Elles ne sont pas autorisées à voter aux élections européennes, nationales ou locales et cette interdiction est à la base de la condamnation de la Bulgarie par la Cour EDH.

A – La suppression du droit de vote des personnes purgeant une peine privative de liberté

En Bulgarie, l'interdiction de voter imposée aux personnes purgeant une peine privative de liberté a été introduite dans la Constitution de 1991. La Constitution de 1971 ne prévoyait pas une telle interdiction. Selon la doctrine, ce type d'interdiction s'explique par des raisons morales : l'auteur d'une infraction serait indigne de faire partie du corps électoral. Cette interdiction est en relation avec la dignité que l'élection suppose, seuls les citoyens « dignes », qui disposent d'un minimum de moralité, peuvent participer au scrutin[10].

En ce qui concerne l'interdiction du vote infligée aux personnes purgeant une peine privative de liberté, la Cour EDH s'est prononcée dans deux affaires contre la Bulgarie : *Kulinski et Sabev c. Bulgarie* du 21 juillet 2016, (req. n° 63849/09) et *Dimov et autres c. Bulgarie* du 8 juin 2021 (req. n° 45660/17).

Les faits à l'origine des requêtes dans les deux affaires sont similaires. Les requérants sont des ressortissants bulgares condamnés pour divers crimes. Alors qu'ils purgeaient leurs peines, des élections au Parlement européen et au Parlement bulgare ont eu lieu. Conformément au droit positif, qui interdit aux détenus condamnés de voter, les requérants n'ont pas été autorisés à voter. Ceux-ci ont donc allégué que leur privation du droit de vote en raison du fait qu'ils étaient des détenus condamnés constituait une violation de leurs droits au titre de l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH.

Dans l'affaire *Kulinski c. Bulgarie*, la Cour EDH a noté que les principes généraux de sa jurisprudence sur le droit de vote aux élections parlementaires sont résumés dans plusieurs affaires[11]. Comme l'observe la juridiction, l'essence de ces principes réside dans le fait que, lorsqu'une privation du droit de vote affecte un groupe de personnes de manière générale, automatique et indifférenciée, au seul motif qu'elles purgent une peine privative de liberté, quelle que soit la durée de cette peine et indépendamment de la nature ou de la gravité de leurs crimes et de leur situation individuelle, elle est incompatible avec l'article 3 du Protocole n° 1[12].

Rappelant ces principes, la Cour les applique aux faits de l'affaire *Kulinski c. Bulgarie*. Sur le fond, le raisonnement de la Cour EDH se développe en trois étapes (§§ 34-42).

En premier lieu, elle relève que les requérants ont été privés du droit de vote en vertu de l'article 42, al. 1 de la

---

[10] M. Fatin-Rouge Stefanini, « Le droit de vote des détenus en droits canadien, sud-africain et conventionnel européen », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 59, n° 3,2007, p. 621-628.

[11] *Hirst c. Royaume Uni (n° 2,)* [GC], req. n° 74025/01, §§ 63-71, 2005 ; *Scoppola c. Italie (n° 3)*, req. n° 126/05, §§ 81-87 ; *Anchugov et Gladkov c. Russie*, req. n° 11157/04, §§ 93-100.

[12] Dans l'affaire *Kulinski c. Bulgarie* (§ 24), la Cour EDH a rappelé qu'il était également pertinent de noter que la Cour de justice de l'Union européenne considère dans l'affaire *Thierry Delvigne v. Commune de Lesparre-Médoc and Préfet de la Gironde* (C-650/13, EU:C:2015:648), la compatibilité avec l'article 39, paragraphe 2, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne de l'exclusion, en droit français, des personnes condamnées pour des crimes graves du droit de vote au Parlement européen. Dans l'affaire *Delvigne*, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé que la restriction du droit de vote des détenus en France ne remet pas en cause l'essence de ces droits, puisqu'elle a pour effet d'exclure certaines personnes dans certaines conditions et en fonction de leur comportement. En outre, elle considère que la restriction en France est proportionnée, dans la mesure où elle tient compte de la nature et de la gravité de l'infraction commise et de la durée de la peine (§§ 48-49).

Constitution et des dispositions de la législation régissant les élections au Parlement bulgare et au Parlement européen. Elle constate que cette privation constitue donc une ingérence dans leur droit de vote, tel que consacré par l'article 3 du Protocole n° 1 (§ 34).

Ensuite, la Cour examine si l'ingérence poursuit un ou plusieurs buts légitimes. Dans ce contexte, elle se rallie à l'argument du Gouvernement selon lequel « l'interdiction du vote des détenus vise à respecter l'État de droit et à renforcer la responsabilité civique, deux objectifs légitimes aux fins de l'article 3 du Protocole n° 1 » (§ 35).

Troisièmement, la Cour examine si l'« interdiction claire et catégorique » (selon ses propres termes) du droit de vote est proportionnelle aux objectifs poursuivis. À cet égard, la Cour EDH compare la situation dans l'affaire *Kulinski* à celle dans l'affaire *Anchugov et Gladkov*, où la Constitution russe imposait une interdiction absolue de voter pour tous les détenus condamnés purgeant des peines privatives de liberté. Dans cette affaire, la Cour a conclu à une violation des exigences de la Convention. Elle constate que, contrairement à la situation examinée dans l'affaire *Scoppola*, où la loi ne prévoit l'interdiction de voter qu'à l'égard des personnes condamnées à une peine d'emprisonnement de trois ans ou plus, les dispositions constitutionnelles et législatives en cause dans l'affaire bulgare ne règlent pas l'interdiction de voter en fonction des circonstances du cas d'espèce, de la gravité de l'infraction ou du comportement du délinquant. La Cour estime qu'« une restriction générale, automatique et indifférenciée à un droit protégé par l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH doit être considérée comme échappant à toute marge d'appréciation raisonnable, aussi large soit-elle dans ce domaine » (§ 38) [13]. En ce qui concerne l'argument avancé par le Gouvernement bulgare, selon lequel le droit de vote des prisonniers est rétabli après leur libération de prison, la Cour EDH note que cela ne change rien au fait que, selon le droit en vigueur au moment des élections, « tous les prisonniers condamnés, indépendamment de leur situation individuelle, de leur comportement et de la gravité des infractions commises, étaient privés du droit de vote » (§ 41).

Dans l'affaire *Dimov et autres c. Bulgarie*, la Cour EDH estime que les faits à l'origine des requêtes et les arguments avancés par le Gouvernement étaient similaires à ceux qui avaient déjà conduit à un constat de violation de l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention dans l'affaire *Kulinski et Sabev*. La Cour n'a pas trouvé de faits ou d'arguments qui la persuadent de parvenir à une conclusion différente. La juridiction note que le Gouvernement n'a ni démontré, ni soutenu que les dispositions juridiques internes pertinentes ou la pratique connexe sur lesquelles la Cour s'était fondée pour conclure à une violation dans l'affaire *Kulinski et Sabev* avaient été modifiées de quelque manière que ce soit, « ni que la Cour constitutionnelle avait interprété la disposition constitutionnelle pertinente conformément à l'exigence de la Convention selon laquelle il ne doit pas y avoir de restriction générale, automatique et indifférenciée du droit de vote des détenus purgeant effectivement leur peine » (*Dimov et autres c. Bulgarie*, § 18).

B – La suppression du droit de vote des personnes placées sous tutelle

L'interdiction pour les personnes sous tutelle partielle de voter a été introduite en Bulgarie en 1990. Dans la version initiale de l'article 6 de la Constitution de 1971, seules

[13] La Cour EDH se réfère à cet égard au raisonnement de l'arrêt *Hirst*, en particulier § 82.

les personnes placées sous tutelle totale n'avaient pas cette possibilité [14]. Une révision apportée à la Constitution en 1990 a établi une interdiction générale de voter pour toutes les personnes sous tutelle (totale ou partielle) – le mot « totale » a été supprimé [15]. La Constitution de 1991, comme nous l'avons vu, prescrit également une interdiction générale (article 42, al. 1). La Bulgarie fait donc partie de la minorité des pays membres de l'Union européenne à établir une interdiction générale et indifférenciée de voter pour les personnes sous tutelle, sans avoir adopté de mesures visant à modifier le droit positif [16]. De plus, dans les *Observations finales sur le rapport initial de la Bulgarie de 2018,* le Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU recommande à la Bulgarie de modifier sa législation et de la mettre en conformité avec les dispositions des articles 12 (reconnaissance de la personnalité juridique dans des conditions d'égalité) et 29 (participation à la vie politique et à la vie publique) de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, permettant à toutes les personnes adultes handicapées d'exercer leurs droits de vote et d'éligibilité[17].

En ce qui concerne l'interdiction du droit de vote aux personnes sous tutelle, la Cour EDH se prononce le 15 février 2022 dans l'affaire *Anatoliy Marinov c. Bulgarie* (requête n° 26081/17). Le requérant avait en effet été diagnostiqué en 1999 avec des troubles psychiatriques et en conséquence, a été placé en 2000 sous tutelle partielle par une décision de justice. Son droit de vote a été automatiquement retiré. Le 7 décembre 2017, le tribunal municipal de Sofia a rétabli sa capacité juridique et a levé la tutelle, en considérant que le requérant était capable de gérer ses propres affaires et intérêts et de se rendre compte des conséquences de ses propres actes. Le requérant soutenait que le retrait automatique de son droit de vote sur la base d'une disposition juridique générale, sans contrôle judiciaire individualisé et au seul motif de son placement sous tutelle partielle, était disproportionné et constituait une violation de l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention.

Dans son arrêt, la Cour EDH rappelle d'abord les principes généraux de sa jurisprudence concernant le droit de vote des personnes souffrant de maladies psychiatriques (§ 43-50). Elle part du constat que les droits garantis par l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH ne sont pas absolus. Des limitations sont possibles et les États disposent d'une marge d'appréciation dans ce domaine, qui est généralement large[18].

La Cour rappelle que les États, conformément au principe de subsidiarité, ont la responsabilité première de garantir les droits et libertés définis dans la Convention et ses Protocoles et, ce faisant, ils jouissent d'une marge d'appréciation. Il appartient à la Cour de déterminer en dernier ressort si les exigences de l'article 3 du Protocole n° 1 ont été respectées. Elle doit s'assurer que les limitations imposées à l'exercice des droits en vertu de l'article 3 du Protocole n° 1 ne restreignent pas les droits en question, au point de porter atteinte à leur essence même et de les

[14] L'article 6 disposait que : « Sont électeurs tous les citoyens de la République populaire de Bulgarie âgés de 18 ans révolus, sans distinction de sexe, de nationalité, de race, de croyance, d'éducation, de profession, de statut officiel ou social, ou de fortune, à l'exception de ceux qui sont frappés d'une invalidité totale » (*Journal officiel*, n° 39, 1971).

[15] *Journal officiel*, n° 29, 1990.

[16] C. Desjeux, « Droit de vote des aînés sous tutelle. Variations d'interprétation de l'inclusion et droits de vote des personnes protégées », *Gérontologie et société*, vol. 44/167, n° 1, 2022, p. 99-116.

[17] Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD Committee), *Concluding observations on the initial report of Bulgaria*, 22 October 2018, § 62.

[18] *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, 2 mars 1987, § 52, Séries A, n° 113 ; *Selahattin Demirtaş c. Turquie (n° 2)*, [GC], 22 décembre 2020, req. n° 14305/17, § 387.

priver de leur effectivité, qu'elles sont imposées en vue d'atteindre un but légitime et que les moyens employés ne sont pas disproportionnés.

La Cour souligne que toute dérogation au principe du suffrage universel risque de porter atteinte à la « validité démocratique » du corps législatif élu. L'exclusion de groupes ou de catégories de la population générale doit donc être conciliable avec les objectifs sous-jacents de l'article 3 du Protocole n° 1 [19]. Plus précisément, les résultats des élections ne doivent pas être obtenus par des votes exprimés d'une manière qui va à l'encontre de la régularité des élections ou de la libre expression de la volonté des électeurs[20].

La Cour rappelle que la présomption dans un État démocratique doit être en faveur de l'inclusion de tous ou au moins du plus grand nombre, et que le suffrage universel est un principe de base[21]. La Cour souligne que cela ne signifie pas pour autant que l'article 3 du Protocole n° 1 garantit aux personnes atteintes d'un handicap mental un droit absolu d'exercer leur droit de vote. Au titre dudit article, ces personnes ne sont pas à l'abri de limitations de leur droit de vote. Aux fins de l'interprétation de l'article 3 du Protocole n° 1, la Cour rappelle la jurisprudence *Caamaño Valle c. Espagne*[22] et le fait qu'il n'existe actuellement aucun consensus entre les États parties au Protocole n° 1 dans le sens d'un droit inconditionnel des personnes atteintes d'un handicap mental à exercer leur droit de vote. Au contraire, selon la Cour EDH, une majorité de ces États semble autoriser des restrictions fondées sur la capacité mentale de l'individu concerné.

La Cour rappelle que la marge d'appréciation laissée aux États n'est pas illimitée. Elle a déjà indiqué dans l'arrêt *Alajos Kiss c. Hongrie* [23] que l'interdiction absolue du vote à toute personne placée sous tutelle partielle, quelles que soient ses facultés réelles, ne relève d'aucune marge d'appréciation acceptable. De même, la suppression indifférenciée du droit de vote, sans évaluation judiciaire individualisée et sur la seule base d'un handicap mental nécessitant une tutelle partielle, ne peut être considérée comme conforme avec les motifs légitimes de restriction du droit de vote[24]. En revanche, dans l'arrêt *Alajos Kiss c. Hongrie*, la Cour a admis comme légitime le but de « garantir que seuls les citoyens capables d'évaluer les conséquences de leurs décisions et de prendre des décisions conscientes et judicieuses participent aux affaires publiques » (§ 38).

Rappelant ces principes, la Cour les applique aux faits de l'affaire *Anatoliy Marinov c. Bulgarie* (§§ 51-58).

En ce qui concerne l'exigence d'un objectif légitime, la Cour EDH approuve la position du Gouvernement et conclut que la mesure litigieuse a poursuivi un objectif légitime de garantir que seules les personnes capables de prendre des décisions éclairées et réfléchies puissent participer au choix de l'organe législatif.

Concernant l'exigence de proportionnalité, la Cour relève que la restriction établie par l'article 42, al. 1 de la Constitution ne fait pas de distinction entre les personnes sous tutelle totale et celles sous tutelle partielle. La restriction n'est supprimée que lorsque la tutelle est levée.

---

[19] *Hirst c. Royaume-Uni, op. cit.*, § 62.

[20] *Caamaño Valle c. Espagne*, req. n° 43564/17, § 57.

[21] *Hirst (n° 2), op. cit.*, § 59 ; *Sitaropoulos et Giakoumopoulos c. Grèce* [GC], req. n° 42202/07, § 67.

[22] *Caamaño Valle c. Espagne, op. cit.*

[23] *Alajos Kiss c. Hongie*, req. n° 38832/06, § 42.

[24] *Id.*, § 44.

Le requérant a perdu son droit de vote en raison de l'imposition d'une restriction automatique et générale du droit de vote des personnes sous tutelle partielle (sans possibilité d'évaluation judiciaire individualisée de son aptitude à voter). La Cour estime que cela l'a placé dans une situation similaire à celle du requérant dans l'affaire *Alajos Kiss c. Hongrie*[25]. La Cour conclut que la suppression du droit de vote du requérant – sans contrôle judiciaire individualisé et sur la seule base du fait que son handicap mental nécessitait sa mise sous tutelle partielle – ne peut être considérée comme proportionnée au but légitime de la restriction du droit de vote.

D'après ce qui a été présenté jusqu'à présent, on peut constater l'existence d'un conflit entre la disposition constitutionnelle de l'article 42, al. 1 de la Constitution et l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention tel qu'interprété par la Cour EDH. Que peut-on faire dans cette situation ? La Constitution bulgare habilite la Cour constitutionnelle à se prononcer sur la conformité des traités internationaux conclus par la République de Bulgarie avec la Constitution avant leur ratification, ainsi que sur la conformité des lois aux règles généralement reconnues du droit international et aux traités internationaux auxquels la Bulgarie est partie (article 149, al. 1, point 4).

La première possibilité (statuer sur la conformité du traité international conclu par la République de Bulgarie avec la Constitution avant sa ratification) est inadmissible dans la situation spécifique – la CEDH a été ratifiée[26].

La deuxième option (statuer sur la conformité des lois avec un traité international auquel la Bulgarie est partie) est possible. Il serait recevable qu'on saisisse la Cour constitutionnelle des dispositions du Code électoral qui privent de la possibilité de voter les personnes placées sous tutelle et les personnes purgeant une peine privative de liberté. Toutefois, un arrêt de la Cour constitutionnelle et une éventuelle déclaration d'inconstitutionnalité des dispositions législatives auraient peu d'application pratique car l'interdiction découle des dispositions constitutionnelles qui sont « claires et catégoriques » (selon la terminologie utilisée par la Cour EDH dans l'arrêt *Kulinski c. Bulgarie*, § 37). Dans une large mesure, le problème subsisterait dans ce cas également.

La troisième option, qui semble la plus correcte d'un point de vue juridique, consiste à réviser la Constitution. La difficulté vient ici, tout naturellement, de la procédure complexe prévue au chapitre 9 de la Loi fondamentale.

Dans ce contexte, le Conseil des ministres choisit une autre voie pour surmonter le conflit, qui peut sembler la plus commode d'un point de vue pratique, mais qui nous semble aussi la plus problématique d'un point de vue juridique. Le Conseil des ministres souhaite que la Cour constitutionnelle donne une « interprétation contraignante (conforme) par laquelle la Cour constitutionnelle peut surmonter les déficiences de l'article 42 al. 1 de la Constitution de la République de Bulgarie, en insérant dans cette disposition un contenu conforme à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des

[25] Dans les affaires *Strøbye et Rosenlind c. Danemark*, req. n° 25802/18 et n° 27338/18 et *Caamaño Valle c. Espagne*, req. n° 43564/17, la Cour a constaté qu'il n'y avait pas eu de restriction générale du droit de vote. Pour une analyse comparant et analysant les écarts dans le système de protection des droits des personnes handicapées, établi par la Convention relative aux droits des personnes handicapées et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, voir S. Jovičić, « ECHR v. UNCRPD: ending restrictions on voting rights of persons with disabilities », *ERA Forum* 22, 699–715 (2021).

[26] Ratification par une loi adoptée par l'Assemblée nationale le 31 juillet 1992, *Journal officiel*, n° 66, 1992. Entrée en vigueur pour la République de Bulgarie le 7 septembre 1992.

libertés fondamentales et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. ».

II – La demande en interprétation conforme

Le Conseil des ministres argumente la nécessité de l'interprétation obligatoire – « en vue de surmonter les conséquences » des arrêts de la Cour EDH dans les affaires *Kulinski et Sabev c. Bulgarie, Dimov et autres c. Bulgarie* et *Anatoly Marinov c. Bulgarie*. Le Gouvernement souligne qu'au fondement de ces arrêts contre la Bulgarie sont les dispositions de l'article 42, al. 1 de la Constitution, qui établit « une interdiction générale, automatique et indifférenciée de l'exercice du droit de vote par les prisonniers et les personnes sous tutelle ». Selon le requérant, « l'intérêt légitime d'émettre une interprétation contraignante découle de la nécessité de fournir des informations sur les progrès réalisés au Comité des ministres (CdM) du Conseil de l'Europe, qui supervise la mise en œuvre des décisions ».

La question qui demeure est celle de savoir ce qui justifie que le Conseil des ministres de prétendre qu'« il serait opportun que la Cour constitutionnelle clarifie le sens et la portée des dispositions de l'article 42, al. 1 de la Constitution de la République de Bulgarie par voie d'interprétation conforme », étant donné le fait que cela constituerait une révision constitutionnelle. Le Gouvernement soutient que cela « éviterait la nécessité d'un éventuel amendement constitutionnel ».

En effet dans sa jurisprudence, la Cour constitutionnelle bulgare se réfère souvent aux décisions de la Cour EDH. En 1998, la Cour affirme qu'elle « reconnaît que les normes de la CEDH en matière de droits de l'homme ont une portée européenne et civilisationnelle pour l'ordre juridique des États parties à la CEDH et sont des normes de l'ordre public européen. Par conséquent, l'interprétation des dispositions pertinentes de la Constitution en matière de droits de l'homme doit être cohérente, dans la mesure du possible, avec l'interprétation des normes de la CEDH. Ce principe d'interprétation conforme est également conforme à la juridiction contraignante internationalement reconnue de la Cour européenne des droits de l'homme sur l'interprétation et l'application de la CEDH »[27].

Cette opinion se retrouve également dans d'autres arrêts ultérieurs de la Cour, dans lesquels elle justifie sa référence à la jurisprudence de la Cour EDH. Toutefois, quelques remarques s'imposent. La référence à la jurisprudence (interprétation conforme) de la Cour EDH est faite incidemment dans la motivation des décisions de la Cour constitutionnelle, par lesquelles elle statue sur une demande de déclaration d'inconstitutionnalité des lois et autres actes de l'Assemblée nationale (article 149, al. 1, point 2 de la Constitution). À notre avis, la motivation des décisions de la Cour constitutionnelle n'a pas d'effet juridique contraignant. Sinon, avec un changement de la jurisprudence de la Cour EDH, le contenu normatif des dispositions constitutionnelles formulant les droits fondamentaux changerait. Cela serait possible en supposant que la Cour EDH pratique « l'interprétation évolutive » de la Convention. À cet égard, elle a eu l'occasion d'affirmer que « la Convention est un instrument vivant à interpréter […] à la lumière des conditions de vie actuelles »[28].

Accepter la possibilité de se prononcer par une interprétation conforme obligatoire de la Constitution avec la

[27] Décision n° 2/1998, a. c. n° 15/1997, § 22.

[28] *Tyrer c. Royaume-Uni*, req. n° 5856/72, § 31.

jurisprudence « évolutive » de la Cour EDH transformerait la Cour constitutionnelle en un législateur constitutionnel positif, qui met en œuvre des révisions constitutionnelles « cachées » sous l'influence de la Cour européenne. Dans l'ordonnance par laquelle la Cour constitutionnelle rejette la requête comme irrecevable, elle semble prendre cette position.

III – Le refus de la Cour constitutionnelle d'agir en tant que législateur constitutionnel positif

Dans l'ordonnance rejetant la requête en interprétation, la Cour a réitéré sa position selon laquelle la fonction principale de la compétence d'interprétation contraignante conférée à la Cour constitutionnelle par les dispositions de l'article 149, al. 1, point1 de la Constitution, est la construction d'un « système de normes clair et non controversé » [29] . L'exercice de cette compétence, prévue par le législateur constitutionnel comme une compétence distincte des autres (et différente de l'interprétation incidente de la Loi fondamentale qui se trouve dans les motifs de ses décisions lorsqu'elle se prononce sur l'inconstitutionnalité des actes), a pour objet de déterminer le contenu normatif de la ou des dispositions constitutionnelles dont la signification concrète pose question. Ainsi, selon la Cour, émettre une interprétation contraignante sert directement à rendre la Loi fondamentale plus efficace[30].

La Cour constitutionnelle a une jurisprudence constante concernant les conditions de recevabilité d'une demande d'interprétation contraignante. Selon elle, une condition essentielle de la recevabilité d'une demande en interprétation est de justifier l'intérêt juridique de l'interprétation, en exposant l'ambiguïté et/ou la polysémie de la disposition constitutionnelle, qui conduirait à une application contradictoire ou différente de la même disposition. Selon cette jurisprudence de la Cour constitutionnelle, pour qu'une requête soit admise à l'examen au fond, il est nécessaire qu'il y ait une possibilité de plus d'une réponse sur le contenu normatif d'une disposition constitutionnelle. Les différentes compréhensions possibles du sens et de la portée des dispositions en cause doivent être indiquées par le requérant. La Cour rajoute que lorsque l'objet d'une demande d'interprétation est un texte constitutionnel pour lequel le requérant prétend que le contenu normatif est clair et non ambigu, mais qu'il soutient en même temps avoir le potentiel sémantique pour en déduire un sens différent, l'exercice du pouvoir d'interprétation placerait la Cour constitutionnelle dans la position de « législateur positif » substituant sa volonté à celle du législateur constitutionnel. Elle conclut que cela est constitutionnellement inadmissible. Dans l'ordonnance n° 8/2016, a. c. n° 17/2016, la Cour constitutionnelle déclare donc que réaliser une interprétation abstraite contraignante en l'absence d'ambiguïté du texte, et en l'absence d'interprétation différente par les organes étatiques, serait aller au-delà de sa compétence.

La Haute juridiction constate que, dans les motifs de la demande en interprétation des dispositions de l'article 42, al. 1 de la Constitution, le Conseil des ministres ne présente pas d'ambiguïté dans le texte. En effet, en faisant valoir que la disposition constitutionnelle en cause comporte une « interdiction catégorique », ce qui est complété par l'avis de la Cour EDH cité en ce sens dans l'affaire *Kulinski et Sabev c. Bulgarie*, le requérant affirme implicitement qu'il exclut tout doute quant à son contenu normatif.

[29] Décision n° 8/2005, a. c. n° 7/2005.

[30] Ordonnance n° 4/2007, a. c. n° 9/2007.

La Cour constitutionnelle relève que l'État bulgare a un intérêt, notamment financier, à éviter une condamnation par la Cour EDH par le biais de la procédure d'arrêt pilote. Toutefois, cela ne justifie en aucun cas un intérêt juridique à donner une interprétation contraignante à la disposition constitutionnelle visée par la requête, qui n'a qu'une seule lecture possible.

La Cour constitutionnelle rappelle que la mise en œuvre des arrêts de la Cour EDH implique l'adoption de mesures générales, en particulier des modifications de la législation (ou l'introduction d'une législation pertinente), ainsi que des mesures individuelles. Pour la Bulgarie, compte tenu des arrêts de la Cour EDH, une mesure générale consiste à entreprendre les changements nécessaires dans l'ordre juridique national. Les mesures générales comprennent l'interprétation (conformément à la Convention) de la norme juridique nationale pertinente. Toutefois, selon la Cour constitutionnelle, la jurisprudence de la Cour EDH n'indique pas une exigence inconditionnelle d'une telle interprétation conforme, mais seulement dans la mesure du possible, c'est-à-dire qu'une interprétation *contra legem* est exclue.

Dans sa jurisprudence, la Cour bulgare utilise occasionnellement la technique de l'interprétation conforme (interprétation préservant la loi) dans la motivation de ses décisions. Par le biais de cette technique, la Cour constitutionnelle indique comment une disposition qui peut avoir plusieurs significations possibles doit être interprétée et appliquée. Elle utilise cette technique le plus souvent lorsqu'elle exerce son contrôle de constitutionnalité[31]. Dans ces cas, la Cour rejette le grief d'inconstitutionnalité, à condition que la disposition contestée soit comprise et appliquée avec le contenu et le sens conformes à la Loi fondamentale et indiqués par la Cour constitutionnelle dans les motifs de la décision.

Comme il a été démontré plus haut, et souvent en utilisant l'argumentation développée dans les motifs de la décision n° 2/1998, a. c. n° 15/1997, dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, on trouve une autre forme d'interprétation conforme : l'interprétation conforme des dispositions constitutionnelles qui ne donnent pas une réponse claire et univoque à une question interprétative spécifique avec les traités internationaux auxquels l'État est partie[32]. Dans ce cas, parmi les différentes significations qui peuvent être trouvées dans une disposition constitutionnelle, la Cour constitutionnelle détermine comme pertinente pour la question interprétative posée celle qui correspond au traité international auquel la Bulgarie est partie, et comme la Cour le souligne dans son ordonnance d'irrecevabilité, « seulement dans la mesure du possible »[33].

La Cour constitutionnelle admet que, dans l'exercice de son pouvoir de contrôle constitutionnel, en matière de droits fondamentaux garantis par la Constitution et la CEDH, elle prend également en compte « les précisions, les garanties et le développement des normes se référant à ces droits tels qu'établis dans la jurisprudence évolutive de la Cour européenne des droits de l'homme »[34]. La Cour souligne que cette jurisprudence est utilisée dans la motivation de ses décisions, le plus souvent dans l'exercice du pouvoir de contrôle de constitutionnalité, mais non

[31] Décision n° 5/1995, a. c. n° 3/1995 ; décision n° 2/2009, a. c. n° 1/2009 ; décision n° 9/2020, a. c. n° 3/2020.

[32] Pour des exemples récents, voir : décisions n° 11/2022, a. c. n° 3/2022 ; décision n° 13, a. c. n° 8/2022 ; décision n° 14, a. c. n°14/2022.

[33] Ordonnance n° 8, a. c. n° 15/2022, 18 octobre 2022.

[34] Décision n° 11/2022, a. c. n° 3/2022.

pas dans le dispositif d'une décision interprétative. La Cour observe toutefois qu'une condition préalable nécessaire à l'utilisation de cette approche est l'ambiguïté ou le manque de clarté du sens d'une disposition constitutionnelle spécifique, dans laquelle il est possible de découvrir différentes prescriptions normatives.

Rejetant la possibilité d'exercer la compétence de révision constitutionnelle, la Cour constitutionnelle estime que la réparation des « déficiences » des dispositions de l'article 42, al. 1 de la Constitution, telles qu'identifiées dans la jurisprudence de la Cour EDH, ne peut être atteint en émettant une interprétation contraignante desdites dispositions. Une révision de la Constitution est le remède constitutionnel à un éventuel conflit entre une disposition constitutionnelle et une disposition d'un traité international qui a été ratifié, promulgué et est entré en vigueur et qui devient partie intégrale du droit positif. En conclusion, la Cour constitutionnelle observe que, bien que la solution à ce problème découlant du conflit entre l'article 42 al. 1 de la Constitution et l'interprétation de l'article 3 du Protocole n° 1 (Protocole additionnel) à la CEDH, ne soit pas facilement réalisable, en tant que problème juridique, il peut être résolu, mais il dépasse les compétences confiées par le législateur constitutionnel à la Cour constitutionnelle.

En conclusion, deux remarques peuvent être faites.

En refusant d'examiner au fond la demande d'interprétation de l'article 42, al. 1 de la Constitution, la Cour constitutionnelle a fixé des limites claires à son pouvoir d'interprétation et (du moins dans ce cas) a rejeté, à juste titre, la possibilité d'agir comme un législateur positif. L'interprétation conforme (tant d'une loi à la Constitution que de dispositions constitutionnelles à la CEDH) peut sembler une pratique commode et souvent opportune, mais elle est juridiquement problématique.

La question reste ouverte. Elle n'est pas celle de savoir *si*, mais *quand* le législateur constitutionnel bulgare adoptera une révision de l'article 42, al. 1 de la Constitution, élargissant le cercle des personnes ayant le droit de vote. On sait maintenant avec certitude que l'Assemblée nationale, suivant la procédure compliquée de révision constitutionnelle, est l'organe compétent pour effectuer ces modifications. La difficulté en vaut la peine. Elle contribuerait positivement au renforcement du caractère libéral et démocratique du système constitutionnel.

Aleksandar TSEKOV

Professeur adjoint,
Université St. Kliment d'Odrid de Sofia

LA MODIFICATION DE LA CONSTITUTION LITUANIENNE : L'ÉPILOGUE D'UNE DÉCENNIE D'AFFRONTEMENTS NÉS À L'ISSUE DE L'AFFAIRE *PAKSAS*

Par la résolution du 22 septembre 2022[35], le Comité des ministres a décidé de clore l'examen visant l'exécution de l'arrêt *Paksas c. Lituanie* [36] rendu par la Cour européenne des droits de l'homme le 6 janvier 2011, considérant que les autorités lituaniennes avaient pris les mesures individuelles et générales requises, dans la mesure où la Constitution avait été modifiée afin de « garantir que toute personne, destituée de ses fonctions ou

[35] Comité des ministres, Résolution CM/ResDH(2022)253.

[36] Cour EDH, *Paksas c. Lituanie* [GC], 6 janvier 2011, req. n° 34932/04.

dont le mandat de membre du *Seimas* a été révoqué dans le cadre d'une procédure d'*impeachment*, ne sera pas soumise à une interdiction de caractère "définitif et irréversible" de se présenter aux élections législatives, mais pourra se présenter aux élections du *Seimas* après une période d'au moins dix ans ».

Dans cette affaire, le requérant est un ancien Président de la Lituanie[37] qui a été démis de ses fonctions par le Parlement à la suite d'une procédure de destitution pour avoir commis une violation flagrante de la Constitution. Dans la décision n° 14/04 du 31 mars 2004, rendue sur le fondement de l'article 105 de la Constitution[38], la Cour constitutionnelle a conclu que, dans le cadre de l'exercice de ses fonctions présidentielles, M. Rolandas Paksas avait, illégalement et à des fins personnelles, accordé la nationalité lituanienne à titre exceptionnel à un homme d'affaires russe[39], divulgué un secret d'État à ce dernier et exploité son statut pour exercer une influence indue sur une société privée au profit de certains de ses proches, au détriment de la nation et de l'institution présidentielle. En raison des violations graves constatées par la Cour, le *Seimas* a voté, le 6 avril 2004, pour la destitution du Président de la République dans le cadre de la procédure d'*impeachment*, prévue à l'article 74 de la Constitution[40].

Le 22 avril 2004, la Commission électorale centrale estima que rien n'empêchait le requérant de se présenter à l'élection présidentielle organisée le 13 juin 2004 à la suite de sa destitution. Toutefois, le 4 mai 2004, le Parlement a amendé la loi sur les élections présidentielles, en y insérant une disposition selon laquelle une personne qui avait été démise de ses fonctions dans le cadre d'une procédure de destitution ne pouvait être réélue avant l'expiration d'un délai de cinq ans. En conséquence, la Commission électorale centrale refusa d'enregistrer la candidature du requérant.

Saisie de la question de la constitutionnalité de la loi en cause, la Cour constitutionnelle l'a déclarée conforme à la Constitution, sauf dans la partie prévoyant le délai d'interdiction de cinq ans. Dans l'arrêt du 25 mai 2004, les juges constitutionnels ont notamment établi que : « Lorsqu'un individu a été démis de son mandat de Président de la République [...] pour avoir commis une violation grave de la Constitution ou manqué à son serment [...], il ne peut plus jamais être élu Président de la République [ou] membre du *Seimas* ; [il] ne peut plus être [...] membre du Gouvernement [ni] contrôleur d'État, c'est-à-dire [qu'il] ne peut exercer aucun mandat constitutionnel pour lequel il faut prêter serment conformément à la Constitution [...] »[41].

L'arrêt de la Cour constitutionnelle a entraîné deux séries de conséquences. Premièrement, par une décision en date du 28 mai 2004, la Cour administrative suprême a rejeté le recours de M. Paksas contre la décision de la Commission électorale centrale d'enregistrer sa

---

[37] Rolandas Paksas avait été élu Président de la République de Lituanie le 5 janvier 2003.

[38] En vertu de l'article 105 de la Constitution, la Cour constitutionnelle peut être appelée à déterminer si certaines actions du Président de la République, visé par une procédure d'impeachment, sont contraires à la Constitution. Ses conclusions ne sont susceptibles d'aucun recours (article 83 § 2 de la loi sur la Cour constitutionnelle).

[39] Décret n° 40 du 11 avril 2003, qui a été déclaré par la Cour constitutionnelle contraire à la Constitution et à la loi sur la nationalité. *Cf.* Décision n° 40/03 du 30 décembre 2003.

[40] En vertu de l'article 74 de la Constitution, le Président de la République peut être démis de son mandat à l'issue d'une procédure d'impeachment s'il a commis une violation grave de la Constitution ou s'il a manqué à son serment constitutionnel. L'article 107 § 3 de la Constitution prévoit que cette décision revient au *Seimas*.

[41] Décision n° 24/04 du 25 mai 2004.

candidature [42]. Deuxièmement, pour assurer l'exécution de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 25 mai 2004, le Parlement a adopté, le 15 juillet 2004, un amendement à la loi sur les élections parlementaires également, selon lequel quiconque avait été démis de ses fonctions à la suite d'une procédure de destitution était disqualifié pour être député.

Compte tenu du fait que l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme, qui garantit le droit à des élections libres, ne s'applique qu'à l'élection du « corps législatif », c'est au regard de l'incapacité du requérant à présenter éventuellement sa candidature aux élections parlementaires que la requête a été jugée recevable par la Cour de Strasbourg. Dans le cadre de l'examen au fond, elle a conclu que les normes juridiques nationales portaient atteinte aux droits conventionnels garantis à Monsieur Paksas au titre de l'article 3 du Protocole n° 1, du fait de l'interdiction générale et illimitée dans le temps qui y était prévue. Cette condamnation trouve *de facto* son origine dans l'arrêt rendu par la Cour constitutionnelle lituanienne le 25 mai 2004 (I). Le refus catégorique de cette dernière de revenir sur sa position, ce qui impliquait en conséquence l'intervention obligatoire du constituant, a empêché l'exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme et créé un climat d'hostilité politique acerbe pendant plus d'une décennie (II).

I – La Cour constitutionnelle à l'origine de la condamnation internationale de l'État lituanien

Comme l'indique la Cour de Strasbourg dans l'arrêt du 6 janvier 2011[43], les textes constitutionnels de la majorité des États membres du Conseil de l'Europe prévoient l'engagement de la procédure d'*impeachment* à l'encontre du Chef de l'État, son déclenchement pouvant intervenir sur les fondements suivants : violation de la Constitution ou atteinte à l'ordre constitutionnel (Autriche, Bulgarie, Grèce, Géorgie, Croatie, ex-République yougoslave de Macédoine, Moldavie, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, Hongrie, Allemagne) ; haute trahison (Bulgarie, Grèce, Chypre, Italie, République tchèque, Finlande, Roumanie) ; violation de la loi (Allemagne, Hongrie) ; infraction pénale simple ou grave (Finlande) ; en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatibles avec l'exercice du mandat (France), conduite immorale (Irlande).

Au niveau des conséquences sur les droits politiques des personnes concernées par cette procédure, quatre cas de figure peuvent être relevés. Dans le premier cas, qui concerne la majorité des États parties, la procédure d'*impeachment* est sans conséquence directe sur les droits électoraux et autres droits politiques du chef de l'État destitué. Dans le deuxième, représenté par l'Autriche, en cas de destitution du Président fédéral à l'issue d'une procédure d'*impeachment*, la Cour constitutionnelle peut prononcer la privation temporaire des « droits politiques » s'il y a des circonstances particulièrement aggravantes. En Pologne, troisième cas de référence, la juridiction spéciale compétente peut assortir la destitution de la privation temporaire de certains droits politiques (inéligibilité générale pour une période allant jusqu'à dix ans, interdiction d'occuper certaines fonctions pour la même durée et privation des décorations et des titres honoraires). Enfin, en Slovaquie et en République tchèque, un Président démis à l'issue d'une procédure d'*impeachment* perd définitivement le

[42] La Cour administrative suprême formula en particulier les considérations suivantes : « [...] Il ressort du raisonnement de la Cour constitutionnelle que [...] le requérant a perdu le droit d'être élu Président de la République depuis le 6 avril 2004. Dès lors, il [...] ne peut participer à l'élection convoquée le 15 avril 2004 […] ».

[43] Cour EDH, *Paksas c. Lituanie* [GC], *op. cit.*, § 61.

droit d'être élu à la présidence de la République mais peut se porter candidat à toute autre élection.

Dans le cas de la Lituanie, l'article 74 du texte constitutionnel prévoyait, au moment des faits, que « le Président de la République peut être démis de son mandat à l'issue d'une procédure d'*impeachment* s'il a commis une violation grave de la Constitution ou s'il a manqué à son serment constitutionnel ». Aucune précision n'était faite au niveau des conséquences que l'aboutissement de cette procédure pouvait avoir sur les droits politiques de la personne concernée. La Lituanie faisait donc partie du premier groupe d'États identifié ci-dessus.

L'arrêt de la Cour constitutionnelle du 25 mai 2004 a conduit, *de facto*, a une modification de la lettre de la Constitution. De l'avis des juges, le texte constitutionnel « ne prévoit pas, qu'après un certain temps, le Président de la République démis de ses fonctions à la suite de la procédure d'*impeachment* […] peut [ensuite] être traité comme s'il n'avait pas manqué à son serment ni commis de violation grave de la Constitution. [...] Celui qui a été destitué par le *Seimas*, le représentant du peuple, restera à jamais un individu qui a manqué à la parole qu'il avait donnée à la nation, qui a commis une violation grave de la Constitution, et qui a été démis de ses fonctions de Président pour ces raisons ». De ce fait, « Un Président destitué ne peut plus jamais [...] prêter serment devant la nation, car il existera toujours un doute raisonnable [...] quant à [...] la fiabilité de ce nouveau serment [...] ». Partant de ce raisonnement, la Cour constitutionnelle a donc déduit que la personne en cause ne pourrait plus jamais exercer non seulement un mandat présidentiel, mais également tout autre mandat constitutionnel pour lequel il fallait prêter serment.

Par la décision de la juridiction constitutionnelle, l'État lituanien est donc passé du groupe des États ne prévoyant aucune sanction supplémentaire, en termes de restriction de certains droits politiques, à celui qui prévoit les mesures les plus sévères, c'est-à-dire un groupe à part car, dans tous les autres pays où elles existent, leur application est soumise à des délais.

Il faut d'abord noter que cette interprétation extensive de l'article 74 de la Constitution posait d'office un problème de compatibilité avec les dispositions des articles 56, 78 et 79. En effet, l'article 56 établissait cinq conditions imposées aux personnes souhaitant devenir membre du *Seimas* : ne pas être lié par un serment ou un engagement à un État étranger ; être âgé de vingt-cinq ans au moins le jour des élections ; être résident à titre permanent ; ne pas être reconnu incapable par un tribunal ; avoir achevé d'exécuter une peine infligée par une décision de justice. Les articles 78 et 79 prévoyaient également cinq conditions imposées aux candidats à la fonction de Président de la République : être citoyen lituanien d'origine ; être âgé de quarante ans révolus au jour de l'élection, avoir vécu en Lituanie au moins trois années précédant l'élection ; avoir recueilli les signatures d'au moins vingt mille électeurs ; ne pas avoir déjà exercé deux mandats consécutifs.

Comme on peut le constater, l'exigence selon laquelle « il ne fallait pas avoir été destitué de ses fonctions à l'issue d'une procédure d'*impeachment* » ne faisait pas partie de la liste des conditions pour aucune des deux fonctions. Et le texte constitutionnel ne faisait non plus référence à la possibilité de rajouter d'éventuelles conditions par la voie législative. Or, le législateur, en a justement rajouté, par la loi du 4 mai 2004 portant amendement à la loi sur les élections présidentielles d'abord, avant l'intervention de l'arrêt de la Cour du 25 mai 2004, et ensuite, par celle du 15 juillet 2004, portant amendement à la loi

sur les élections législatives, pour mettre en œuvre l'exécution de ladite décision.

La question se pose également au niveau de la manière dont la Cour constitutionnelle perçoit son rôle d'interprète de la Constitution. Comme le souligne le Professeur Troper [44], en expliquant la position adoptée par Hans Kelsen concernant la spécificité de l'interprétation constitutionnelle qui se distingue de celle des lois et des traités, l'interprétation est un acte de volonté par lequel l'interprète authentique choisit à l'intérieur d'un cadre entre plusieurs significations possibles. Or, dans le cas de la Haute juridiction lituanienne, le cadre n'existait justement pas, c'est elle qui l'a créé en lieu et place du constituant. Il ne s'agissait nullement de l'interprétation de certaines dispositions constitutionnelles nécessitant une précision quelconque, mais de la création d'une condition rajoutée au texte existant. Or, en vertu de l'article 147 de la Constitution, seuls un quart des membres composant le *Seimas* ou trois cent mille électeurs ont le droit de venir avec une initiative d'amender ou compléter la Constitution, l'article 3 précisant aussi que « nul ne peut […] s'approprier les pouvoirs souverains qui appartiennent au peuple », qui l'exerce, au titre de l'article 4, « […] directement ou par l'intermédiaire de ses représentants démocratiquement élus ».

Compte tenu du fait que cette initiative de la Cour a conduit à l'établissement d'une restriction générale et illimitée dans le temps de certains droits politiques des personnes ayant fait l'objet d'une destitution à la suite de la mise en œuvre de la procédure d'*impeachment*, il était évident qu'elle ne pouvait pas passer le triple test de proportionnalité dans le cadre du contrôle exercé par la Cour européenne des droits de l'homme. Dans l'arrêt prononcé le 6 janvier 2011 à l'encontre de l'État lituanien, les juges européens ont justement insisté sur la nécessité de prévoir un délai précis et la possibilité de réexaminer la mesure en cause. Or, le contexte historique et politique de l'État évolue, notamment en termes de perceptions que les électeurs pourraient avoir des circonstances qui avaient conduit à l'introduction d'une telle restriction générale, la justification initiale de la restriction pouvant s'estomper avec le temps. En l'espèce, non seulement la restriction était illimitée dans le temps, mais la règle sur laquelle elle se fondait était inscrite, depuis la décision de la Cour constitutionnelle du 24 mai 2004, dans la pierre constitutionnelle. Une telle réglementation emportait donc violation de l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH.

Trois ans plus tard, plus précisément le 25 mars 2014, le Comité des droits de l'homme des Nations unies a constaté, à son tour, la violation des droits dont Monsieur Paksas bénéficie au titre des alinéas b) et c) de l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966[45], en raison du caractère déraisonnable des restrictions à vie prononcées à son encontre, et a demandé à l'État défendeur de le tenir informé, dans un délai de 180 jours, des mesures prises en vue de remédier à la violation constatée[46]. L'octroi de ce délai de réponse précis, qui

[44] M. Troper, *Le droit et la nécessité*, Paris, Puf, 2011, p. 155 *sq*.

[45] L'article 25 du Pacte stipule notamment que : « Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables : a) De prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis ; b) De voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs ; c) D'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays ».

[46] Comité des droits de l'homme, Communication n° 2155/2012 : https://juris.ohchr.org/Search/Details/1819.

relève de la pratique habituelle du Comité, n'a pas eu l'effet escompté au niveau des mesures devant être prises par les autorités nationales pour remédier aux violations constatées par les deux juridictions internationales, celles-ci ayant fini par être adoptées le 22 mai 2022.

II – La résistance de la Cour constitutionnelle dans le cadre de l'exécution de l'arrêt de la Cour strasbourgeoise

En vertu de l'article 46 § 1 de la CEDH, l'État défendeur doit se conformer aux arrêts définitifs dans les litiges auxquels il est partie. Cette obligation implique, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour, l'adoption par les autorités de l'État de deux séries de mesures : des mesures individuelles pour mettre fin aux violations constatées et en effacer les conséquences et des mesures générales, permettant de prévenir des violations semblables. Dans le cas de Monsieur Paksas, les mesures individuelles nécessaires étaient liées aux mesures générales. Or, la possibilité pour le requérant de se présenter aux élections législatives dépendait de l'adoption de mesures générales.

En mars 2012, soit plus d'un an après la prononciation de l'arrêt de la Cour de Strasbourg, le Parlement lituanien a amendé la loi sur les élections au *Seimas* en vue de lever l'inéligibilité du requérant pour les élections parlementaires à venir. Par son arrêt n° 8/2012 du 5 septembre 2012, la Cour constitutionnelle a déclaré non conforme à la Constitution les dispositions législatives en cause et a conclu qu'une révision constitutionnelle était nécessaire pour harmoniser la législation nationale avec l'article 3 du protocole n° 1 à la CEDH [47]. Les juges constitutionnels ont notamment souligné que, par l'arrêt du 25 mai 2004, la Cour constitutionnelle avait établi « la doctrine constitutionnelle officielle » en ce qui concerne les conséquences induites pour la personne destituée par la mise en œuvre de la procédure d'*impeachment*, la destitution ne devant pas être entendue comme une « révocation ponctuelle », mais comme ayant pour but d'empêcher les personnes qui ont violé de manière flagrante la Constitution et manqué au serment d'exercer la fonction. De l'avis de la Cour, le *Seimas* est lié par la Constitution et les décisions en vigueur de la Cour constitutionnelle en vertu de l'article 5 § 2 de la Constitution, qui dispose que l'étendue du pouvoir est limitée par la Constitution. En adoptant cette loi en vue de modifier la loi relative aux élections législatives, qui allait à l'encontre de l'arrêt de la Cour constitutionnelle, le *Seimas* avait outrepassé, selon ses juges, les pouvoirs qui lui étaient conférés par la Constitution.

En outre, de l'avis de la Cour, le § 1 de l'article 7 de la Constitution dispose que toute loi ou tout autre acte contraire à la Constitution est nul. Selon la réglementation constitutionnelle établie dans l'arrêt du 25 mai 2004, les conditions imposées à une personne pour pouvoir se présenter aux élections de membre du *Seimas* et de Président de la République sont liées à l'obligation d'avoir respecté le serment fait pour une fonction antérieure. Une personne qui a violé le serment et violé gravement le Constitution, et qui a été par conséquent démise de ses fonctions conformément à la procédure de mise en accusation, ne peut plus jamais se présenter aux élections présidentielles ou législatives tant que la Constitution n'a pas été modifiée ou complétée. Conscient de cela et n'y prêtant aucune attention, le *Seimas* a adopté la disposition contestée de la loi sur les élections au *Seimas* et viole

[47] Arrêt disponible en langue anglaise à l'adresse : https://lrkt.lt/en/court-acts/search/170/ta1055/content.

de ce fait le § 1 de l'article 7 de la Constitution.

La Cour rajoute par la suite que le *Seimas*, ayant établi la réglementation juridique contestée sans avoir modifié préalablement la réglementation constitutionnelle existante en matière de destitution, a fondé sa réforme législative sur la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui, en vertu du § 3 de l'article 138 de la Constitution, fait partie intégrante du système juridique de la République de Lituanie, mais est hiérarchiquement inférieure à la Constitution (entendue au sens large, c'est-à-dire le texte constitutionnel lui-même et les décisions de la Cour constitutionnelle). L'interprétation faite par le législateur viole donc le principe constitutionnel de la hiérarchie des actes juridiques et de l'harmonie du système juridique, ainsi que les exigences qui s'imposent au législateur au titre du § 1 de l'article 6 de la Constitution.

Le constat d'inconstitutionnalité de la loi adoptée par le Parlement en vue d'exécuter l'arrêt des juges strasbourgeois, auquel est parvenue la Cour constitutionnelle a été farouchement critiqué par les membres du parti *Ordre et justice,* dont faisait partie M. Paksas. Le Vice-président du parti, Valentinas Mazuronis, déclarait notamment que : « La peur des juges constitutionnels d'admettre et de corriger leur erreur a poussé notre pays dans une situation qui signifie aujourd'hui que nous avons vécu deux décennies avec une Constitution qui ne dit pas un mot sur l'interdiction d'exercer mais qui a „un esprit" [déduit par la Cour] qui va à l'encontre des droits fondamentaux de l'homme »[48]. Selon lui, il n'y avait rien à changer dans la Constitution car elle ne contenait pas de chapitre qui prévoirait un délai. Elle ne disait rien sur les interdictions de participation aux élections pour les personnes concernées par la procédure d'*impeachment*. Le rajout au texte constitutionnel avait été créé par la Cour dirigée par le Président Kūris, qui communiquait « avec les esprits constitutionnels comme bon lui semblait »[49].

La Cour constitutionnelle a toutefois réaffirmé sa position dans l'arrêt n° 7/2016 du 22 décembre 2016, dans lequel elle a déclaré non conforme à la constitution la résolution du *Seimas* approuvant la conclusion de la Commission d'enquête *ad hoc* du *Seimas* pour la restauration des droits civils et politiques du Président Paksas. Les autorités politiques avaient, en effet, choisi la solution de la restauration de ses droits civils et politiques du fait que les tentatives entreprises en 2014 et 2015 d'adopter des amendements constitutionnels avaient échoué. À cause de ces blocages institutionnels, lors des élections parlementaires d'octobre 2016, M. Paksas n'a pas eu la possibilité de présenter sa candidature, alors que cinq ans s'étaient écoulés depuis la condamnation prononcée par la Cour européenne des droits de l'homme et que l'État lituanien était tenu par l'obligation d'exécuter l'arrêt prononcé à son encontre.

Compte tenu de l'urgence de trouver une solution pour les élections législatives de 2020, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a adopté, lors de sa réunion de décembre 2018, une Résolution intérimaire dans laquelle il a « exhorté tous les intéressés à redoubler d'efforts pour que les amendements constitutionnels nécessaires soient adoptés, au moins en première lecture, lors de la session de printemps du

[48] Communiqué de presse de la Cour. Cité *in* « Constitutional Court bans former impeached President Rolandas Paksas from running for Parliament », 5 September 2012: https://www.15min.lt/en/article/politics/constitutional-court-bans-former-impeached-president-rolandas-paksas-from-running-for-parliament-526-246550.

[49] *Ibid.*

Seimas »[50]. Le 19 avril 2019, le ministre de la Justice a demandé à la Cour constitutionnelle d'interpréter son arrêt du 22 décembre 2016. Cette demande a été déclarée irrecevable par la Cour dans la décision n° KT 15-S9/2019 du 28 mai 2019. Elle a donc refusé d'accepter toute idée de changer de position au niveau de la portée de ses décisions, qu'elle considère de valeur constitutionnelle et qui ne peuvent être contournées que par une révision constitutionnelle. M. Paksas a ainsi été privé du droit de présenter sa candidature aux élections législatives d'octobre 2020.

En attendant la solution finale dans cette affaire, la Cour administrative suprême de Lituanie a été saisie d'un nouveau litige relevant du même problème juridique. En l'espèce, il s'agissait d'une requérante qui avait fait l'objet d'une procédure d'*impeachment* en 2014[51] et qui souhaitait se porter candidate aux élections législatives d'octobre 2020. La Commission électorale centrale avait logiquement refusé d'enregistrer sa candidature sur le fondement des normes juridiques toujours en vigueur, interdisant un tel droit. La Cour administrative suprême a donc adressé à la Cour européenne des droits de l'homme une demande d'avis consultatif, acceptée le 25 janvier 2021, en vue d'avoir des indications sur la manière d'apprécier la compatibilité de la législation relative à la procédure d'*impeachment*, telle qu'appliquée à l'époque des faits, avec l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH.

L'avis rendu le 8 avril 2022 par la Cour de Strasbourg dans le cadre de cette affaire[52], qui a été, par ailleurs, assez peu explicite[53], n'a pas eu d'impact sur la décision finale rendue par la Cour administrative suprême lituanienne car, le 21 avril 2022, l'amendement constitutionnel a été adopté en second vote, prévoyant que, désormais, toute personne, qui a été destituée de ses fonctions, ou dont le mandat de membre du *Seimas* a été révoqué par le *Seimas* dans le cadre d'une procédure d'*impeachment* pour violation flagrante de la Constitution ou violation de serment, peut se présenter aux élections du *Seimas* lorsqu'une période d'au moins dix ans s'est écoulée.

La révision constitutionnelle est entrée en vigueur le 22 mai 2022[54], mettant ainsi fin à une procédure d'exécution qui aura duré plus de onze ans. Dans la pratique européenne, les exécutions d'arrêts ayant impliqué une révision de la Constitution sont assez rares. Ce fut le cas, par exemple, en Roumanie, le pouvoir constituant ayant apporté des modifications au texte constitutionnel après la condamnation de

---

[50] CM/ResDH(2018)469.

[51] Par une décision du 3 juin 2014, la Cour constitutionnelle avait en effet jugé que l'intéressée avait manqué au serment parlementaire qu'elle avait prêté et commis une violation grave de la Constitution, en ce qu'elle était restée en défaut d'assister à de nombreuses séances du *Seimas* après avoir fui de Lituanie, alors que des poursuites pénales avaient été engagées contre elle.

[52] Cour EDH, Avis consultatif [GC], 8 avril 2022, demande n° P16-2020-002.

[53] La Cour a notamment conclu que : « Les critères pertinents pour trancher la question de savoir si l'interdiction d'exercer un mandat parlementaire prononcée dans le cadre d'une procédure d'*impeachment* a excédé ce qui est proportionné au regard de l'article 3 du Protocole n° 1 devraient revêtir un caractère objectif et permettre de prendre en compte de manière transparente les circonstances pertinentes liées non seulement aux événements qui ont conduit à la destitution de la personne concernée mais aussi, et avant tout, aux fonctions que cette dernière entend exercer à l'avenir. Ils devraient être essentiellement définis sous l'angle des exigences du bon fonctionnement de l'institution dont la personne entend devenir membre, et partant du système constitutionnel et de la démocratie dans son ensemble dans l'État concerné. ». Or, la question se plaçait sur le terrain du problème de la compatibilité entre la norme constitutionnelle, telle qu'édictée par la Cour constitutionnelle, qui prévoyait une interdiction totale et illimitée d'exercer un mandat parlementaire et la CEDH. Question que la Cour de Strasbourg a refusé d'aborder et encore moins de trancher.

[54] À la suite de la révision constitutionnelle, le Code électoral a été également modifié, avec une prise d'effet au 1er septembre 2022.

l'État dans l'affaire *Pantea*[55] pour violation de l'article 5 § 3 de la CEDH, à cause du fait que la détention provisoire pour trente jours avait été décidée par un procureur, qui n'est pas un « magistrat » au sens de l'article précité car il manque d'indépendance par rapport à l'exécutif[56].

Dans la pratique roumaine, l'on peut également relever des décisions dans lesquelles la Cour constitutionnelle a procédé à un revirement jurisprudentiel du fait que la solution antérieure ignorait le droit européen conventionnel et jurisprudentiel. Cette pratique date essentiellement du début des années 2000[57]. Une telle solution aurait pu être adoptée par les juges constitutionnels lituaniens et les autorités politiques, qui ne parvenaient pas à modifier la Constitution en raison de l'impossibilité de réunir la majorité requise, le leur ont demandé à plusieurs reprises, tel que l'attestent les décisions précitées de la Cour de Vilnius. C'est notamment ce que la Cour a refusé de faire, en invoquant « son devoir d'être cohérente et de suivre la doctrine constitutionnelle développée précédemment »[58]. Qu'en est-il alors du devoir de respecter les arrêts de la Cour européenne des droits l'homme, un devoir qui s'impose également aux juges constitutionnels, comme à toutes les autres autorités étatiques ? La stratégie adoptée par la Cour lituanienne a poursuivi sûrement comme objectif d'obtenir l'introduction explicite dans le texte constitutionnel d'un délai d'interdiction d'exercer un mandat qui implique l'obligation de prêter un serment, dans le cas où une personne a fait l'objet d'une destitution à l'issue de la procédure d'*impeachment*. Or, la Constitution, avant la révision de 2022, n'y faisait aucune référence. Une telle mesure est certes destinée à protéger les principes de la démocratie et de l'État de droit. Est-ce pour autant légitime et juridiquement justifiable que l'obtention de son introduction ait pu être acquise au prix de la violation de ces mêmes principes pendant une décennie ?

Nataşa DANELCIUC-COLODROVSCHI

Docteure en droit public, Chargée d'enseignements à Aix-Marseille Université et à Sciences Po Aix, Professeure invitée à l'Université d'État « A. Russo » de Bălți (Moldavie)

TRENTE ANS DEPUIS LA RATIFICATION DE LA CONVENTION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME PAR LA POLOGNE. BRÈVES RÉFLEXIONS SUR UNE ÉVOLUTION DES RAPPORTS QUI INTERROGE

La Pologne a adhéré au Conseil de l'Europe le 26 novembre 1991, signant en même temps la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui était une condition obligatoire pour devenir membre du Conseil de l'Europe. Le 19 janvier 1993, les représentants des autorités polonaises ont déposé les instruments de ratification de la Convention, qui est entrée en vigueur pour la Pologne le même jour. En mars 1993, le Gouvernement a fait une déclaration reconnaissant la compétence des organes de la Convention, ouvrant ainsi le droit aux citoyens polonais de saisir le Cour de Strasbourg en cas de violation de leurs droits et libertés conventionnels. Dans les années qui ont suivi, des Protocoles

[55] Cour EDH, *Pantea c. Roumanie*, 3 juin 2003, req. n° 33343/96.

[56] Il s'agit notamment de la loi n° 429/2003 portant révision à la Constitution de la Roumanie, publiée au *Moniteur officiel* n° 758 du 29 octobre 2003.

[57] Décision n° 486 du 2 décembre 1997 ; décision n° 208 du 25 octobre 2000 ; décision n° 349 du 19 décembre 2001 ; décision n° 39 du 29 janvier 2004 ; décision n° 40 du 29 janvier 2004.

[58] Communiqué de presse de la Cour. Cité *in* « Constitutional Court bans former impeached President Rolandas Paksas from running for Parliament », *op. cit.*

intégrés à la Convention ont été ratifiés (n° 1, n° 4, n° 6, n° 7, n° 9, n° 10, n° 11, n° 13, n° 14, n° 15). Depuis lors, plusieurs milliers de plaintes ont été soumises pour examen à la Cour de Strasbourg à l'encontre de la Pologne.

Sur une période de près de trente ans, la Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH) a traité de diverses violations importantes des normes de la Convention en Pologne. Les arrêts contre l'État polonais ont concerné avant tout des problèmes de nature systémique, notamment : la longueur des procédures judiciaires dans les affaires civiles et pénales, le recours trop long à la détention provisoire, la surpopulation carcérale et l'absence de soins médicaux adéquats dans les centres de détention et les prisons. De nombreuses violations de la Convention ont été également constatées par la Cour en ce qui concerne l'interdiction de la torture, des traitements dégradants par la police et par les gardiens de prison, des violations du droit à la vie et de l'absence d'enquête effective pour éclaircir les circonstances du décès, des violations du droit à la vie privée et familiale, des violations des droits reproductifs des femmes, du droit à la liberté d'expression et à la liberté de réunion, des violations du droit de propriété et des principes du procès équitable.

La Pologne fait partie des pays les plus fréquemment présents devant la Cour de Strasbourg. Les statistiques pour la période 1959-2021 montrent que sur un total de 24 511 jugements, 1 220 ont été émis dans des affaires contre la Pologne, dont 1 027 ont été jugés comme ayant violé les droits et libertés conventionnels. Cela place la Pologne en sixième position parmi les quarante-six États membres du Conseil de l'Europe[59]. Cette pratique montre, d'une part, que l'ampleur des violations des normes de la Convention en matière de droits de l'homme en Pologne est importante et, d'autre part, elle est la preuve d'une conscience sociale élevée et d'une volonté d'utiliser les mécanismes européens de protection des droits de l'homme en vigueur en Pologne.

Il convient de souligner que le texte de la Convention a constitué un facteur important qui a influencé la formulation des dispositions relatives aux droits et libertés dans la nouvelle Constitution polonaise du 2 avril 1997. L'établissement explicite de l'obligation de la République, c'est-à-dire de tous les organes de l'autorité publique, de respecter le droit international (art. 9), revêt une importance fondamentale pour la validité et l'application de la Convention. Cette disposition générale, calquée sur le principe de *pacta sunt servanda* prévu à l'article 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969, a constitué le fondement juridique pour la prise en compte des dispositions de la Convention dans la jurisprudence des tribunaux de droit commun polonais et du Tribunal constitutionnel (TC).

En effet, l'une des idées des rédacteurs de la Constitution de 1997 était la reconnaissance du rôle du pouvoir judiciaire à cet égard. L'article 8 § 2 formule le principe de l'application directe de la Constitution, qui implique la compétence de toutes les cours et de tous les tribunaux. L'interprétation du droit interne et, en particulier, celle des dispositions constitutionnelles portant sur les droits et libertés individuels, se réfèrent à la fois aux textes des traités et à la jurisprudence des tribunaux européens, dont, entre autres, la Cour de Strasbourg. Le lien entre le droit international et l'interprétation constitutionnelle a été entendu comme l'obligation pour les tribunaux de rechercher les interprétations des dispositions constitutionnelles et

[59] Voir à ce titre : echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959-2021.FRA.pdf echr.coe.int/Documents/Stats_analyse_2021_FRA.pdf.

d'invoquer les arguments qui refléteraient le plus complètement le contenu des dispositions pertinentes du droit international et les arguments développés dans la jurisprudence des tribunaux internationaux. L'effort bipartisan pour rester dans le cadre du dialogue entre les tribunaux nationaux et la Cour EDH a permis de maintenir une harmonie interprétative entre la Constitution polonaise et la Convention européenne[60].

L'image d'une co-application équilibrée de la Constitution et de la Convention européenne a pris une nouvelle forme dans le contexte de la crise constitutionnelle polonaise, en grande partie liée aux réformes du système judiciaire. En premier lieu, il y a eu la subordination du Tribunal constitutionnel à la majorité politique au pouvoir (ce qui a impliqué le pourvoi abusif de postes de juges au sein du Tribunal constitutionnel et donc la domination de sa composition). D'autres réformes ont été orientées vers la Cour suprême et les tribunaux ordinaires.

Un élément important de ce processus a été la question de personnel et la reconstruction connexe du Conseil national de la magistrature (un organe censé veiller à l'indépendance des cours et des juges, ce qui inclut la proposition des candidats aux postes de juges). La réforme du Conseil a perturbé son autonomie et son lien avec l'autonomie des juges[61]. Les doutes sur la constitutionnalité de la nomination des membres du Conseil national de la magistrature impliquent des interrogations quant à la validité de la nomination des nouveaux juges (ceux nommés par le « nouveau » Conseil). Par conséquent, cela soulève la question fondamentale de savoir si les jugements rendus avec la participation de ce que l'on appelle les « néo-juges » remplissent les conditions d'une juridiction compétente pour juger des affaires, tant à la lumière de la Constitution de la République de Pologne (article 45 § 1) que de la Convention européenne (article 6 § 1).

Ces problèmes se sont reflétés dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, puis de la Cour européenne des droits de l'homme. La Cour de Luxembourg, à commencer par l'arrêt de 2018 dans l'affaire portugaise[62], a souligné dans plusieurs affaires polonaises[63] les conflits entre les nouvelles réglementations et les pratiques et les exigences des traités de l'UE. Elle a attribué une importance fondamentale à l'obligation d'assurer une protection juridique effective dans les domaines couverts par le droit de l'UE (article 19 § 1 du TUE).

La Cour européenne des droits de l'homme a déjà commenté l'indépendance et l'impartialité des juges dans le contexte de l'article 6 § 1 de la CEDH à plusieurs reprises, y compris dans des affaires polonaises, même si celles-ci concernaient des juges de tribunaux inférieurs. Le développement de la jurisprudence dans les affaires concernant des juges de juridictions supérieures a été

[60] L. Garlicki, « Internationalisation de la Constitution de la République de Pologne », *State and Law*, n° 12, 2022.

[61] Le modèle constitutionnel (article 187 § 1 de la Constitution) implique une composition mixte du Conseil, comprenant des représentants des trois autorités, mais avec une nette prédominance de la communauté judiciaire, garante de l'indépendance du Conseil par rapport aux autorités politiques. Les modifications statutaires apportées en décembre 2017 ont eu pour effet de faire évoluer la décision sur la composition du Conseil vers une majorité parlementaire. Dans le même temps, le mandat des juges en exercice au sein du Conseil a été arrêté, entraînant un changement de composition dès avril 2018.

[62] Arrêt *Associacao Syndical dos Juizes Portugueses*, 27 février 2018, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117.

[63] Arrêts, entre autres : *Commission européenne c. Pologne* 24 juin 2019, C-619/18, ECLI:EU:C:2019 : 615 ; *Commission européenne c. Pologne*, 5 novembre 2019, C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924 ; *Commission européenne c. Pologne*, 15 juillet 2021, C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596.

stimulé par l'arrêt contre l'Islande de décembre 2020[64], dans lequel la Cour a établi un critère appliqué dans les affaires ultérieures de ce type (le « critère Astradsson »[65]). Il n'est pas surprenant que la première application du nouveau test ait concerné des affaires polonaises.

En effet, dans l'arrêt du 7 mai 2021, *Xero Flor c. Pologne* (4907/18), la Cour a évoqué la dotation inappropriée en personnel de la Cour constitutionnelle. Puis, le 22 juillet 2021, dans l'affaire *Reczkowicz c. Pologne* (43447/19)[66], la Haute juridiction strasbourgeoise a commenté le statut problématique des juges de la chambre disciplinaire de la Cour suprême. Elle a estimé que les irrégularités dans le processus de nomination des juges avaient porté atteinte à la légitimité de la Chambre disciplinaire, dans la mesure où elle était et continue d'être dépourvue des caractéristiques d'un tribunal au sens de l'article 6 § 1 de la Convention (§ 280 de l'arrêt). La Cour a adopté une approche similaire dans son arrêt du 8 novembre 2021, *Dolińska-Filcek et Ozimek c. Pologne* (49868/19 et 57511/19) concernant la Chambre extraordinaire de contrôle et des affaires publiques de la Cour suprême, puis dans son arrêt du 3 février 2022, *Advance Pharma c. Pologne* (1469/20), à l'égard des « nouveaux » juges siégeant dans d'autres chambres de la Cour suprême. Cette position a été confirmée dans l'arrêt du 13 mars 2022, *Grzęda c. Pologne* (43572/18).

Le constat par les juridictions européennes (d'abord à Luxembourg, puis à Strasbourg) d'irrégularités dans le processus d'application de la loi a déclenché de vives réactions de la part des autorités polonaises. Celles-ci ont été reflétées dans les décisions du Tribunal constitutionnel (comme mentionné, subordonné aux autorités politiques). Dans sa décision du 15 juin 2021, n° P 7/20, à l'occasion de l'examen d'une requête d'exclusion de l'un des juges « contestés », le Tribunal constitutionnel a déclaré que l'arrêt de la Cour EDH avait été rendu au-delà des compétences qui lui sont confiée. Ceci constitue donc une ingérence illégale dans l'ordre juridique interne, en particulier sur des questions qui ne relèvent pas de la compétence de la Cour européenne des droits de l'homme. Pour ces raisons, son arrêt doit être déclaré inexistant.

Dans deux arrêts ultérieurs, le Tribunal constitutionnel est parvenu à des conclusions encore plus audacieuses. En effet, il a reconnu l'incompatibilité du champ d'application de l'article 6 § 1 de la Convention avec la Constitution polonaise.

Dans l'arrêt du 24 novembre 2021, n° K 6/21[67], il a déclaré que l'incompatibilité avec la Constitution résulte de la reconnaissance du Tribunal constitutionnel comme une juridiction au sens de l'article 6 § 1 de la Convention (qui permet à la Cour de Strasbourg de se prononcer sur les effets des arrêts rendus par le Tribunal constitutionnel, dont la composition est contestée). En revanche, dans l'arrêt du 10 mars 2022, n° K 7/21[68], les juges constitutionnels ont conclu à l'incompétence de la Cour européenne des droits de l'homme pour apprécier le

[64] Cour EDH, *Gudmundur Andri Astradsson c. Islande* [GC], 1er décembre 2020, req. n° 26374/18, voir L. Garlicki, « Trybunał strasburski a kryzys polskiego sądownictwa. Uwagi na tle wyroku ETPCz z 1.12.2020, Astradsson p. Islandii », *Przegląd Sądowy*, n° 4, 2021, p. 5.

[65] Le test est de savoir : (1) s'il y a eu une violation manifeste du droit national dans le processus de nomination du juge ; (2) si la violation était d'une nature suffisamment grave ; (3) si la violation a été établie et corrigée au niveau national.

[66] L. Garlicki, « Reczkowicz p. Polsce, czyli o sojuszu europejskich Trybunałów », *in Rządy prawa jako wartość uniwersalna. Księga jubileuszowa Profesora Krzysztofa Wójtowicza*, Wrocław 2022, p. 119.

[67] OTK ZU A/2022, point 9.

[68] OTK ZU A/2022, point 24.

statut des juges de la Cour suprême et des tribunaux ordinaires.

Les effets de ces arrêts du Tribunal constitutionnel peuvent être analysés du point de vue juridique et politique. En ce qui concerne l'aspect juridique d'abord, conformément à l'article 27 de la Convention sur le droit des traités de 1969, un État ne peut pas invoquer les règles du droit national et les décisions de ses tribunaux pour justifier la non-application des traités. La déclaration d'inconstitutionnalité de certaines stipulations ou même de l'ensemble d'un accord international n'entraîne pas non plus l'abrogation automatique de la validité dudit accord dans l'ordre juridique interne. Elle ne peut que constituer une indication pour les autorités politiques de prendre des mesures appropriées visant à renégocier ou à se retirer du traité. Dans le même temps, il convient de noter que si la Constitution polonaise accorde au Tribunal constitutionnel la compétence d'examiner la constitutionnalité des accords internationaux, elle ne règle pas la question des conséquences juridiques des décisions rendues dans ces affaires.

Au niveau politique ensuite, la constatation de l'inconstitutionnalité des stipulations de la Convention européenne est sans précédent et est lourde de conséquences. Elle porte atteinte non seulement à sa pertinence, mais aussi à l'autorité de la Cour européenne des droits de l'homme et aux normes internationales de protection des droits de l'homme. Elle peut même consentir au refus des autorités nationales d'appliquer l'accord, ce qui semble avoir été l'objet des requêtes auprès de la Cour européenne des droits de l'homme dans les cas susmentionnés. Elle peut également être à l'origine d'accusations (voire de sanctions) à l'encontre des autorités et surtout des juges qui invoqueront la Convention européenne dans leurs décisions.

Pendant de nombreuses années, la Convention européenne a été un acte qui a inspiré et fixé des standards pour assurer une protection renforcée des droits de l'homme dans l'ordre juridique interne polonais. Il est regrettable qu'après trente ans, la coexistence « amicale » de l'ordre juridique national et de la Convention soit menacée par la tendance de la majorité au pouvoir à nier les normes européennes. Il est inquiétant que les autorités cherchent ainsi à justifier leurs actions constitutionnellement discutables.

Katarzyna KUBUJ

Professeur adjoint à l'Institut des Sciences Juridique, Académie Polonaise des Sciences, Varsovie

VIE INSTITUTIONNELLE

RETOUR VERS LE FUTUR : UNE ANALYSE D'ACTUALITÉ HISTORIQUE DU ONZIÈME AMENDEMENT DE LA LOI FONDAMENTALE DE HONGRIE

La Loi fondamentale hongroise a été modifiée pour une onzième fois [69]. La majorité constituante presque permanente des partis politiques au gouvernement a instauré une pratique régulière d'un tel exercice [70]. L'amendement actuel a été adopté après le quatrième succès électoral de cette même majorité au

[69] La Loi fondamentale a été adoptée le 25 avril 2011, elle est entrée en vigueur le 1er janvier 2013. C'est depuis, c'est-à-dire en dix ans, qu'elle a connu onze modifications.

[70] Le onzième amendement a été adopté par l'Assemblée nationale le 19 juillet 2022, la majorité de ses dispositions sont entrées en vigueur après sa signature par la Présidente de la République quelques jours plus tard. En revanche, celles que nous souhaiterions étudier plus amplement ne sont entrées en application qu'à partir du 1er janvier 2023.

printemps 2022[71], lui permettant à nouveau d'amender à sa guise la Constitution hongroise.

Cette modification constitutionnelle a apporté deux changements importants. D'une part, les élections municipales et les élections européennes devront avoir lieu à la même date. D'autre part, et c'est l'actualité que nous souhaitons analyser plus en détail, les départements ainsi que le chef administratif de l'administration départementale ont été rebaptisés de leur nom historique.

Le premier élément de la modification n'a pas fait couler beaucoup d'encre puisque la durée des mandats municipaux est déjà passée de quatre à cinq ans et, en 2024, les élections municipales devront être organisées. Même si elles étaient prévues initialement pour l'automne, il était logique de les ramener au printemps afin d'économiser l'argent public, mais également pour relier la constitution des mandats infra- et supranationaux dans l'espoir d'une plus grande participation des électeurs, souvent absents lorsqu'il n'y a pas de campagne à enjeux nationaux.

En revanche, le deuxième élément fut déjà amplement critiqué au moment de son adoption et les mêmes accusations sont réapparues à l'approche du 1er janvier, la date de l'entrée en vigueur de la révision. Les dénominations traditionnelles pour les départements et le chef administratif des organes départementaux déconcentrés de l'État ont été reprises : le premier s'appelant désormais « comté » alors que le second ayant le titre de « palatin »[72].

Il est à noter que ces deux termes ont été en usage en droit public hongrois pendant des siècles, l'on dirait pendant plus de sept cents ans. Ils n'ont été modifiés qu'après la prise du pouvoir par les communistes, soutenus par les Soviétiques qui ont occupé militairement le pays à la fin de la Seconde Guerre mondiale. Même les communistes ont mis du temps avant de remplacer ces termes à consonance effectivement féodale : ce n'est que cinq ans après l'adoption de la Constitution communiste, en 1948[73], que la modification a été faite.

Depuis, c'est-à-dire pendant soixante-dix ans, les termes communistes ont été utilisés. Ainsi que nous avons tenté de l'expliquer, pour les départements, le changement n'a consisté qu'à supprimer une partie de l'ancien mot composé qui y a été réintégrée par la réforme actuelle. Pour le chef de l'administration départementale, même la position a été supprimée pendant la dictature communiste au bout d'un certain temps, puisque cette fonction était exercée, dans un système de parti unique, par le président

[71] Les deux partis de la droite conservatrice formant l'alliance (*FIDESZ* et *KDNP*) ont obtenu 135 sur les 199 sièges parlementaires. Ils ont ainsi plus de 68 % des mandats, c'est-à-dire une majorité de deux tiers permettant la modification constitutionnelle.

[72] Les deux termes utilisés en langue hongroises sont pareillement difficiles à être traduits. Celui qui est désormais utilisé pour désigner les départements est effectivement la désignation ancestrale de ces entités administratives contenant à la fois le mot département et le terme voulant dire châteaux ou bourg (*vármegye*). Alors que l'autre (*főispán*) est le terme qui était en usage également pour les lieux-tenants des nobles afin d'assurer la gestion de leur patrimoine, notamment agraire, mais avec l'adjectif général, il est devenu la dénomination des chefs administratifs du roi pour l'administration nationale (comme le préfet en France mais avec moins de compétences).

[73] De plus, avant l'adoption de la Constitution stalinienne, la Hongrie vivait sous une Constitution historique, dite non écrite, c'est cette fameuse loi n° XX du 20 août 1948 qui a été la première constitution écrite de la Hongrie qui d'ailleurs n'a été que modifiée – ayant gardé la même numérotation et ainsi la même référence à son origine – au moment du changement de régime, suite auquel un compromis des partis aurait dû mener à l'adoption d'une nouvelle constitution. Or, ce compromis ne s'est jamais réalisé. Seule la majorité actuelle, arrivée au pouvoir en 2010 avec déjà à l'époque deux tiers des sièges qui pouvait adopter une nouvelle constitution et sur la forme qui était, bien entendu, une constitution toujours écrite mais qui faisait référence à la Constitution historique, c'est-à-dire la constitutionnalité traditionnelle hongroise non écrite.

du comité central départemental du parti. Après le changement de régime, différents systèmes ont été mis en place, mais avant la réforme, le chef de l'administration départementale déconcentré s'appelait commissaire du gouvernement.

Il est constant qu'il ne s'agit que d'un changement qu'on pourrait qualifier de forme. Les noms ont changé et, certes, cela a entraîné la modification nécessaire de 1 734 actes juridiques différents, mais au fond, c'est-à-dire en ce qui concerne l'importance constitutionnelle des départements ou encore les compétences exercées par les chefs de l'administration départementale, il n'y a eu aucune réforme. Pourtant, c'est une question toujours pertinente de réfléchir sur l'endroit du curseur entre administration centrale et déconcentrée ou encore sur les compétences décentralisées des départements.

Il est non sans intérêts de nous rappeler que la « belle » histoire des départements ou, plus précisément, pour reprendre notre traduction boiteuse, des comtés est écrite dans des épisodes de résistances de ceux-ci face au pouvoir central, souvent étranger pour une Hongrie notamment intégrée dans l'Empire des Habsbourg. Or, cette résistance a été rendue possible par des prérogatives constitutionnelles traditionnelles attribuées notamment aux assemblées générales des comtés.

Toutefois, ce n'est qu'une modification purement symbolique qui ne veut, bien sûr, pas dire qu'il n'y a pas d'intérêt de l'analyser. Sa qualification en tant que telle est un point de départ important pour notre analyse. Ce que nous voulons simplement examiner, à la lumière de cette actualité constitutionnelle, c'est le rôle de ces symboles, notamment issus de l'histoire dans le droit constitutionnel hongrois.

Aux yeux des opposants à cet amendement, celui-ci est une farce, une mauvaise comédie jouée avec l'histoire, il en résulte simplement et encore un anachronisme constitutionnel. L'anachronisme en droit constitutionnel hongrois est un problème bien connu, il est dû notamment à son origine historique, longtemps non écrite. Même avant l'adoption de la première constitution écrite, les constitutionnalistes hongrois ont été souvent critiqués comme se croyant des chevaliers ayant obtenu un tel titre par l'épée du roi André II[74].

Rendant nécessaire la modification d'un nombre important d'actes juridiques ou encore l'installation de nouveaux panneaux, etc., la réforme, pour ses partisans, est néanmoins nécessaire pour revenir aux origines constitutionnelles entachées par des réformes non-organiques et simplement erronées des communistes. Le retour à l'histoire est un moyen de construire un futur plus cohérent avec le passé constitutionnel.

Ces deux lectures, reprenant, à juste titre, la réforme comme purement symbolique et l'évaluant en tant que telle, simplifie, ce qui est normal pour un discours public, la question et cache ainsi la véritable problématique qui se dessine derrière cet amendement constitutionnel. Pour une telle modification symbolique, revenant à des termes historiques, à des consonances certainement étrangères après soixante-dix ans d'absence et ayant, d'ailleurs, une origine très ancestrale, ce ne sont pas les conséquences complexes et coûteuses qui sont les plus intéressantes à mentionner, mais plutôt les raisons

[74] Cette image est décrite par György Bónis, un très éminent professeur d'histoire du droit, dans un essai qu'il a publié en 1943. Le roi André II est connu pour avoir émis le premier grand document constitutionnel, la Magna Carta hongroise, appelé la Boule d'or, en 1222. Le droit constitutionnel hongrois, ayant d'ailleurs fêté l'an passé le 800e anniversaire de ce document, qui est le symbole de la Cour constitutionnelle, le considère comme le premier document ouvrant la voie à une protection juridique des privilèges, c'est-à-dire des droits fondamentaux.

compliquées qui ont amené le constituant à l'adopter.

Selon notre opinion, que nous souhaiterions brièvement développer, ce n'est pas une comédie d'anachronismes, mais une tragédie de rupture d'un développement constitutionnel considéré comme millénaire et un drame identitaire vécu depuis le changement de régime et accentué par le phénomène de la mondialisation qui devraient être expliqués et compris afin de mieux cerner les raisons de l'adoption du onzième amendement.

Nous avons tenté d'amuser le lecteur par cette image des constitutionnalistes-chevaliers défendant l'intérêt d'un document qui a désormais plus de huit cents ans. Mais, pour reprendre la question au sérieux, il est évident que la constitutionalité hongroise n'est pas le résultat de révolutions, de réformes profondes et bouleversantes, d'un progrès voulant annuler le passé. Dans un contexte géographique, économique, social, culturel et politique bien particulier, ce droit public complexe et particulièrement riche a évolué de siècle en siècle par des couches juxtaposées, d'une manière organique qui n'a pas empêché le dynamisme d'une telle évolution par des périodes de changements parfois rapides et importants.

Or, c'est ce développement constitutionnel, certes, souvent lent et dont certains éléments se sont éloignés de plus en plus d'une réalité géographique, économique, sociale, culturelle ou même politique, qui a été brusquement interrompu par les deux guerres mondiales et surtout par la seconde, à l'issue de laquelle, la Hongrie est restée, pour une période de plus de quarante ans, un pays occupé par l'Armée rouge et ainsi exposé au « progrès communiste ».

La rupture a engendré une impasse. Elle aurait pu être, bien sûr, perçue comme une opportunité de réforme, tel que fut le cas dans les pays ayant connu un développement constitutionnel révolutionnaire. Mais en raison de leur octroi, des origines extérieures des évènements, et surtout leur caractère tout à fait étrange des nouvelles institutions aux cadres constitutionnels déjà bien développés, ces réformes constitutionnelles n'ont pas pu s'intégrer au droit public hongrois.

Or, ce n'est pas pour autant la rupture en tant que telle qui pose problème, puisque dans ces périodes de « parenthèses constitutionnelles », des *modus vivendi* se développent rapidement et se substituent à un fonctionnement constitutionnel normal, et même pas la durée particulièrement longue de ce temps de rupture – si on reprend le début de la grande guerre, c'est presque un siècle – mais le retour à la normale qui est vraiment difficile. Cette normalité ne peut pas être celle qui a été délaissée, il y a quarante, cinquante, ou dans notre exemple, soixante-dix, voire cent ans. Mais elle ne peut pas être non plus celle qui aurait dû être sans la rupture. Cette normalité constitutionnelle actuelle doit se construire à la fois du passé et du contexte actuel.

La rupture constitutionnelle est incontestablement une tragédie, d'ailleurs, bien connue dans plusieurs pays de la région de l'Europe centrale. Et plus la structure constitutionnelle délaissée a été bien construite, plus les conséquences, une fois la voie du retour à la normale est ouverte, sont compliquées à être gérées. Le retour à des institutions traditionnelles servant de pont dans un développement interrompu pour retrouver une certaine continuité, même parfois fictive, et l'intégration d'éléments nouveaux, progressistes pour répondre aux besoins du contexte, mais à une dose qui permet leur intégration dans une construction rendue

fragile par la rupture, est un exercice bien difficile.

Or, à notre avis, c'est justement la catharsis qui pourrait être vécue après un drame, que nous avons qualifié d'identitaire, qui peut apporter une solution au problème. Ce ne sont pas des institutions constitutionnelles anciennes qui, dans leur forme de jadis, doivent être réintégrées dans une structure constitutionnelle contemporaine. Mais c'est une identité issue d'un développement constitutionnel organique qui doit être retrouvée afin de pouvoir reprendre un développement constitutionnel organique.

C'est ce qui est facile à dire mais très difficile à faire. Et les symboles pourraient jouer un rôle important pour assurer la reconnexion avec le passé et l'histoire d'une mémoire déconnectée qui en aurait besoin pour reconstruire l'identité. Mais comment trouver des symboles permettant de retrouver le fil d'une histoire justement interrompue ? Comment définir des institutions propres à un régime constitutionnel forgé à travers une histoire difficile mais passée, qui pourront répondre à des besoins constitutionnels actuels ?

C'est devant de tels casse-tête que le constituant hongrois se retrouve lorsqu'il réfléchit à des amendements symboliques, tels que celui qui est entré en vigueur récemment. Pour nous, se poser ces questions n'est pas sans intérêt, même lorsqu'une majorité de l'opinion publique y voit simplement un moyen de camoufler les problèmes économiques et sociaux actuels. Et même lorsque d'éventuelles modifications conduisent à des coûts ou des difficultés techniques importants.

Pour répondre à nos questions, ce ne sont pas ces facteurs primaires qui devront être pris en compte. C'est plutôt justement une recherche minutieuse sur les antécédents constitutionnels, leurs origines, leur développement, leur apport qui permettent de leur attribuer un véritable sens symbolique. Et c'est par la suite, par un contenu équilibré et avec, pour ainsi dire, du goût balancé que des éléments du passé peuvent être réintégrés afin de résoudre, souvent en tant que symbole, la question identitaire liée à un passé interrompu.

Il faut également voir ce que ces antécédents bien recherchés et compris dans leur complexité peuvent apporter, à part, comme nous l'avons suggéré, une catharsis dans un drame identitaire, à une constitutionnalité contemporaine ayant ses propres défis et enjeux. Ce n'est pas uniquement une question de forme mais aussi un problème substantiel qui doit être résolu, car, si ce ne sont que des grains de beauté dans un travail de maquillage constitutionnel, ces éléments traditionnels réintégrés ne pourront pas fonctionner en tant que symboles non plus. Il faut qu'ils apportent une normativité constitutionnelle réelle, encore une fois, issue d'une histoire constitutionnelle ou, plus précisément, d'une constitution historique, mais pouvant répondre à des défis constitutionnels contemporains.

C'est ainsi que ces réformes constitutionnelles peuvent servir l'objectif de soigner les ruptures constitutionnelles sans tomber dans le piège de l'anachronisme, en proposant non seulement un retour vers le passé mais, par ce retour, un avenir constitutionnel plus intégré et plus cohérent, à la hauteur des enjeux contemporains qui sont, d'ailleurs, souvent posés sur des questions identitaires pour les États de nos jours. Or, l'identité c'est également du passé dans le futur, non pas par des éléments dépassés, mais grâce à des acquis qui sont aussi essentiels que structurants pour nos droits constitutionnels.

Peter KRUZSLICZ

Professeur adjoint à la Faculté de droit et des sciences politiques de l'Université de Szeged

LA RÉFORME DE LA LÉGISLATION ÉLECTORALE EN GÉORGIE DANS LE CADRE DES DOUZE PRIORITÉS FIXÉES PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE

Par lettre du 10 octobre 2022, le Président du Parlement de Géorgie a demandé un avis au Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (BIDDH) et à la Commission de Venise sur les projets d'amendements au Code électoral de Géorgie et à la loi sur les associations politiques de citoyens[75]. Les projets d'amendements, tels qu'approuvé par la Commission des questions juridiques, ont été adoptés par le Parlement en première lecture le 5 octobre 2022[76].

Comme les deux projets concernent le domaine électoral, la Commission de Venise a préparé l'avis[77] conjointement avec le BIDDH[78]. Nous allons procéder à l'analyse de certains amendements de ces deux projets à la lumière de l'avis rendu par les deux institutions[79], en prenant notamment en compte le contexte du débat politique au sein du Parlement géorgien (I) et le contexte juridique, avec la question qui se pose au sujet de la conformité des amendements aux standards et bonnes pratiques adoptés au niveau européen et international (II).

I – Le contexte politique : le problème du dialogue dans le cadre parlementaire

Le 3 mars 2022, la Géorgie a présenté une demande d'adhésion à l'Union européenne (UE). Dans son avis sur cette demande, publié le 17 juin 2022 et approuvé par le Conseil européen le 23 juin, la Commission européenne a recommandé d'accorder à la Géorgie le statut de candidat à l'Union européenne, à condition qu'elle remplisse les douze objectifs prioritaires énoncés dans la recommendation[80].

Divers groupes de travail parlementaires ont été créés pour préparer la mise en œuvre de ces recommandations. Un des groupes a été chargé du travail sur la réforme électorale. Ce groupe a mené son activité sous l'égide de la Commission des questions juridiques du Parlement. Il a été créé de députés des factions et groupes parlementaires, ainsi que de la CEC[81] et du Bureau d'audit de l'État (SAO). Deux sièges y ont été réservés aux organisations de la société civile. Comme l'a souligné le Président du Parlement, le travail effectué par ce groupe était de venir avec des réponses concrètes aux priorités 1 et 2 fixées par la Commission[82], et notamment : « […] remédier au problème de la polarisation politique, en assurant une coopération entre les partis politiques dans l'esprit de l'accord du 19 avril ; garantir le bon fonctionnement de toutes les

[75] Voir : https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2022)057-e.

[76] Voir : https://parliament.ge/en/media/news/parlamentma-saarchevno-kodekssa-da-mokalaketa-politikuri-gaertianebebis-shesakheb-kanonshi-tsvlilebebi-pirveli-mosmenit-miigho.

[77] Voir : https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2022)047-e.

[78] Le BIDDH est l'institution chargée de la promotion des droits de l'homme au sein de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).

[79] L'avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs. Il a été approuvé par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 75e réunion (Venise, 15 décembre 2022) et, après un échange de vues avec M. Givi Mikanadze, Président du groupe de travail sur la réforme électorale du Parlement de Géorgie, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 133e session plénière (Venise, 16-17 décembre 2022).

[80] Le 3 mars 2022, la Géorgie a demandé à adhérer à l'UE : https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/enlargement/georgia/.

[81] La Commission électorale centrale de Géorgie.

[82] Les priorités font également partie de l'agenda d'association UE-Géorgie 2021-2027, convenu fin 2021 et officiellement adopté en septembre 2022. Voir : la section 2. Priorités de l'agenda d'association / 2.B. Priorités à court et moyen terme de l'agenda d'association / 2.B.1. Démocratie, droits de l'homme et bonne gouvernance.

institutions publiques, en renforçant leur indépendance et leur obligation réelle de rendre des comptes ainsi que leurs fonctions de contrôle démocratique ; continuer à améliorer le cadre électoral, en remédiant à toutes les lacunes recensées par le BIDDH de l'OSCE et le Conseil de l'Europe/la Commission de Venise dans ces processus ».

Le groupe de travail a finalement compté quatre membres de la majorité parlementaire, un membre de chacun des partis politiques – *Girchi*, *Citoyens et Socialistes européens*, un député non inscrit du parti *Pour la Géorgie*. Les représentants du *Mouvement national uni* (MNU), de *LELO* et de *Stratégie Aghmashenebeli* ont invoqué leur insatisfaction quant au mode de fonctionnement du groupe de travail, aux méthodes de travail et aux problèmes d'absence de trancparence et d'inclusion pour motiver leur absence des réunions. Trois partis d'opposition ont boycotté le groupe de travail dès le début. Cependant, ils ont participé à la discussion des projets d'amendements au sein de la Commission des questions juridiques du Parlement.

Le 18 août 2022, lors de la première réunion du groupe, une des organisations d'observation électorale présentes de longue date en Géorgie, la Société internationale pour des élections et une démocratie équitables (ISFED), n'a pas été autorisée à y participer, le parti au pouvoir invoquant la « perte de neutralité [politique] » de l'organisation. Cette décision a été prise par le Président du groupe et soutenue par le Président du Parlement. Outre la déclaration de l'ISFED, le 20 août 2022, quatre autres organisations de la société civile – l'Institut pour le développement de la liberté d'information, l'Institut de recherche sur la démocratie, l'Association géorgienne des jeunes avocats et le Centre de justice sociale – ont publié une déclaration commune indiquant que « tant que l'interdiction de l'ISFED ne sera pas levée, les signataires de cette déclaration suspendront leur participation à tous les groupes de travail créés à l'initiative du parti au pouvoir ». En outre, plusieurs députés de l'opposition ont fait des déclarations publiques critiquant la décision du parti au pouvoir et affirmant qu'elle illustrait un manque de volonté d'engager des consultations véritablement inclusives sur la réforme électorale. Les deux organisations ont également publié des avis sur les projets d'amendements[83]. En signe de solidarité, une autre organisation clé de la société civile impliquée dans la réforme électorale, l'Association géorgienne des jeunes avocats (GYLA), a boycotté le groupe de travail[84].

Le BIDDH et la Commission de Venise ont regretté « l'absence d'une pleine participation de tous les partis au processus de rédaction qui aurait été dans l'esprit de la recommandation de l'UE de s'attaquer collectivement à la polarisation politique et d'assurer la coopération des partis politiques »[85]. Les deux institutions soulignent, à juste titre, que « ces développements ont limité le caractère inclusif du processus de réforme électorale et ont suscité des inquiétudes, compte tenu également de la priorité 10 de la Commission européenne visant à garantir la participation de la société civile aux

[83] Voir notamment : https://www.gyla.ge/en/post/saias-ganckhadeba-saarchevno-kodeqsshi-shesatan-cvlilebebtan-dakavshirebit#sthash.ibFtr0m5.dpbs.

[84] CDL-AD(2022)047-e Georgia - : « Lorsque le projet a été finalisé et soumis à la Commission des questions juridiques du Parlement, ISFED et GYLA ont participé à la réunion au cours de laquelle les amendements ont été discutés, et le projet a été modifié pour répondre à certaines de leurs suggestions ».

[85] CDL-AD(2022)047-e Georgia, Joint opinion of the Venice Commission and the OSCE/ODIHR on draft amendments to the Election Code and the Law on Political Associations of Citizens, approved by the Council for Democratic Elections at its 75th meeting (Venice, 15 December 2022) and adopted by the Venice Commission at its 133rd Plenary Session (Venice, 16-17 December 2022), § 23.

processus décisionnels à tous les niveaux »[86].

II – Le contexte juridique : la question de la conformité des amendements aux standards et bonnes pratiques européennes

A – La formation de l'administration électorale

Plusieurs projets d'amendements concernent la formation des Commissions électorales de district (DEC) et des Commissions électorales de circonscription (PEC). Certains des changements proposés visent à renforcer l'impartialité et les capacités de l'administration électorale, et à accroître la confiance du public dans l'administration électorale et le processus électoral.

Les projets d'amendements aux articles 24 et 25.1 du Code électoral introduisent l'obligation pour une personne de posséder un certificat de formation de membre de la PEC pour être nommée membre de la PEC et un certificat de gestion de la PEC pour être nommée responsable de la PEC, respectivement. Comme défini dans la loi, les responsables de la CEC sont le Président, le Vice-président et le Secrétaire de la CEC.

Les projets d'amendements prévoient que la certification sera effectuée par le Centre pour le développement, la réforme et la formation du système électoral (article 17 du Code électoral) ; un décret de la CEC doit réglementer le processus de certification et les épreuves d'examen doivent porter uniquement sur des questions relatives à la loi et aux règlements électoraux, conformément aux fonctions des membres de la CEC ou de la direction de la CEC (articles 24 et 25.1 du Code électoral respectivement). Selon les cas, la CEC doit tenir une base de données des titulaires de certificats (article 14 du Code électoral)[87].

De l'avis de la Commission de Venise et du BIDDH, « ces mesures sont bienvenues et vont dans le sens des recommandations formulées précédemment par le BIDDH »[88]. Cependant, « les projets d'amendements établissent certaines exceptions à la détention de ces certificats, plus particulièrement, pour les membres de la PEC nommés par les partis. En outre, en vertu des projets d'amendements, les membres des PEC dans les circonscriptions électorales créées dans des cas exceptionnels et dans les États étrangers sont dispensés de l'obligation de détenir un certificat. À cet égard, la législation pourrait exiger que, dans ces cas particuliers, au moins la direction de la CEC soit titulaire d'un certificat et que les candidats aux postes de membres qui possèdent un certificat soient prioritaires dans le processus de sélection. En outre, le pouvoir de la CEC de déterminer par décret d'autres cas où un membre de la PEC n'est pas tenu de posséder le certificat pertinent est trop large, ce qui nuit à l'objectif de la nouvelle disposition »[89]. À cet égard, de l'avis des experts européens, « il convient de noter que, conformément aux bonnes pratiques internationales, une formation standardisée devrait être mise à la disposition de tous les membres des commissions électorales, y compris ceux

[86] *Id.*, § 24.
[87] Un article transitoire proposé, l'article 196.5 du Code électoral, prévoit que les membres et la direction des PEC ne sont pas tenus de présenter le certificat avant la programmation des élections parlementaires de 2024.
[88] OSCE/ODIHR, Election Observation Mission Final Report, Local Elections 21 October and 12 November 2017: https://www.osce.org/files/f/documents/b/b/373600.pdf par.30. Après de l'observation des élections de 2017, le BIDDH a recommandé que les postes de direction des PEC soient occupés par des personnes formées et certifiées ayant une expérience préalable dans l'administration des élections. Dans son rapport d'observation des élections de 2020, le BIDDH a recommandé d'envisager la création d'une réserve de membres formés de la PEC dans chaque district afin de garantir un remplacement en douceur des membres de la PEC et un déroulement professionnel du vote et du dépouillement.
[89] CDL-AD(2022)047-e Georgia, *op. cit.*, § 30.

nommés par les partis politiques »[90], afin de s'assurer que la capacité institutionnelle et les ressources adéquates sont garanties pour une mise en œuvre efficace du processus de certification[91].

B – Éligibilité et nomination des candidats

Les projets d'amendements comprennent des modifications au niveau de l'éligibilité et du processus de nomination des candidats, qui sont conformes « aux bonnes pratiques internationales et peuvent servir à améliorer l'accessibilité des candidats et des partis politiques aux élections »[92].

En vertu des changements proposés, l'exigence actuelle de cinq ans de résidence pour les candidats aux postes de maire et de conseiller municipal serait réduite à un an[93]. Conformement au Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise[94] : « les bonnes pratiques internationales permettent d'imposer une condition de durée de résidence aux ressortissants nationaux pour les élections locales ou régionales uniquement, la période requise ne devrait pas dépasser six mois (sauf pour protéger les minorités nationales) ». Dans cette optique, la Commission de Venise et le BIDDH recommandent que « la condition de résidence soit encore réduite à six mois ou abrogée »[95].

C – Observateurs électoraux

Deux amendements proposés concernent les observateurs électoraux : l'un doit servir à renforcer l'impartialité des observateurs citoyens et l'autre élargir les droits des observateurs électoraux. En ce qui concerne le dernier point, un nouveau paragraphe proposé sous l'article 40 du Code électoral prévoit qu'un décret de la CEC établira la procédure d'enregistrement des organisations d'observateurs dans le but d'assister aux sessions de la commission électorale pendant la période non électorale.

Selon les modifications proposées à l'article 39 du Code électoral, « une personne ne peut être un observateur citoyen si : (a) elle a été membre d'une commission électorale nommée par un parti, un sujet d'élection ou un représentant d'un sujet d'élection lors des élections ordinaires ou extraordinaires précédentes ou (b) elle a été un donateur du parti depuis le début de l'année des dernières élections ordinaires ou extraordinaires ».

La Commission de Venise avec le BIDDH craignent que ces modifications « pourrait permettre d'atténuer l'abus généralisé du mécanisme des observateurs citoyens par les partis politiques et les candidats et de garantir que ceux qui assument le rôle d'observateurs non partisans sont réellement en mesure de remplir leurs fonctions de manière impartiale et discrète »[96].

D – Les moyens électroniques utilisés le jour des élections

Les projets d'amendements introduisent un nouveau chapitre VIII.1 du Code électoral sur « Le vote par des moyens électroniques » qui prévoit leur utilisation le jour des élections, tant en termes de technologies utilisées que de géographie.

Le Code de bonne conduite en matière électorale prévoit que « le vote électronique ne doit être admis que s'il est sûr et fiable ; en particulier, l'électeur doit pouvoir obtenir confirmation de son vote et

[90] *Ibid.*
[91] *Id.*, § 16.
[92] *Id.*, § 34.
[93] Projets d'amendements aux articles 134(1), 141(6), 143(3) et (8), 144(5), 145(6), 158(8) et 167(1) et (9) du Code électoral de Géorgie.
[94] Code de bonne conduite en matière électorale, CDL-AD(2002)023rev2- cor, Ligne directrice I.1.1(c) et § 6 du Rapport explicatif.
[95] CDL-AD(2022)047-e Georgia, *op. cit.*, § 35.
[96] *Id.*, § 50.

le corriger, si nécessaire, dans le respect du secret du vote ; la transparence du système doit être garantie »[97]. À ce titre, dans l'avis, il est indiqué que « le cadre juridique doit prévoir des garanties, avec des dispositions en place pour que l'exactitude et la solidité du matériel et des logiciels utilisés pour le dépouillement des bulletins puissent être vérifiées de manière indépendante. Que le vote soit manuel, mécanique ou électronique, des procédures d'audit et d'inspection doivent être mises en place pour garantir l'exactitude et la fiabilité »[98].

Afin d'établir la confiance du public dans les nouvelles technologies de vote, la Commission de Venise et le BIDDH ont recommendé de « clarifier les critères juridiques permettant de décider quelles circonscriptions électorales utiliseront des moyens électroniques »[99].

*

Alors que la Géorgie travaille dans la poursuite de sa demande d'adhésion à l'Union européenne, le BIDDH et la Commission de Venise ont encouragé les autorités géorgiennes « à s'en servir comme d'un élan pour renforcer le processus démocratique. Tous les États doivent considérer la démocratie comme un processus dynamique qui nécessite un dialogue soutenu, dans le cadre d'un processus parlementaire inclusif impliquant la société civile, et qui favorise un esprit de coopération entre toutes les parties prenantes dans l'intérêt du bien commun »[100].

Au niveau du dialogue politique, dans l'avis, il est souligné que « le boycott ou l'entrave d'un processus parlementaire par une force politique, même s'il est strictement conforme à la loi ou à la procédure parlementaire, doit être examiné très attentivement et, le cas échéant, utilisé comme une mesure exceptionnelle *in extremis* plutôt que comme un moyen de négociation politique »[101]. À cet égard, « il est fortement recommandé que les efforts en cours pour parvenir à un consensus sur les projets d'amendements se poursuivent entre les factions politiques, et que toutes les propositions émanant des différentes parties prenantes au processus, y compris les organisations de la société civile, soient dûment prises en considération »[102].

Le BIDDH et la Commission de Venise ont rappellé le Code de bonne conduite en matière électorale [103] et ont recommendé [104] au Gouvernement de Géorgie d'améliorer le projet d'amendements au Code électoral, notamment : continuer à renforcer le processus de recrutement et de sélection pour la formation des organes d'administration des élections ; réduire davantage l'exigence de résidence pour les candidats aux postes de maire et de conseiller municipal ; établir un cadre règlementaire pour l'utilisation des nouvelles technologies de vote ; consolider les efforts de toutes les autorités compétentes pour adapter tous les locaux de vote aux électeurs à mobilité réduite et veiller à ce que des bureaux de vote adaptés soient proches de ceux qui

[97] Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, CDL-AD(2002)023rev2- cor, Ligne directrice I.3.2.iv et §§ 42-44 du Rapport explicatif.
[98] *Id.*, § 44.
[99] *Id.*, § 16.
[100] *Id.*, § 18.
[101] *Id.*, § 26.
[102] *Ibid.*
[103] CDL-AD(2002)023rev2- cor, § 63 du rapport explicatif : « la Commission soutient que le principe selon lequel les éléments fondamentaux de la loi électorale ne devraient pas pouvoir être modifiés moins d'un an avant une élection ne prime pas sur les autres principes du Code de bonne conduite en matière électorale. Par conséquent, ce principe ne devrait pas être invoqué pour maintenir une situation contraire aux normes démocratiques internationales applicables ni pour retarder les réformes nécessaires associées ».
[104] *Id.*, § 15.

doivent encore être adaptés ; introduire une règlementation plus complète et systématique sur la prévention de l'utilisation abusive des ressources administratives ; prolonger encore les délais de soumission et d'examen des plaintes et des recours.

Maka NUTSUBIDZE

Professeur Assistante à la Faculté de Droit de l'Université d'État de Tbilissi, Géorgie

SUR LA PRESCRIPTION DE LA RESPONSABILITÉ PÉNALE DANS LA JURISPRUDENCE DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE DE ROUMANIE

L'objectif de cet article est de présenter et d'analyser l'impact des décisions de la Cour constitutionnelle concernant la déclaration d'inconstitutionnalité des dispositions de l'article 155 du Code pénal sur l'interruption de la prescription de la responsabilité pénale (DCC, n° 297/2018 et DCC, n° 358/2022).

Les dispositions de l'article 155 § 1 du Code pénal prévoient notamment que : « Le cours du délai de prescription de la responsabilité pénale est interrompu par l'accomplissement de tout acte de procédure dans l'affaire ».

Dans ses deux décisions rendues dans le cadre de la procédure d'exception d'inconstitutionnalité, la Cour a vérifié la constitutionnalité du texte susmentionné, qui concerne essentiellement l'institution de l'interruption du cours de prescription de la responsabilité pénale.

I – Considérations générales sur la responsabilité pénale

La responsabilité pénale est une forme de responsabilité juridique qui donne lieu à un rapport juridique de contrainte, qui permet à l'État d'engager la responsabilité de l'auteur d'une l'infraction, en lui infligeant la sanction appropriée prévue par le droit pénal et qui impose à l'auteur de l'infraction l'obligation d'exécuter la sanction appliquée.

La responsabilité pénale est de nature personnelle et elle est régie par le principe de la légalité des délits et des peines – *nullum crimen, nulla poena sine lege*. Elle est aussi régie par le principe de prescription, selon lequel le droit de l'État de poursuivre les infracteurs pénalement responsables s'éteint s'il n'est pas exercé dans un certain délai. La prescription de la responsabilité pénale est donc une cause d'extinction de la responsabilité pénale[105], les délais de prescription étant expressément réglementés par la loi. Afin de supprimer la responsabilité pénale, le délai de prescription doit courir sans aucun acte susceptible de ramener l'acte commis dans la conscience publique. Ainsi, l'article 155 § 1 du Code pénal prévoit l'interruption du délai de prescription de la responsabilité pénale par l'accomplissement de tout acte de procédure dans l'affaire et, selon l'article 155 § 2, après chaque interruption, un nouveau délai de prescription commence à courir.

L'expiration du délai de prescription a pour effet la déchéance des autorités judiciaires du droit d'engager la responsabilité pénale des infracteurs et d'imposer des sanctions pour les infractions commises.

Concernant sa nature juridique, la prescription de la responsabilité pénale est une cause d'extinction de la responsabilité pénale et, partant, de l'action pénale, cause déterminée et justifiée par les effets

[105] Par le DCC n° 1092/2012, la Cour a établi que la prescription de la responsabilité pénale est une institution du droit pénal matériel et non pas du droit pénal procédural.

du passage du temps sur le besoin de la société d'engager la responsabilité pénale.

II – La solution de la Cour constitutionnelle

Selon les règles en vigueur au moment de la première saisine (avril 2018), le délai de prescription de la responsabilité pénale était interrompu lors de l'accomplissement de tout acte de procédure, quelle que soit sa nature.

Par la décision n° 297/2018[106], la Cour a conclu que l'institution de la prescription de la responsabilité pénale doit être analysée dans une double perspective, puisqu'elle établit, d'une part, un délai de déchéance des autorités judiciaires du droit d'engager la responsabilité pénale et, d'autre part, un délai, considéré par le législateur comme suffisant pour que la société puisse oublier les actes criminels commis et leurs effets, du fait de la réduction progressive de leur impact sur les relations sociales.

L'analyse des dispositions légales qui réglementent l'interruption du délai de prescription de la responsabilité pénale doit être faite dans la même double perspective, celle-ci représentant, d'une part, une solution juridique pour que les autorités judiciaires soient placées dans un nouveau délai de prescription, complet, dans lequel elles peuvent exercer leur rôle actif, conféré par les dispositions de l'article 5 du Code de procédure pénale pour établir la vérité dans les affaires pénales sur la base des preuves apportées, et, d'autre part, un moyen pour la société d'informer, par le biais des organes de l'État, le suspect ou l'inculpé que l'acte criminel qu'il a commis n'a pas perdu la résonance sociale qu'il avait au moment où il a été commis.

À la lumière de ce dernier aspect, l'interruption du délai de prescription de la responsabilité pénale ne devient effective, produisant ses effets de manière complète, que s'il existe des moyens légaux d'informer la personne intéressée du début d'un nouveau délai de prescription. Une telle procédure de notification peut consister précisément en la communication des actes accomplis dans l'affaire, qui ont comme effet de faire courir un nouveau délai de prescription de la responsabilité pénale.

Il est donc nécessaire d'assurer la prévisibilité des effets de l'article 155 § 1 du Code pénal sur la personne qui a commis un acte prévu par la loi pénale. Cette personne doit connaître la survenance de l'interruption du délai de prescription de la responsabilité pénale et le début d'un nouveau délai de prescription.

Analysant les dispositions de l'article 155 § 1 du Code pénal, la Cour constate qu'elles établissent une solution législative susceptible de créer une situation juridique incertaine pour le suspect ou pour l'inculpé quant aux conditions de leur responsabilité pénale pour les actes commis. Ces dispositions manquent donc de prévisibilité et, en même temps, elles sont contraires au principe de la légalité des délits, puisque l'expression « tout acte de procédure » vise également les actes qui ne sont pas communiqués au suspect ou à l'inculpé, l'empêchant ainsi de prendre conscience du fait que le délai de prescription a été interrompu et qu'un nouveau délai de prescription a commencé à courir. La Cour a également souligné que la solution législative antérieure, prévue à l'article 123 § 1 du Code pénal de 1968[107], répondait aux conditions de prévisibilité requises par

[106] Publiée au *Journal officiel* n°518 du 25 juin 2018.

[107] Le délai de prescription prévu à l'article 122 est interrompu par l'accomplissement de tout acte qui, selon la loi, doit être communiqué au prévenu ou à l'inculpé au cours de la procédure pénale. Après chaque interruption, un nouveau délai de prescription commence à courir. L'interruption du délai de prescription produit ses effets à l'égard de tous les participants à l'infraction, même si l'acte d'interruption ne concerne que certains d'entre eux.

les dispositions constitutionnelles examinées en l'espèce, puisqu'elle prévoyait l'interruption de la prescription de la responsabilité pénale uniquement par l'accomplissement d'un acte qui, selon la loi, devait être communiqué au prévenu ou à l'inculpé (§ 34 de la décision).

La Cour admet l'exception et constate que la solution législative, qui prévoit l'interruption de la prescription de la responsabilité pénale par l'accomplissement de « tout acte de procédure dans l'affaire » de l'article 155 § 1 du Code pénal, est inconstitutionnelle.

Il existe également deux opinions distinctes à cette décision, selon lesquelles l'exception devait être rejetée comme non fondée.

Selon l'article 147 § 1 de la Constitution, les dispositions des lois et des ordonnances en vigueur, ainsi que celles des règlements, constatées comme inconstitutionnelles, cessent leurs effets juridiques 45 jours suivant la publication de la décision de la Cour constitutionnelle si, dans cet intervalle, le Parlement ou le Gouvernement, selon le cas, ne mettent pas en conformité les dispositions inconstitutionnelles avec celles de la Constitution. Pour cette durée, les dispositions constatées comme inconstitutionnelles sont suspendues de droit. Et selon le § 4 du même article, à compter de la date de publication, les décisions sont généralement obligatoires et n'ont de pouvoir juridique que pour l'avenir.

Compte tenu des dispositions constitutionnelles de l'article 147 §§ 1 et 4, après la publication au *Journal officiel* de la décision n° 297/2018, l'article 155 § 1 du Code pénal a acquis la forme suivante qui, comme on peut le constater, n'avait plus aucun sens : « (1) Le cours du délai de prescription de la responsabilité pénale est interrompu par l'accomplissement ».

Après la publication de cette décision, ni le Parlement, ni le Gouvernement ne sont intervenus pour mettre les dispositions de l'article 155 en conformité avec les dispositions constitutionnelles. En tant que tel, le pouvoir judiciaire a fourni une certaine interprétation et a ensuite appliqué cette forme incomplète de l'article 155 § 1 du Code pénal, en se référant à ce que la Cour avait jugé à propos de la réglementation du Code pénal antérieur, c'est-à-dire la solution législative prévue par l'article 123 § 1 : « Le délai de prescription (...) est interrompu par l'accomplissement de tout acte qui, selon la loi, doit être communiqué au prévenu ou à l'inculpé au cours de la procédure pénale ».

En l'absence d'intervention du législateur, et au regard des dispositions de l'article 147 §§ 1 et 4 de la Constitution, le pouvoir judiciaire a essayé de donner des effets à la règle, pour s'aligner à la décision de la Cour constitutionnelle, mais cela a conduit en pratique à une application non unitaire de cette règle.

Après la publication de la décision n° 297/2018 et compte tenu de l'absence d'intervention du législateur, les parties à la procédure pénale ont invoqué devant les tribunaux plusieurs exceptions d'inconstitutionnalité au regard de l'article 115 § 1 du Code pénal. Les tribunaux ont saisi la Cour constitutionnelle, qui s'est prononcée une seconde fois dans la décision n° 358/2022[108].

Dans cette nouvelle décision, la Cour examine d'abord la nature juridique de la précédente, rendue en 2018, afin d'éliminer la possibilité de rejeter les exceptions comme irrecevables. Nous constatons que l'un des motifs

[108] Publiée au *Journal officiel* n°565 du 09 juin 2022.

d'irrecevabilité de la demande, prévu à l'article 29 § 1 de la loi n° 47/1992[109], est la constatation de l'inconstitutionnalité des dispositions soumises au contrôle par une décision antérieure de la Cour constitutionnelle.

Ainsi, la Cour estime que la décision n° 297 du 26 avril 2018 sanctionne la « solution législative » de la loi critiquée. Elle ne peut pas être qualifiée comme une décision interprétative/avec réserve d'interprétation, mais comme une décision simple/extrême car, en déclarant inconstitutionnel le fait que l'interruption de la prescription de la responsabilité pénale s'effectue par l'accomplissement de « tout acte de procédure en question », la Cour a sanctionné la seule solution législative prévue par les dispositions de l'article 155 § 1 du Code pénal.

La Cour observe que tant une partie de la pratique judiciaire qu'une partie de la doctrine, partant du contenu du § 34 de la décision précitée, ont considéré, par analogie avec les dispositions de l'ancien Code pénal, que, s'agissant du motif d'interruption de la prescription de la responsabilité pénale, consistant en l'accomplissement des actes de procédure dans la cause, il n'a d'effet que dans le cas de tout acte de procédure qui, selon la loi, doit être communiqué au suspect ou à l'inculpé au cours de la procédure pénale.

En analysant les deux réglementations pénales (le Code pénal de 1968 et le Code pénal de 2014), la Cour constate que la manière différente de réglementer le processus pénal dans les deux actes normatifs rend nécessaire l'intervention du législateur, chaque fois qu'il faut adapter et concilier les options législatives/jurisprudentielles antérieures, indiquées par la Cour constitutionnelle, avec la nouvelle structure du processus pénal.

La Cour relève toutefois que l'indication de la solution législative de l'acte législatif précédent jouait un rôle d'orientation et elle ne peut en aucun cas se voir attribuer un caractère absolu, dans le sens d'obliger le législateur à adopter une règle identique à celle contenue dans le Code pénal de 1968. Ainsi, la Cour sanctionne la solution législative prévue à l'article 155 § 1 du Code pénal, parce qu'elle prévoit que le délai de prescription peut être interrompu par l'accomplissement des actes de procédure qui ne sont pas connus par le suspect ou l'inculpé, par communication ou par leur présence à l'accomplissement de ces actes. Toutefois, la Cour n'a pas exigé que tous les actes communiqués au suspect ou à l'inculpé ou tous les actes impliquant leur participation soient considérés comme des actes susceptibles d'interrompre le délai de prescription de la responsabilité pénale. Donc, la détermination de ces actes conformes aux exigences constitutionnelles incombe au législateur.

La Cour rappelle qu'au § 34 de la décision n° 297 du 26 avril 2018, elle a mis en évidence les repères de la conduite constitutionnelle que le législateur, et non pas le pouvoir judiciaire, était tenu d'adopter, puisqu'il était obligé, en vertu de l'article 147 de la Constitution, d'intervenir par la loi et d'établir, de manière claire et prévisible, les cas d'interruption de la prescription de la responsabilité pénale.

La Cour observe que, par le silence du législateur, l'identification des cas d'interruption du délai de prescription de la responsabilité pénale est restée une

[109] Loi sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour, republiée au *Journal officiel* n°672 du 4 octobre 2010.

opération effectuée par l'organe judiciaire, ce qui a donné lieu à une nouvelle situation dépourvue de clarté et de prévisibilité. Cette situation a également conduit à l'application différente à des situations similaires des dispositions contestées.

La Cour a considéré que le fait de permettre à la personne qui interprète et applique la loi pénale, en l'absence d'une règle expresse, de déterminer elle-même la règle selon laquelle elle doit résoudre une affaire, en prenant comme modèle une autre décision rendue dans un autre cadre réglementé, constitue une application par analogie de la loi pénale. Mais, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour constitutionnelle, l'article 7 § 1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'article 23 § 12 de la Loi fondamentale, qui consacrent le principe de la légalité des délits et des peines (*nullum crimen, nulla poena sine lege*), outre qu'ils interdisent notamment l'extension du contenu des infractions existantes aux faits qui ne constituaient pas des infractions, prévoient également le principe selon lequel la loi pénale ne doit pas être interprétée et appliquée de manière extensive au détriment de l'accusé, par exemple, par analogie.

La Cour constate donc que le cadre législatif en vigueur ne fournit pas tous les éléments législatifs nécessaires à l'application prévisible de la règle sanctionnée par la décision n° 297 du 26 avril 2018. Ainsi, bien que la Cour constitutionnelle se soit référée à l'ancienne législation, en mettant en évidence une conduite constitutionnelle que le législateur a été obligé d'adopter en appliquant les décisions de la Cour, ce fait ne peut pas être interprété comme une permission accordée par la Cour aux organes judiciaires de déterminer eux-mêmes les cas dans lesquels le délai de prescription de la responsabilité pénale est interrompu.

Par conséquent, la Cour constate que, compte tenu de la nature juridique de la décision n° 297 du 26 avril 2018 en tant que décision simple/extrême, en l'absence de l'intervention active du législateur, obligatoire en vertu de l'article 147 de la Constitution, pendant la période comprise entre la date de publication de cette décision et l'entrée en vigueur d'un acte législatif clarifiant la règle, en réglementant expressément les cas susceptibles d'interrompre le cours du délai de prescription de la responsabilité pénale, la législation en vigueur ne contient aucun cas permettant l'interruption du délai de prescription de la responsabilité pénale.

La Cour constate que le législateur n'a pas respecté les obligations constitutionnelles et il reste en passivité. Cette passivité à la suite de la publication de la décision de 2018, constitue une violation de l'article 1 §§ 3 et 5 de la Loi fondamentale, qui consacre l'État de droit et la suprématie de la Constitution, mais aussi de l'article 147 § 4 de la Constitution qui établit le caractère obligatoire de la décision de la Cour.

Par conséquent, dans la décision n° 358/2022, la Cour constitutionnelle se comporte comme un législateur positif, en sanctionnant le manque de prévisibilité de la norme juridique de l'article 155 § 1 du Code pénal, en forme incomplète après la décision n° 297/2018, générée par la passivité du législateur, qui n'est pas intervenu pour établir concrètement les cas qui déterminent l'interruption de la prescription de la responsabilité pénale.

III – Les effets juridiques

La décision n° 358/2022 a été rendue le 26 mai 2022, mais elle a été publiée au *Journal officiel* le 9 juin 2022, date à partir de laquelle les dispositions de l'article 147

§§ 1 et 4 de la Constitution doivent être appliquées.

Le 30 mai 2022, le législateur délégué (le Gouvernement) est intervenu, en publiant au *Journal officiel* n° 531 le GEO n° 71/2022, qui établit que l'article 155 § 1 du Code pénal est modifié et aura le contenu suivant : « (1) Le délai de prescription de la responsabilité pénale est interrompu par l'accomplissement de tout acte de procédure dans l'affaire qui, selon la loi, doit être communiqué au suspect ou à l'inculpé ».

L'ordonnance d'urgence est entrée en vigueur à la date de sa publication au *Journal officiel*, conformément à l'article 12 § 2 de la loi n° 24/2000 sur les règles de technique législative pour la rédaction des actes normatifs.

Par conséquent, les conclusions de la Cour constitutionnelle dans la décision n° 358/2022 démontrent sans aucun doute que, entre la date de publication au *Journal officiel* de la décision n° 297/2018 du 25 juin 2018 et la date de publication au *Journal officiel*, le 30 mai 2022, du GEO n° 71/2022 modifiant l'article 155 § 1 du Code pénal, celui-ci ne contenait aucun cas permettant l'interruption du délai de prescription de la responsabilité pénale, et donc les délais de prescription prévus à l'article 154 § 1 du Code pénal courraient sans interruption. Cette mouture du Code pénal, existant entre le 25 juin 2018 et le 30 mai 2022, représente la « loi pénale plus favorable » applicable aux procédures pénales en cours.

Étant la « loi pénale plus favorable », cette mouture peut être invoquée à tout moment jusqu'à la fin de la procédure pénale (jusqu'au jugement définitif de l'affaire), à la seule condition que l'infraction ait été commise avant le 30 mai 2022.

Ainsi, selon l'article 15 § 2 de la Constitution, la loi ne s'applique qu'à l'avenir, à l'exception des lois pénales ou contraventionnelles plus favorables. Cela signifie que la loi pénale plus favorable est rétroactive et qu'elle s'applique même aux infractions commises avant son entrée en vigueur.

De plus, selon l'article 5 § 1 du Code pénal, si une ou plusieurs lois pénales sont intervenues entre la commission de l'infraction et le jugement définitif, la loi plus favorable s'applique.

Par conséquent, lorsque plusieurs lois pénales matérielles sont appliquées au cours d'un procès, elles ne peuvent pas toutes être appliquées (le principe de légalité des délits et des peines est violé). Les autorités judiciaires sont obligées de choisir une seule des lois pénales successives – celle qui octroie à la personne sous enquête la situation la plus favorable – et d'appliquer exclusivement cette loi. C'est d'ailleurs également la solution proposée par la Cour dans la décision n° 1092/2012.

Plus précisément, il y a trois hypothèses pour les procès pénaux en cours :

– si l'infraction a été commise avant le 25 juin 2018, date de publication de la décision de la Cour n° 297/2018, alors la mouture du Code pénal, en vigueur entre le 25 juin 2018 et le 30 mai 2022, constitue la « loi pénale intermédiaire plus favorable ». D'une part, elle est rétroactive, puisqu'elle s'applique à l'infraction commise avant le 25 juin 2018. D'autre part, elle est ultra active puisqu'elle n'est plus en vigueur depuis le 30 mai 2022, date de publication du GEO n° 71/2022 qui a modifié l'article 155 § 1 du Code pénal ;

– si l'infraction a été commise après le 25 juin 2018 mais avant le 30 mai 2022, alors la mouture du Code pénal, en vigueur entre le 25 juin 2018 et le 30 mai 2022, constitue la « loi en vigueur au moment de l'infraction », c'est-à-dire l'ancienne loi plus favorable qui sera ultra active ;

– si l'infraction a été commise après la publication du GEO n° 71/2022 au *Journal officiel* n° 531 du 30 mai 2022, la mouture du Code pénal, en vigueur entre le 25 juin 2018 et le 30 mai 2022, ne peut pas être appliquée, car l'une des conditions de la loi pénale plus favorable est qu'elle doit intervenir entre le moment où l'infraction a été commise et le jugement définitif de l'affaire.

Ces deux affaires témoignent des difficultés d'ordre juridique qui peuvent intervenir dans le cas où une décision de la Cour constitutionnelle n'est pas exécutée par les autorités compétentes, ainsi que des violations des droits et libertés des citoyens découlant de cette inaction. Les victimes de telles violations pourraient tout à fait engager la responsabilité de l'État pour obtenir réparation des préjudices subis.

Ramona Delia POPESCU

Docteur en droit, Enseignant-chercheur à la Faculté de droit de l'Université de Bucarest

CHRONIQUE DE L'EST 2022

Asie centrale

Manifestations contre la hausse du prix du gaz au Kazakhstan. La hausse brutale du prix du gaz dans un pays habitué à cette source d'énergie bon marché provoque d'importantes manifestations populaires. Le Président Kassim Tokaïev demande l'aide de l'Organisation du traité de sécurité globale sous tutelle de Moscou qui décide, pour la première fois, de l'envoi de troupes dans un État membre. Le Gouvernement, qui bénéficie de l'appui de détachements militaires étrangers, reprend le contrôle de la situation. Le Président Tokaïev en profite pour renforcer son pouvoir présidentiel. Il est réélu le 20 novembre 2022 avec plus de 80 % des suffrages.

Podcasts

– « Kazakhstan : les enjeux de l'Asie centrale », *Affaires étrangères*, France culture, 15 janvier 2022 ;

– « Au Turkménistan, le pouvoir se transmet de père en fils », *Les enjeux internationaux*, 4 mai 2022 ;

– « Qui a peur de l'inflation ? 3/4 : Kassim Tokaïev : le carburant de la révolte kazakhe », *Cultures monde*, France culture, 9 février 2022 ;

– « Civilisations d'hier, pouvoirs d'aujourd'hui 2/4 : Samarcande : l'Ouzbékistan fait miroiter ses trésors », *Cultures monde*, France culture, 13 décembre 2022.

Prise de distance entre l'Asie centrale et la Russie à la suite de la guerre en Ukraine. Les pays d'Asie centrale prennent leur distance avec la Russie lors du vote de la résolution des Nations Unies du 2 mars 2022 condamnant l'invasion de l'Ukraine. Le Kazakhstan, le Tadjikistan et le Kirghizistan se sont abstenus, tandis que le Turkménistan et l'Ouzbékistan n'ont pas pris part au vote. Cette position – alignée sur la Chine – démontre le malaise des dirigeants d'Asie centrale. Ces derniers renforcent d'ailleurs leurs liens et leurs coopérations avec les Occidentaux lorsque les revers militaires russes deviennent importants.

Balkans

Bulgarie. Les élections législatives d'octobre 2022 ont pour objectif de solder la crise politique qui frappe le pays depuis deux ans. Quatrième scrutin depuis avril 2021, ces élections suscitent une faible participation (seulement 37 % des inscrits). La coalition centriste du Premier ministre sortant perd le pouvoir après seulement dix mois. Le scrutin consacre la faible victoire de l'ancien Premier ministre Boïko Borissof, mais sans majorité et privé d'alliés. La percée des populistes pro-russes du parti

Renaissance est importante. Il atteint la quatrième place lors de la proclamation des résultats. La coalition fragile qui sera sans doute appelée à former un gouvernement n'a aucune cohérence idéologique. La Bulgarie risque de connaître un prolongement des gouvernements d'experts qui la dirigent depuis plusieurs années.

Podcasts

– « Bosnie-Herzégovine : le risque de l'implosion », *Cultures monde*, France culture, 17 janvier 2022 ;

– « Bulgarie et Macédoine du Nord peuvent-elles s'entendre ? », *Les enjeux internationaux*, France culture, 21 janvier 2022 ;

– « Élargissement : les Balkans sur le chemin de l'Union européenne ? », *Cultures monde*, France culture, 16 décembre 2022.

Légalisation du mariage et de l'adoption pour tous en Slovénie. Après que la Cour constitutionnelle de Ljubljana ait estimé que la loi régissant le mariage et l'adoption était discriminatoire, le Parlement adopte le mariage et l'adoption pour tous les couples. La Slovénie est le premier ancien pays communiste à adopter une telle législation.

Élections présidentielles et législatives en Serbie. Le 3 avril 2022, les Serbes ont renouvelé à une très forte majorité leur confiance au Président sortant, Aleksandar Vučić, qui progresse de presque cinq points pour atteindre les 60 % des voix. Parallèlement, les élections législatives consacrent la victoire de son parti *Ensemble, nous pouvons tout faire*, mais ce dernier emmené par la Première ministre sortante connaît un important revers (qui perd 21,5 % des voix et 79 sièges par rapport à 2020). Ce scrutin est marqué par l'influence de la guerre en Ukraine et l'émergence de mouvements hostiles au Président et fortement nationalistes.

Sommet UE-Balkans occidentaux de Tirana. Les 27 États membres de l'UE se sont réunis à Tirana en Albanie afin d'analyser les perspectives d'intégration dans la région. Après avoir condamné l'attitude de la Russie en Ukraine, l'UE réaffirme la perspective d'adhésion des Balkans occidentaux à l'UE. À ce titre, la Serbie et le Monténégro continuent l'examen des différents chapitres. La Macédoine du Nord et l'Albanie devraient rapidement en suivre la voie.

Pays Baltes

Élections législatives en Lettonie. Les élections législatives du 1er octobre 2022 consacrent la victoire écrasante du Premier ministre sortant de centre-droit, suivi de l'*Alliance des Verts et des paysans*. Le parti populiste *Qui détient l'État ?*, arrivé second lors du scrutin de 2018, s'effondre et ne dépasse pas les 0,5 % des voix. Les partis politiques pro-russes connaissent également un revers sans précédent en raison de l'influence de la guerre en Ukraine. Le Premier ministre sortant, Arturs Krišjānis Kariņš, est reconduit à son poste par le Président de la République.

Réaction des États baltes à la guerre en Ukraine. Historiquement hostiles à l'influence russe en Europe, les trois pays Baltes se montrent particulièrement combatifs et entreprenants lors de la crise provoquée par la guerre en Ukraine. En plus d'accueillir les réfugiés ukrainiens, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie ont été les premières à annoncer leur volonté de couper les ponts avec Moscou en matière d'approvisionnement de gaz, malgré leur dépendance parfois totale. Les chefs de gouvernement de ces trois pays sont également les plus impliqués dans les procédures de sanction de la Russie.

Caucase

Eurovision Junior en Arménie. Suite à sa victoire en 2021, l'Arménie organise le concours junior de l'Eurovision 2022 à Yerevan. C'est la seconde fois que l'Arménie remporte le concours. Elle se classe ainsi après son voisin caucasien la Géorgie, qui a remporté trois éditions du concours. La France s'impose à l'issue de la compétition pour la deuxième fois de son histoire.

Podcast

– « Élections, à quoi bon ? 4/4 : De l'Abkhazie à l'Ossétie du Sud : des scrutins pour l'indépendance ? », *Cultures monde*, France culture, 13 janvier 2022.

Regain des tensions entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan. En septembre 2022, en raison du désintérêt de la Russie bloquée en Ukraine, des frappes d'artillerie ont lieu à la frontière entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan. Celles-ci interviennent à la suite du conflit gelé de l'année dernière qui avait consacré la victoire de l'Azerbaïdjan après la reprise de plusieurs territoires contrôlés par l'Arménie. L'issue de cette crise est plutôt favorable à l'Arménie qui reçoit le soutien des États-Unis après que la Russie ait refusé le déclenchement de la procédure d'entraide prévue par l'Organisation de traité de sécurité collective.

Podcast

– « Conflit entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan : l'Europe laisse-t-elle la place à Poutine ? », *Le temps du débat,* France Culture, 7 novembre 2022.

Rapprochement diplomatique entre les pays du Caucase et l'Occident. À la faveur de la guerre en Ukraine, les relations entre les pays du Caucase et l'occident se renforcent au cours de l'année 2022. La Géorgie dépose officiellement une demande d'adhésion à l'UE, la Présidente de la Commission européenne conclut un accord gazier avec l'Azerbaïdjan pour contrebalancer la fin des échanges avec la Russie. L'Arménie se rapproche de l'OTAN après que Moscou ait refusé de répondre à son appel lors des regains des tensions avec l'Azerbaïdjan.

Europe centrale

Véto présidentiel au projet de loi controversé sur les médias en Pologne. Sous la pression populaire et diplomatique américaine, le Président polonais a posé son véto au projet de loi qui visait à renforcer le contrôle du Gouvernement sur les médias détenus par des groupes étrangers. Ce véto est un revers important pour le Gouvernement et le parti du Président de la République, le *PiS*, à l'origine du projet et régulièrement accusé de porter atteinte à la liberté de la presse.

Podcast

– « En Hongrie, l'étonnante opposition à Viktor Orban », *Les Enjeux internationaux*, France Culture, 5 janvier 2022.

Reportage

– « Rhin, Danube : deux fleuves, deux Europe(s) », *Le dessous des cartes*, ARTE, 8 janvier 2022.

Lancement de la Communauté politique européenne. Sous l'impulsion du Président français, quarante-quatre pays d'Europe au sens large (de l'Atlantique au Caucase), se réunissent à Prague pour la première édition de la Communauté politique européenne. Cette nouvelle instance a pour objectif de favoriser le dialogue politique et la coopération afin de répondre aux questions d'intérêt commun, de manière à renforcer la sécurité, la stabilité et la prospérité en Europe. Globalement bien accueilli, ce format innovant de rencontre permet dans le contexte de la guerre en Ukraine d'obtenir une accalmie dans le conflit entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan.

Europe de l'Est

Guerre en Ukraine. Dans la nuit du 24 février 2002, l'armée russe envahit l'Ukraine. Baptisée « opération spéciale » afin de « dénazifier » le pays, l'armée russe gagne rapidement du terrain à l'est et au nord du pays, appuyée par d'importants bombardements aériens des grandes villes du pays. L'armée ukrainienne et les civils sont mobilisés et bénéficient de l'appui des Occidentaux qui livrent d'importants stocks d'armes. L'invasion est condamnée. L'Assemblée générale de l'ONU adopte une résolution le 24 mars pour condamner l'invasion (140 voix pour, 5 contre et 38 abstentions). Le conflit provoque la solidarité internationale envers les réfugiés ukrainiens et une démondialisation de la Russie qui se voit progressivement exclue de toutes les instances politiques, sportives et culturelles internationales (FIFA, CIO, UER…).

La guerre provoque d'importantes tensions sur les marchés – notamment du blé et du gaz – dans le monde entier. L'Union européenne et plusieurs autres États interdisent l'importation de gaz et pétrole russes et placent de nombreux produits russes sous embargo. Le régime politique russe et de nombreux oligarques sont placés sous sanctions internationales et voient leurs biens confisqués à travers le monde.

Le procureur de la Cour pénale internationale ouvre une enquête pour crimes de guerre et crime contre l'humanité à l'encontre de la Russie après le massacre de Marioupol.

L'armée ukrainienne parvient à reconquérir une importante part de son territoire au nord et au sud du pays, mais l'hiver gèle le conflit. L'armée russe profite de cette accalmie pour viser les infrastructures électriques ukrainiennes afin d'affaiblir le pays. Pour l'heure, le conflit aurait fait plus de 40 000 morts, 54 000 blessés et 14 millions de déplacés. Les dommages matériels subis par l'Ukraine s'élèveraient à 350 millions de dollars.

Rétrécissement de Conseil de l'Arctique. En raison de la guerre en Ukraine, les membres du Conseil de l'Article boycottent l'institution, réduite à la seule Russie, qui en assure la présidence pour 2022.

Victoire de l'Ukraine au concours Eurovision. Le groupe ukrainien *Kalush Orchestra* remporte la 67e édition du concours Eurovision. Le groupe bénéficie très largement du soutien du public européen marqué par l'émoi de la guerre. En raison du conflit, l'édition 2023 est confiée au Royaume-Uni et à la ville de Liverpool, qui est arrivé deuxième de la compétition.

Podcasts

– « Biélorussie : l'opposition lie son destin à celui de l'Ukraine », *Les Enjeux internationaux*, France Culture, 12 octobre 2022 ;

– « La Moldavie résistera-t-elle à la guerre du gaz ? », *Les Enjeux internationaux*, France Culture, 28 novembre 2022 ;

– Série « Géopolitique du monde orthodoxe », *Cultures monde*, 13 – 17 juin 2022.

Mort de Mikhaïl Gorbatchev. Le dernier dirigeant de l'Union soviétique est décédé à l'âge de 91 ans le 30 août 2022. Sa disparition provoque un émoi international, surtout en Occident où la figure de Gorbatchev demeure assimilée à la fin de la Guerre froide. Ses obsèques se tiennent à Moscou en pleine crise provoquée par la guerre en Ukraine. Aucun dirigeant européen ne fait le déplacement à l'exception du Premier ministre hongrois.

Union européenne

Demande d'adhésion à l'Union européenne. À la suite du déclenchement de la guerre en Ukraine, la Moldavie, la Géorgie et l'Ukraine déposent officiellement une demande d'adhésion à l'UE. L'Ukraine et la Moldavie se voient reconnaître le statut de candidat officiel par le Conseil européen au mois de juin 2022, tandis que la Géorgie voit sa demande mise de côté. Pour l'heure, l'adhésion de ces trois pays est fortement compromise par l'impossibilité d'assurer la souveraineté sur l'ensemble du territoire ainsi que la situation de conflit dans laquelle ils se trouvent.

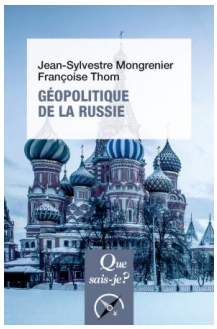
Réunion du Triangle de Weimar. Le 8 février 2022, le Président français, polonais ainsi que le chancelier allemand se retrouvent à Berlin sous le format de Weimar afin de discuter de la menace russe en Europe, ainsi que d'envisager les enjeux de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'Ukraine.

Sanctions de l'Union européenne contre la Russie. Depuis le déclenchement de l'opération spéciale russe en Ukraine, l'UE adopte plusieurs trains de sanctions à l'encontre des dirigeants, oligarques et entreprises russes. Elle prononce un embargo sur le pétrole, charbon et or russe. Les domaines bancaires, des transports, du commerce, des services, des armes et des médias russes sont également frappés par des sanctions jamais déployées.

Laurent LÉOTHIER

Docteur en droit public, Aix-Marseille Université

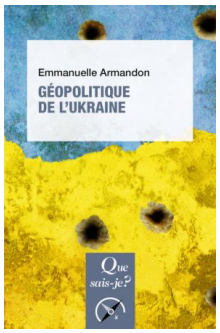
Presses Universitaires de France



Jean-Sylvestre MONGRENIER
Françoise THOM

GÉOPOLITIQUE DE LA RUSSIE

Septembre 2022
« Que sais-je ? »
128 pages



Emmanuelle ARMANDON

GÉOPOLITIQUE DE L'UKRAINE

Octobre 2022
« Que sais-je ? »
128 pages

Édition L'Harmattan

Christian FAURE

LA GUERRE CONTRE
L'UKRAINE
ou la fin du « monde russe »

Janvier 2023
242 pages

Lettre de l'Est

Sous l'égide
de l'Institut Louis Favoreu-
GERJC CNRS UMR 7318 (DICE)

et de l'Association
Francophone des Chercheurs
sur les Pays de l'Est

Équipe de rédaction :

Aleksandar Tsekov
Nataşa Danelciuc-Colodrovschi
Katarzyna Kubuj
Péter Kruzslicz
Maka Nutsubidze
Ramona Delia Popescu
Laurent Léothier

Maquette :
Catherine Soullière

ISSN électronique
2428-4718

Contact rédaction :
afcpe.asso@gmail.com

Comité scientifique : Marie-Élisabeth Baudoin, *Professeure, Université Clermont Auvergne* ; Angela Di Gregorio, *Professeure, Université de Milan* ; Marthe Fatin-Rouge Stefanini, *Directrice de recherche au CNRS Aix-Marseille Université* ; Péter Kruzslicz, *Professeur adjoint, Université de Szeged* ; Xavier Magnon, *Professeur, Aix-Marseille Université* ; Bertrand Mathieu, *Professeur, Université Paris I Panthéon-Sorbonne* ; Xavier Philippe, *Professeur, Université Paris I Panthéon-Sorbonne* ; Aleksandar Tsekov, *Professeur adjoint, Université St. Kliment d'Odrid de Sofia* ; Marc Verdussen, *Professeur, Université de Louvain*