

Lettre de l'Est

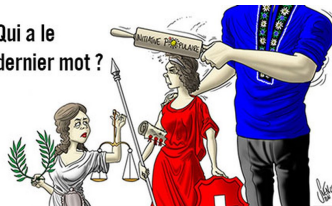
Numéro 11/12 – 2018

Directrice de rédaction : **Nataša 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



Qui a le
dernier mot ?



Sommaire

- Le centenaire de la Révolution d'Octobre : entre influences occidentales, traditions locales et résidus d'aujourd'hui
- L'État de droit, contribution à la réflexion autour de la situation de la protection de l'État de droit dans les Pays d'Europe centrale et orientale
- L'ingérence russe dans la vie politique et électorale des États-Unis, dans quel but ?
- La réforme du droit électoral en Pologne
- Le Parlement bulgare n'a pas le droit de refuser la démission d'un député. À propos de la décision de la Cour constitutionnelle du 30 janvier 2018
- La Pologne épinglée pour la qualité de son air : à propos de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 22 février 2018

ÉDITORIAL

par **Xavier PHILIPPE**

Professeur à Paris 1 – Panthéon-Sorbonne

Cette nouvelle livraison de Lettre de l'Est offre au lecteur une palette de nouvelles réflexions liées à l'actualité des pays d'Europe de l'Est sur des sujets déjà anciens ! Serions-nous entrés dans l'ère du perpétuel recommencement, condamnés à revisiter des questions qui ont déjà fait l'objet de multiples débats ? Ou nous trouvons-nous à un nouveau croisement des conceptions et des cultures juridiques où chaque système détermine le contenu du langage en fonction de son contexte national ? Pour pouvoir dialoguer, il est au minimum nécessaire de s'écouter et de parler le même langage. Les textes qui suivent démontrent que ce n'est pas toujours le cas et que ces différences et interprétations sémantiques posent davantage de questions qu'elles n'offrent de réponses ! Mais n'est-ce pas là le propre du débat que de pouvoir échanger intelligemment et sans invective pour essayer de comprendre celles et ceux dont on ne partage pas les convictions ou les conclusions d'un raisonnement ...

Angela Di Gregorio nous emmène dans une page d'histoire et de réflexions sur la Révolution russe d'octobre 1917 et s'interroge sur les influences que cette période a pu laisser sur le

droit russe actuel. Loin d'avoir été une simple parenthèse dans l'histoire de la Russie et de l'Union soviétique, cet article permet de comprendre combien la Révolution de 1917 a durablement imprégné le système juridique russe et permet encore aujourd'hui de le comprendre. Si le système soviétique est aujourd'hui révolu, ne pas le comprendre dans ses fondements comme dans son fonctionnement est une source de mécompréhension et de fausse interprétation de l'époque actuelle. Cette dimension mérite d'être intégrée dans nombre de débats sur la compréhension du droit russe et de nombreux autres pays qui ont connu l'influence soviétique.

Peter Kruzslizc revient sur un sujet brûlant et générateur de débats et de controverses : l'État de droit. A l'heure où certains pays d'Europe centrale et orientale sont considérés comme s'écartant de ce principe, il tente une réflexion autour de la situation de la protection de l'État de droit. Reprenant les définitions de l'État de droit, il propose de reconsidérer l'État de droit à travers ses fondements et de le confronter à la démocratie. Nul doute que ces réflexions feront réagir mais comme nous le soulignons plus haut, tel est aussi le but de cette Lettre que d'écouter, d'essayer de comprendre avant de pouvoir prendre position.

Tatiana Shulga-Morskaya nous ramène quelques mois en arrière en s'intéressant aux procédures menées par les juridictions américaines à l'égard de l'ingérence russe dans la vie politique et électorale des États-Unis et s'interroge sur la finalité d'une telle ingérence. Si l'auteure ne prend pas position sur sa véracité et la relation médiatique qui en fut faite, elle rappelle que ce type d'ingérence n'est pas nouveau et que des tentations d'intervention d'États tiers dans le résultat des élections internes avaient déjà été utilisées auparavant. Cette technique, pour condamnable qu'elle soit, ne fait plus des élections étatiques un sanctuaire protégé des relations internes mais rappelle que les choix électoraux sont également un enjeu des relations internationales que les réseaux sociaux et nouveaux moyens de communication ont amplifié.

Mirosław Granat nous présente la réforme du droit électoral en Pologne. De façon concise et incisive, il insiste sur les réformes techniques qui affectent les modes de scrutin et le régime général des élections mais il insiste également sur la façon dont les opérations de contrôle se dérouleront : au contrôle exercé par des autorités juridiques, succèdera un contrôle exercé par des autorités majoritairement politiques. Il déplore qu'une réforme de cette envergure ait été menée tambour-battant dix mois avant les élections, ce qui selon lui devrait avantager la coalition au pouvoir. Les résultats des élections locales viennent de confirmer cette prémonition.

Aleksandar Tsekov nous convie à une réflexion plus classique sur le refus par le Parlement bulgare de la démission d'un député et sur le contrôle exercé par la Cour constitutionnelle dans sa décision du 30 janvier 2018

d'accepter de contrôler un tel refus. Si la démission d'un membre du Parlement répond à des critères que la Constitution prévoit, en revanche le contrôle de la Cour constitutionnelle sur un acte qui n'en est pas encore un surprend le commentateur. La réflexion nous démontre que sous toutes les latitudes, les bonnes raisons qui motivent une attitude relevant du plus élémentaire bon sens ne sont pas toujours prises en tenant compte des critères normatifs de recevabilité d'une requête. À vouloir définir le propre champ de sa compétence et de la discipline de l'instance constitutionnelle, la Cour constitutionnelle s'engage sur un terrain glissant, quel que soit le bien-fondé de son raisonnement au fond.

L'ensemble des contributions de cette livraison ne laissera pas le lecteur indifférent. Conformément aux vœux des promoteurs de ces *Lettres de l'Est*, ouvrir le débat et faire réfléchir sont les deux maîtres-mots qui guident notre volonté de partager cet autre regard sur les pays de l'Est.

Bonne lecture à toutes et à tous !

**LE CENTENAIRE DE LA RÉVOLUTION
D'OCTOBRE : ENTRE INFLUENCES
OCCIDENTALES, TRADITIONS LOCALES
ET RÉSIDUS D'AUJOURD'HUI**

**I – La Révolution comme système
et les sources occidentales de ses idées**

Le centenaire de la Révolution bolchevique du 25 octobre 1917 (7 novembre, selon le calendrier grégorien introduit en Russie en février 1918) nous donne l'occasion de réfléchir sur certains aspects juridiques et institutionnels, ainsi que sur une mentalité juridique particulière, qui continue d'influencer – peut-être inconsciemment – les pays qui ont subi les conséquences de cette Révolution, en commençant par la Russie.

Les événements sont bien connus, même d'un point de vue juridique, et le développement du droit socialiste, à partir des débuts chaotiques des années 1920, a fait l'objet d'études approfondies de la science juridique occidentale, étant considéré comme un système de droit particulier. De même, les travaux les plus importants des juristes de l'URSS et des autres pays socialistes ont été traduits dans les langues occidentales.

Malgré la fermeture du système communiste, des échanges culturels ont existé pendant toute la durée de cette expérience, née avec l'étiquette de « Révolution » et ensuite devenue « système ». Les influences du droit occidental en Russie, présentes depuis l'époque de Pierre le Grand, n'ont pas été complètement éliminées par la Révolution, même si la rupture avec le système précédent a été beaucoup plus nette en Russie que dans les pays qui ont subi l'imposition du modèle socialiste après la Seconde Guerre mondiale. Les mêmes

idées de la Révolution d'Octobre étaient, du moins en apparence, calquées sur certaines expériences et institutions d'origine occidentale (la Constitution jacobine et les idées de Rousseau sur la démocratie directe, la révocation des élus et la concentration du pouvoir ; la Commune de Paris ; le fédéralisme suisse et américain avec les instruments de la démocratie directe, présents dans ces expériences ; le principe du centralisme démocratique dérivé de l'expérience française de la Constitution de l'an VIII basée sur les théories de Sieyès).

Au début de l'expérience bolchevique, Lénine lui-même considérait que certains des instituts des démocraties occidentales étaient applicables (une phase bourgeoise ou pseudo-bourgeoise aurait été nécessaire pour surmonter le retard féodal de la Russie). L'idée d'une véritable « démocratie socialiste » a longtemps été au centre de débats, d'expérimentations et bien sûr de faillites (jusqu'à sa reprise sans succès à l'époque de Gorbatchev).

Ensuite, il y a eu l'acceptation de la tradition romano-germanique des codes, bien que le droit ait été complètement transformé en droit public (du moins en URSS). De même, l'exemple bolchevique a représenté pour l'Occident un épouvantail, mais aussi une incitation à considérer les intérêts des travailleurs et les besoins des couches les plus vulnérables de la société, poussant l'État libéral à devenir un État social pour éviter de succomber aux poussées révolutionnaires des classes prolétariennes. La réaction au « danger bolchevique » dans les pays qui ont subi une involution autoritaire dans les années 1920 et 1930 du xx^e siècle, à partir de l'Italie, de l'Allemagne et de leurs alliés, a été différente et fondée sur la répression des protestations sociales.



II – Les conditions socio-économiques et culturelles de la Russie de l'époque

L'État bolchevique soviétique a essayé de réaliser l'utopie communiste dans un pays dont les conditions environnementales étaient profondément différentes de celles préfigurées par l'idéologie de Marx et d'Engels et théoriquement impropre à devenir le berceau de la révolution prolétarienne (au début de la Révolution d'Octobre, le pourcentage des ouvriers était faible par rapport à la masse des paysans). Cependant, il faut rappeler deux facteurs pertinents pour le succès de cette Révolution. Le premier facteur est l'existence de « conditions environnementales typiquement russes » qui s'adaptent bien aux idées communistes, telles que la culture communautaire répandue dans les campagnes et l'habitude de subordination à une puissance centrale et autocratique. En second lieu, la Révolution bolchevique a vécu une longue période d'incubation, si l'on considère à la fois la préparation lente du parti politique qui devint plus tard le parti communiste (le parti social-démocrate, le premier à être inspiré par les idées marxistes, est né en 1898, le parti bolchevique communiste s'est formé par une scission de celui-ci en 1912 et a pris son nom officiel au VII^e Congrès de Pétrograd de 1918) et la naissance spontanée des Soviets qui s'est produite pendant la Révolution de 1905.

Le même coup d'État bourgeois qui a conduit au dépôt du tsar et à la formation du gouvernement intérimaire, en février 1917, ne devrait pas être sous-estimé : la République ne sera proclamée que le 1^{er} septembre 1917, entraînant une longue période de duplicité dans les structures d'organisation de l'État (celles officielles, « bourgeoises », d'un côté et l'auto-organisation sociale à travers les Soviets de différentes catégories de travailleurs de l'autre). En outre, bien que la Russie ait été un pays socialement arriéré, elle connaissait, au début du XIX^e siècle, une ère d'effervescence économique et culturelle.

Au seuil de la Révolution de février 1917, l'Empire tsariste se présentait ainsi comme un pays immense, situé entre l'Europe et l'Asie, où le pouvoir avait été pratiqué jusqu'au début du XX^e siècle de manière presque complètement autocratique. Les réformes libérales timides et tardives, introduites par les Lois Fondamentales de 1905-1906, n'ont pas suffi à empêcher les deux révolutions, bourgeoise et bolchevique. Les projets constitutionnels de février et octobre 1917, faisant écho à des projets libéraux plus anciens, présentaient d'intéressants éléments de progrès qui sont restés latents et qui ont été neutralisés par les bolcheviks, mais ils ont laissé une trace dans les traditions constitutionnelles du pays, au point d'être pris en compte – peut-être pas tout à fait consciemment – dans le débat constitutionnel de la période 1991-1993.

III – Le droit de la Révolution...

Tout au long de l'existence de l'État socialiste en Europe et dans le monde, Moscou représentait le centre d'un Empire – considéré comme « le bien » ou « le mal » selon la perspective idéologique – qui constituait un point de référence et dictait les règles institutionnelles fondamentales, actualisant dans le temps le bagage idéologique originaire qui risquait de

s'avérer insuffisant sur le terrain pratique de la construction de la société communiste jamais proche à se réaliser. Les doctrines de Marx et Engels, plutôt vagues sur le passage à l'étape finale, devaient être intégrées, développées et adaptées au contexte particulier de la Russie post-tsariste, en essayant de se conformer à l'esprit du pays et à ses profondes racines populaires, sur un territoire immense, aux identités multiples, habité à l'époque par presque 200 populations, différentes de par la langue, les traditions et le développement culturel.

Les idées de la Révolution, dans leur élaboration progressive, qui a atteint des pics de spéculations et de justifications sophistiquées pour la permanence de l'État et du droit, ont pu s'intégrer à certaines caractéristiques nationales traditionnelles, au point de rendre difficile, même aujourd'hui, de distinguer l'origine byzantine, tataro-mongole, tsariste et communiste de certains principes et institutions.

Réfléchir sur les aspects juridiques de la Révolution d'Octobre et sur leur évolution dans le temps, jusqu'à trouver leur présence cachée aujourd'hui, est un exercice extrêmement complexe en raison de la relation multiforme entre les institutions et les idées. Le lien entre les éléments juridiques, idéologiques, économiques et culturels était si inextricable qu'il a produit en synthèse une pensée unique (qui correspondait à un seul type d'« homo sovieticus »), difficile à banaliser avec des étiquettes négatives, considérant que, même aujourd'hui en Russie, les conquêtes du passé soviétique servent à consolider le nationalisme dominant. Il s'agissait d'une vision messianique imposée à des millions de personnes galvanisées, confuses, effrayées ou simplement, comme dans les meilleures traditions du pays, passives, au point de devenir un ensemble inextricable de gloire, horreur, fierté, sacrifice immense, destruction, transformation et renaissance.

Dans un si vaste processus révolutionnaire, les instruments du droit – initialement appelés uniquement à transmettre des directives empiriques, techniques, pratiques et changeantes – paraissent très limités (aussi parce que le droit était conçu comme une superstructure), un instrument élastique à intégrer avec de fortes doses de conscience révolutionnaire, comme le déclarait le Décret sur la justice n° 1 du 27 novembre 1917. Mais le rôle du droit socialiste a subi dans le temps un processus d'évolution raffinée, au point de se rapprocher, au moins formellement, aux mêmes structures formelles du droit occidental, y compris au niveau constitutionnel.

Avec la Révolution d'octobre sont nés une nouvelle forme d'État et un nouveau type de droit, en dépit de l'orthodoxie marxiste, qui refusait, théoriquement, soit l'État, soit le droit. Une nouvelle société et un nouveau système économique sont également nés. Cette nouvelle forme a senti, dès le début, la nécessité de s'institutionnaliser de manière solennelle : ce sont en fait les bolcheviks qui ont rédigé la première Constitution documentaire de Russie, qui a systématisé les documents constitutionnels adoptés dans les premiers mois après la Révolution.

IV – ...Et ses résidus aujourd'hui

L'intérêt actuel pour ces événements vient d'une évaluation historique globale du développement constitutionnel dans le monde post-socialiste et post-soviétique, qui nous conduit à identifier une série de résidus, et du fait que le système socialiste a représenté non seulement une vision alternative du monde mais aussi un droit public particulier.

On retrouve aujourd'hui les principaux héritages juridiques du droit socialiste en Russie, dans certaines Républiques de l'ex-URSS (Biélorus, Républiques d'Asie centrale) et dans les Républiques de l'ex-

Yougoslavie. Pour les premiers, en se référant notamment à l'organisation du pouvoir dans la phase post-communiste, on continue à utiliser l'adjectif « postsoviétique ».

Pour la Russie notamment, il serait préférable de parler de traditions plutôt que d'héritages, car un certain modèle de gestion du pouvoir a été consolidé au fil du temps, combinant certains aspects de l'autocratie tsariste avec ceux du dirigisme soviétique. En dehors du système centralisé d'organisation du pouvoir, au niveau horizontal comme au niveau vertical, d'autres éléments issus du passé socialiste peuvent être cités : le rôle des organes du ministère Public dans la protection de la légalité et dans l'accueil des pétitions des citoyens ; le débat public sur les projets de loi ; le rôle de l'Administration présidentielle (une sorte de duplication du Gouvernement, comme le Parti communiste l'était pour les organes de l'État) ; le système des recours dans le domaine de la justice ; le rôle officiel de clarification de la Cour Suprême ; les tendances « descriptives » de la doctrine juridique ; la révocation des élus (au niveau local et, parfois, au niveau l'entité fédérée) ; les tribunaux d'arbitrage issus de l'arbitrage soviétique – qui n'était pas juridictionnel – partiellement comparables aux tribunaux de commerce occidentaux ; l'existence d'un code du logement en tant que branche spécifique du droit.

La permanence de certaines institutions du passé n'est pas toujours à condamner si l'on considère les aspects positifs du droit constitutionnel socialiste. Parmi eux, les pétitions des citoyens adressées aux organes du ministère Public comme une alternative à l'absence ou à la lenteur des voies de recours juridictionnelles ; l'existence d'outils de participation populaire, tels que les consultations populaires sur les projets de loi ou de constitution (des nouvelles constitutions post-socialistes, par exemple, celles de la

Roumanie, Albanie, Slovaquie, ont été adoptées avec le recours au système de consultation ou de débat public).

Dans tous les pays post-socialistes, les influences du modèle constitutionnel socialiste doivent être conciliées avec la circulation du modèle constitutionnel libéral (évident surtout dans les catalogues de droits). À tout cela s'ajoutent les influences des traditions présocialistes (notamment dans les formes de gouvernement ou dans les institutions de démocratie directe : Pays Baltes, Pologne, République tchèque, Slovaquie).

La forme socialiste a laissé des résidus importants dans plusieurs pays, même parmi les membres actuels de l'Union européenne, démontrant non seulement un héritage inévitable car il faut du temps pour l'éliminer, mais aussi le fait que certaines des idées alors propagées correspondent à des besoins toujours actuels dans le monde contemporain. Quant à la Russie, comme souligné, la période socialiste soviétique n'a pas été une simple parenthèse mais, au moins en ce qui concerne les caractéristiques de la gestion du pouvoir, une source d'éléments qui ont aidé à intégrer son propre modèle interne.

Angela DI GREGORIO

*Professeur de droit public comparé,
Université de Milan, Italie*

L'ÉTAT DE DROIT, CONTRIBUTION À LA RÉFLEXION AUTOUR DE LA SITUATION DE LA PROTECTION DE L'ÉTAT DE DROIT DANS LES PAYS D'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE

La transition démocratique a débuté il y a presque trente ans dans les États d'Europe centrale et orientale, laquelle a été marquée par des révisions constitutionnelles importantes. Depuis, la Hongrie s'est dotée, enfin, d'une nouvelle

Constitution : la Loi fondamentale, adoptée le 25 avril 2011, entrée en vigueur le 1er janvier 2012. Par ces étapes de constitutionnalisation, les États de cette région se sont intégrés à l'Europe constitutionnelle en reprenant les trois piliers des régimes constitutionnels occidentaux : le respect des droits fondamentaux, du principe de la démocratie et de celui de l'État de droit.

Le droit constitutionnel que ces États ont enfin retrouvé, après avoir vécu les dérives des régimes totalitaires du siècle dernier, connaît, de nos jours, comme tout au long de l'histoire, une évolution permanente. De nouveaux débats émergent autour des droits fondamentaux, qui ont connu une expansion importante et une standardisation très poussée, notamment quant au contenu et à la portée de ces droits, ou encore autour du principe de la démocratie, notamment avec l'apparition des tendances politiques qualifiées de populistes. Leur utilisation de la démocratie majoritaire exigerait, selon les juristes, un rééquilibrage institutionnel.

La définition même du principe de l'État de droit soulève toutefois des interrogations, sa place et son rôle, ainsi que sa protection efficace ne pouvant être déterminés et assurés en l'absence d'une définition précise en droit constitutionnel.

S'il représente un pilier du droit constitutionnel, tout autant que les deux autres principes fondamentaux, il est également une valeur dans nos sociétés. Affirmé en tant que tel, il doit néanmoins bénéficier d'une protection constitutionnelle, c'est-à-dire juridique, qui n'est possible que lorsqu'il possède un contenu normatif clair, susceptible d'être interprété par une justice constitutionnelle compétente et responsable.

L'État de droit suscite également de vifs débats, notamment politiques. Il est incontestablement ancré dans l'actualité

européenne. Il est à l'ordre du jour des institutions et organes politiques qui manifestent un intérêt particulier à le défendre. L'État de droit serait, dit-on, en danger, notamment dans les pays d'Europe centrale, surtout en Hongrie et en Pologne. On a eu tort de croire qu'à l'instar des autres principes fondamentaux, tout en subissant un développement continu, il allait devenir un sujet réservé à quelques professeurs de droit et aux manuels universitaires comme étant un principe bien établi et respecté dans l'Europe réunifiée.

Enfin, si la dénomination même du principe sous cette formule de l'État de droit nous renvoie au niveau national – bien qu'il existe, bien entendu, d'autres termes, comme « la prééminence du droit » sans connotation nationale – c'est au niveau supranational qu'un tel intérêt politique pour sa protection est apparu.

Dans le cadre du Conseil de l'Europe, conformément à la vocation de cette organisation d'intégration politique régionale, sa définition et sa défense ont engendré une standardisation. L'Union européenne a quant à elle repris le principe, en tant qu'une de ses valeurs fondamentales.

Puisque le principe d'État de droit s'inscrit dans le droit européen, soit pour une protection efficace dans le cadre du Conseil de l'Europe, soit pour fonder l'Union européenne en tant que valeur, avec toutes les conséquences d'une telle consécration, et puisqu'il figure à l'ordre du jour des instances politiques, suscitant des débats autour de son respect et de sa violation éventuelle par des États d'Europe centrale, il paraît opportun de réfléchir à son sens et à l'intérêt de sa protection. Dans les deux cas, selon une approche juridique, afin de voir avec quel contenu normatif et par quels moyens son respect peut être garanti.

Premièrement, l'État de droit est une notion paradoxale. Elle l'est d'abord parce qu'elle impose à la fois des exigences de forme et de fond. Ce paradoxe a été très bien mis en avant par la Cour constitutionnelle de Hongrie, dans son fameux arrêt adopté juste après le changement de régime, selon la formulation suivante : « l'on ne peut pas réaliser l'État de droit contre l'État de droit ». Cela signifiait qu'une revendication qui reposerait sur le principe de l'État de droit, et satisfaite d'une manière non conforme à ce même principe, serait anticonstitutionnelle.

Même si l'adoption d'une règle de droit est fondée sur la protection des valeurs pourtant liées au principe de l'État de droit, la règle ne peut pas compromettre, dans sa forme, le principe. Mais le paradoxe est également à retrouver dans le sens opposé : une règle adoptée selon une forme répondant à toutes les exigences imposées par le principe de l'État de droit, pourrait être contraire à ce même principe si, sur le fond, elle ne respectait pas ses valeurs.

Ce risque d'opposition entre l'État de droit formel et l'État de droit matériel a été souligné par la Commission de Venise, en se rapportant notamment à la situation relevée dans certains États de l'Europe centrale.

Mais le principe de l'État de droit comprend un paradoxe encore plus profond. S'il prescrit la clarté normative – qui est l'une des exigences majeures découlant du principe – son contenu, tout autant que sa place et son rôle en droit constitutionnel national, et désormais en droit européen, semblent être confus. En tant que principe, est-il une valeur, une doctrine, une norme ? Très probablement, il est les trois. Mais pour sa protection efficace, en tenant compte de ces trois aspects, il importe de mettre l'accent sur sa

normativité, et cela nous oblige à définir son contenu normatif.

L'État de droit, comme souvent les principes constitutionnels, est issu d'un développement historique qui combine la théorie de l'État à l'histoire politique de l'Europe. Il est le fruit notamment de deux tendances avec deux objectifs divers qui requièrent également d'être pris en considération pour la bonne compréhension du principe. L'idée de la soumission de l'État et de l'action de ses institutions et organes aux règles de droit est apparue, bien entendu, avec la philosophie libérale du siècle des Lumières, comme l'une des voies à suivre dans la limitation de l'exercice de la puissance publique, mais elle a pris deux directions différentes.

D'abord, au Royaume-Uni et puis, par expansion, dans le droit anglo-saxon, c'est le principe de « rule of law » qui a émergé. Il s'agit bien de la prééminence du droit, principe également repris par le Conseil de l'Europe dont la Commission de Venise a présenté un rapport pour distinguer, justement, la prééminence du droit de l'État de droit. Il s'agissait d'imposer un principe qui contrebalançait la souveraineté parlementaire, principe renforcé dans le droit constitutionnel britannique depuis le XIX^e siècle. Parallèlement à la protection des droits fondamentaux, c'est dans la justice, lors de l'application des actes, que le pouvoir exercé a pu être ainsi rééquilibré.

Appliquant l'équité, les juges de la « common law » ont donc utilisé le principe de la prééminence du droit pour la protection des particuliers face aux actes, ceux-ci devant répondre à des exigences de forme et de fond, imposées par le droit, dans ces systèmes juridiques jurisprudentiels. Et c'est justement le travail minutieux et laborieux des juges qui a permis de donner un véritable sens au principe, en développant ses différents

volets, notamment l'accès à la justice, mais aussi l'égalité devant la loi, la sécurité juridique ou la légalité de l'application des actes. C'est donc dans le cadre d'un tel développement organique et continu que le principe a pu s'épanouir.

Une autre voie de développement du principe, cette fois-ci clairement indiquée par le terme État de droit, a été suivie dans les États continentaux. C'est notamment en Allemagne, en reprenant la philosophie kantienne, que le principe de Rechtsstaat est apparu. Lors de la formation de l'Empire prussien, il était le moyen juridique prévu pour limiter le pouvoir du monarque. Le souverain était limité par le principe de légalité, le droit étant placé, au moment de sa formation, par sa rationalité, au-dessus de l'État. Le droit existe ainsi indépendamment de l'État qui lui est soumis : il s'agit bien d'un principe matériel et non pas seulement d'une technique de limitation du pouvoir.

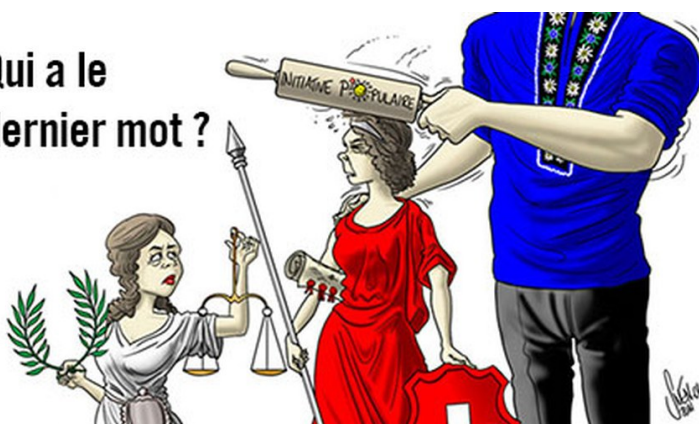
C'est suivant ce modèle matériel que le positivisme a développé le principe en le transformant, compte tenu de la réalité juridique et constitutionnelle, en un concept d'autolimitation de l'État. La transformation majeure vient de la considération selon laquelle le droit, en tant qu'un ensemble de normes positives, ne peut pas être au-dessus de l'État, mais celui-ci, en adoptant notamment son ordre constitutionnel, dans une logique prescrite par la hiérarchie des normes, décide de se limiter et de se soumettre aux normes. Dans un État de droit, les organes étatiques qui exercent le pouvoir doivent respecter les normes adoptées par des organes supérieurs.

C'est dans cette approche, qui prévoit la protection de la légalité, que le principe a été intégré en droit français. En opposant

l'État de police à l'État légal, l'exécution des objectifs étatiques à la protection de la légalité, l'État de droit est présenté comme un concept qui est en opposition à l'État de police mais « en ne tendant qu'à assurer le droit et le statut individuel des citoyens » sans la synthèse que l'État légal propose qui, lui, « enchaîne son action sur ses sujets par des règles dont les unes déterminent les droits réservés aux citoyens, dont les autres fixent par avance les voies et moyens qui pourront être employées en vue de réaliser les buts étatiques, ces règles ayant pour l'effet de limiter la puissance de l'État ».

Le principe de l'État de droit revient dans la doctrine constitutionnelle française lorsqu'il s'agit d'établir une protection juridictionnelle de la constitutionnalité. Pour soutenir une telle innovation majeure dans un pays où la loi écarte de la volonté générale demeure une théorie fondamentale, l'État de droit explique utilement la nécessité du contrôle de la constitutionnalité. Mais si la nécessité d'un tel contrôle sera reconnue et si désormais le contrôle de la constitutionnalité est assuré d'une manière de plus en plus large, justement en opposition au principe de la démocratie, le rôle et la place du droit, et ainsi du principe de l'État de droit, seront débattus.

Qui a le dernier mot ?



Dans les États d'Europe centrale, et notamment en Hongrie, lors du changement de régime, la transition constitutionnelle a rendu possible, et nécessaire, la consécration du principe de

l'État de droit et, bien entendu, du principe de la démocratie dans le même temps. Leur déclaration constitutionnelle ainsi que les conséquences qu'une telle révision constitutionnelle ont engendrées, marquent la transition dite démocratique mais aussi, sinon plus, la construction de l'État de droit. L'État de droit fut repris dans ces nouvelles démocraties dans sa forme définie par les trois modèles exposés ci-dessus.

Ainsi, l'État de droit est entendu en tant qu'une technique qui, par la prééminence du droit, apporte une protection efficace aux personnes en assurant le cadre nécessaire à une telle protection mais aussi en prévoyant les droits à protéger ; il est également considéré, dans une approche consubstantielle, comme une valeur qui dépasse ou, plus exactement, surpasse l'État, ce dernier y étant soumis par son existence même, en permettant de limiter toute forme d'exercice du pouvoir. Enfin, il comprend cette obligation du respect de la légalité ou, plus exactement, de la constitutionnalité, dans une hiérarchie des normes où le contrôle de la constitutionnalité est assuré.

L'État de droit est ainsi devenu une pierre angulaire dans la construction des structures constitutionnelles nouvelles et, surtout, il aura un impact important sur leur fonctionnement. Mis en avant dans la jurisprudence constitutionnelle hongroise comme une valeur fondamentale, qui en tant que telle « doit guider la société tout entière » et qui permet de « traduire la Constitution en une réalité sociale », le principe de l'État de droit « n'est pas une règle complémentaire par rapport aux autres dispositions constitutionnelles précises, une règle secondaire ou une simple déclaration mais il est une norme constitutionnelle à part entière ».

Valeur sociale, voire culturelle, le principe de l'État de droit est, dans un premier temps, une norme constitutionnelle

qui seule permet l'annulation des actes juridiques qui lui seraient contraires. La jurisprudence constitutionnelle hongroise, jusqu'à l'adoption de la Loi fondamentale, apporte plusieurs exemples d'une telle pratique. L'adoption de la Loi fondamentale marquera, sous cet aspect aussi, un changement : l'État de droit sera considéré comme un objectif étatique et si l'annulation des actes est toujours possible pour le non-respect des conditions de forme, en raison d'une invalidité du droit public, seul, il ne peut plus motiver matériellement une telle sanction.

Un tel changement dans l'application du principe, qui ne serait pas forcément nécessaire en raison de l'adoption d'un nouveau libellé qui n'apporte pas de changements quant à la déclaration du principe, s'explique très probablement par une dévaluation de l'État de droit, trop souvent cité, et ainsi trop usé dans la jurisprudence constitutionnelle. La doctrine a souligné, dès la fin de la première décennie après le changement de régime, que les motivations fréquentes fondées sur le non-respect de l'État de droit ne témoignent pas de sa place prédominante dans la nouvelle structure constitutionnelle, mais illustrent plutôt une certaine paresse dans la recherche de motifs plus précis.

Quelle que soit la raison d'un tel changement, d'une manière générale, nous pouvons observer une certaine remise en question ou, plus généralement, un débat nouveau quant à l'équilibre à retrouver entre le principe de la démocratie et celui de l'État de droit. De ce point de vue, la Hongrie rejoint les questionnements de la doctrine française mentionnés ci-dessus quant au rééquilibrage institutionnel éventuel de la démocratie au XXI^e siècle, qui aurait certainement un impact important sur la place et le rôle du principe de l'État de droit. Selon nous, si ce débat ne remet pas en cause le fondement constitutionnel de celui-ci, il a tout son intérêt.

En troisième lieu, et parallèlement à ces questionnements doctrinaux, le terme de l'État de droit revient très souvent, peut-être trop souvent, dans les débats politiques. Il ne s'agit pas d'un phénomène nouveau : dès les années 1980, le discours politique s'est approprié le terme, devenu un schibboleth. Dans un monde bipolaire où l'exigence du respect du principe de l'État de droit apparaissait comme un signe de démarcation entre les démocraties libérales et populaires, il fut utilisé pour dénoncer des régimes totalitaires.

La distinction approfondie et théorisée entre les régimes libéraux et totalitaires est un point de départ opportun à ce discours. Le respect des règles de droit lors de l'exercice de la puissance publique, ou de l'exécution des projets politiques, permet non seulement la protection des personnes mais sert également à limiter ou, plus précisément, à contrebalancer la puissance publique lorsqu'elle est exercée. En revanche, l'idée d'une autolimitation, qui est au fondement du concept de l'État de droit, fait appel à une certaine culture politique, pour ainsi dire, à de la retenue, et nécessite pour sa réalisation plus qu'une simple structure constitutionnelle permettant le contrôle efficace de la constitutionnalité.

Pour le discours politique, l'intérêt, comme toujours, est de se démarquer et de se donner un programme. L'usage fréquent du principe de l'État de droit permettait ainsi, dans le monde occidental, de se doter d'une légitimité qui complétait, parfois en la dépassant même, la légitimité démocratique, tout en déclarant la guerre, ainsi justifiée et juste, aux régimes qui n'auraient pas respecté ce principe. L'appropriation de ce terme par les États d'Europe centrale au moment de la transition constitutionnelle leur a conféré une légitimité aux yeux du monde occidental et leur a permis de définir un programme politique, reconnu même par

la jurisprudence constitutionnelle en tant que tel.

Le mélange des genres est apparent : pour accroître la légitimité, un cercle vertueux mais dangereux se met en route, et pour réaliser un programme politique, l'État de droit fera rapidement preuve de ses limites. Or, s'il est constant que, dans les États constitutionnels modernes, la légitimité politique repose sur la démocratie et l'État de droit, en proposant un équilibre, en fonction de la réalité sociale de l'État en question, répéter ce terme sans lui conférer un sens juridique précis, en oubliant même parfois l'importance du principe de la démocratie, suscitera surtout des critiques incessantes et incohérentes et contribuera à la dégradation de la valeur du concept.

Il est également évident que l'État de droit se construit étape par étape. Il s'agit d'une réalisation qui exige des efforts continus de la part de tous les acteurs impliqués, mais il n'incarne pas forcément un programme politique à mener à terme. Le principe de l'État de droit se caractérisant par cette idée de l'autolimitation du pouvoir, une soumission volontaire aux normes, certes adoptées par la puissance publique mais dont l'application doit également répondre à des normes, se réalise dans la culture politique qui fait, cependant, l'objet d'une évolution permanente dans la recherche du pouvoir et ainsi de la confiance et de la légitimité.

Une telle quête du pouvoir exige des stratégies, des projets et des programmes politiques qui ne seront pas fondés sur des valeurs constitutionnelles ou encore sur des concepts juridiques, mais sur des valeurs économiques et sociales, voire culturelles, et sur une vision sur ces différentes valeurs, qui est politique. Le concept de l'État de droit ne peut pas se substituer à une telle vision. Il n'en est simplement pas capable. Or, s'il est un concept, il n'est sûrement pas

une idéologie suffisamment complexe. La réalisation de l'État de droit nécessite donc un changement dans la culture politique, dans sa large acception, par l'apprentissage, le développement, mais ce processus ne peut pas fonder un projet politique.

Les limites à un tel usage politique du principe de l'État de droit se sont clairement manifestées dans tous les processus de transition ces vingt dernières années. Le rétablissement de l'État de droit et la mise en place de la démocratie libérale, combinés à la lutte contre la corruption, ont pu déclencher, justement présentés sous forme d'un programme politique, des processus de transition qui ont rapidement montré leurs lacunes une fois la transition constitutionnelle terminée. La démocratie s'oppose, en absence d'autolimitation, à l'État de droit. La réalisation des buts, voire les fonctions étatiques, sont obérées par l'exigence de son respect.

Les déformations varient en fonction de la culture politique caractéristique des pays en question. Pour revenir à l'exemple de l'Europe centrale, nous avons pu témoigner d'un succès rapide de la transition constitutionnelle, exigée également par le programme politique, qui satisfaisait les critères d'un véritable projet relatif à l'intégration européenne des États de la région. Mais à défaut d'un véritable développement de la culture politique, la réalisation de l'État de droit s'est rapidement limitée à des changements de forme qui, du point de vue juridique, sont importants, mais qui, considérés sous un angle politique, ne sont pas satisfaisants.

Enfin, le discours politique centré sur l'État de droit, durcissant son ton avec la possibilité de sanction, selon une logique politique, et surtout sans un contrôle juridique ou juridictionnel que nécessiterait une analyse objective de la situation du respect du principe par les différents États,

ne contribue nullement à la réalisation du principe, à ce changement dans la culture politique. Bien au contraire, il s'avère contre-productif : il nourrit un sentiment de frustration qui sera compensé par un refus du dialogue, aggravant la situation et surtout empêchant le développement des connaissances réciproques entre les différentes régions de l'Europe.

Quatrièmement, pour revenir aux questionnements existants dans la doctrine constitutionnelle, une définition adéquate du principe de l'État de droit s'avère plus que jamais nécessaire. Son contenu reste, bien entendu, intact ; il s'agit de l'État de droit constitutionnel, comprenant la prééminence du droit, la légalité de l'application des actes, la sécurité juridique, la répartition des pouvoirs, la protection efficace des droits, notamment des droits fondamentaux et du principe de l'égalité. Toutefois, pour garantir le principe d'une manière efficace, son rôle et sa place restent à recadrer, notamment en ce qui concerne les exigences démocratiques et les moyens d'accomplir les buts étatiques.

L'État de droit demeure, à notre avis, une valeur importante, et ce rééquilibrage ne peut en effet nuire à son apport, mais en rapport avec la situation de chacun des États et en tenant compte des conclusions des débats doctrinaux mentionnés ci-dessus. Ceci, pour établir par quel rôle il peut véritablement aider à sa réalisation, c'est-à-dire contribuer à l'évolution de la culture politique vers un équilibre établi par la limitation, par l'autolimitation.

La question est complexe. Il serait impossible d'y répondre dans un élan optimiste, en prévoyant un programme politique ; ainsi que nous venons de le démontrer, l'expérience témoigne de l'inefficacité d'une telle action.

Il nous semblerait nécessaire de séparer la norme du programme. Il serait opportun

de prévoir des sanctions juridiques, sous contrôle juridictionnel, face à son non-respect, tout en écartant les sanctions politiques qui seraient prononcées sur la base de considérations politiques, c'est-à-dire souvent opportunistes. Et surtout, il est important de rappeler son rôle majeur dans le rétablissement de la confiance des citoyens vis-à-vis des autorités qui, cependant, ne s'avérera justifié que lorsque les deux autres éléments seront parallèlement aussi réalisés. Cela nécessite le travail de développement déjà mentionné, qui devrait être au cœur des efforts.

Si le principe de l'État de droit est une valeur dans nos sociétés, un élément qui encadre la culture politique, il reste un principe du droit constitutionnel. En tant que tel, il doit échapper aux débats politiques qui sèment la confusion quant à son contenu normatif précis et faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité pour contribuer efficacement au développement de la culture politique, en tenant compte de son évolution et du contexte socioculturel de l'État. C'est ainsi que ce principe pourra renforcer la légitimité du pouvoir dont il aura toujours besoin, sans compromettre le fonctionnement démocratique ou la réalisation des projets politiques.

Qu'il soit défendu au niveau national ou encore – car cela peut être utile – au niveau européen, non pas dans des discours et déclarations politiques, mais plutôt par des moyens juridiques, l'État de droit doit refléter son caractère de valeur, tout en étant interprété et appliqué en tant que norme constitutionnelle, avec rigueur et sagesse. C'est ainsi que l'État de droit, qui fut, pour longtemps, un mirage aux yeux des États de l'Europe centrale, ne s'éloignera pas, mais se réalisera dans leur culture politique. Or, s'il n'est pas nécessaire à la démocratie, bien au contraire, par son contenu, il en est le contrepoids ; l'État de droit apporte un

pilier nécessaire à la stabilité de nos structures constitutionnelles.

Peter KRUSLICZ

*Maître de conférences à la Faculté de droit
et des sciences politiques de l'Université de Szeged
(Hongrie)*

L'INGÉRENCE RUSSE DANS LA VIE POLITIQUE ET ÉLECTORALE DES ÉTATS-UNIS, DANS QUEL BUT ?

Le 16 février 2018, 13 personnes et 3 sociétés russes ont été accusées de complot pour avoir commis une fraude aux dépens des États-Unis avec comme objectif de « s'ingérer dans le processus politique et électoral américain, y compris l'élection présidentielle de 2016 ». Trois d'entre elles sont également accusées de fraude bancaire et cinq de vol aggravé d'identité. Tels sont les résultats de l'enquête menée par le Procureur spécial américain Robert Mueller.

Selon l'acte d'accusation, en 2014, la société russe Internet Research Agency aurait formé un département dont l'effectif s'élevait, en 2016, à plus de 80 employés chargés de mener des actions de propagande politique et électorale sur Facebook, Twitter, Youtube, et Instagram ainsi que d'organiser des rassemblements politiques aux États-Unis, tout en se faisant passer pour des entités et des personnes américaines. Pour ce faire, ils auraient créé de faux comptes sur les réseaux sociaux ainsi que des comptes Paypal, avec de faux papiers et des données personnelles achetées. Par le biais des comptes individuels et des groupes créés sur les réseaux sociaux, ils auraient abordé des sujets politiques et sociaux épineux, tels que l'immigration ou les violences policières ; auraient soutenu certains candidats et dénigré d'autres ; auraient organisé des rassemblements hors ligne, afin de « semer

la discordance dans le système politique américain ».

Toutes ces actions auraient été effectuées en violation des lois américaines. En effet, la Federal Election Campaign Act de 1971 (la loi relative aux campagnes électorales fédérales) interdit aux nationaux et entités étrangères de sponsoriser les communications électorales aux États-Unis. La *Foreign Agent Registration Act* de 1938 (la loi relative à l'enregistrement des agents étrangers) établit des mesures d'enregistrement, de contrôle et de transparence imposées aux personnes et entités de provenance ou d'influence étrangère qui participent aux activités politiques ou quasi-politiques aux États-Unis, « afin de faciliter l'évaluation par le Gouvernement américain et le peuple des États-Unis des propos et des activités de ces personnes sous la lumière de leur fonctionnement en tant qu'agents étrangers ».



L'acte d'accusation a permis de démentir certaines allégations de la presse. La campagne publicitaire ne visait pas uniquement la promotion du candidat Donald Trump, même s'il semblait son favori. Les publications appelaient à voter aussi pour Bernie Sanders (Parti démocrate) ou Jill Stein (Parti vert). En revanche, la campagne était décidément anti-Clinton. Les candidats Ted Cruz et Marco Rubio (tous les deux représentants du Parti républicain) ont été également dénigrés. En outre, certaines publications promouvaient l'absentéisme. Cela peut aussi être analysé comme de la propagande anti-Clinton car elles visaient certains groupes minoritaires qui votent traditionnellement pour les démocrates. Il est intéressant de noter que les

organisateur ont non seulement fait des dépenses considérables mais aussi ont pu recevoir de l'argent de la part de certaines entités américaines, « en échange des postes promotionnels et des publicités » sur leurs pages. L'acte ne précise pas si les comptes adhérents de ces pages ont été vérifiés. Considérant le modus operandi des organisateurs, il est possible que plusieurs faux comptes adhérents aient été créés pour montrer l'efficacité de la campagne.

Quant aux rassemblements hors ligne, ils étaient encore plus diversifiés. Les accusés auraient, par exemple, organisé un rassemblement « Soutenez Hillary. Sauvez les musulmans américains » et auraient payé à un Américain pour qu'il porte une affiche représentant Hillary Clinton et une citation lui faussement attribuée : « Je pense que la Charia sera une nouvelle direction puissante de la liberté ». Des rassemblements pro-Trump ont été également organisés à l'aide des militants locaux qui, selon les investigateurs, ne savaient pas qu'ils étaient organisés par des Non-Américains. Après l'élection, des rassemblements pro-Trump ainsi que ceux contestant les résultats de l'élection ont été simultanément dirigés.

Vu les actions si hétérogènes de la campagne, la question qui se pose est de savoir quel était son but. Comme le note le vice-président de la publicité chez Facebook, Rob Goldman, « la presse soutient que l'ingérence russe visait à influencer sur les résultats de l'élection présidentielle de 2016 aux États-Unis. J'ai vu toutes les publicités russes et peux affirmer définitivement que ce n'était pas leur objectif principal ». En outre, d'après Facebook, la plupart des dépenses de la campagne publicitaire ont été effectuées après l'élection. Les investigateurs sont d'ailleurs parvenus à une conclusion identique : « L'acte d'accusation n'allègue pas que les activités fautives ont influencé les résultats de l'élection de 2016 ». Il n'allègue pas non plus qu'il existe un lien

entre les accusés et le Kremlin ni la Maison-Blanche.

Pour comprendre le but de cette campagne publicitaire, il faudrait la situer dans son contexte des relations russo-américaines. Si le lien entre Kremlin et la campagne était établi, on pourrait regarder cette dernière comme une « riposte similaire » aux événements de 2011-2012 en Russie. En effet, après les élections parlementaires de 2011, de nombreux Russes sont sortis dans la rue pour protester contre la fraude électorale dont des témoignages circulaient massivement sur les réseaux sociaux. En mars 2012, les associations politiques russes, dont certaines ont été financées par des fondations américaines, telles que National Endowment for Democracy ou USAID, ont canalisé ce mouvement en organisant l'observation électorale citoyenne de l'élection présidentielle. De nombreux rassemblements ont eu lieu, avant et après l'élection. Leur coordination a été menée essentiellement en ligne. Les autorités russes de l'époque accusaient les États-Unis d'en être les organisateurs. Cependant, l'ingérence américaine n'a jamais été prouvée. Les événements de 2011-2012 ont eu des répercussions considérables dans la vie politique russe. Le 13 juillet 2012, le Parlement a voté la loi relative aux agents étrangers concernant les établissements à but non lucratif. Par la suite, certaines entités financées par des ressources américaines ont dû réduire ou arrêter leur activité en Russie.

L'ingérence dans la vie politique et électorale des États-Unis en 2016 a également induit des implications significatives. Facebook a déjà modifié sa politique publicitaire, afin d'imposer la vérification des annonceurs politiques et leurs publicités. La chaîne russe RT a dû se faire enregistrer aux États-Unis en tant qu'agent de l'étranger. En Russie, deux nouvelles lois relatives aux agents étrangers ont vu le jour : celles visant les médias de

masse et les personnes physiques fonctionnant comme des médias (par exemple les blogueurs). En conséquence, Voice of America et Radio Free Europe / Radio Liberty ont été reconnues comme des agents de l'étranger. Étant donné qu'on est à quelques jours près de l'élection présidentielle russe qui aura lieu le 18 mars 2018, l'enquête de Robert Mueller s'inscrit dans un contexte très conflictuel. Il est difficile de prévoir toutes ses conséquences. À suivre...

Tatiana SHULGA-MORSKAYA

*Docteur en droit public
de l'Université de Bordeaux*

LA RÉFORME DU DROIT ÉLECTORAL EN POLOGNE

Le Code électorale fait partie, avec la Constitution de 1997, des sources principales du droit électorale en Pologne. Il a été adopté par une loi en date du 5 janvier 2011, entrée en vigueur le 1er août la même année. Ce nouveau Code a été pour la première fois appliqué aux élections législatives (le *Sejm* et le Sénat) du 9 octobre 2011. Il est à noter qu'avant la réforme de 2011, le système normatif électorale était composé de quelques lois relatives aux élections séparées, appelées traditionnellement ordonnances électorales. Ainsi, l'élection présidentielle, les élections législatives, les élections locales et les élections européennes se sont-elles déroulées en vertu de textes différents, qui ont conséquemment perdu leur force de loi au moment où le Code électorale est entré en vigueur.

Ledit Code a introduit quelques nouveautés dans le droit électorale polonais et notamment : le vote par correspondance, les circonscriptions uninominales pour les élections au Sénat et le vote par procuration pour toutes les élections.

À la requête d'un groupe de députés, le Code a été préalablement examiné par le Tribunal constitutionnel. La Haute juridiction a déclaré inconstitutionnelles deux de ses dispositions. La première prévoyait que le scrutin pouvait s'étendre sur deux jours d'affilée pour toutes les élections. La seconde interdisait de se servir de grands panneaux d'affichage et de spots publicitaires lors de la campagne électorale.

Le Code électoral, comme par ailleurs tout autre code, doit avoir un contenu assez stable afin d'empêcher les changements trop fréquents et, plus particulièrement, avant le déroulement des élections. Ceci dit, le Code en question a subi des modifications considérables au début de l'année 2018. Celles-ci dérivent du projet politique du Parti Droit et Justice, parti majoritaire au Parlement depuis les dernières élections à la Diète (*Sejm*) et au Sénat en octobre 2015. Il est vrai que l'ampleur des changements opérés est moindre par rapport à leurs intentions originaires, mais le droit électoral polonais s'en est sorti profondément amendé.



Premièrement, la durée du mandat des autorités des collectivités territoriales, des conseils des communes, des conseils des cantons (*powiats*) et des conseils régionaux (*sejmik*) ainsi que des maires des communes, des présidents des *powiats* (*starostas*) et des présidents des conseils régionaux (maréchaux de la voïvodie) a été allongée d'un an. Au lieu de 4 ans, ils exerceront désormais un mandat de 5 ans. L'amendement relatif à l'allongement de la durée des mandats des autorités des collectivités territoriales a été présenté par les parlementaires du PIS au dernier

moment sans une discussion substantielle préalable. Il devient pourtant clair que c'est un changement crucial et lourd de conséquences, non seulement au niveau des acteurs politiques locaux mais, au même titre, pour le système politique national en entier.

Il est à souligner qu'avant cette réforme, toutes les élections à portée nationale avaient lieu tous les 4 ans. Cette année, nous aurons par contre les élections locales (pouvoirs législatifs et exécutifs des collectivités territoriales), ce qui fera cumuler toutes les élections importantes en 2023 et, en conséquence, toutes les campagnes électorales respectives. Souvenons-nous qu'en vertu de la Constitution de la République de Pologne, c'est le président de la République qui ordonne l'organisation des élections au *Sejm* et au Sénat (art. 98 al. 2) et l'élection présidentielle est fixée par le Président du *Sejm* (art. 128 al. 2). L'organisation des élections locales est ordonnée par le Président du Conseil des Ministres (art. 371 § 2 et art. 474 § 1 du Code électoral). Les élections respectives sont régies différemment pour ce qui est des campagnes électorales, des dépenses et, enfin, de ce que l'on appelle un silence électoral, entre autres. Le fait d'allonger la durée des mandats locaux d'un an n'a pas un effet purement technique. C'est surtout une superposition des élections et des campagnes électorales. Tout se déroulera simultanément.

Cet allongement de la durée des mandats des autorités des collectivités territoriales s'accompagne d'une limitation de leur nombre à deux mandats consécutifs. La durée de 5 ans à partir des prochaines élections locales vient ainsi compenser en quelque sorte la limitation en nombre des mandats. La réforme électorale produit un effet pro futuro : le premier de ces deux mandats commencera à l'issue des élections locales d'automne 2018. Par une telle démarche,

le législateur a cherché à éviter que l'on lui reproche d'avoir porté atteinte au principe de *lex retro non agit*.

Je tiens à préciser à cette occasion que plusieurs maires des communes et des villes polonaises exercent leurs mandats depuis des années déjà et c'est leur quatrième ou cinquième mandat qui est en cours. Ils ont été et sont toujours élus par les habitants des communautés locales respectives. Il y a toutes les raisons de croire que c'est une preuve de confiance à leur égard.

Au fond, la limitation du nombre des mandats et l'allongement de leur durée à 5 ans semblent avoir des côtés positifs. Ce qui est cependant primordial c'est que la réforme du régime des collectivités territoriales et des modifications apportées au droit électoral soient faites dans le respect des standards ayant trait à la création de la loi et, de ce point de vue, personne ne les met en question.

La troisième modification importante apportée au droit électoral affectant les collectivités territoriales consiste en ce que les circonscriptions électorales uninominales n'apparaîtront que dans les communes comptant jusqu'à 20 000 habitants à partir des élections locales d'automne 2018, alors qu'avant la réforme, les circonscriptions uninominales s'appliquaient aux communes comptant jusqu'à 40 000 habitants. Cela veut dire que, conformément à l'art. 416 du Code modifié, la répartition des mandats dans les communes de plus de 20 000 habitants se fera entre les listes, proportionnellement à tous les suffrages valables rendus sur chacune d'elles.

Le législateur a clairement réduit la possibilité d'avoir des circonscriptions uninominales, en élargissant le champ d'application du scrutin proportionnel (les listes partisans).

À long terme, une telle solution semble avoir pour conséquence une montée en

force des politiques partisans au niveau local, dans les petites communes notamment. Ajoutons ici que le scrutin proportionnel s'appliquait pour les élections locales dans les communes de plus de 20 000 habitants, ainsi que pour les élections aux conseils des cantons et des régions. Les votes étaient recensés selon la méthode d'Hondt privilégiant les grandes formations politiques, qui ont été introduites en 2002 pour remplacer la méthode de Saint-Laguë (favorable aux formations politiques de taille moyenne). Ce qui est évident c'est que le scrutin diffère en fonction de la circonscription : uninominale ou plurinomiale.

Un autre élément à préciser : dans les circonscriptions de moins de 20 000 habitants, un seuil électoral de 5 % a été introduit pour les élections communales, cantonales et régionales. Lors de la répartition des mandats, seules les listes ayant obtenu plus de 5 % des votes seront prises en considération.

Le Code électoral met en place plusieurs modifications en ce qui concerne l'organisation et le mode du scrutin pour les élections locales, mais également pour toutes les autres élections à venir.

La division du territoire d'une commune en circonscriptions électorales était adoptée par le conseil de la commune en question. Cette répartition était stable et correspondait à ce que l'on appelle une norme de représentation. De même, le conseil communal délimitait les circonscriptions, leur attribuait des numéros ou décidait du nombre de mandats à pourvoir dans chacune d'elles.

À partir du 1^{er} janvier 2019, la compétence de définir les circonscriptions électorales reviendra aux commissaires électoraux, ce qui ne sera pas sans impact sur les prochains scrutins. On connaît l'importance que la délimitation des circonscriptions joue dans le processus. Et,

répétons-le, à ce jour, le découpage électoral était l'affaire du pouvoir représentatif local.

Toutes les décisions en matière de découpage électoral étaient soumises à un contrôle d'instance y compris à un contrôle judiciaire (exercé par un tribunal administratif). Selon l'état du droit à partir du 1er janvier 2019, les décisions seront prises par les commissaires électoraux, bien que le contrôle d'instance et judiciaire se trouvent maintenu.

Le Code électoral prévoit également quelques nouveautés de poids ayant trait au mode d'établissement du scrutin et des résultats des élections. En effet, le Code précise que chaque arrondissement électoral sera doté de deux commissions électorales distinctes.

La première sera une Commission électorale d'arrondissement chargée de la mise en œuvre du scrutin. Après la fermeture des bureaux de vote, les urnes électorales avec des bulletins de vote, ainsi que tous les documents s'y rapportant (comptes rendus, sceaux, bulletins de vote inutilisés) seront récupérés par la Commission électorale d'arrondissement chargée d'établir les résultats électoraux.

C'est justement cette dernière qui établira le résultat du scrutin dans son arrondissement et qui le transmettra au commissaire électoral. Tous les actes de la Commission devront être entrepris collectivement, par tous ses membres. Ce qui est nouveau, c'est que le Code ordonne de faire rapporter directement en ligne tout ce qui se passe au bureau de vote, aussi bien le processus de vote lui-même que le dépouillement des votes et l'établissement des résultats. Si une telle transmission se révèle infaisable, un film vidéo doit être réalisé à ce même effet. Nota bene : l'un des soucis majeurs de la Commission nationale électorale, l'organe en charge de toutes les élections et des

référendums en Pologne, est de savoir comment financer l'achat et l'installation des caméras dans des milliers de bureaux de vote.

Après avoir brièvement passé en revue les modifications prévues dans le Code électoral, dont l'importance varie par ailleurs, reste encore à noter le changement relatif aux autorités appelées à être en charge des élections, qui affecte le régime électoral en entier.

Après la chute du régime communiste en Pologne, en 1989, le système électoral a connu une refonte totale, avec la création de nouvelles autorités électorales. Le système mis en place à l'époque se caractérisait par une forte judiciarisation. Les autorités électorales étaient essentiellement composées de juges. Une telle construction du système électoral semblait répondre aux attentes générales. Il y avait, au niveau central, la Commission nationale électorale (PKW ci-après) avec neuf juges qui la formaient : trois du Tribunal constitutionnel sur proposition de son Président, trois de la Cour Suprême sur proposition du Premier Président de la Cour, trois de la Haute Cour administrative sur proposition de son Président. Les juges étaient nommés à la PKW par le Président de la République pour un mandat de neuf ans. En dépit de sa composition, les décisions prises par la PKW n'avaient pas de caractère judiciaire. La Commission s'apparentait plutôt à un organe d'administration électorale. Il y avait ensuite les Commissions de circonscription et les Commissions d'arrondissement qui n'étaient pas des autorités permanentes. Les Commissions de circonscription étaient mises en place par la PKW et n'étaient composées que de juges.

Le rôle du président de la Commission de circonscription incombait d'office au commissaire électoral de voïvodie. Les Commissions électorales d'arrondissement présentaient des caractéristiques

différentes. Elles étaient d'abord nommées par les maires des communes et se composaient de personnes désignées par les plénipotentiaires des comités électoraux.

Pour résumer, ce système institué il y a environ 30 ans s'est révélé efficace et personne n'attendait de changements révolutionnaires. Avec la réforme dont l'entrée en vigueur est prévue au 1er janvier 2019, ceux-ci se produisent pourtant. À partir de 2019, il n'y aura que deux juges au sein de la PKW. Ses autres membres seront désignés par les groupes politiques présents au Parlement. Les nominations à la PKW se feront en lien étroit avec la législature du *Sejm* (de la Diète). Si, avant la réforme, seuls les juges pouvaient exercer la fonction de commissaire électoral local, désormais, la formation juridique suffira comme critère de désignation. Ensuite, le chef du Bureau de la PKW, nommé par la Commission elle-même continuera à l'être par la PKW, mais parmi les candidats présentés par le ministre des Affaires Intérieures, engendrant inévitablement une politisation de la fonction.

Enfin, le législateur établit un corps de fonctionnaires électoraux dont les membres sont subordonnés aux commissaires électoraux. La tentative de transformer un modèle judiciaire d'autorités électorales, de manière à aboutir à un modèle administratif et politique, est évidente. Dans le contexte polonais, ce nouveau modèle peut se révéler une garantie faible, aussi bien de régularité des élections que d'impartialité de la PKW. Soulignons que la PKW se composera majoritairement de représentants de partis politiques et qu'en même temps, cette même PKW est chargée d'exercer le contrôle du financement des partis politiques.

Ce qui est le plus troublant, c'est que le législateur a introduit la plupart de ces

changements à dix mois des prochaines élections seulement.

La réforme de janvier 2018 du Code électoral réduit également, de façon significative, le vote par correspondance. L'histoire de celui-ci est par ailleurs bref, mais intéressant. À l'origine, le vote par correspondance a eu une portée très limitée. Il ne s'appliquait qu'à deux groupes d'électeurs et notamment : les personnes séjournant à l'étranger qui figuraient sur une liste d'électeurs rédigée par un consul compétent ; les personnes handicapées, dont les personnes non-voyantes. Le recours au vote par correspondance était considéré comme une exception à la présence en personne dans le bureau de vote. L'élargissement radical de la possibilité de voter par correspondance à l'ensemble des électeurs et pour toutes les élections – législatives, présidentielle et au Parlement européen – est survenu en 2014. Le Code électoral a prévu que tout électeur pouvait voter par correspondance. Cela ne s'appliquait toujours pas pour les élections locales, à l'exception des cas des personnes handicapées.

Lors de la réforme de 2018, le législateur s'est initialement proposé de supprimer le vote par correspondance. En fin de compte, il a décidé de le maintenir, mais exclusivement pour les personnes handicapées.

*

À l'automne 2018 (la date exacte n'est pas encore connue), se tiendront les élections en vue de désigner les autorités des collectivités territoriales. Ces élections présentent toujours des spécificités locales. Cette fois-ci, outre leur dimension habituelle, elles serviront de test pour ce nouveau modèle que j'ai qualifié de politico-administratif. La rapidité avec laquelle la réforme a été opérée, ainsi que le fait même de « bricoler » avec le droit

électoral à 10 mois des élections, risquent de pas produire les effets escomptés par ses auteurs.

Miroslaw GRANAT

Professeur à l'Université Varsovie II

LE PARLEMENT BULGARE N'A PAS LE DROIT DE REFUSER LA DÉMISSION D'UN DÉPUTÉ. À PROPOS DE LA DÉCISION DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE DU 30 JANVIER 2018

Dans sa décision n° 2 rendue le 30 janvier 2018, la Cour constitutionnelle bulgare a jugé que l'Assemblée nationale a méconnu la Constitution en refusant d'accepter la démission d'un député présentée le 4 octobre 2017.

M. Delian Dobrev, membre de la majorité parlementaire, a présenté sa démission suite à une affaire de népotisme survenue dans sa ville natale de Haskovo (Sud de la Bulgarie) : une partie des conseillers municipaux du parti majoritaire – GERB – a accusé le maire, lui aussi membre du GERB, de mauvaise gestion. Les médias ont appris que l'ancien ministre de l'Économie et actuel député de Haskovo, Delian Dobrev, aurait fait nommer plusieurs de ses proches parents au sein de la mairie de cette ville. Au pic du scandale, il a annoncé qu'il quittait la politique et tous les postes qu'il occupait au sein du Parlement (président de la commission parlementaire de l'énergie) et du parti (coordinateur régional du GERB à Haskovo).

Le 3 octobre 2017, il a présenté sa démission comme député. Le jour suivant, après un débat qui a duré plusieurs heures, les députés ont rejeté sa demande avec 99 (GERB, Patriotes unis et Volonté) contre 97 voix (Parti socialiste bulgare et Mouvement droits et libertés) et 19 abstentions. Le débat a été dominé par des déclarations en soutien du député de la part de son groupe parlementaire. Il a été qualifié comme

étant très compétent, son départ constituant une perte pour le groupe parlementaire dont il est membre, ainsi que pour l'ensemble du Parlement. Ainsi, l'Assemblée nationale a décidé que M. Dobrev devait, malgré sa démission, garder son siège.

À la suite de ce refus, 62 parlementaires de l'opposition ont saisi la Cour constitutionnelle. La question qui était posée était celle de savoir si l'Assemblée nationale avait le « devoir » ou le « pouvoir » d'accepter la démission d'un parlementaire.

Si la Haute juridiction a conclu, certes, de manière inattendue au regard du contexte, à la méconnaissance de la Constitution par l'Assemblée nationale (I), sa décision pose, dans le même temps, un problème particulier de contentieux constitutionnel quant aux conditions de recevabilité des saisines contre des décisions parlementaires non promulguées (II).

I – L'Assemblée nationale doit accepter la démission déposée par un député

Les causes de cessation du mandat d'un député en cours de législature sont énumérées dans la Constitution. L'article 72 dispose que le mandat du député est suspendu avant terme en cas de :

- déposition d'une demande de démission à l'Assemblée nationale ;
- entrée en vigueur d'une peine privative de liberté pour crime prémédité ou lorsque l'exécution de la peine privative de liberté n'est pas ajournée ;
- constatation d'inéligibilité et d'incompatibilité ;
- décès.

En cas de démission ou d'entrée en vigueur d'une peine, la décision est prise par l'Assemblée nationale et, en cas d'inéligibilité et d'incompatibilité, la

décision est prise par la Cour constitutionnelle (art. 72, al. 2).

Dans le cas d'espèce, la procédure de cessation anticipée du mandat du député commence par sa démission. La démission a pour destinataire l'Assemblée nationale, qui est la seule autorité compétente à se prononcer, en rendant une décision (art. 72, al. 2 de la Constitution).

Selon la Cour constitutionnelle, la procédure prévue à l'article 72, al. 2 de la Constitution, l'Assemblée nationale doit constater la présence d'une démission et rendre le verdict final. Les pouvoirs du député prennent fin à la date de la décision. Comme indiqué dans les motifs d'une décision interprétative de 2013, la Cour constitutionnelle doit uniquement vérifier que le parlementaire « a clairement exprimé le souhait que son mandat soit terminé ». La Cour affirme que l'Assemblée nationale n'a aucun pouvoir d'appréciation sur les raisons de la démission.

Lorsqu'elle constate que la démission est réelle, elle est tenue de mettre fin au mandat du député.

Dans sa décision du 30 janvier 2018, la Haute juridiction constate que, dans sa lettre de démission adressée à l'Assemblée nationale, le député Delian Dobrev a exprimé sa ferme volonté de mettre fin à son mandat. Il l'a réaffirmé en séance plénière le 4 octobre 2017. Dans ce cadre, la Cour estime que le refus ultérieur de l'Assemblée nationale d'accepter la démission de Delian Dobrev pour des raisons d'opportunité politique – la qualité et l'utilité de son travail en tant que député

– est incompatible avec l'article 72 de la Constitution. De l'avis des juges constitutionnels, le fait de lier les effets de la démission à l'existence d'autres circonstances, qui peuvent être différentes dans chaque cas, conduit à l'introduction de motifs nouveaux et vagues pour une fin anticipée du mandat des députés. Cela va à l'encontre de la règle selon laquelle la cessation anticipée du mandat d'un membre de l'Assemblée nationale ne peut avoir lieu que pour les motifs explicitement énoncés dans la Constitution.

La Cour constitutionnelle estime que l'exercice des fonctions d'un membre de l'Assemblée nationale ne peut être dans l'intérêt du public que s'il est réalisé avec diligence et désir. Par conséquent, la poursuite forcée de la représentation politique, malgré la volonté du député de mettre fin prématurément à son mandat, est contraire à la nature de cette représentation.



Avec des motifs très laconiques, la Cour constate que le refus de cesser les pouvoirs des députés en dépit de leur volonté expresse viole l'art. 6, al. 1 de la Constitution

qui dispose que tous les individus naissent libres et égaux en dignité et en droits, ainsi que son article 48, al. 3 qui dispose que chaque citoyen est libre de choisir sa profession et son lieu de travail.

Compte tenu de ce qui précède, la Cour constitutionnelle conclut que le refus de l'Assemblée nationale du 4 octobre 2017 de mettre fin au mandat du député a été voté en violation de la Constitution.

Toutefois, c'est l'Assemblée nationale et non la Cour constitutionnelle qui est l'organe autorisé par la Constitution à statuer sur la fin du mandat d'un député pour démission. Par conséquent, cette décision, outre le fait qu'elle ne peut avoir d'effet rétroactif, ne résout pas la question du statut de Delian Dobrev en tant que député. La procédure parlementaire de démission a été établie dans l'intérêt du député qui l'a soumise, de sorte que sa continuation est liée à sa dernière volonté exprimée.

En dépit de ses motifs laconiques, les arguments de la Cour constitutionnelle sont conformes à ce qui a été affirmé dans des décisions antérieures. Deux décisions méritent d'être rappelées.

La première, est une décision de 1993 provoquée par la démission devant la Cour constitutionnelle de la Vice-présidente de la République de Bulgarie Blaga Dimitrova. En Bulgarie, le vice-président de la République est élu en même temps et sur la même liste que le Président pour un mandat de cinq ans (art. 93 et 94 de la Constitution). Les mandats du Président et du Vice-président sont suspendus avant terme en cas de (art. 97 de la Constitution) :

- démission devant la Cour constitutionnelle ;
- incapacité durable d'exercer leurs pouvoirs à cause de maladie grave, qui doit être constatée par la Cour constitutionnelle ;
- haute trahison et infraction à la Constitution ;
- décès.

L'art. 97, al. 2 de la Constitution habilite la Cour constitutionnelle à constater et, en conséquence, à suspendre les pouvoirs du Président et/ou du Vice-président en cas de démission et d'incapacité durable d'exercer leurs pouvoirs.

Dans les motifs de sa décision, la Cour admet qu'elle doit déterminer dans quelle

mesure la décision de démissionner constitue le résultat de son libre arbitre et n'a pas fait l'objet de violence, d'intimidation ou de fraude. En l'espèce, la Cour a constaté que la Vice-présidente Blaga Dimitrova déclarait qu'elle « a mûrement réfléchi cette décision », en soulignant les considérations politiques de cet acte. La Haute juridiction a admis qu'il ne lui appartenait pas « de discuter des raisons de cette action. La Cour constitutionnelle ne peut pas faire des analyses politiques et donner des évaluations politiques à des événements et des processus publics ».

La Cour constitutionnelle a ainsi estimé que la décision de la Vice-présidente de démissionner était le résultat de son libre arbitre, conformément à son jugement personnel. Pour ces motifs, elle a suspendu avant terme le mandat de la Vice-présidente de la République. La Cour constitutionnelle a aussi établi que la décision par laquelle elle mettait fin aux pouvoirs de la Vice-présidente en raison de sa démission (article 97, § 1, p. 1 de la Constitution) entrait en vigueur au jour de sa prononciation et non après sa publication au Journal officiel, comme l'exige la Constitution pour les décisions par lesquelles la Cour déclare un acte inconstitutionnel.

La deuxième décision fut une décision interprétative rendue en 2013. Dans les motifs de cette décision, la Cour a admis que la démission est une déclaration unilatérale du représentant national, qui est adressée à l'Assemblée nationale et qui doit être formulée par écrit. Ses motifs ne sont pas pertinents et, par conséquent, ce n'est pas un élément obligatoire. Il n'est pas nécessaire qu'on discute la démission en commission permanente ou temporaire de l'Assemblée nationale. C'est l'Assemblée nationale qui est le destinataire de la démission du député. La décision par laquelle l'Assemblée nationale va mettre fin aux pouvoirs du député doit être publiée

dans la section officielle du Journal officiel. Les pouvoirs du député prennent fin à la date de la décision.

Dans l'affaire de 2017, l'Assemblée nationale, contrairement aux arguments donnés par la Cour constitutionnelle dans sa jurisprudence antérieure, n'accepte pas le projet de décision de cessation du mandat du membre démissionnaire de l'Assemblée nationale. Le refus qui a la forme juridique d'une décision de l'Assemblée nationale, est soumis au contrôle de constitutionnalité (article 149, al. 1, p. 2 de la Constitution).

La Cour constitutionnelle se trouve dans une situation très délicate provoquée par les difficultés qui surgissent dans la définition des actes soumis au contrôle de constitutionnalité. En particulier, la question est de savoir si les décisions parlementaires non publiées au Journal Officiel peuvent être contrôlées.

II – Un problème sur la recevabilité de la saisine

En l'espèce, cette question se pose parce que la décision de l'Assemblée nationale, qui rejette la démission de Delian Dobrev, n'a pas été publiée. L'obligation de publier les décisions pose un problème particulier en matière de justice constitutionnelle en Bulgarie. Le problème réside dans l'incohérence qui existe entre la Constitution et la loi sur la Cour constitutionnelle en ce qui concerne les exigences relatives aux actes soumis à un contrôle de constitutionnalité. Dans la décision présentée, le Cour a fait face aux problèmes que cette divergence pose et qu'elle ne résout pas.

En vertu de l'art. 149, al. 1, p. 2 de la Constitution, la Cour constitutionnelle se prononce, lorsqu'elle est saisie, sur la constitutionnalité des lois et des autres actes émis par l'Assemblée nationale, dont font partie les décisions, ainsi que des actes du Président de la République. La

Constitution bulgare prévoit donc un contrôle de constitutionnalité a posteriori, c'est-à-dire après l'entrée en vigueur des actes qui peuvent être soumis à ce contrôle et qui, de ce fait, doivent être valides.

La Constitution interdit au législateur d'attribuer ou de retirer des pouvoirs à la Cour constitutionnelle par une loi (art. 149, al. 2).

L'art. 17, al. 2 de la loi sur la Cour constitutionnelle dispose que les requêtes tendant à établir l'inconstitutionnalité des lois et autres textes visés à l'article 12, alinéa 1, 2, parmi lesquels figurent les décisions du Parlement, peuvent être déposées « après leur promulgation ». La loi semble ajouter une condition de recevabilité que la Constitution ne prévoit pas car la promulgation n'est pas une condition de validité de tous les actes que l'art. 149 prévoit.

L'art. 5, al. 5 de Constitution dispose que « tous les actes normatifs sont publiés ». Ils entrent en vigueur trois jours après leur publication, à moins qu'eux-mêmes ne prévoient un autre délai. Il faut prendre en compte le fait qu'en Bulgarie ce sont uniquement les normes générales et abstraites, adoptées par le pouvoir législatif ou le pouvoir exécutif, qui rentrent dans la catégorie d'acte normatif au sens de l'art. 5, al. 5. Les décisions par lesquelles l'Assemblée nationale met fin au mandat d'un député (art. 72, al. 2 de la Constitution) ne font pas partie des actes normatifs.

Néanmoins, la promulgation des décisions, qu'elles soient normatives ou non, est obligatoire en vertu de l'art. 77, al. 1, p. 5 et art. 88, al. 3 de la Constitution. La question qui se pose est donc celle de savoir quelle est la valeur juridique de la publication au regard des conditions de validité des actes contrôlés ?

En ce qui concerne les actes normatifs, la promulgation fait partie des conditions de leur validité - art. 5, al. 5 de la Constitution.

Les décisions non normatives entrent en vigueur après leur adoption. Dans ce cas, la promulgation n'a qu'un effet déclaratif. La Cour constitutionnelle le reconnaît expressément au regard des décisions par lesquelles l'Assemblée nationale met fin au mandat d'un député. Elle déclare que : « ces décisions de l'Assemblée nationale, ainsi que la plupart de ses décisions, n'ont pas le caractère d'actes normatifs. Pour les décisions de l'Assemblée nationale adoptées en vertu de l'art. 72, al. 2 de la Constitution, s'applique également la règle générale selon laquelle les décisions de l'Assemblée nationale entrent en vigueur dès leur adoption ».

Les actes du Président, qui font également objet d'un contrôle de constitutionnalité (art. 149, al. 1, p. 2 et art. 12, al. 1, p. 2 et art. 17, al. 2 de la loi sur la Cour constitutionnelle), ne sont pas sujets à promulgation. Dans la Constitution, il n'y a aucune norme qui fait de la promulgation une condition de leur validité. Comme les décisions de l'Assemblée nationale, ils entrent en vigueur à partir du moment où ils sont émis.

En bref, la Constitution prévoit que les actes de l'Assemblée nationale et du Président peuvent être contrôlés et la loi sur la Cour constitutionnelle ajoute une condition – uniquement les actes publiés. En effet, l'art. 17, al. 2 de la loi sur la Cour constitutionnelle exclut du contrôle de constitutionnalité les actes du Président et les décisions non normatives de l'Assemblée nationale. La loi prive la Cour d'une compétence prévue par la Constitution, ce qui paraît contraire à l'art. 149, al. 2 de la Constitution qui interdit au législateur ordinaire de retirer des pouvoirs à la Cour constitutionnelle.

Dans cette situation, la Cour constitutionnelle adopte un raisonnement contradictoire. Dans les motifs de l'ordonnance sur la recevabilité de la requête, la Cour admet que la décision est entrée en vigueur à partir du moment de son vote en séance plénière le 4 octobre 2017 et les pouvoirs du député ne sont pas suspendus malgré la démission. La décision de l'Assemblée n'a pas été publiée, ce qui pour la Cour constitue une violation de l'article 88, al. 3 de la Constitution, au terme duquel les actes adoptés par l'Assemblée nationale sont publiés au Journal officiel au plus tard 15 jours après leur adoption.

Néanmoins, la Cour constitutionnelle admet qu'en l'espèce « la demande de déclaration d'inconstitutionnalité d'une décision qui n'a pas été publiée mais qui a provoqué ses effets juridiques peut être admise ». Cependant, la Cour donne des instructions au président de l'Assemblée nationale pour remplir son obligation en vertu de l'article 77, § 1, p.5 de la Constitution et promulguer la décision en cause.

Dans les motifs de la décision, après avoir constaté que, malgré les instructions, le président de l'Assemblée nationale n'a pas rempli son obligation de publier la décision, la Cour constitutionnelle fait une conclusion fautive par sa généralité en admettant que le non-respect de la procédure constitutionnelle pour la création d'un acte ne constitue pas un obstacle au contrôle de cet acte en vertu de l'article 149, al. 1, p. 2 de la Constitution.

La conclusion est générale parce qu'elle ne prend pas en compte la distinction entre actes normatifs et non normatifs. En ce qui concerne les actes normatifs, comme je l'ai montré, la publication est une condition de validité et donc de recevabilité de la saisine. La conclusion de la Cour est erronée car un acte ne peut exister (c'est-à-dire faire partie du système juridique) qu'une fois

toutes les conditions de sa création remplies, y compris sa publication, lorsqu'il s'agit d'un acte normatif (art. 5, al. 5 de la Constitution). Si cette condition n'est pas remplie l'acte n'existe pas et ne peut être soumis au contrôle de constitutionnalité.

On peut tirer deux conclusions de cette affaire.

En ce qui concerne le statut de député, on peut conclure que cette affaire a fait beaucoup de bruit pour rien. La Cour constitutionnelle a déclaré inconstitutionnel le « refus » de l'Assemblée nationale d'accepter la démission de Delian Dobrev. C'est le Parlement qui est compétent pour mettre fin au mandat d'un parlementaire. Le député concerné a retiré sa démission et son groupe parlementaire (avec ses partenaires) n'a aucune volonté politique pour mettre fin à ses pouvoirs.

La Constitution dispose que la Cour constitutionnelle contrôle les actes de l'Assemblée nationale et du Président. Les actes existent et ne peuvent être contrôlés que lorsque toutes les conditions de leur validité ont été remplies. La loi sur la Cour constitutionnelle ajoute une condition supplémentaire de recevabilité à l'égard de certains actes – leur promulgation. La publication n'est pas une condition constitutionnelle de validité des actes du Président et de certains actes de l'Assemblée nationale. Ainsi, la loi sur la Cour constitutionnelle limite la compétence constitutionnelle de la Cour. Ceci est contraire aux dispositions de l'art. 149, al. 2 de la Constitution. En déclarant recevable la saisine contre une décision non normative et non publiée, la Cour ne respecte pas la condition de promulgation que la loi pose. De cette manière, elle agit conformément à la Constitution qui a un effet direct (art. 5, al. 2 de la Constitution). Le problème est que les arguments de la Cour ne sont pas convaincants. Ils

contredisent le texte constitutionnel parce que la Cour considère qu'il est possible d'exercer une sorte de contrôle constitutionnel a priori sur des actes qui ne sont pas encore valides, bien que la Constitution ne le prévoit pas.

Aleksandar TSEKOV

Docteur en droit constitutionnel, Assistant à l'Université du Sud-Ouest « Neofit Rilski », Blagoevgrad

DROITS FONDAMENTAUX

LA POLOGNE ÉPINGLÉE POUR LA QUALITÉ DE SON AIR : À PROPOS DE L'ARRÊT DE LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE DU 22 FÉVRIER 2018

« **Un air plus pur pour l'Europe** », tel fut le slogan affiché au moment de l'adoption, le 21 mai 2008, de la Directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil portant sur la qualité de l'air ambiant¹. Elle entra en vigueur le 11 juin 2008, le délai de transposition dans les États membres ayant été établi au 10 juin 2010.

L'initiative en la matière est néanmoins beaucoup plus ancienne. Une législation spécifique a en effet été mise en place à partir des années 1980 tendant à limiter, dans chaque État membre, les concentrations ambiantes de certains polluants identifiés comme néfastes à la santé humaine et à l'environnement : le dioxyde de soufre et les particules en suspension en 1980, le plomb en 1982, le dioxyde d'azote en 1985, l'ozone en 1992.

En 1996, une directive-cadre sur l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant a posé les principes d'une stratégie commune visant à définir et fixer des objectifs concernant la qualité de l'air

¹ Directive n° 2008/50/CE, 21 mai 2008.

ambiant et à évaluer sa qualité dans les États membres².

À son article 7, intitulé « Amélioration de la qualité de l'air ambiant – Exigences générales », elle stipulait que :

« 1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour assurer le respect des valeurs limites.

[...]

3. Les États membres établissent des plans d'action indiquant les mesures à prendre à court terme en cas de risque de dépassement des valeurs limites et/ou des seuils d'alerte, afin de réduire le risque de dépassement et d'en limiter la durée. Ces plans peuvent prévoir, selon le cas, des mesures de contrôle et, lorsque cela est nécessaire, de suspension des activités, y compris le trafic automobile, qui concourent au dépassement des valeurs limites. »

L'article 11 de cette directive prévoyait également l'obligation pour les États membres de communiquer annuellement à la Commission des rapports relatifs au respect des valeurs journalières et annuelles à observer pour les polluants atmosphériques, notamment les PM10.

Des « directives-filles » visant à actualiser les normes édictées pour les polluants déjà réglementés et à élargir la réglementation à de nouveaux polluants ont été adoptées par la suite.

La directive 1999/30/CE³ est notamment venue fixer les valeurs limites pour l'émission de l'anhydride sulfureux, du dioxyde d'azote et des oxydes d'azote, des particules et du plomb dans l'air ambiant et l'obligation pour les États de prendre des mesures concrètes pour que ces limites ne soient pas dépassées⁴. Dans le cas où les concentrations dépassant sensiblement les niveaux de fond habituels provenaient de sources naturelles, les États membres devaient en informer immédiatement la

Commission⁵. Selon l'article 12 de ladite directive, les États membres devaient procéder à sa transposition en droit interne au plus tard le 19 juillet 2001.

La directive-cadre de 1996 et ses « directives-filles » ont, par souci de simplification, été remplacées par la directive « Air pur pour l'Europe » du 21 mai 2008. Elle a donc constitué une codification des cinq actes législatifs préexistants dans le droit de l'Union européenne en matière d'évaluation et de gestion de la qualité de l'air ambiant et comprend les éléments clés suivants :

- Des seuils, des valeurs limites et des objectifs chiffrés sont définis pour évaluer la présence de chacun des polluants couverts par la directive : l'anhydride sulfureux, le dioxyde d'azote, les particules, le plomb, le benzène et le monoxyde de carbone ;

- Les autorités nationales sont chargées de désigner des organismes spécifiques pour mener à bien ces tâches, en utilisant les données collectées sur des points de prélèvements sélectionnés ;

- Lorsque les niveaux de pollution excèdent les seuils prévus à un certain emplacement, des plans relatifs à la qualité de l'air doivent être introduits pour y remédier. Ils peuvent comporter des mesures spécifiques afin de protéger des groupes vulnérables comme les enfants ;



² Directive n° 96/62/CE, 27 septembre 1996, JO 1996, L 296, p. 55.

³ Directive n° 99/30/CE, 22 avril 1999, JO 1999, L 163, p. 41.

⁴ Article 5 § 1.

⁵ Article 5 § 4.

- S'il existe un risque de dépassement des seuils autorisés du niveau de pollution, des plans d'action à court terme doivent être mis en œuvre, imposant, par exemple, la réduction de la circulation routière, des travaux de construction ou de certaines activités industrielles, afin de prévenir ce risque ;

- Les autorités nationales doivent s'assurer que le public, ainsi que les associations environnementales, de consommateurs et autres, y compris les organismes de soins de santé et les fédérations professionnelles, sont informés de la qualité de l'air ambiant (ou de l'air extérieur) dans leur zone ;

- Les gouvernements européens doivent publier des rapports annuels relatifs à l'ensemble des polluants couverts par cette directive.

Dans un arrêt rendu le 19 novembre 2014, la Cour de justice de l'Union européenne a disposé que le respect des valeurs limites des polluants constitue, pour les États membres, une obligation de résultat⁶.

Dans le cas où les valeurs limites de qualité de l'air fixées ne sont pas respectées⁷, les États membres peuvent être lourdement sanctionnés. C'est à ce titre que, suite à une procédure précontentieuse et des échanges infructueux avec les autorités polonaises, la Commission européenne a saisi la CJUE lui demandant de constater que la République de Pologne :

- a dépassé, entre l'année 2007 et au moins l'année 2013, les valeurs limites journalières de particules PM10 (ci-après les « PM10 ») dans 35 zones d'évaluation et de gestion de la qualité de l'air et les valeurs limites annuelles de PM10 dans 9 zones d'évaluation et de gestion de la qualité de l'air et en ne donnant pas d'informations

indiquant que cette situation s'était améliorée ;

- n'a pas adopté, dans des plans relatifs à la qualité de l'air, des mesures appropriées visant à ce que la période de dépassement des valeurs limites de PM10 dans l'air soit la plus courte possible ;

- a dépassé les valeurs limites journalières augmentées de la marge de dépassement du 1^{er} janvier 2010 au 10 juin 2011 dans les zones 14.17- Radom, 14.18- Pruszków-Żyrardów et 16.5- Kędzierzyn-Koźle, ainsi que du 1^{er} janvier au 10 juin 2011 dans la zone 30.3- Ostrów-Kęпно ;

- n'a pas transposé correctement l'article 23, § 1, deuxième alinéa, de la directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008, concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe.

De l'avis de la Commission, par l'ensemble de ces faits, la République de Pologne a manqué aux obligations prévues respectivement par les dispositions combinées de l'article 13, § 1, de cette directive et de son annexe XI, par l'article 23, § 1, deuxième alinéa, de ladite directive et par les dispositions combinées de son article 22, § 3, et de l'annexe XI de celle-ci.

Dans son arrêt du 22 février 2018, la CJUE a validé en tout point la position de la Commission, en jugeant que la transposition de la directive en droit polonais n'est pas susceptible d'en assurer effectivement la pleine application (I) et que, de par ses actions insuffisantes, la Pologne a enfreint le droit de l'Union et les plans relatifs à la qualité de l'air (II).

⁶ CJUE, 19 novembre 2014, ClientEarth C-404/13 : <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=159801&doclang=FR>.

⁷ Aux termes de l'annexe XI de la directive 2008/50, intitulée « Valeurs limites pour la protection de la

santé humaine », s'agissant des PM¹⁰, la valeur limite journalière est de 50 µg/m³, à ne pas dépasser plus de 35 fois par année civile, et la valeur limite annuelle est de 40 µg/m³, qui ne peut pas être dépassée.

I – Un cadre juridique national insuffisamment conforme au droit de l'Union

En droit polonais, la directive 2008/50 a été transposée par la *Prawo Ochrony Środowiska* (loi sur la protection de l'environnement) du 27 avril 2001⁸. Aux termes de l'article 91, § 1, de cette loi :

« Pour les zones visées à l'article 89, paragraphe 1, point 1 [où le niveau de substances dans l'air dépasse le niveau limite], l'administration de la voïvodie, dans un délai de 15 mois à compter du jour de l'obtention des résultats de l'évaluation des niveaux de substances dans l'air et de la classification des zones visées à l'article 89, § 1, élabore et présente, pour avis, aux maires de villes et de villages, aux chefs d'administrations urbaines et aux starostes compétents, un projet de résolution visant à établir un plan relatif à la qualité de l'air ayant pour objectif d'atteindre les niveaux limites de substances dans l'air et de déterminer l'obligation en matière de concentration relative à l'exposition. »

L'article 91, § 3.a, de ladite loi établit que :

« Pour les zones dans lesquelles les niveaux limites de substances sont dépassés, l'administration de la voïvodie élabore un projet de résolution visant à établir ou à actualiser le plan relatif à la qualité de l'air constituant dans son intégralité le plan d'action à court terme visé à l'article 92. »

L'article 92, § 1, de la même loi prévoit que :

« En cas de risque de dépassement, dans une zone donnée, du niveau d'alerte concernant une valeur limite ou une valeur cible d'une substance dans l'air, l'administration de la voïvodie, dans un délai de 15 mois à compter du jour où elle a obtenu les informations concernant ce risque auprès de l'inspection de la protection de l'environnement de la voïvodie, élabore et présente, pour avis,

aux maires de villes et de villages, aux chefs d'administrations urbaines et aux starostes compétents un projet de résolution visant à établir un plan d'action à court terme avec, pour objectif, de :

1) réduire le risque de connaître de tels dépassements ;

2) limiter les effets et la durée des dépassements existants. »

Le 11 septembre 2012, le ministre de l'Environnement polonais a adopté le règlement concernant les plans relatifs à la qualité de l'air et les plans d'action à court terme. Ce règlement fixe en détail les exigences auxquelles doivent répondre les plans relatifs à la qualité de l'air et les plans d'action à court terme, leur forme et les éléments qui doivent y figurer.

Toutefois, selon la Commission, l'article 23, § 1, deuxième alinéa, de la directive 2008/50 exige qu'en cas de dépassement des valeurs limites, les plans d'action doivent prévoir des mesures appropriées pour que la période de dépassement soit la plus courte possible. En Pologne, ni les articles 91 et 92 de la loi POŚ, ni le règlement concernant les plans relatifs à la qualité de l'air et les plans d'action à court terme ne comportent explicitement une telle exigence. La non-inclusion de la condition expresse que les plans relatifs à la qualité de l'air contiennent des mesures visant à raccourcir au maximum la période de dépassement des valeurs limites applicables aux concentrations de PM10 dans une zone donnée, fait obstacle à ce que l'exigence d'adopter, dans ces plans, des mesures de nature à mettre fin le plus rapidement possible à la situation de dépassement soit respectée.

En rejetant les arguments formulés par le Gouvernement polonais, selon lesquels l'absence de dispositions édictant expressément ladite condition ne constitue pas une méconnaissance de la directive 2008/50, la Cour de Luxembourg a conclu

⁸ Dz.U. de 2001, n° 62, position 627.



qu'il ressort d'une jurisprudence constante⁹ que la transposition en droit interne d'une directive n'exige effectivement pas une reprise formelle et textuelle de ses dispositions dans une disposition légale ou réglementaire expresse et spécifique. Elle peut se satisfaire d'un contexte juridique général, à partir du moment où celui-ci assure effectivement la pleine application de cette directive, d'une façon suffisamment claire et précise.

Au regard des évaluations qui ont été présentées par la Commission, des mises en garde répétitives adressées par cette dernière aux autorités polonaises, de l'absence d'adoption, au niveau national et régional, de plans concrets visant à permettre de limiter les dépassements des valeurs limites à la période la plus courte possible, force est de constater qu'en réalité, la République de Pologne n'assure pas la pleine application de la directive 2008/50. Les normes juridiques existantes en droit interne s'avèrent donc insuffisantes pour assurer effectivement la pleine application de cette directive. Un constat tout aussi décevant sera fait au niveau des mesures effectives prises en vue d'améliorer la qualité de l'air.

II – Une position jurisprudentielle marquée par la sévérité

La lecture de l'arrêt du 22 février 2018 permet de distinguer la prise en compte

par la Cour de plusieurs critères afin d'évaluer la situation polonaise.

La CJUE souligne tout d'abord que le dépassement des valeurs limites applicables aux concentrations de PM10 suffit en lui-même pour pouvoir constater un manquement aux dispositions combinées de l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2008/50 et de l'annexe XI de celle-ci¹⁰.

L'article 22, § 3, de ladite directive prévoit que l'État membre concerné veille à ce que le dépassement de la valeur limite fixée pour chaque polluant ne soit pas supérieur à la marge de dépassement maximale indiquée à l'annexe XI de la directive 2008/50 pour chacun des polluants concernés. Pour les PM10, ladite marge de dépassement est fixée à 50 % par rapport aux valeurs limites.

La République de Pologne a déposé, au cours de l'année 2008, une demande concernant les valeurs limites applicables aux concentrations de PM10 dans 83 zones. Par décision du 11 décembre 2009, la Commission a décidé de ne pas soulever d'objection à l'application, jusqu'au 11 juin 2011, de l'exemption visant l'obligation de respecter les valeurs limites journalières applicables aux concentrations de PM10 dans quatre zones : Radom, Pruszków-Żyrardów, Kędzierzyn-Koźle et Ostrów-Kępnno.

Or, il ressort des données fournies le 26 juin 2013 par la République de Pologne à la Commission, en réponse à la lettre de mise en demeure complémentaire du 26 avril 2013, que des dépassements de ces valeurs-limites journalières avaient été constatés entre le 1^{er} janvier 2010 et le 10 juin 2011 dans les zones de Radom, de Pruszków-Żyrardów et de Kędzierzyn-Koźle et que de pareils dépassements avaient été constatés entre le 1^{er} janvier et le 10 juin 2011 dans la zone d'Ostrów-Kępnno.

⁹ Voir notamment l'arrêt du 30 juin 2016, *Commission/Pologne*, C-648/13, EU:C:2016:490.

¹⁰ Arrêt du 5 avril 2017, *Commission/Bulgarie*, C-488/15, EU:C:2017:267.

Dans ce contexte, la Cour a considéré qu'il convenait de constater que la République de Pologne n'avait pas satisfait aux obligations qui lui incombent en vertu des dispositions combinées de l'article 22, § 3, de la directive 2008/50 et de l'annexe XI de celle-ci.

La Cour procède ensuite à l'évaluation du caractère persistant du dépassement. À ce titre, la Haute juridiction constate que les données résultant des rapports annuels sur la qualité de l'air présentés par la République de Pologne, en vertu de l'article 27 de la directive 2008/50, montrent que, entre l'année 2007 et l'année 2015 incluse, cet État membre a régulièrement dépassé, d'une part, les valeurs limites journalières applicables aux concentrations de PM10 dans 35 zones et, d'autre part, les valeurs limites annuelles de telles concentrations dans 9 zones. Ces éléments ont été jugés suffisants pour qu'elle puisse conclure que le dépassement doit être considéré comme persistant, sans que la Commission doive en apporter de preuves supplémentaires.

Enfin, la CJUE procède à l'analyse des mesures prises par l'État polonais en vue de mettre un terme à ces dépassements. Selon une jurisprudence établie, elle reconnaît d'abord que les États membres disposent d'une certaine marge de manœuvre pour la détermination des mesures à adopter. Cette « liberté » reste toutefois limitée car lesdites mesures doivent permettre que la période de dépassement des valeurs limites soit la plus courte possible¹¹.

Pour ce qui est du cas polonais notamment, la Cour souligne que l'obligation d'établir des plans relatifs à la qualité de l'air s'impose à la Pologne depuis 2010. Toutefois, aucun des plans adoptés ne mentionne explicitement l'objectif de se conformer hâtivement aux valeurs limites, les délais pour mettre un terme à ces dépassements étant prévus pour la période 2020-2024. La Cour

luxembourgeoise rappelle fermement que la fixation de délais aussi longs dans les plans adoptés est insusceptible de mettre effectivement fin aux dépassements des valeurs limites applicables aux concentrations de PM10 dans l'air ambiant constatées. De ce fait, les mesures visées par l'État polonais ne sont pas suffisantes pour satisfaire aux obligations résultant de l'article 23, § 1, de la directive 2008/50.

L'angle de défense adopté par la République de Pologne repose sur l'ampleur des transformations structurelles nécessaires pour mettre fin aux dépassements des valeurs limites applicables aux concentrations de PM10 dans l'air ambiant et sur les difficultés tenant à l'enjeu socio-économique et budgétaire des investissements techniques d'envergure à réaliser.

La position de la Cour reste, là encore, implacable. Dans un souci de pédagogie sûrement, elle souligne que, si de tels éléments peuvent effectivement être pris en considération, l'argumentation de la Pologne, reposant sur les difficultés socio-économiques et budgétaires – lesquelles ne revêtent pas un caractère exceptionnel – ne permet pas de justifier des délais aussi longs pour mettre un terme à ces dépassements et n'est, en conséquence, pas susceptible d'infirmer le constat du manquement qui lui est imputable à cet effet. De l'avis de la Cour, les plans relatifs à la qualité de l'air ne peuvent être établis que sur le fondement de l'équilibre entre l'objectif de réduction du risque de pollution et les différents intérêts publics et privés en présence.

Au regard de la situation alarmante déplorée, dans un premier temps, par les associations environnementales et confirmée ensuite par la Commission européenne et l'Agence européenne pour l'environnement, la Cour luxembourgeoise ne pouvait prendre une position différente. Depuis des années, la Pologne fait partie

¹¹ *Ibidem*.

des plus grands émetteurs européens de « smog »¹². Selon les statistiques, entre 40 000 et 48 000 individus décèderaient chaque année à cause des polluants atmosphériques¹³. Le « smog » est ainsi l'une des causes de mortalité non naturelles les plus fréquentes dans le pays.

L'inaction des autorités politiques polonaises s'explique indubitablement par la pression des lobbyistes des secteurs de l'énergie et du charbon. Nonobstant, le problème pourrait bientôt valoir à la Pologne une amende d'un milliard d'euros si elle ne présente pas au plus vite des actions sérieuses de lutte contre la pollution.

L'arrêt rendu par la Cour de justice de l'Union européenne le 22 février 2018 à la suite du recours en manquement de la Commission contre la République de Pologne marque le début d'une intensification de la lutte contre la pollution atmosphérique avec un renforcement du contrôle et des sanctions pour les manquements répétés au niveau européen. La France, l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Italie, la Hongrie et la Roumanie viendront sûrement rallonger la liste peu glorieuse des États sanctionnés.

Nataşa DANELCIUC-COLODROVSCHI

*Docteur en droit public, Chargée
d'enseignements à Aix-Marseille Université*

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 :

Nataşa Danelciuc-
Colodrovschi
Angela Di Gregorio
Miroslaw Granat
Peter Kruzsliz
Xavier Philippe
Tatiana Shulga-Morskaya
Aleksandar Tsekov

Maquette :
Catherine Soullière

ISSN électronique
2428-4718

Contact rédaction :
afcpe.asso@gmail.com



Lettre de l'Est – n° 11/12 – 2018 – Tous droits réservés

¹² Dans un rapport de l'association Heal (Health and Environment Alliance) de 2016, la Pologne a été placée à la quatrième place derrière la Roumanie, la Bulgarie et la Serbie.

¹³ La Pologne condamnée par l'UE pour son air "empoisonné", *Courrier International*, 23 février 2018 <https://www.courrierinternational.com/une/la-pologne-condamnee-par-lue-pour-son-air-empoisonne>