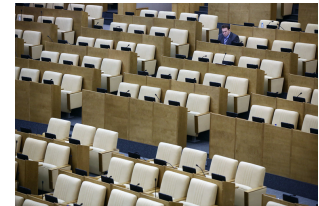
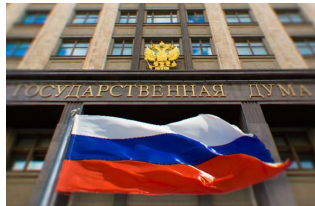


Directrice de rédaction : **Nataša Danelciuc-Colodrovschi**

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



Sommaire

- Le régime d'appartenance aux groupes parlementaires en Russie : vers l'existence d'un mandat impératif
- La décision de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie sur la question de la frontière administrative entre la Tchétchénie et l'Ingouchie
- L'administration du système judiciaire dans la République de Moldova : quelques considérations quant au rôle de l'Assemblée générale des magistrats
- La procédure de recours en manquement devant la Cour européenne des droits de l'homme : gadget ou parachèvement du système conventionnel ?

ÉDITORIAL

Nataša DANELCIUC-COLODROVSCHI

Docteur en droit public, Assistante de recherches Aix Marseille Univ, Université de Toulon, Univ Pau & Pays Adour, CNRS, DICE, ILF, Aix-en-Provence, France

L'ambiguïté est le maître mot dans ce nouveau numéro de *Lettre de l'Est*.

Dans son étude consacrée à l'évolution du parlementarisme russe, Maria Gudzenko présente une riche et passionnante analyse des modifications apportées à partir de l'année 2005 au règlement de la Douma d'État et des lois fédérales relatives au Parlement fédéral et aux assemblées régionales de la Fédération de Russie. Sous couvert de recherche d'une stabilisation du système des partis politiques et de prévisibilité de la procédure législative, le régime d'appartenance aux groupes parlementaires a été entièrement modifié et l'indépendance des élus considérablement réduite. Les techniques sont multiples : l'obligation pour les députés de demeurer membres des fractions des partis politiques sur la liste desquels ils ont été élus ; la consécration du caractère exclusif des fractions comme seuls groupes parlementaires pouvant exister au sein des assemblées parlementaires, avec la sanction de perte de mandat en cas de retrait de la fraction ; l'habilitation de la fraction, au sein de la chambre basse du

Parlement fédéral, à initier la déchéance de ses membres du fait du non-respect par celui-ci de l'obligation de maintien du lien avec les électeurs. Ces restrictions imposées aux élus, techniques généralement pratiquées dans les systèmes juridiques ayant choisi le mandat impératif, mettent en cause le principe même du mandat représentatif garanti dans le texte constitutionnel russe, favorisant ainsi l'instauration d'une collaboration institutionnelle ambiguë où les parlementaires deviennent de véritables partenaires du pouvoir exécutif et non pas son contrôleur.

L'ambiguïté est également mise en évidence par la Professeure Angela Di Gregorio dans le commentaire qu'elle propose sur l'arrêt de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie du 6 décembre 2018 relatif à la question de la frontière administrative entre la Tchétchénie et l'Ingouchie. Rendu en un temps record pour tenter d'apaiser le mécontentement de la population ingouche – qui craint la fusion forcée de la République d'Ingouchie avec la République tchétchène – ledit arrêt contient de nombreux aspects contradictoires du point de vue du raisonnement juridique. Un choix sûrement fait en raison de la volonté de mettre fin à une longue négociation et à une impasse politique, nonobstant le risque que le jugement en opportunité prenne le pas sur le contrôle de constitutionnalité.

En Moldavie, l'ambiguïté règne dans le domaine de la répartition des compétences entre l'Assemblée générale des magistrats et le Conseil supérieur de la magistrature, la première – qui est un organe de gestion des associations du corps des magistrats – s'étant vu reconnaître, suite à une réforme de la loi relative à l'organisation judiciaire, le rôle principal dans l'auto administration judiciaire. Or, conformément au texte constitutionnel moldave, c'est le Conseil supérieur de la magistrature qui est l'organe chargé de gérer les problèmes relatifs à l'administration et au fonctionnement du système judiciaire. C'est donc lui qui est censé être « la clef de voûte » de l'indépendance du pouvoir judiciaire. Souhaitant « démocratiser » la justice et « la rendre plus transparente », le législateur a créé, au contraire, de nouvelles confusions. Il en ressort donc que, malgré les innombrables réformes qui se sont succédé depuis le début des années 1990, le chantier délicat de la justice est immense, l'architecture complexe et le terrain particulièrement délicat.

Cette dernière phrase se prête également pour décrire la situation au niveau de la procédure de surveillance et de contrôle de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Si celle-ci a connu des évolutions notables grâce aux réformes intervenues depuis la Résolution 1226(2000) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, le premier arrêt en manquement rendu le 29 mai 2019 a mis en exergue plusieurs questions en matière d'application de cette procédure : des questions

d'ordre procédural, au niveau de la répartition des compétences entre la Cour de Strasbourg et le Comité des ministres et de la délimitation de leur champ d'action. Elles suscitent le débat au sein même des deux institutions, mais vont devoir être tranchées dans les années qui viennent au profit sûrement d'une juridicisation de la procédure pour désamorcer les tensions avec les États défendeurs, nées du fait de l'augmentation du nombre d'affaires à caractère politisé.

Concilier la démocratie et l'efficacité, la décision et le contrôle, tout en cherchant à maintenir des rapports de force plus ou moins équilibrés pour éviter les dérives, tel est le rôle du Droit, «la plus puissante des écoles de l'imagination» selon les dires du Professeur Carcassonne.

Bonne lecture à toutes et à tous !

LE RÉGIME D'APPARTENANCE AUX GROUPES PARLEMENTAIRES EN RUSSIE : VERS L'EXISTENCE D'UN MANDAT IMPÉRATIF

« Le mandat impératif sous son ancienne forme ne peut sans doute pas renaître ; mais [...] ne peut-on pas aujourd'hui repousser, sans examen, l'idée d'un contrôle permanent des députés par les groupes d'électeurs constitués en partis politiques. [...] S'il ne peut être lié par des instructions, le député perd néanmoins son mandat lorsqu'il quitte le parti pour ou par lequel il est élu, ou en est exclu ».

Hans Kelsen¹

Le mandat libre ou représentatif, institué dans la majeure partie des États démocratiques², coexiste dans la plupart des cas avec une discipline partisane forte en pratique³. Une telle cohabitation peut paraître contradictoire⁴ dans la mesure où « la légitimité traditionnelle et forte du parlementaire individuel », posée par le texte constitutionnel, se trouve subordonnée « à l'autorité des groupes parlementaires de parti »⁵. Toutefois, une telle emprise des partis politiques sur les élus relève d'une logique politique, d'une « autodiscipline » ou d'une « complicité des parlementaires à leur propre aliénation » aussi longtemps que le

mandat libre protège leur droit de rejeter les consignes de vote⁶. Un système de mandat libre par excellence implique une liberté sans contrainte juridique dans l'exercice de la fonction parlementaire une fois son titulaire élu. La seule mesure adéquate de contrôle des élus serait un engagement de leur responsabilité politique : autrement dit, une éventuelle non-reconduction de leurs fonctions aux prochaines échéances électorales. Inversement, le principe du mandat impératif est exclu dès lors que « le Parlement n'est pas un Congrès d'ambassadeurs représentant des intérêts divers et hostiles, c'est l'Assemblée délibérante d'une nation »⁷. Si le non-respect des consignes de vote, voire le changement d'allégeance ou « *crossing the floor* », peut entraîner des sanctions internes au parti, de telles mesures seraient sans incidence sur le mandat parlementaire. En ce sens, l'idée de la responsabilité juridique des élus n'a pas trouvé de répercussions notables. Cependant, elle n'est pas complètement étrangère dans certains systèmes juridiques qui contiennent des éléments du mandat impératif.

Le mandat impératif ou « *mandat contractuel* »⁸ est un acte qui établit un rapport juridique entre le mandataire et les mandants et qui place le mandataire dans leur dépendance étroite⁹. Il implique l'obligation pour le candidat, une fois élu, de rendre des comptes de la façon dont il exerce son mandat, voire de voter en

¹ H. KELSEN, *La démocratie. Sa nature – sa valeur* / traduction française par Charles Eisenmann, Paris, Dalloz, 2^e éd., 2004, p. 50-52.

² Aucun État européen, hormis l'Ukraine, n'a inscrit le mandat impératif dans son droit constitutionnel. La Constitution française de 1958 dispose notamment dans son article 27 que « tout mandat impératif est nul », à l'instar de l'article 67 de la Constitution italienne et de l'article 38.1 de la Loi fondamentale allemande. Cf. Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), *Rapport sur le mandat impératif et les pratiques similaires*, étude n° 488/2008, 16 juin 2009, p. 4.

³ K. HEIDAR, R. KOOLE (dir.), *Parliamentary Party Groups in European Democracies : Political Parties Behind Closed Doors*, London, Routledge, 2003, p. 165.

⁴ P. STURANOVIC, « Political Parties and Their Influence on the Parliamentary Mandate After the Fall of Communism in Montenegro and Serbia », *Studia Politica : Romanian Political Science Review*, vol. 18, n° 3, 2018, p. 430.

⁵ K. HEIDAR, R. KOOLE (dir.), *Parliamentary Party Groups in European Democracies...*, op. cit., p. 252.

⁶ D. REIGNIER, *La discipline de vote dans les assemblées parlementaires sous la cinquième République*, thèse de doctorat en droit, Université du Droit et de la Santé - Lille II, 2011, p. 9.

⁷ Discours de Brighton de Edmund Burke de 1774, cité par P. PERRINEAU, D. REYNIÉ (dir.), *Dictionnaire du vote*, Paris, PUF, 2001, p. 612.

⁸ *Ibid.*, p. 611.

⁹ P. AVRIL, J. GICQUEL, J.-E. GICQUEL, *Droit parlementaire*, Paris, LGDJ, 5^e éd., 2014, p. 33.

fonction des instructions dont il est sujet¹⁰. En cas de non-respect des engagements que le député a pris pendant la campagne électorale, il est susceptible de faire l'objet d'une révocation à tout moment. Ainsi, la méconnaissance des instructions des mandants est passible d'une sanction juridiquement organisée, à la différence de la responsabilité politique dont le mécanisme se traduit généralement par le vote négatif aux élections suivantes¹¹.

Se pose la question de l'identité du mandant en cas de l'existence du mandat impératif. Le mandat fut longtemps défini par les partisans du mandat impératif comme le peuple qui exercerait par son biais une certaine forme de démocratie directe. Aussi, Jean-Jacques Rousseau insista-t-il sur le fait que « *les députés du peuple ne [sont] donc ni ne peuvent être ses représentants, ils ne sont que ses commissaires* »¹². Il en est de même pour Carl Schmitt et Karl Marx¹³ qui dénoncèrent l'éloignement du peuple de ses représentants, jugé excessif pour le régime démocratique. Ainsi, en pratique, le mandat impératif est devenu l'un des traits distinctifs des régimes politiques socialistes et communistes. La cause défendue par Karl Marx a trouvé sa place dans la Constitution de l'URSS de 1936, à son article 142, qui disposait que : « [chaque] député doit rendre des comptes devant ses électeurs dans le cadre de son travail et peut être révoqué à tout moment sur décision de la majorité des électeurs, dans les conditions prévues par la loi ». Des dispositions semblables se trouvent aujourd'hui dans les Constitutions

du Venezuela, de la Corée du Nord, du Vietnam, de la Chine et du Cuba¹⁴.

Il n'en reste pas moins que certains systèmes juridiques démocratiques n'excluent pas le mandat impératif¹⁵. Conformément à la conception kelsenienne, les mandants peuvent recouvrir la forme des partis politiques dont les députés sont généralement membres. Aussi, la « *clause tchécoslovaque* » est-elle apparue selon la disposition respective de la Constitution tchécoslovaque de 1960, laquelle prévoyait la possibilité pour le tribunal électoral de destituer un député de son mandat en raison de son retrait de son parti politique¹⁶. Aujourd'hui, elle se retrouve notamment dans les Constitutions

¹⁴ Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), *Rapport sur le mandat impératif et les pratiques similaires*, op.cit.

¹⁵ Au moins cinq pays en Europe (Moldova, Roumanie, Lettonie, Lichtenstein et Royaume-Uni) prévoient la possibilité de *recall* au niveau national ; quinze États européens prévoient les référendums révocatoires locaux. Un débat sur la question de savoir si la procédure de *recall*, ou de referendum révocatoire, fait partie des formes de mandat impératif, certains auteurs assimilant la possibilité d'anticiper le départ d'un élu avant les élections générales sur une pétition présentée dans sa circonscription d'élection au mandat impératif. Dans cette logique, le *recall* pouvant être initié par une partie des électeurs, une contradiction s'observe avec le principe représentatif selon lequel une fois élu, le titulaire du mandat représente l'ensemble de l'entité. Voir, par exemple, M. VAN DER HULST, *The Parliamentary Mandate : A Global Comparative Study*, *Inter-Parliamentary Union*, 2000, p. 10 sq. En revanche, la procédure de *recall* peut être distinguée du mandat impératif parce qu'elle engage la responsabilité politique d'un élu à l'occasion d'un référendum révocatoire. Or, le mandat impératif impliquerait une responsabilité juridique permanente, indépendamment de la volonté des électeurs, du fait des instructions de ces derniers. Sur cet argument, voir : Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), *Report on The Recall of Mayors and Local Elected Representatives*, opinion n° 910 / 2017, 4 juillet 2019, p. 18. Un autre argument peut être tiré du droit positif, à savoir la coexistence de la procédure de *recall* avec des constitutions prohibant le mandat impératif. Voir T. KARAKAMISHEVA JOVANOVSKA, « Why Fear of Recall for Elected Officials ? », *Cyril and Methodius University in Skopje*, 2019, en ligne : <http://pf.ukim.edu.mk/wp-content/uploads/2019/07/2.-Tanja-Karakamisheva-Jovanovska.pdf> (consulté le 31 août 2019).

¹⁶ P. AVRIL, J. GICQUEL, J.-E. GICQUEL, *Droit parlementaire*, op. cit., p. 35.

¹⁰ P. PERRINEAU, D. REYNIÉ (dir.), *Dictionnaire du vote*, op. cit., p. 611.

¹¹ P. AVRIL, J. GICQUEL, J.-E. GICQUEL, *Droit parlementaire*, op. cit., p. 33.

¹² Cité par P. PERRINEAU, D. REYNIÉ (dir.), *Dictionnaire du vote*, op. cit., p. 611.

¹³ Ibid.

portugaise (article 163), indienne (amendement 52) et sud-africaine (article 47.3)¹⁷ dont les dispositions sont conçues comme remèdes au « *nomadisme politique* »¹⁸ jugé non respectueux de la volonté des électeurs. Cette dernière forme de mandat impératif fera l'objet de la présente étude.

La substitution des électeurs dans leur qualité de mandants par les partis politiques s'éloigne certes de la vision classique du mandat impératif. Cependant, l'obligation de rendre des comptes devant les partis politiques implique également une relation de responsabilité juridique, laquelle est le trait caractéristique principal du mandat impératif. Pour Raymond Janot, commissaire du Gouvernement devant le Comité consultatif constitutionnel de 1958, le mandat impératif existe « *lorsqu'un député, étant élu, remet au parti qui l'a fait élire une lettre de démission en blanc, non datée* »¹⁹. La responsabilité juridique d'un élu devant son parti, qualifiée de « *mandat administré par le parti* », est réputée contraire au mandat représentatif par la Commission de Venise²⁰. Une telle situation de responsabilité juridique des députés devant leurs partis politiques a été qualifiée de « *mandat impératif* » par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en 2008²¹. Le mandat impératif partisan existe notamment en Serbie et au Monténégro²².

À l'intersection entre l'héritage des constitutions soviétiques et la volonté de bâtir un ordre constitutionnel conforme aux standards démocratiques internationaux, le droit parlementaire de la Fédération de Russie fait ressortir un mélange intéressant à cet égard. Le mandat impératif était expressément consacré dans toutes les constitutions soviétiques²³. Or, la Constitution russe de 1993, ainsi que la loi fédérale n° 3-FZ du 8 mai 1994 relative au statut de membre du Conseil de la Fédération et de député de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie (ci-après : la loi fédérale relative au statut de député)²⁴, ne contiennent pas de mention expresse se rapportant au caractère du mandat d'un élu.

La Cour constitutionnelle russe est venue combler cette lacune en 2002, lors du contrôle de constitutionnalité des dispositions relatives à l'immunité parlementaire des députés des assemblées régionales²⁵. Alors même que l'Assemblée fédérale – la Douma d'État – ne fût pas concernée par l'examen, le raisonnement de la Cour sur les principes de la représentation s'y étend également²⁶. La Cour de Saint-Pétersbourg dégagait des dispositions constitutionnelles relatives aux fondements de l'ordre constitutionnel, ainsi que de celles relatives à la Douma d'État²⁷, la

¹⁷ Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), *Rapport sur le mandat impératif et les pratiques similaires*, *op.cit.*

¹⁸ Le fait que certains élus abandonnent le parti politique sur la liste duquel ils ont été élus. *Ibid.*, p. 6.

¹⁹ P. AVRIL, J. GICQUEL, J.-E. GICQUEL, *Droit parlementaire*, *op. cit.*, p. 33.

²⁰ Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), *Rapport sur le mandat impératif et les pratiques similaires*, *op.cit.*, p. 14.

²¹ Assemblée Parlementaire (Conseil de l'Europe), *State of democracy in Europe*, Resolution 1619 (2008), 25 juin 2008, § 6.

²² P. STURANOVIC, « Political Parties and Their Influence on the Parliamentary Mandate After the Fall

of Communism in Montenegro and Serbia », *op. cit.*, p. 431 sq.

²³ Voir l'opinion séparée du juge de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, T. G. Morschakova, sous l'arrêt de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie du 24 décembre 1996 n° 21-P.

²⁴ Loi fédérale n° 3-FZ du 8 mai 1994 relative au statut de membre de Conseil de la Fédération et de député de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie.

²⁵ Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, arrêt du 12 avril 2002 n° 9-P.

²⁶ *Ibid.*, § 2.1.

²⁷ En Fédération de Russie, la moitié (225 sièges) des députés de la chambre basse (Douma d'État) sont élus au scrutin proportionnel dans la circonscription unique et l'autre moitié, au scrutin uninominal majoritaire. De 2007 à 2014, l'ensemble des députés

position singulière du pouvoir législatif, et notamment sa vocation de représenter non pas les circonscriptions diverses mais l'ensemble du peuple russe. Ces conditions fondent « l'indépendance de ses membres de toutes formes d'instructions », de sorte que « les députés ne sont liés dans leurs décisions que par la Constitution et par leur conscience (principe du mandat libre) »²⁸.

Dans un premier temps, la loi fédérale relative au statut de député, telle qu'elle a été en vigueur de 1994 à 2006, ne contenait aucune disposition incompatible avec le principe du mandat représentatif. La « clause tchécoslovaque » n'étant pas transposée dans la législation fédérale, les partis politiques ne disposaient d'aucun moyen d'engager la responsabilité de ses membres élus à la Douma d'État. La formation des « associations des parlementaires » fut libre²⁹, qu'il s'agisse des groupes parlementaires constitués librement autour d'une cause politique ou des fractions – groupes parlementaires constitués sur la base des partis politiques³⁰. Par conséquent, dans la

première législature (de 1993 à 1995), 31 % des députés ont changé leur appartenance politique au cours de leur mandat³¹ ; ces pratiques ont été dénoncées comme « abus d'indépendance »³². En outre, le « nomadisme politique » n'était pas compatible avec les objectifs politiques de stabilisation du système des partis politiques et de prévisibilité de la procédure législative dans la chambre basse³³.

Ainsi, depuis 2005³⁴, le règlement de la Douma d'État et les lois fédérales relatives au Parlement fédéral et aux assemblées régionales ont été complétés par les dispositions se rapprochant par leur contenu à la « clause tchécoslovaque ». Les amendements introduisaient l'obligation pour les députés de demeurer membres des fractions des partis politiques sur la liste desquels ils ont été élus, la consécration du caractère exclusif des fractions comme seuls groupes parlementaires pouvant exister au sein des assemblées, avec la sanction de perte de mandat en cas de retrait de la fraction. En outre, depuis 2016³⁵, la fraction dans la chambre basse du Parlement fédéral est habilitée à initier la déchéance de son membre du fait du non-respect par celui-ci de l'obligation de « maintien du lien

a été élu au scrutin proportionnel. Voir sur ce point : Russie : un système mixte sans compensation en évolution, Systèmes électoraux, en ligne :

http://aceproject.org/main/francais/es/esy_ru.htm

²⁸ Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, arrêt du 12 avril 2002 n° 9-P.

²⁹ Article 7 § 2 b) de la loi fédérale n° 3-FZ du 8 mai 1994 « Sur le statut de membre de Conseil de la Fédération et de député de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie » disposa notamment que l'activité parlementaire peut être exercée sous forme de « participation dans le travail des associations des parlementaires – fractions et groupes parlementaires de la Douma d'État ».

³⁰ À noter également que seuls les membres de la chambre basse de l'Assemblée fédérale russe peuvent s'organiser en groupes parlementaires étant donné qu'ils représentent des intérêts politiques du peuple russe. Au contraire, il est interdit par le Règlement du Conseil de la Fédération du 30 janvier 2002 aux membres du Conseil de la Fédération de constituer les groupes parlementaires en raison du fait qu'ils représentent non pas le peuple russe mais les sujets de la Fédération et leurs intérêts régionaux et non pas politiques. Voir T. A. ANCHYUTKINA, *Le statut juridique des groupes parlementaires de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie*, Moscou, Académie des sciences de Russie, 2003, p. 12-24. Par conséquent, la présente

contribution se limite à analyser le régime d'appartenance des groupes parlementaires à la Douma d'État.

³¹ Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), *Rapport sur le mandat impératif et les pratiques similaires*, op.cit., p. 6.

³² L. G. VAS'KOVA, « Le mandat impératif partisan – le nouveau modèle des relations entre députés et électeurs », *Droit constitutionnel et municipal*, n° 11, 2006, p. 19-21.

³³ E. A. VOLKOVA, « La modification des Règlements des chambres du Parlement russe : cui prodest ? », *Droit constitutionnel et municipal*, n° 5, 2010, p. 63-69.

³⁴ M. V. VARLEN, *Le statut du parlementaire. Problèmes théoriques*, Moscou, Prospekt, 2011, p. 52.

³⁵ Loi fédérale n° 140-FZ du 3 mai 2016 relative à la modification de l'article 4 de la loi fédérale relative au statut de membre du Conseil de la Fédération et de député de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie.

avec les électeurs»³⁶. Ainsi, c'est par le biais de la modification du régime d'appartenance aux groupes parlementaires que l'indépendance de l'élu a été restreinte. Dans le même temps, le législateur fédéral n'est pas allé jusqu'à instaurer une responsabilité juridique des députés devant leur parti du fait du non-respect de la discipline de vote.

Face à cette réglementation apparemment contradictoire, la plupart des commentaires sur la question font état de « mandat mi-libre »³⁷, voire de « mandat impératif partisan »³⁸. Pour l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, il s'agit d'un système de « mandat impératif »³⁹ tout court. Aussi longtemps que les qualifications divergent, dans quelle mesure le régime d'appartenance aux groupes parlementaires des assemblées législatives russes témoigne-t-il de l'existence du mandat impératif en Russie ?

À titre liminaire, les principes de mandat impératif ou de mandat représentatif par excellence sont des éléments relevant de la théorie du droit parlementaire plutôt qu'une typologie rigide des régimes de droit positif empiriquement observables. Ces concepts permettent de mieux appréhender la compatibilité des règles de droit positif avec les fictions juridiques que sont les types de mandat, ainsi que de mieux classer les différents régimes juridiques applicables aux mandats de député. Il

ressort de l'analyse du cadre normatif, ainsi que de la pratique des sanctions des députés pour les manquements liés à leur activité de représentants, que la qualification de mandat semi-libre est une description adéquate du régime d'appartenance aux groupes parlementaires. Malgré l'affirmation du principe constitutionnel de mandat représentatif, il existe une contrainte partisane forte et juridiquement organisée sur l'activité des députés dans le cadre de leurs missions de représentation (I). De plus, la portée du principe d'irresponsabilité juridique des députés devant les partis politiques apparaît, elle aussi, limitée (II).

I.- Une contrainte partisane forte sur l'activité parlementaire

Le début des années 2000 a été marqué par l'objectif de consolidation du système des partis politiques et de stabilisation de la concurrence politique autour de grands partis. Au niveau fédéral, en 2005, le scrutin mixte sans compensation, pratiqué depuis 1993, a été abandonné au profit du scrutin proportionnel pour les élections de la Douma d'État⁴⁰. En 2002, la loi relative aux organes législatifs et exécutifs des sujets de la Fédération de Russie a été révisée pour limiter la marge d'appréciation des pouvoirs régionaux dans la détermination de leurs systèmes électoraux, de sorte qu'au moins 50 % des députés régionaux devaient être élus au scrutin proportionnel⁴¹.

Toujours dans le but de promotion des partis politiques comme acteurs principaux de la compétition électorale à travers la

³⁶ Formule employée dans l'article 8 de la loi fédérale n° 3-FZ du 8 mai 1994 relative au statut de membre du Conseil de la Fédération et de député de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie.

³⁷ V. V. GREBEN'YUK, « Le mandat de député de la Douma d'État dans le système de représentation populaire de la Russie contemporaine : questions théoriques et pratiques », *Droit constitutionnel et municipal*, n° 4, 2017, p. 55-60.

³⁸ Voir notamment M. V. VARLEN, *Le statut du parlementaire. Problèmes théoriques*, op. cit., p. 71.

³⁹ Assemblée parlementaire (Conseil de l'Europe), *State of democracy in Europe*, Resolution 1619 (2008), 25 juin 2008, § 6.

⁴⁰ Loi fédérale n° 51-FZ du 18 mai 2005 relative à l'élection des députés de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie.

⁴¹ Loi fédérale n° 107-FZ du 24 juillet 2002 relative à la modification de la loi relative aux principes généraux de l'organisation des organes législatifs (représentatifs) et exécutifs du pouvoir d'État des sujets de la Fédération de Russie.

favorisation du scrutin proportionnel, le législateur fédéral est venu instituer, pour la Douma d'État⁴², une identité obligatoire entre les groupes parlementaires et les partis politiques représentés en assemblée (A). Cette règle est renforcée par l'interdiction juridiquement organisée à tout député d'abandonner le groupe parlementaire dont il est membre (B). Malgré le retour en 2014 au scrutin mixte sans compensation au niveau fédéral⁴³ et la baisse du taux des députés obligatoirement élus au scrutin proportionnel au niveau des sujets de la Fédération à 25 %⁴⁴, les normes relatives au régime d'appartenance aux groupes parlementaires demeurent en vigueur.

A – Un apparentement juridiquement appuyé du groupe parlementaire à un parti politique

À la différence des assemblées régionales au sein desquelles peuvent être constitués tant les fractions que les groupes parlementaires sans appui partisan, le règlement de la Douma d'État institue le monopole de droit des fractions dans la chambre basse de l'Assemblée fédérale (2). Ce monopole est renforcé par l'inscription d'office de tous les députés élus au scrutin proportionnel dans les fractions correspondant à leur appartenance partisane (1).

1 – L'inscription d'office aux fractions sur la base de l'appartenance partisane

La limite la plus substantielle à l'exercice indépendant de l'activité parlementaire est l'obligation faite au député élu sur la liste d'un parti politique de rejoindre la fraction de ce parti dans

une assemblée législative. Une unité de la législation en la matière est observable pour toute assemblée, quel que soit son niveau dans l'État fédéral. Ainsi, la loi fédérale relative au statut de député de la Douma d'État dispose, dans le premier paragraphe de l'article 7.1 inséré en 2005, que « *la fraction comprend tous les députés de la Douma d'État élus sur la liste des candidats respectifs* »⁴⁵ ; il en est de même pour les députés des assemblées régionales dont les fractions comprennent, selon le paragraphe 4 de l'article 4 de la même loi, « *tous les députés élus sur la liste des candidats qualifiée à la répartition des mandats* »⁴⁶. En outre, la même règle est prévue pour les assemblées municipales⁴⁷.

Alors même que l'utilisation de la forme affirmative au lieu de la forme prescriptive dans les énoncés respectifs puisse donner lieu à plusieurs interprétations, sa portée contraignante et non permissive ressort d'une interprétation systémique desdites dispositions. En effet, dans ces mêmes paragraphes, les lois fédérales et le règlement de la Douma d'État « *permettent* » de faire partie de la fraction aux députés indépendants, députés faisant partie des partis politiques liquidés ou non qualifiés à la répartition des sièges dans le cadre du scrutin de liste et, pour les assemblées régionales et municipales, à tout député élu au scrutin majoritaire⁴⁸. Il en découle une différence

⁴² Loi fédérale n° 93-FZ du 21 juillet 2005 relative à la modification des actes législatifs fédéraux relatifs aux élections et référendums et d'autres actes législatifs fédéraux.

⁴³ Loi fédérale n° 20-FZ du 22 février 2014 relative à l'élection des députés de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie.

⁴⁴ Loi fédérale n° 303-FZ du 2 novembre 2013 relative à la modification de certains actes législatifs fédéraux.

⁴⁵ Loi fédérale n° 3-FZ du 8 mai 1994 relative au statut de membre du Conseil de la Fédération et de député de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie.

⁴⁶ Loi fédérale n° 184-FZ du 6 octobre 1999 relative aux principes généraux de l'organisation des organes législatifs (représentatifs) et exécutifs du pouvoir d'État des sujets de la Fédération de Russie.

⁴⁷ Réponse du Comité de la Douma d'État de l'organisation fédérale et de l'auto-administration locale du 1^{er} juillet 2016.

⁴⁸ Article 7.1 de la loi fédérale n° 3-FZ du 8 mai 1994 relative au statut de membre du Conseil de la Fédération et de député de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie, article 16 de la résolution de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie du 22 janvier 1998, n° 2134-II GD, relative au Règlement de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la

assez remarquable des régimes d'appartenance à des groupes parlementaires applicables respectivement aux députés élus au scrutin proportionnel et ceux élus au scrutin majoritaire (excepté la Douma d'État où cette différence est moins visible en raison de contraintes réglementaires⁴⁹).

Mais plus encore, la réponse explicite à la question de savoir si la constitution de fractions est obligatoire, a été apportée par le Comité de la Douma d'État de l'organisation fédérale et de l'auto-administration locale ⁵⁰. L'interprétation donnée par les députés de la chambre basse opte explicitement en faveur du caractère obligatoire de la règle en question. En effet, l'interrogation soulevée ne concernait initialement que la matière de l'auto-administration locale mais, comme l'énonce le Comité, « ces exigences sont analogues à celles prévues pour les députés [de la Douma d'État] faisant partie des fractions, ainsi que pour les fractions des organes législatifs (représentatifs) du pouvoir d'État de la Fédération de Russie »⁵¹. Par conséquent, tous les députés, quelle que soit l'assemblée concernée, « doivent constituer les fractions desdits partis politiques dans l'organe représentatif. Le refus des députés élus sur la liste du parti politique de constituer une fraction dans l'organe représentatif entraîne la cessation du mandat »⁵².

Fédération de Russie, Article 4 § 4 de la loi fédérale n° 184-FZ du 6 octobre 1999 relative aux principes généraux de l'organisation des organes législatifs (représentatifs) et exécutifs du pouvoir d'État des sujets de la Fédération de Russie.

⁴⁹ Voir le paragraphe suivant.

⁵⁰ Réponse du Comité de la Douma d'État de l'organisation fédérale et de l'auto-administration locale du 1^{er} juillet 2016.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid.* Sur les modalités de mise en œuvre de cette obligation, voir article 17 de la résolution de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie du 22 janvier 1998, n° 2134-II GD, relative au Règlement de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie.

Inversement, la fraction cesse d'exister en cas de liquidation du parti politique auquel elle était apparentée ; ces députés deviennent alors membres indépendants de l'assemblée et peuvent rejoindre une autre fraction ou, en théorie, créer un groupe parlementaire⁵³. En pratique, cette règle n'a jamais été mise en œuvre.

Enfin, le système d'apparement des groupes parlementaires à des partis politiques est consolidé par l'obligation pour le membre de la fraction de n'être membre que du parti politique respectif, combinée avec l'obligation pour un député élu au scrutin proportionnel de n'être membre que du parti politique sur la liste duquel il a été élu⁵⁴.

Cette contrainte peut s'expliquer, dans le cadre de la théorie kelsenienne reprise comme justification par certains juristes en Russie⁵⁵, par le fait que les électeurs, en votant pour la liste des candidats, expriment leur choix d'une doctrine politique représentée par un parti politique et non pas d'une personne déterminée. Par conséquent, la volonté des électeurs doit être observée par la représentation adéquate de partis politiques dans l'assemblée, ce qui peut être rendu possible, juridiquement, à travers l'obligation de constituer une fraction sur la base d'un parti politique.

⁵³ Article 7.1 § 5 de la loi fédérale n° 3-FZ du 8 mai 1994 relative au statut de membre du Conseil de la Fédération et de député de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie ; article 4 § 4.1 de la loi fédérale n° 184-FZ du 6 octobre 1999 relative aux principes généraux de l'organisation des organes législatifs (représentatifs) et exécutifs du pouvoir d'État des sujets de la Fédération de Russie.

⁵⁴ Article 7.1 § 2 et § 6 de la loi fédérale n° 3-FZ du 8 mai 1994 relative au statut de membre du Conseil de la Fédération et de député de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie ; article 12 §§ 1.1-1.2 de la loi fédérale n° 184-FZ du 6 octobre 1999 relative aux principes généraux de l'organisation des organes législatifs (représentatifs) et exécutifs du pouvoir d'État des sujets de la Fédération de Russie.

⁵⁵ Voir, par exemple, E. V. ALIMOV, « Des problèmes de la réglementation constitutionnelle du mandat de député », *Droit constitutionnel et municipal*, n° 4, 2015, p. 47-54.

Ainsi, le principe politique de la continuité entre le parti politique et le groupe parlementaire trouve sa mise en œuvre dans l'inscription d'office aux fractions.

La portée de cette règle a été étendue en 2016 par le règlement de la Douma d'État. Dorénavant, l'obligation de faire partie de la fraction concerne également les députés élus au scrutin uninominal majoritaire lorsque leur candidature avait été présentée par un parti politique, pourvu que ce dernier ait sa fraction dans la chambre basse⁵⁶. Cette extension, tout en étant en accord avec le principe de continuité entre le parti politique et le groupe parlementaire qui fonde les limitations en question, paraît toutefois critiquable tant que les députés élus au scrutin majoritaire le sont à titre individuel. Il mérite enfin d'être noté que l'incidence du mode de scrutin et du mode de présentation des candidats sur le régime de son appartenance à des groupes parlementaires aurait dû soulever une éventuelle question en ce qui concerne le respect du principe d'égalité dans l'exercice de l'activité parlementaire. Lesdites obligations ne concernent pas les députés indépendants. Ces derniers jouissent ainsi d'une plus grande marge de manœuvre dans le choix du groupe parlementaire que ceux liés à un parti politique représenté dans une assemblée. Pour l'instant, la Cour constitutionnelle n'a émis aucune opinion en la matière.

En obligeant les députés de faire partie des fractions apparentées à des partis politiques et en étendant cette exigence au niveau fédéral, à ceux élus au scrutin majoritaire, le législateur a soumis la Douma d'État à un monopole

des fractions comme groupes parlementaires.

2 – Un monopole de droit des fractions dans la Douma d'État

Bien que le législateur fédéral laisse une certaine liberté aux assemblées régionales et municipales en ce qui concerne la formation des groupes parlementaires autres que les fractions⁵⁷, il se montre plus rigoureux en ce qui concerne le régime d'appartenance aux groupes parlementaires dans la chambre basse de l'Assemblée fédérale. La loi fédérale de 2002 relative au statut de député et le règlement de la Douma d'État ne laissent aucune autre possibilité pour les groupes parlementaires que les fractions.

L'obligation de faire partie des fractions n'est adressée qu'aux députés membres des partis politiques respectifs. Le cadre normatif en question ne contient pas de mesures contraignant d'autres députés de rejoindre les fractions. Ils peuvent, en principe, choisir librement les modalités d'exercice de leur mandat. De plus, aucune interdiction expresse n'est faite aux députés de constituer des groupes parlementaires autres que les fractions.

⁵⁷ L'alinéa 3 de l'article 4 § 4 de la loi fédérale n° 184-FZ du 6 octobre 1999 relative aux principes généraux de l'organisation des organes législatifs (représentatifs) et exécutifs du pouvoir d'État des sujets de la Fédération de Russie (annexe n° 4), dispose que : « Les députés élus au scrutin majoritaire uninominal ou plurinominal et les députés élus dans le cadre des listes électorales avec les mandats transférés conformément à la loi de sujet de la Fédération de Russie [...] ainsi que les députés élus dans le cadre des listes électorales des partis politiques dont le cas est prévu par le paragraphe 4.1 du présent article, ont le droit de créer les groupes parlementaires qui ne sont pas des fractions ». Les conditions de leur constitution sont prévues soit dans la loi régionale, soit dans le règlement de l'assemblée en question. Une grande variété de régimes régionaux d'appartenance à des groupes parlementaires s'est ainsi développée. Voir T. Y. KHABRIEVA (dir.), *Droit parlementaire*, Moscou, Maison d'édition de la Douma d'État, 2013, p. 167-169.

⁵⁶ Article 16 § 1 de la résolution de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie du 22 janvier 1998 n° 2134-II GD relative au Règlement de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie.

Cependant, la rédaction de la loi fédérale relative au statut de député, ainsi que celle du règlement de la Douma d'État, suggèrent l'impossibilité de constituer librement des groupes parlementaires. Cela s'explique en premier lieu par l'absence de mention de toute forme d'organisation des élus autre que la fraction : la loi fédérale relative au statut de député, dans le deuxième paragraphe de l'article 7, se borne à mentionner les fractions comme la forme possible d'organisation de l'activité parlementaire. Or, les groupes parlementaires ont été aussi mentionnés dans la rédaction initiale de cet article jusqu'à sa révision en 2005⁵⁸.

La seule disposition faisant mention du droit de constituer des groupes parlementaires autres que les fractions est le paragraphe 8 de l'article 7.1 de ladite loi. Elle concerne les députés dont la fraction a cessé d'exister en raison de la liquidation de leur parti politique. Cependant, ladite disposition se borne à renvoyer au règlement de la Douma d'État, censé régir « *l'activité desdits groupes parlementaires* ».

En ce qui concerne les députés indépendants, ils ne disposent pas d'un tel droit. La possibilité offerte aux membres des partis liquidés, aussi vague et imprécise soit-elle, de légalement constituer des groupes parlementaires, n'a pas été étendue aux députés indépendants. L'article 7.1 de la loi fédérale n'a pas été révisé depuis 2013. Or, le retour au scrutin mixte sans compensation pour les élections législatives fédérales – et donc l'éventualité de l'élection de candidats indépendants au scrutin majoritaire – n'est intervenu qu'en 2014⁵⁹.

La mise en conformité des normes relatives au régime d'appartenance aux groupes parlementaires avec la nouvelle loi électorale a été opérée lors de la révision du règlement de la Douma d'État en 2016. Pourtant, les députés ont choisi de neutraliser la portée de l'article 7.1 de la loi fédérale, mais aussi de ne pas prévoir le droit pour les députés indépendants de constituer des groupes parlementaires. La fraction reste ainsi la seule forme d'activité organisée des parlementaires, à l'instar des commissions et des comités⁶⁰. Bien que les règles de la constitution des fractions et de leur fonctionnement reçoivent une précision incontestable, le règlement ne contient aucune référence à d'autres groupes parlementaires, ni à des conditions éventuelles de leur constitution.

Ce silence, qui peut être qualifié d'omission de principe, prive les députés dont le parti politique a été liquidé de la garantie de constituer eux-mêmes un groupe parlementaire, quand bien même ce droit soit prévu par la loi fédérale. De surcroît, il apparaît critiquable de ne pas étendre ce droit, réservé à des cas aujourd'hui exceptionnels, à des députés élus au scrutin majoritaire et n'adhérant à aucun parti représenté à la Douma d'État, et surtout dans le contexte où « *la fraction peut comprendre un seul député élu sur la liste des candidats* »⁶¹.

Ainsi, les députés de la Douma d'État sont dépourvus du droit autonome de constituer des groupes parlementaires autres que les fractions. La création de ces dernières est en effet une obligation pour les députés. Il en résulte un monopole juridiquement appuyé des fractions comme seuls groupes parlementaires pouvant apparaître à la Douma d'État.

⁵⁸ T. A. ANCHYUTKINA, *Le statut juridique des groupes parlementaires de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie*, op. cit., p. 27.

⁵⁹ Loi fédérale n° 20-FZ du 22 février 2014 relative à l'élection des députés de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie.

⁶⁰ M. V. VARLEN, *Le statut du parlementaire. Problèmes théoriques*, op. cit., p. 78.

⁶¹ Réponse du Comité de la Douma d'État de l'organisation fédérale et de l'auto-administration locale du 1^{er} juillet 2016.

Il reste néanmoins la faculté implicitement offerte aux députés non concernés par l'inscription d'office aux fractions de n'appartenir à aucune fraction. Le cadre normatif en question ne comprend pas d'interdiction aux députés de demeurer non-inscrits⁶². Pourtant, ce statut indépendant paraît peu attirant au vu du degré d'institutionnalisation fort des fractions parlementaires et des privilèges dont disposent ses membres. Ainsi, les fractions sont seules à pouvoir proposer des candidats aux fonctions de président de la Douma d'État, de vice-présidents et de présidents des différents comités et commissions. Au sein de ces derniers, les fractions ont le droit d'être représentées proportionnellement au nombre des sièges obtenus. Enfin, les présidents des fractions font partie, avec avis conforme, du Conseil de la Douma d'État qui organise le travail de la chambre basse⁶³. Ce sont donc les membres des fractions qui fixent l'ordre du jour et qui peuvent demander la convocation de la session extraordinaire ; les députés non-inscrits ne disposent pas de tels droits et sont voués à éprouver des difficultés dans le travail parlementaire. Ces difficultés sont encore plus visibles du fait que les fractions comprennent une quasi-totalité des députés. Telle est la situation de la VII^e législature (depuis 2016) qui compte seulement deux députés non-inscrits dont un fait partie d'un comité parlementaire uniquement en raison de son ancienne appartenance au parti « Russie Unie »⁶⁴ qui, depuis 2003, détient la majorité absolue de sièges.

Les limitations juridiques analysées créent la situation de continuité obligatoire entre un groupe parlementaire et un parti politique, particulièrement forte

en ce qui concerne la Douma d'État. À l'instar de l'existence exclusive des fractions comme groupes parlementaires, le régime d'appartenance à ces derniers exclut la possibilité de les quitter volontairement.

B – Une appartenance juridiquement irrévocable à un groupe parlementaire

Le non-respect du régime d'appartenance aux fractions entraîne le même effet que l'inobservation des instructions partisans pour un député ayant signé sa lettre de démission en blanc : la révocation du mandat. Mais, bien que le retrait volontaire de la fraction vaille démission d'office (1), l'abandon du parti politique sur la liste duquel le député a été élu n'est pas passible, en principe, de la même sanction (2).

1 – Le retrait volontaire de la fraction sanctionné

Jusqu'en 2005, un député pouvait quitter sa fraction ou son groupe parlementaire pour rejoindre un autre par demande écrite enregistrée par le bureau de l'assemblée concernée⁶⁵. Le « nomadisme politique » a été un phénomène récurrent dans les assemblées russes et notamment à la Douma d'État, l'exclusion des députés des groupes parlementaires par leur direction étant aussi répandue. À titre d'exemple, peut être évoquée l'exclusion de la fraction du bloc électoral⁶⁶ « Rodina » (en français : Mère Patrie) de l'un de ses dirigeants en 2004. Cette exclusion a déclenché la scission du groupe parlementaire en deux

⁶² T. N. KOLESNIKOVA, *Droit parlementaire*, Toula, Université d'État russe de justice, 2017, p. 66.

⁶³ T. Y. KHABRIEVA (dir.), *Droit parlementaire, op. cit.*, p. 116.

⁶⁴ A. LUHN, « En virée à Moscou avec les Russes pro-Trump », *Vice News*, 23 janvier 2017, en ligne : <https://news.vice.com/fr/article/en-viree-avec-les-russes-pro-trump-de-moscou-pour-linauguration>.

⁶⁵ T. A. ANCHYUTKINA, *Le statut juridique des groupes parlementaires de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie*, op. cit., p. 29-30.

⁶⁶ Ensemble des partis politiques formant une liste des candidats unique pour accéder à la distribution des sièges ; pratique interdite depuis la loi fédérale n° 51-FZ du 18 mai 2005 relative à l'élection des députés de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie.

fractions hostiles. Aucun des députés concernés n'a été révoqué par la suite⁶⁷.

Cette scission controversée, ainsi que l'objectif de stabilisation des partis politiques comme acteurs principaux de la compétition électorale, ont servi de contexte favorable à la limitation de la liberté des députés de constituer les groupes parlementaires. Cette limitation est fondée sur la sanction juridiquement organisée, introduite aussi par la loi fédérale du 18 mai 2005⁶⁸, qui consiste à mettre fin au mandat des députés refusant de constituer la fraction de leur parti dans l'assemblée⁶⁹ ou quittant volontairement leur fraction en cours de mandat⁷⁰.

Comme c'est le cas des assemblées régionales pour les députés élus sur la liste de candidats, le règlement de la Douma d'État prévoit, au premier paragraphe de l'article 18, le « *droit de quitter la fraction en déposant au Comité de la Douma d'État de contrôle et de règlement une demande écrite de retrait de la fraction* ». Pourtant, en conséquence de l'exercice de ce droit, « *il est mis fin au mandat du député. Le projet de la résolution [respective] de la Douma d'État est inscrit à l'ordre du jour par le Comité de la Douma d'État de contrôle et de règlement* ».

Bien que la révocation du mandat de député doive être automatiquement

initiée par le Comité de la Douma d'État de contrôle et de règlement ou par la fraction concernée⁷¹, elle ne peut devenir effective qu'après le vote de la résolution concernée par la chambre basse. Ainsi, le député « nomade » est mis en dépendance de l'assemblée et, en particulier, de sa majorité politique dont le vote pourrait intervenir en condamnation d'une prise de position politique sous couvert d'engagement de sa responsabilité juridique.

Pourtant, la compétence de la Douma en la matière, aussi discrétionnaire soit-elle, est encadrée par la loi fédérale relative au statut de député dont l'article 5 § 5 accorde aux fractions le droit de contester la résolution relative à la cessation anticipée du mandat de député devant la Cour Suprême de la Fédération de Russie, et notamment « *le refus (implicite) de la Douma d'État de mettre fin anticipée au mandat de député de la Douma d'État* ». Il s'ensuit que le retrait d'un député de sa fraction prévoit une sanction bien organisée qui ne laisse guère de possibilité d'éviction. Le député, en principe, ne choisit pas son groupe parlementaire et y est apparenté tout au long de l'exercice de son mandat. De surcroît, ni les lois fédérales, ni le règlement de la Douma ne prévoient la procédure d'adhésion du député ayant quitté sa fraction à une autre fraction ou un groupe parlementaire.

Enfin, cette sanction s'étend à tout député faisant partie de la fraction, quel que soit le mode d'adhésion à celle-ci : l'inscription d'office ou l'adhésion volontaire par le biais d'une demande écrite. De ce point de vue, l'inégalité entre les députés élus sur la liste de candidats et ceux élus au scrutin majoritaire s'efface.

⁶⁷ « L'histoire de la scission de « Rodina », *Vesti*, 8 juillet 2005, en ligne :

<https://www.vesti.ru/doc.html?id=117295>.

⁶⁸ Loi fédérale n° 51-FZ du 18 mai 2005 relative à l'élection des députés de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie.

⁶⁹ Réponse du Comité de la Douma d'État de l'organisation fédérale et de l'auto-administration locale du 1^{er} juillet 2016.

⁷⁰ Article 4 § 3 b) et article 7.1 § 7 de la loi fédérale n° 3-FZ du 8 mai 1994 relative au statut de membre du Conseil de la Fédération et de député de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie ; article 12 § 1.1 et § 1.4 de la loi fédérale n° 184-FZ du 6 octobre 1999 relative aux principes généraux de l'organisation des organes législatifs (représentatifs) et exécutifs du pouvoir d'État des sujets de la Fédération de Russie.

⁷¹ Article 4 § 3.1 de la loi fédérale n° 3-FZ du 8 mai 1994 relative au statut de membre du Conseil de la Fédération et de député de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie.

Une telle règle destinée à combattre le « *nomadisme politique* » est liée au souci d'assurer le respect de la volonté des électeurs qui, en votant pour un parti, espèrent la mise en œuvre de son programme par ses membres représentés en assemblée. Comme l'observe la Cour constitutionnelle dans son arrêt du 28 février 2012, « *en présentant la liste électorale, le parti politique fait un engagement devant les électeurs que les députés élus adhéreront à la fraction partisane (la loi en fait une obligation) et exerceront leurs compétences de concert* »⁷². S'y ajoute l'impératif déjà cité de favoriser le développement et la consolidation des partis politiques au niveau national ; leur existence stable et disciplinée ne serait pas possible si leurs membres, une fois élus, pouvaient dévier de la lignée partisane⁷³.

Selon la doctrine, d'autres raisons existent, même si non avouées. Ekaterina Aleksandrovna Volkova évoque des objectifs d'amélioration de la maniabilité et de la prévisibilité du processus législatif pour le Gouvernement, qui chercherait à s'affirmer comme le centre décisionnel du système politique russe⁷⁴. Ainsi, il serait plus opportun pour l'exécutif de s'appuyer directement sur les fractions pour faire avancer ses initiatives, sans avoir besoin de travailler avec de multiples groupes politiques dont le nombre et les positions politiques pourraient évoluer en cours de législature.

L'existence de la sanction de révocation du mandat pour le fait de quitter volontairement la fraction soulève la question de savoir si l'exclusion d'un député de la fraction par les organes

dirigeants de cette dernière entraîne également la fin anticipée du mandat. Tel a été le cas de Tamara Ivanovna Romanova, élue régionale exclue de la fraction du Parti communiste de la Fédération de Russie. Suite à son exclusion, Mme Romanova a été déchue de son mandat par l'assemblée régionale. Le Conseil d'État de la République de Tchouvachie a interprété les dispositions de l'article 12 de la loi fédérale de 1999 relative aux principes généraux de l'organisation des organes législatifs (représentatifs) et exécutifs du pouvoir d'État des sujets de la Fédération de Russie comme autorisant l'exclusion de la fraction et, partant, la révocation du mandat sur ce fondement. Cette interprétation a été renversée par la Cour constitutionnelle dans son arrêt du 28 février 2012 qui, en se fondant sur le principe d'indépendance de l' élu – dont la portée se trouvait tempérée par le principe de la souveraineté populaire – ainsi que sur l'obligation de tous les députés élus dans le cadre du scrutin de liste de faire partie de la fraction, a conclu que « *la disposition relative au „retrait de la fraction” ne peut être interprétée comme comprenant les cas d'exclusion de la fraction* »⁷⁵. Par conséquent, la loi fédérale de 1999 « *n'habilite pas l'organe législatif (représentatif) du pouvoir de l'État du sujet de la Fédération de Russie de mettre fin de manière anticipée au mandat d'un député en raison de son exclusion de la fraction* »⁷⁶.

Bien que l'exclusion de la fraction ne soit pas expressément prohibée par la Cour, sa survenance ne peut pas entraîner la révocation du mandat. Ainsi, tout en confirmant la limitation légale de la liberté de l' élu de choisir un groupe parlementaire, la Cour décline l'emprise excessive de la fraction sur le député, au

⁷² Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, arrêt du 28 février 2012 n° 4-P.

⁷³ T. A. ANCHYUTKINA, *Le statut juridique des groupes parlementaires de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie*, op. cit., p. 30.

⁷⁴ E. A. VOLKOVA, « La modification des Règlements des chambres du Parlement russe : *cui prodest ?* », op. cit., p. 63-69.

⁷⁵ Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, arrêt du 28 février 2012 n° 4-P, § 4.4.

⁷⁶ *Ibid.*

point de priver ce dernier de toute autonomie décisionnelle. Seule la décision volontaire du député de quitter sa fraction peut être sanctionnée. De la sorte, ce ne sont que les pratiques de « *floor crossing* » qui sont visées par la réglementation analysée.

À la différence du retrait volontaire de la fraction, le fait pour un député de quitter son parti politique n'entraîne pas sa démission d'office.

2 – Le retrait volontaire du parti politique admissible mais encadré

L'apparementement entre le groupe parlementaire et le parti politique est renforcé par l'obligation pour un député élu à la proportionnelle de n'être membre que du parti politique sur la liste électorale duquel il a été élu, et pour tout député faisant partie de la fraction de n'adhérer qu'au parti politique respectif⁷⁷. Leur non-respect entraîne aussi la révocation du mandat⁷⁸. Ces dispositions, communes à la Douma d'État et aux assemblées régionales, soulèvent la question de savoir s'il s'agit d'une obligation qui incombe aux députés de devenir membres du parti politique concerné ou d'une simple interdiction d'adhérer à d'autres partis politiques.

L'arrêt précité de la Cour constitutionnelle russe du 28 février 2012 tranche en faveur de la seconde option. En effet, la raison d'exclusion de Mme Romanova de la fraction du Parti communiste de la Fédération de Russie était son retrait volontaire du parti politique apparenté. Le Conseil d'État de la

République de Tchouvachie a notamment interprété les paragraphes 1.1 et 1.2 de l'article 12 de la loi fédérale comme obligeant les députés d'adhérer aux partis politiques dont ils sont membres de fractions. Cette interprétation a été soutenue par la Cour suprême de la République de Tchouvachie.

Pour la Cour constitutionnelle fédérale, l'inconstitutionnalité d'une telle interprétation est due au fait que la loi fédérale électorale⁷⁹ « ne prévoit pas l'adhésion à un parti politique comme condition indispensable pour l'élection d'un citoyen dans le cadre d'un scrutin de liste. L'adhésion à un parti politique ne conditionne l'adhésion à la fraction parlementaire respective »⁸⁰. De plus, la définition de la fraction figurant dans les lois fédérales prévoit l'obligation pour les élus ayant fait partie de la liste des candidats, présentée par le parti politique, d'adhérer à la fraction respective. Cette définition englobe aussi le cas des candidats qui figuraient sur la liste du parti politique mais n'en sont pas membres. Une fois élus, ils doivent rejoindre la fraction, en conservant en même temps le statut de « sans parti ».

Inversement, le simple fait pour un député de quitter le parti politique dont il est membre de fraction ne constitue pas une violation des dispositions en question. La sanction de révocation du mandat est strictement encadrée, toujours dans l'esprit du respect de la volonté des électeurs, aux cas d'adhésion à un autre parti politique que celui apparenté à la fraction. Bien que protégé de l'emprise excessive du parti, le député a un droit limité à l'évolution de ses opinions politiques au cours de son mandat.

⁷⁷ Article 7.1 § 2 et § 6 de la loi fédérale n° 3-FZ du 8 mai 1994 relative au statut de membre du Conseil de la Fédération et de député de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie ; article 12 §§ 1.1-1.2 de la loi fédérale n° 184-FZ du 6 octobre 1999 relative aux principes généraux de l'organisation des organes législatifs (représentatifs) et exécutifs du pouvoir d'État des sujets de la Fédération de Russie.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ Loi fédérale n° 51-FZ du 18 mai 2005 relative à l'élection des députés de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie.

⁸⁰ Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, arrêt du 28 février 2012 n° 4-P, § 4.2.

Ladite interprétation, qui concernait les assemblées régionales, a été de facto considérée comme valide pour l'Assemblée fédérale. Ainsi, l'exclusion le 13 mars 2013 du député Dmitriy Gudkov du parti « Russie juste » faisant partie d'une fraction à la Douma d'État, n'a pas entraîné son exclusion de celle-ci en raison de l'absence d'incidence de cet événement sur son mandat⁸¹. Aucune responsabilité juridique ne s'en suivit malgré la volonté politique clairement exprimée par la fraction de l'écartier du travail parlementaire « *pour l'activité portant préjudice au parti* »⁸².

En effet, il n'est guère possible pour un député de disposer d'un véritable mandat libre et représentatif et de n'être lié dans ses décisions que par la Constitution et sa conscience si l'une des principales modalités d'exercice de l'activité parlementaire – la création des groupes parlementaires et l'action collective dans ceux-ci – est si strictement encadrée. À l'exception des cas des députés élus au scrutin majoritaire aux assemblées régionales et municipales, la marge de manœuvre des députés en la matière est très réduite. Le député élu au scrutin proportionnel se trouve lié par l'obligation de constituer une fraction et d'y demeurer membre pendant toute la durée de la législature sous risque d'être révoqué ; tout député ayant adhéré à une fraction ne peut pas la quitter pour la même raison. Certaines contre-limites à l'emprise juridiquement organisée des partis politiques sur l'appartenance aux groupes parlementaires sont néanmoins présents, à savoir l'impossibilité pour les fractions et les partis politiques de révoquer arbitrairement les mandats de leurs élus. Or, bien que l'abandon du parti politique ne soit pas passible de sanctions,

l'adhésion à un autre parti déclenche la procédure de révocation.

Les restrictions analysées ont eu pour effet la réduction progressive du nombre des groupes parlementaires. Il est passé de dix en 1993 à quatre en 2016, en améliorant la prévisibilité et la maniabilité du travail parlementaire.

La limitation considérable de l'indépendance des députés en ce qui concerne la constitution des groupes parlementaires au profit des partis politiques va de pair avec la limitation de leur irresponsabilité dans l'exercice de leurs fonctions.

II. – Une irresponsabilité juridique limitée dans l'activité parlementaire

L'absence d'incidence de l'exclusion injonctive de la fraction ou du parti politique sur la durée du mandat découle du principe à valeur constitutionnelle de mandat libre. Il implique l'irresponsabilité du député devant son parti politique dans son activité parlementaire (A). Ainsi, seules les règles relatives à l'appartenance aux groupes parlementaires déjà évoquées pouvaient, jusqu'en 2016⁸³, entraîner une révocation du mandat. Cette irresponsabilité est actuellement limitée. Elle est relativisée par un pouvoir exceptionnel appartenant au groupe parlementaire d'engager la responsabilité juridique d'un député du fait du non-respect de ses obligations relatives au « *maintien du lien avec les électeurs* » (B).

A – L'irresponsabilité juridique de principe du fait de l'activité parlementaire

Outre l'existence de la procédure de révocation des députés aux niveaux régional et municipal, se déroulant par le

⁸¹ « Les Gudkov exclus de la „Russie juste" », TASS, 13 mars 2013, en ligne : <http://tass.ru/glavnie-novosti/580364/amp>.

⁸² *Ibid.*

⁸³ Loi fédérale n° 140-FZ du 3 mai 2016 relative à la modification de l'article 4 de la loi fédérale relative au statut de membre de Conseil de Fédération et de député de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie.

biais des référendums révocatoires⁸⁴ sur proposition des électeurs, les députés étaient, jusqu'en 2016, juridiquement irresponsables de leurs actions dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions. Cette irresponsabilité découle du fait que la Cour constitutionnelle russe lie le principe de mandat impératif avec la soumission du député à la volonté du parti politique (1). Toute loi introduisant une sanction de révocation du mandat du fait du non-respect de la discipline partisane et des consignes de vote serait donc réputée inconstitutionnelle (2).

1 – La définition jurisprudentielle du mandat impératif partisan

Le principe à valeur constitutionnelle de mandat libre en Russie a été dégagé dans l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 12 avril 2002 n° 9-P. En revanche, ayant défini le mandat libre, le juge constitutionnel ne s'était pas alors chargé d'éclairer la notion antonyme, qui est celle du mandat impératif. Il y est revenu dans l'arrêt précité du 28 février 2012 n° 4-P, en précisant la relation donnant lieu au mandat impératif.

Ayant réaffirmé la valeur constitutionnelle du mandat libre impliquant « la possibilité d'exercer ses fonctions sans entrave, l'impossibilité

⁸⁴ M. V. VARLEN, *Le statut du parlementaire. Problèmes théoriques*, op. cit., p. 52. Il mérite d'être noté que la Cour constitutionnelle russe, étant amenée à plusieurs reprises à contrôler la constitutionnalité de ladite procédure, opère la conciliation entre la procédure de révocation, expression du principe de la souveraineté populaire, et l'indépendance de l' élu découlant du principe de mandat libre. Alors même qu'elle s'est limitée à un simple vœu d'encadrement plus poussé de cette procédure dans son arrêt du 24 décembre 1996 n° 21-P, elle a censuré, par son arrêt du 7 juin 2000 n° 10-P, les dispositions relatives à la révocation du chef de l'exécutif régional comme imprécises et, partant, pouvant donner lieu à des applications arbitraires. Ainsi, comme il a été déjà soutenu dans les remarques introductives, la reconnaissance de mandat libre n'entraîne pas, pour la Cour, l'inconstitutionnalité de la procédure de révocation aux niveaux régional et municipal, à moins qu'une éventuelle loi fédérale en la matière ne disposerait autrement.

d'immixtion arbitraire dans son activité, la liberté de toute contrainte collective – partisane, corporatiste, régionale, locale, etc. » et rappelé le fait que « le député dispose de l'indépendance afin de mettre en œuvre la volonté politique de ses électeurs », la Cour y a juxtaposé un élément majeur de la définition du mandat impératif dans un paragraphe sur les relations des élus avec les partis politiques. Leur rôle dans une société démocratique ne saurait comprendre « la soumission du député au parti politique qui l'a fait élire sur sa liste des candidats et qui est en effet une association poursuivant ses intérêts (collectifs) propres, – une telle construction juridique (principe du mandat impératif) serait contraire à la définition constitutionnelle du Parlement de la Fédération de Russie »⁸⁵.

Ainsi, la définition du mandat impératif en Russie n'a pas pour point de départ l'élément classique de dépendance de l' élu de ses électeurs. Au contraire, « les relations entre le député et les citoyens dont il représente les intérêts sont importantes »⁸⁶. Or, ce n'est pas le cas de la dépendance de l' élu du parti politique et, partant, de la fraction respective. Le régime d'appartenance aux groupes parlementaires en vigueur répond, pour la Cour constitutionnelle, à l'impératif de « la réalisation de la volonté politique du peuple, exprimée par le biais du vote pour les listes électorales présentées par les partis politiques et, partant, pour une tendance partisane certaine »⁸⁷. Cependant, une influence effective des fractions sur l'exercice du mandat, reflétée dans l'acte d'exclusion de la fraction, aurait pour effet l'anéantissement de l'indépendance de l' élu et, partant, l'existence du mandat impératif. La Cour confine de la sorte la portée du principe

⁸⁵ Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, arrêt du 28 février 2012 n° 4-P, § 3.1.

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ *Ibid.*

du mandat libre à l'impossibilité d'enjoindre juridiquement le respect de la discipline partisane. Cependant, sa définition du mandat représentatif ne s'oppose pas aux limitations majeures de la liberté d'adhérer aux groupes parlementaires.

Cette interprétation passe sous silence la caractéristique principale du mandat impératif, qu'est la dépendance à l'égard de ses électeurs, pour se contenter de la référence à la dépendance de parti. Cela s'explique par un attachement particulier à la doctrine de la souveraineté populaire en droit russe. Elle est inhérente à la conception de la représentation soviétique depuis 1917 et à l'idéologie socialiste prédominante au cours de la majeure partie de xx^e siècle⁸⁸. La démocratie a été appréhendée comme un lien étroit entre les représentants et les représentés, impliquant la possibilité pour les électeurs d'influencer le travail parlementaire et de révoquer les députés, si nécessaire. Konstantin Iovitch Takhtarev, sociologue russe des premières décennies de xx^e siècle, observa déjà en 1917 que « la conscience du peuple ne reconnaît que la souveraineté populaire. Les électeurs des circonscriptions perçoivent leurs élus comme leurs propres représentants »⁸⁹. En URSS, les instructions des électeurs ont eu une signification symbolique particulière : elles ont été valorisées par l'idéologie officielle comme l'expression suprême de la volonté populaire et de l'administration directe du pays par le peuple⁹⁰.

Pourtant, si la doctrine de la souveraineté populaire est restée dans l'ordre constitutionnel russe, la rupture avec l'emprise des partis politiques a été décisive pour le droit constitutionnel post-soviétique. Le contrôle des élus par le Parti communiste de l'Union soviétique, neutralisant tout postulat de la souveraineté populaire, a été perçu comme un héritage à réfuter à tout prix⁹¹. Ainsi, ces deux facettes du contexte historique de l'existence du mandat impératif en Russie expliquent la conception apparemment controversée du mandat libre qu'avance la Cour constitutionnelle russe.

L'arrêt du 28 février 2012, définissant le mandat impératif comme la dépendance de l'élu de son parti politique a initialement eu un impact restrictif sur les tentatives d'atteintes éventuelles à l'indépendance des députés de la Douma d'État de la part des fractions qui ont ressurgi au cours de la VI^e législature.

2 – Le rejet initial du mandat impératif partisan

Si le député respecte les obligations relatives à l'appartenance aux groupes parlementaires, la fraction ne dispose pas de voies légales pour initier la révocation du mandat. Au niveau régional et municipal, l'initiative de référendum révocatoire appartient aux électeurs et non pas au parti politique. Ainsi, le manquement de la part d'un député à des engagements donnés lors de la campagne électorale, constaté par sa fraction ou par son parti, est sans

⁸⁸ N. S. VOLKOVA, T. Y. KHABRIEVA, *La jurisprudence de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie et le Parlement*, Moscou, Norma, 2005, p. 135-136.

⁸⁹ Cité par T. Y. KHABRIEVA (dir.), *Droit parlementaire*, op. cit., p. 142-143.

⁹⁰ Il n'en reste pas moins que la signification réelle de ses normes était en décalage avec les déclarations idéologiques : les « instructions des électeurs » ont été en fait rédigées par les secrétaires des comités urbains ou des comités de district du Parti communiste de l'Union soviétique (résultats de

déconcentration du Parti communiste) afin de solliciter le financement de la part des comités supérieurs sur le plan hiérarchique. La révocation, quant à elle, a été utilisée selon les besoins du Parti communiste. Voir G. A. TROFIKOVA, « Sur les limites de l'indépendance de l'élu », *Revue juridique russe*, n° 2, mars-avril 2016, p. 84.

⁹¹ M. S. SALAMATOVA, « La révocation des députés en Russie soviétique : la législation et la mise en œuvre pratique », *Genesis : recherches historiques*, n° 5, 2017, en ligne : http://e-notabene.ru/hr/article_19603.html.

incidence sur le statut juridique de l'élu, ce dernier continuant de jouir de son mandat. Il en est de même pour la discipline de vote : le suffrage exprimé en assemblée contrairement à l'instruction du parti n'entraîne pas la cessation anticipée du mandat.

Cela limite considérablement la marge de manœuvre des fractions quant à l'influence sur les décisions de leurs membres. Bien que, *de facto*, la fraction puisse écarter certains de ses membres du travail dans le groupe, cet éloignement ne peut pas aller jusqu'à la révocation du mandat.

Cependant, une telle liberté de l'élu par rapport à son parti a suscité des controverses au sein de la Douma d'État. La question du passage au mandat impératif se posa en 1994, au cours de la 1^{ère} législature, en réaction aux changements d'allégeance des députés du Parti libéral-démocrate de la Russie (LDPR)⁹². L'initiative de faire du mandat de député la propriété de la fraction n'obtint pas le soutien de la majorité de l'époque. Cependant, l'idée a ressurgi au cours de la IV^e législature dans le contexte de la « fronde »⁹³ à l'insu des partis d'opposition parlementaire en soutien du mouvement « *Pour des élections honnêtes !* »⁹⁴ ,

⁹² J. LOWENHARDT, *Party Politics in Post-Communist Russia*, London, Routledge, 2013, p. 194-195.

⁹³ Depuis la V^e législature de la Douma d'État, s'est instauré une « *démocratie dirigée* » qui se manifeste en un vote généralement solidaire de toutes les fractions présentes au Parlement sur les projets de loi fortement appuyés par l'exécutif. Normalement, ils jouent le rôle de « *partenaires du pouvoir* », à l'exception de quelques événements exceptionnels dont les élections législatives de 2011. L. BRENEZ, A. MERLIN, « Le système partisan en Russie, la dissymétrie à l'œuvre : idéologies, organisations, stratégies d'acteurs », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 42, n° 1, 2011, p. 5-16 ; P. PANOVA, C. ROSS, « Patterns of Electoral Contestation in Russian Regional Assemblies. Between Competitive and Hegemonic Authoritarianism », *Democratizatsiya : The Journal of Post-Soviet Democratization*, vol. 21, n° 3, 2013, p. 369-400.

⁹⁴ V. LASNIER, « Russia's Opposition Movement Five Years After Bolotnaia. The Electoral Trap? », *Problems of Post-Communism*, vol. 65, n° 5, 2018, p. 359-371.

contestant la légitimité de la chambre basse nouvellement élue.

En effet, la réaffirmation du mandat libre par la Cour constitutionnelle est intervenue trois mois après les élections législatives du 4 décembre 2011. Suite à la proclamation des résultats, de nombreuses allégations de fraude électorale massive favorisant le parti au pouvoir « Russie Unie »⁹⁵ ont été faites, déclenchant une série de manifestations en contestation des élections « *truquées* »⁹⁶. Alors que les partis politiques d'opposition « *loyale* » représentés à la Douma d'État ne participaient guère au mouvement contestataire⁹⁷, certains de leurs membres ont soutenu l'opposition « *hors système* »⁹⁸. La « fronde » a été représentée par les membres du parti « Russie juste » (SR), Gennadiy et Dmitry Gudkov (père et fils) et Ilya Ponomarev. Restant membres de leur fraction, ces députés ont refusé de manière systématique de suivre la discipline de vote du parti⁹⁹ et de se contenter du rôle de « *compagnons de route* »¹⁰⁰. Un tel comportement allait à l'encontre de certains engagements du

⁹⁵ C. DELOY, « Le parti au pouvoir, Russie unie, remporte les élections législatives mais enregistre un net recul », *Observatoire des Élections en Europe*, Fondation Robert Schuman, 2011, en ligne : <https://www.robert-schuman.eu/fr/oeo/1254-le-parti-au-pouvoir-russie-unie-remporte-les-elections-legislatives-mais-enregistre-un-net-recul>.

⁹⁶ V. GEL'MAN, « Cracks in the Wall. Challenges to Electoral Authoritarianism in Russia », *Problems of Post-Communism*, vol. 60, n° 2, 2013, p. 3-10.

⁹⁷ R. SAKWA, « Whatever Happened to the Russian Opposition? », *Research paper*, Chatham House, May 2014, p. 9.

⁹⁸ Terme désignant l'opposition extra-parlementaire en Russie. Voir J.-M. CHAUVIER, « „Révolution en blanche”, drapeaux rouges et forces de l'ombre », *Le Monde diplomatique*, 22 décembre 2011, en ligne : <https://www.monde-diplomatique.fr/carnet/2011-12-22-Revolution-blanche-drapeaux-rouges> ; C. ROSS, « State Against Civil Society : Contentious Politics and the Non-Systemic Opposition in Russia », *Europe-Asia Studies*, vol. 67, n° 2, 2015, p. 171-176.

⁹⁹ I. ZEMLER, « La discipline de vote contre la Cour constitutionnelle », *Slon*, 21 avril 2014, en ligne : https://republic.ru/russia/partiynaya_distiplina_protiv_konstitutsionnogo_suda-1087957.html.

¹⁰⁰ V. GELMAN, « Political Opposition in Russia: A Troubled Transformation », *Europe-Asia Studies*, vol. 67, n° 2, March 2015, p. 177-191.

président du parti, Sergueï Mironov, pris devant le parti au pouvoir. Il en a été notamment du vote sur le rattachement de la Crimée à la Fédération de Russie le 20 mars 2014, Ilya Ponomarev étant le seul député ayant voté contre et trois membres de la « Russie juste » s'étant abstenus¹⁰¹. Ce manque de solidarité, largement médiatisé en Russie, a été évidemment dénoncé par les fractions de la chambre basse. Les députés concernés ont été par la suite écartés du travail de la fraction.

Ces manquements à la discipline de vote ont poussé les partis, et notamment la « Russie juste », à réclamer une possibilité de contrôle plus étendu sur les députés membres des fractions. Les membres dirigeants de la fraction « Russie juste » ont introduit, un mois après le vote sur le rattachement de la Crimée, un projet de loi¹⁰² visant à instaurer un tel contrôle.

Par une formulation assez vague, ce projet de loi prévoyait la révocation du mandat « *en cas de non-observation systématique par le député de la Douma d'État de ses obligations prévues par la présente loi fédérale* », ainsi que l'ajout dans les devoirs de l'élu – déjà prévus par la loi fédérale – de l'obligation « *d'observer le règlement intérieur de la fraction dont il est membre* »¹⁰³. Ainsi, la désobéissance à la discipline de vote aurait pu entraîner la révocation du mandat « *à l'initiative de la fraction dont [l'élu] est membre* »¹⁰⁴. Cela aurait placé le

député en situation de soumission absolue à sa fraction.

La notice explicative annexée au projet de loi remet explicitement en question le mandat libre comme « *incompatible avec les attentes de la société contemporaine* » et ayant « *un effet néfaste sur la qualité du pouvoir représentatif en Fédération de Russie* »¹⁰⁵. Il y est donc suggéré de passer au mandat impératif « *afin de résoudre ce problème* »¹⁰⁶.

La tentative d'instauration du mandat impératif partisan a été rejetée par la majorité de la Douma d'État en première lecture, suite aux avis négatifs du Gouvernement et du Comité de la Douma d'État chargé d'examiner le projet. Les avis soulignaient son incompatibilité avec le principe de mandat libre à valeur constitutionnelle, réaffirmé et explicité par la Cour constitutionnelle le 28 février 2012¹⁰⁷.

La responsabilité juridique de l'élu devant son parti politique ne pouvant pas être engagée du fait de l'incompatibilité entre les consignes du parti et la volonté du peuple, la jurisprudence constitutionnelle passe sous silence la question de la possibilité pour la fraction d'initier la révocation du mandat de député pour un éventuel non-respect de ses obligations concernant le peuple qu'il représente. C'est cette voie qui a été entamée par la Douma d'État en 2016, en limitant considérablement l'irresponsabilité de principe des élus.

¹⁰¹ « La Douma d'État a ratifié le rattachement de la Crimée à la Russie », *BBC Russia*, 20 mars 2014, en ligne : http://www.bbc.com/russian/russia/2014/03/140320_ukraine_crimea_duma_ratification.

¹⁰² En Fédération de Russie, la distinction entre les projets de loi et propositions de loi, vu le nombre important d'institutions disposant de l'initiative législative, n'existe pas ; toute initiative législative aboutit à un « projet de loi », quelle que soit son origine.

¹⁰³ Projet de la loi fédérale n° 503834-6 déposé le 21 avril 2014.

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ Notice explicative annexée au projet de la loi fédérale n° 503834-6 déposé le 21 avril 2014.

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ Comité de la Douma d'État de législation constitutionnelle, *Conclusions sur le projet de la loi fédérale n° 503834-6*, 30 septembre 2014, en ligne : <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=503834-6>.

B – Une responsabilité juridique exceptionnelle engagée par les groupes parlementaires

Malgré le rejet du projet de loi tendant à l'encadrement juridique de la discipline de vote, l'idée d'instauration du contrôle partisan sur les députés a perduré. Elle a ressurgi deux ans plus tard, en 2016. La loi fédérale n° 3-FZ du 8 mai 1994 relative au statut de membre du Conseil de Fédération et de député de la Douma d'État de l'Assemblée Fédérale de la Fédération de Russie¹⁰⁸ a été révisée pour permettre un nouveau fondement de révocation du mandat. Celle-ci intervient dorénavant pour le non-respect d'obligations telles que le maintien du lien avec les électeurs ou la présence aux séances de la Douma d'État. La nouvelle procédure de révocation du mandat est marquée par la participation active de la fraction dans son déclenchement (1) et par le passage implicite au mandat impératif partisan en raison de l'un de ses fondements (2).

1 – Une nouvelle procédure de cessation anticipée de mandat administrée par le parti

Le projet de loi de la « Russie juste » a été modifié pour obtenir l'avis favorable de l'exécutif et du Comité. Comme en 2014, il a traduit une volonté de discipliner les « frondeurs » intra-partisans. Selon le nouveau paragraphe 3.1 de l'article 4 relatif à la révocation du mandat de député de la Douma d'État¹⁰⁹, cette procédure ne peut être déclenchée qu'à l'initiative de la fraction dont le député est membre. Comme dans le projet de loi avorté, la sanction prévue est assez sévère. Pourtant, les dispositions dont la

violation entraîne la révocation du mandat sont cette fois-ci mieux cernées. Il s'agit, en premier lieu, de l'article 8 de la loi fédérale précitée obligeant le député de maintenir les liens avec les électeurs, soit sur le territoire déterminé par la fraction dont il est membre, soit sur le territoire correspondant au groupe régional des candidats de la liste électorale fédérale. Ce « *maintien du lien avec les électeurs* » consiste en l'examen des demandes des électeurs et en l'organisation de réceptions (au moins une fois tous les deux mois) et rencontres (au moins une fois tous les six mois) avec les citoyens habitant sur le territoire assigné¹¹⁰. La loi fédérale, reproduite de manière quasi identique par le règlement de la chambre basse¹¹¹, est assez précise en la matière, ce qui exclurait d'éventuelles interprétations arbitraires. Jusqu'en juin 2016, ces obligations ont été répertoriées dans la loi fédérale sans être assorties d'une sanction pour leur inobservation. Ainsi, cet élément résiduel de la doctrine de la souveraineté populaire n'instaurait pas de lien de responsabilité juridique effective et continue de l'élu devant les électeurs. En outre, le « *maintien du lien avec les électeurs* » n'est qu'une obligation de moyens, dans la mesure où, après l'avoir dûment remplie, le député n'est pas lié par les demandes des citoyens dans ses choix de vote.

Un autre devoir du député, également non assortie d'une sanction à l'époque, est fixée à l'article 12 de la loi fédérale précitée. Il instaure l'obligation pour le député d'assister aux séances de la Douma d'État, ainsi qu'aux séances des commissions et comités dont il fait partie.

¹⁰⁸ Modifiée par la loi fédérale n° 140-FZ du 3 mai 2016 relative à la modification de l'article 4 de la loi fédérale relative au statut de membre du Conseil de la Fédération et de député de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie.

¹⁰⁹ Loi fédérale n° 3-FZ du 8 mai 1994 relative au statut de membre du Conseil de la Fédération et de député de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie.

¹¹⁰ Article 8 § 2 de la loi fédérale n° 3-FZ du 8 mai 1994 relative au statut de membre du Conseil de la Fédération et de député de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie.

¹¹¹ Articles 75-77 de la résolution de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie du 22 janvier 1998, n° 2134-II GD, relative au règlement de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie.

Depuis juin 2016, en présence de violation de l'une de ces dispositions pendant au moins trente jours, la fraction est habilitée à proposer à la Douma d'État d'adopter la résolution sur la révocation du mandat de son membre. Le délai de trente jours concerne normalement la violation des dispositions de l'article 12 relatif à la présence aux séances ; d'éventuels mois sans rencontres avec les électeurs ou sans examen de leurs demandes peuvent avoir lieu.

L'initiative de la fraction doit être ensuite examinée par la Commission de l'éthique parlementaire¹¹² qui se prononce par un avis conforme sur le bien-fondé des motifs de cessation anticipée du mandat. Le vote du projet de résolution doit intervenir dans un délai de trente jours après l'adoption de l'avis favorable de ladite Commission. Comme c'est le cas pour la révocation du mandat en raison du retrait volontaire de la fraction ou de l'adhésion à un autre parti politique, la fraction dispose du droit de contester le rejet de son projet de résolution devant la Cour suprême.

La nouvelle procédure de révocation du mandat en raison de manquements aux obligations de député paraît plus difficile à mettre en œuvre que celle initialement proposée. Elle est cantonnée à la violation de deux articles et implique

le recours à la Commission de l'éthique parlementaire. Il n'en reste pas moins qu'elle instaure une responsabilité juridique des députés du fait de leur activité parlementaire. De plus, cette fois-ci, son déclenchement relève du pouvoir discrétionnaire et non plus lié de la fraction, comme c'est le cas pour les changements d'allégeance. Il revient donc en premier lieu à la fraction de décider de la déchéance de son membre, compétence renforcée par son droit de recours devant la Cour suprême contre le refus de la Douma d'État. Or, son choix peut éventuellement être guidé par le motif d'exclure un « frondeur » plutôt que d'assurer une représentation adéquate des électeurs.

Malgré la complexité apparente de la nouvelle procédure, elle peut être accomplie en cinq jours en présence de la majorité favorable à l'exclusion d'un député. Tel fut le cas de l'unique procédure réussie de déchéance de mandat. Elle concerna le député Ilya Ponomarev et intervint du 6 au 10 juin 2016, la Cour suprême de la Fédération de Russie rejetant la contestation formée par ce dernier¹¹³.

L'unique cas d'utilisation de la nouvelle procédure de révocation du mandat, administrée par le parti, a été déclenché pour le manquement à l'obligation de présence aux séances. Mais c'est l'engagement de la responsabilité pour un manquement à l'obligation de maintien du lien avec les électeurs qui confirme la pertinence du concept de mandat impératif pour qualifier le mandat parlementaire en Russie.

¹¹² Jusqu'en 2016, la loi fédérale ne faisait aucune référence à cet organe. La commission d'éthique parlementaire peut être constituée « *si nécessaire* », depuis 2011, conformément à l'article 31 de la résolution de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie du 22 janvier 1998, n° 2134-II GD, relative au règlement de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie. Des dispositions concernant cette commission et l'étendue de ses attributions sont précisées par la résolution de la Douma d'État du 13 janvier 2012, n° 14-6 GD. « L'éthique parlementaire » est définie comme la prévention et la répression des cas de discours de haine, des atteintes à l'honneur et à la réputation des députés de la Douma d'État, de l'usage de fausses informations et d'appels aux agissements illicites. En septembre 2018, elle a été fusionnée avec la Commission de contrôle des revenus des députés.

¹¹³ « La Cour suprême de la Fédération de Russie a confirmé la légalité de la cessation anticipée de mandat de Ilya Ponomarev », TASS, 9 mars 2017, en ligne : <http://tass.ru/politika/4081509>.

2 – Un nouveau fondement,
marque de l'existence implicite du mandat
impératif partisan

La modification intervenue en 2005¹¹⁴ de la loi fédérale n° 3-FZ du 8 mai 1994 relative au statut de membre du Conseil de la Fédération et de député de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie, a introduit l'obligation pour les députés de communiquer avec les électeurs. Ces derniers doivent obligatoirement être issus de leur circonscription ou, pour les députés élus au scrutin proportionnel, de la région où ceux-ci se présentaient sur une liste. Chaque député doit en effet rencontrer « ses » électeurs, recevoir et réagir à leurs demandes, les informer de son activité parlementaire. Les créanciers de cette obligation sont les « électeurs », c'est-à-dire les citoyens titulaires du droit de vote. Le devoir de rendre des comptes existe uniquement vis-à-vis des électeurs et non pas vis-à-vis des citoyens ou des habitants du territoire concerné. Il existe en outre uniquement vis-à-vis des électeurs de circonscription ou région de laquelle le député est issu. Certes, pour des raisons pratiques, une telle délimitation des obligations de l'élu paraît adéquate. Elle est destinée à empêcher le risque d'éloignement des élus des citoyens, les seuls détenteurs de la souveraineté populaire. Comme le rappelle la Cour constitutionnelle dans son arrêt du 28 février 2012, « les relations entre le député et les citoyens, dont il représente les intérêts, sont importantes ; elles se construisent par l'intermédiaire des partis politiques »¹¹⁵. Cependant, une telle délimitation des créanciers de l'obligation de rendre des comptes, aussi souple soit-elle, va difficilement de pair avec l'idée

centrale du principe de mandat représentatif. Une telle incohérence ne semble pas être problématique pour la Cour de Saint-Pétersbourg qui cherche une conciliation de la liberté de l'élu avec « les devoirs vis-à-vis des électeurs et des partis »¹¹⁶, but tout aussi légitime pour le juge constitutionnel.

En tout état de cause, jusqu'en 2016, aucune sanction n'était prévue pour le non-respect de ces règles. Le député n'était pas juridiquement tenu de rendre des comptes à ses électeurs, ni de respecter ses engagements donnés lors de la campagne électorale. L'article 8 qui contient ces « obligations » était alors une simple recommandation faite aux députés concernant l'organisation de leur communication avec les électeurs. Cette omission permettait à certains auteurs de répondre par la négative à la question de savoir si le mandat impératif existait en Russie. Le caractère libre du mandat était sécurisé par le fait que le député n'était pas obligé de rendre des comptes à ceux qui l'avaient élu¹¹⁷.

Nonobstant, l'introduction de la sanction de révocation du mandat semble relativiser lesdites conclusions. Depuis 2016, la responsabilité des députés peut être engagée du fait de leur éloignement des électeurs. D'une part, cela n'implique pas l'obligation pour les députés de rendre des comptes à leurs électeurs, l'article 8 ne prévoyant qu'une obligation de moyens et non de résultat pour les élus. L'étude des demandes des électeurs et les rencontres personnelles ne doivent pas forcément aboutir à la satisfaction des réclamations des citoyens. Cela ne correspond donc pas à la notion classique de mandat impératif. D'autre part, sous contrôle

¹¹⁴ Loi fédérale n° 93-FZ du 21 juillet 2005 relative à la modification des actes législatifs fédéraux relatifs aux élections et référendums et d'autres actes législatifs fédéraux.

¹¹⁵ Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, arrêt du 28 février 2012, n° 4-P, § 3.1.

¹¹⁶ Ibid., § 3.2, *in fine*.

¹¹⁷ M. V. VARLEN, *Le statut du parlementaire. Problèmes théoriques*, op. cit., p. 61 ; V. V.

GREBEN'YUK, « Le mandat de député de la Douma d'État dans le système de représentation populaire de la Russie contemporaine : questions théoriques et pratiques », op. cit., p. 55-60.

permanent du parti politique, l'éloignement des électeurs peut entraîner la révocation du mandat. Cette sanction peut uniquement être prononcée à l'initiative de la fraction.

Il revient donc au parti politique, intermédiaire institutionnalisé entre les électeurs et les élus, d'apprécier si le député a effectivement respecté ses obligations de communication avec les citoyens, et s'il mérite une déchéance ou s'il est digne d'une « seconde chance ». Le parti politique dispose de la sorte d'une marge de manœuvre quant à l'engagement de la responsabilité de ses députés. Cela éloigne le système russe du mandat impératif classique dans la mesure où les vœux des électeurs ne servent que de prétexte pour l'engagement de la responsabilité. En d'autres termes, la révocation du mandat ne se fait qu'à titre correcteur, dépendant de la volonté du parti politique. En revanche, l'ajout de cette procédure limite davantage la liberté de l'élu et porte atteinte au mandat représentatif. Ainsi, il est peu probable qu'un parti vienne sanctionner un député qui vote conformément aux consignes de vote donnés, mais manque à ses obligations prescrites par la loi fédérale¹¹⁸. La Cour constitutionnelle n'a pas été encore amenée à contrôler ce nouveau fondement de déchéance.

L'on constate donc que si, au départ, le régime d'appartenance des élus aux groupes parlementaires n'impliquait pas de responsabilité juridique devant la fraction, dans un contexte de « fronde » intra-partisane, cette indépendance a été

substantiellement limitée. Certes, l'élargissement des fondements de révocation du mandat aurait pour effet une meilleure discipline de vote. Le problème réside dans le fait qu'il est allé jusqu'à l'existence d'un mandat impératif partisan, ce qui va à l'encontre de la position constante de la Cour constitutionnelle russe.

CONCLUSION

Le régime d'appartenance aux groupes parlementaires en Russie témoigne d'une ambiguïté relative au caractère libre du mandat de député. En principe, la jurisprudence constitutionnelle insiste sur le mandat représentatif et, inversement, sur la nullité du mandat impératif. Or, la conciliation nécessaire avec la doctrine de la souveraineté populaire, ainsi que les objectifs de prévisibilité et de stabilité du travail parlementaire, ont apposé des limites considérables sur les éventuels changements d'allégeance des députés. Le parti politique, à travers sa fraction dans une assemblée, est placé au cœur du dispositif de discipline des élus.

Il en ressort donc que le parlementarisme russe ne peut être considéré comme fondé sur le principe de mandat impératif par excellence. Dans l'exercice de leur droit de vote en assemblée, « *les députés ne sont liés dans leurs décisions que par la Constitution et par leur conscience* »¹¹⁹. Aucune responsabilité juridiquement organisée pour le non-respect des consignes de vote ne peut de la sorte être engagée. Les députés ne peuvent non plus être tenus responsables pour les actes accomplis en dehors de l'exercice de leur mandat, comme c'est le cas du retrait des partis politiques dont ils sont membres de fraction.

¹¹⁸ « Impossible d'y siéger jusqu'à la fin », *Kommersant*, 5 juillet 2017, en ligne : <https://www.kommersant.ru/doc/3343994> ; « À la Douma d'État, on vote encore l'un à la place de l'autre », *Vedomosti*, 5 juillet 2017, en ligne : <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2017/07/05/710838-gosdume-golosuyut> ; « Les députés de la Douma ont violé l'interdiction de voter avec les cartes des autres », *RBC*, 5 juillet 2017, en ligne : <https://www.rbc.ru/politics/05/07/2017/595cfd7d9a79476c0e8ce1f4?from=main>.

¹¹⁹ Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, arrêt du 12 avril 2002 n° 9-P, § 2.1.

En même temps, le système décrit se rapproche de plus en plus, notamment à partir de juin 2016, du système de mandat impératif partisan. L'indépendance de l'élu est restreinte, d'une part, par la difficulté, voire par l'impossibilité (pour les députés de la Douma d'État) de constituer librement, et non pas dans le cadre de la compétence liée, des groupes parlementaires et, d'autre part, par la sanction de révocation du mandat en cas de retrait volontaire de la fraction. Dans la Douma d'État, les groupes parlementaires – les fractions – sont obligatoirement constitués d'office en continuité parfaite avec les partis politiques. Le libre choix de l'élu n'est pas admis en la matière. En outre, le changement d'allégeance partisane – résultant par exemple de la conviction du député que le parti politique par lequel sa candidature a été présentée ne reflète plus la volonté du peuple – est aussi passible de la sanction de révocation du mandat. Ces règles empêchent le député à agir selon la lettre de la Constitution et sa conscience seulement. Elles traduisent l'idée que le « *floor crossing* » est de nature à mettre en cause la confiance légitime des électeurs, lesquels ont fait leur choix en associant la candidature d'un élu au programme de son parti politique. Cela répond à la conception de l'élection comme délégation du pouvoir du mandant au mandataire. Par conséquent, « *le changement de parti peut constituer une rupture grave de contrat* »¹²⁰. Or, la relation contractuelle est l'un des principes sous-tendant le mandat impératif.

Enfin, la responsabilité juridique du député devant sa fraction peut être engagée du fait du manquement aux obligations de communication périodique avec les électeurs et des absences aux

séances. Il revient à la fraction, de manière discrétionnaire, d'apprécier en premier lieu la gravité de ce manquement et, partant, d'initier la procédure de révocation du mandat. Les manquements à ces obligations peuvent aussi être vus comme rompant le « contrat social » entre les mandants et les mandataires.

Face à de telles limitations, peu compatibles avec l'essence même du mandat représentatif mais excluant toujours l'idée que les mandats des députés ne sont que la propriété des partis politiques, la qualification de « mandat semi-libre » s'avère adéquate. Malgré la restriction de la marge de manœuvre des élus, la qualification de « mandat semi-impératif » ne traduirait pas l'idée que le mandat libre reste toujours le point de départ pour le législateur, principe auquel des exceptions sont progressivement apportées. Toutefois, il existe un fort déséquilibre en faveur du mandat impératif, dans la mesure où le député peut être forcé à demeurer membre de sa fraction malgré sa volonté. De plus, en cas de non-respect des consignes de vote, le député va se retrouver placé sous surveillance accrue des organes dirigeants du parti en ce qui concerne ses rencontres avec les électeurs ou les absences aux séances. Ainsi, l'analyse des pratiques incompatibles avec l'essence même du mandat représentatif relève que la différence entre ce dernier et le mandat impératif n'est pas seulement celle de nature, ou de principe fondant le pouvoir décisionnel d'un député. Elle l'est aussi de degré, permettant, à travers les différents indicateurs, une meilleure appréhension critique des droits parlementaires existants.

La réglementation visant à préserver ce « contrat social » est également opportune pour affaiblir davantage les assemblées parlementaires. Répondant à la volonté politique d'améliorer la stabilité des partis politiques et d'empêcher l'éloignement des élus de leurs électeurs,

¹²⁰ Z. KEDZIA, A. HAUSER, « L'emprise des partis politiques sur le mandat parlementaire », Union interparlementaire, 2009, en ligne : <http://archive.ipu.org/conf-f/129/control-study.pdf>, p. 15.

cette réglementation rend le législateur prévisible et son travail parlementaire maniable au bon gré de l'exécutif. Il devient ainsi un vrai « *partenaire du pouvoir exécutif* » et non pas son contrôleur.

Maria GUDZENKO¹²¹

*Doctorante contractuelle, ILF-GERJC,
UMR DICE 7318, Faculté de droit et de sciences
politiques, Aix-Marseille Université*

LA DÉCISION DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE DE LA FÉDÉRATION DE RUSSIE SUR LA QUESTION DE LA FRONTIÈRE ADMINISTRATIVE ENTRE LA TCHÉTCHÉNIE ET L'INGOUCHIE

Dans son arrêt du 6 décembre 2018, la Cour constitutionnelle russe a été appelée à résoudre un problème assez épineux, à savoir la constitutionnalité de l'accord sur la fixation de la frontière administrative finalement conclu (après 26 ans) entre les Républiques d'Ingouchie et de Tchétchénie¹²². À l'époque soviétique (à partir de 1934), la Tchétchénie et l'Ingouchie faisaient partie d'une seule République socialiste soviétique autonome

« Tchétchène-Ingouchie ». Malgré leur séparation, avec la naissance de deux Républiques distinctes d'Ingouchie et de Tchétchénie, qui a eu lieu en 1992¹²³, la frontière administrative n'a jamais été définie avant l'accord du 26 septembre 2018, rapidement ratifié par les parlements des deux Républiques. Cet accord a provoqué de nombreuses tensions et manifestations en Ingouchie, dont la population a estimé qu'il n'était pas avantageux pour la petite République du Caucase. Or, il ne s'agissait pas d'un simple échange de terres¹²⁴ mais d'un transfert en Tchétchénie d'endroits importants relevant de la tradition des Ingouches où sont notamment enterrés leurs ancêtres.

Derrière les motivations liées à la tradition (très ressenties dans le Caucase russe, qui est une poudrière de peuples toujours prêts au conflit), se dissimulaient des raisons politiques et économiques. Il y aurait des gisements de pétrole dans les territoires cédés à la Tchétchénie, mais

¹²¹ Toutes les traductions pour la présente contribution ont été assurées par l'auteure.

¹²² Il s'est agi notamment de la vérification de la constitutionnalité de la loi de la République d'Ingouchie « Sur l'approbation de l'accord sur l'établissement de la frontière entre la République d'Ingouchie et la République tchétchène » et de l'accord sur l'établissement de la frontière entre la République d'Ingouchie et la République tchétchène, à la demande du Chef de la République d'Ingouchie. Le requérant a demandé notamment la confirmation de la constitutionnalité des deux actes normatifs malgré le fait que la Cour constitutionnelle d'Ingouchie les ait déclarés contraires à la Constitution de la République. À son avis, la Haute juridiction ingouchie n'aurait pas dû se prononcer en raison de l'absence du nombre minimum requis de députés ayant déposé la requête. En effet, avant l'examen de la question, deux députés avaient retiré leur signature. En conséquence, le nombre minimum d'au moins un tiers des membres du parlement régional pouvant saisir la juridiction constitutionnelle n'était pas atteint.

¹²³ Au cours des deux guerres tchétchènes des années 1990, l'Ingouchie a décidé de rester en Russie tandis que la Tchétchénie a cherché l'indépendance. À la suite de ces conflits post-soviétiques, les dirigeants des deux Républiques ont signé des accords pour la définition des frontières prévoyant l'attribution des zones actuellement contestées à l'Ingouchie. La non-ratification de cet accord par les deux parties a permis l'instauration d'un climat de tension, précisément pour les revendications territoriales réciproques. Les dernières manifestations en Ingouchie font suite à un autre cas historique impliquant la République, à savoir la guerre entre l'Ingouchie et l'Ossétie du Nord pour le contrôle de certains territoires frontaliers. Le conflit, qui a eu lieu entre octobre et novembre 1992, a été déclenchée en raison des tendances nationalistes de l'un des rayons (districts) de l'Ossétie à majorité ingouchie. Dans ce cas également, l'Ingouchie a dû renoncer à la reconstitution de son territoire historique, en plus de voir la population locale soumise à un véritable nettoyage ethnique.

¹²⁴ L'accord prévoit la réattribution d'une zone montagneuse et inhabitée à la frontière tchétchène-ingouchie, avec le transfert d'une partie du district tchétchène de Nadterečnyj en Ingouchie et d'une zone correspondante du district de Malgobeksky en Tchétchénie (la Tchétchénie acquiert environ 26.000 hectares de terres en offrant seulement 1.000 à l'Ingouchie). Aucun village habité n'a apparemment été touché par l'accord. Voir: www.eng.kavkaz-uzel.eu/articles/44880.

comme les ressources naturelles sont une propriété fédérale, cela ne devrait pas être un avantage pour la Tchétchénie. Par-dessus tout, la population d'Ingouchie craint d'être à nouveau contrainte à la fusion (dans ce cas, il s'agirait plutôt d'«incorporation») avec la République tchétchène, dont le chef, Kadyrov, est un allié loyal du Kremlin.

En ce qui concerne les aspects juridiques, même si la Cour constitutionnelle a tenté de réduire l'intensité du litige, en affirmant qu'il s'agit d'un accord purement formel qui ne modifie pas la frontière existante, la question est en réalité plus complexe. La décision de la Cour semble plutôt superficielle du point de vue des arguments juridiques. Elle a été rendue en un temps record, sous la pression des manifestations qui rassemblaient quotidiennement entre 10.000 et 60.000 personnes, dans une République qui ne recense qu'un demi-million d'habitants.

Sur la constitutionnalité de l'accord (et de la loi régionale de ratification), la Cour constitutionnelle de l'Ingouchie s'y était déjà prononcée dans la décision du 30 octobre 2018 suite au recours déposé par un groupe de députés de l'Assemblée populaire de la République. Elle a estimé qu'il n'était pas conforme à la Constitution de la République en raison des modalités de son approbation : d'une part, parce qu'un référendum aurait été nécessaire pour la validation d'un tel accord et, d'autre part, du fait que le règlement du Parlement régional avait été méconnu¹²⁵.

¹²⁵ Selon cette Cour, la loi contestée, puisqu'elle modifiait la délimitation des territoires des formations municipales de la République d'Ingouchie, et donc le territoire de la République, sans tenir compte de l'opinion de la population, et aussi parce qu'elle avait été adoptée en violation des procédures d'adoption de lois républicaines, n'était pas conforme à la Constitution de la République. Les juges constitutionnels ont donc conclu que l'accord sur la frontière, n'ayant pas été approuvé par référendum, n'entraînerait pas de conséquences juridiques sur le territoire de la République.

L'accord querellé ne pouvait donc pas entraîner des conséquences juridiques sur le territoire de la République.

La Cour constitutionnelle fédérale russe a en effet rendu une décision plutôt salomonique. Bien que cela paraisse justifiable, compte tenu de la nécessité de mettre fin à une longue négociation et de résoudre l'impasse politique (la volonté de ne pas trancher le compromis ressort clairement des arguments de la Cour), il existe toutefois de nombreux aspects contradictoires du point de vue du raisonnement juridique.

La Cour insiste en particulier sur la différence entre «fixer» initialement la frontière entre les deux Républiques et la modifier par la suite. En cas de modification, la législation fédérale et régionale devrait être appliquée. Cela envisage l'implication du Conseil de la Fédération et de la population locale à travers un référendum (tant au niveau régional, pour le changement de frontière entre les deux sujets fédérés, qu'au niveau local, pour la modification des limites des formations municipales concernées). Toutefois, selon la Cour, il s'agissait en l'espèce de définir la frontière originaire. Les procédures suivies pour ratifier l'accord, c'est-à-dire par simple ratification parlementaire, avec l'adoption d'une loi, sont légitimes au regard de la Constitution fédérale. De plus, la question du changement d'appartenance des municipalités (d'ailleurs, semble-t-il, non concerné par l'accord, qui touchait seulement le transfert de terres agricoles) n'aurait pas été induite par l'accord. De ce fait, l'organisation d'un référendum n'était pas obligatoire. Selon la Cour, la configuration de l'autonomie locale est «dérivée» de celle de la fixation de la frontière, qui est le problème principal. C'est aussi une question d'importance constitutionnelle fédérale et non pas simplement régionale ou locale.

L'accent mis par la Cour fédérale sur la distinction entre les deux cas (tracé de la frontière pour la première fois et modification de celle-ci) semble avoir de faibles raisons juridiques et vise clairement à éviter de rompre un accord fragile et contesté par la population. Nonobstant, la frontière existait bel et bien depuis 26 ans et l'accord de 2018 l'a donc modifiée, cherchant en partie à remédier aux anciennes appropriations territoriales au détriment de la Tchétchénie. En outre, la procédure à suivre pour fixer la frontière n'était pas claire, car les délais indiqués par les dispositions fédérales étaient en grande partie expirés. Enfin, il semble au moins étrange que la procédure de modification de la frontière soit plus complexe que celle de la fixation initiale elle-même.

Parmi les déclarations qui suscitent la plus grande perplexité, il y a celles qui concernent la violation des règles de procédure interne de l'Assemblée régionale. En fait, réitérant des considérations exprimées auparavant à propos de la procédure législative fédérale, la Cour estime que des mesures législatives sont légitimement adoptées lorsque « *les dispositions procédurales fondamentales sont respectées, même en cas de violations „mineures”* » des règlements parlementaires (par exemple, la règle sur les trois lectures, sur le vote secret, etc.). Selon la Cour, l'important, tant pour la procédure législative fédérale que pour celle des sujets de la Fédération, est le fait que la volonté authentique du législateur soit respectée. Dans le cas de la loi d'Ingouchie, il s'agissait entre autres d'une loi formelle qui comprenait le contenu de l'accord conclu entre les deux sujets.

En ce qui concerne la non-conformité des actes de la République à la Constitution établie par la Cour constitutionnelle d'Ingouchie, la Cour constitutionnelle fédérale, tout en

admettant qu'elle n'est pas compétente pour juger ce conflit, finit par se prononcer. Elle conclut que la décision de la Cour constitutionnelle républicaine est inapplicable, tant pour les aspects du droit constitutionnel fédéral susmentionnés que pour l'irrecevabilité du recours des députés locaux, faute du nombre minimal requis.

Autre perplexité : la Cour constitutionnelle fédérale a estimé que la Cour constitutionnelle fédérée ne pouvait pas examiner une loi ratifiant un accord puisque, en vertu de la Constitution de l'Ingouchie, elle ne peut examiner les accords qu'avant leur entrée en vigueur. L'examen de la loi d'approbation ou de ratification finirait par évaluer un accord déjà entré en vigueur. Pourtant, la Cour constitutionnelle fédérale a fait pareil dans l'arrêt du 14 juillet 2015, lorsqu'elle a vérifié la constitutionnalité de la loi de ratification de la CEDH et donc, en réalité, la CEDH elle-même, après l'entrée en vigueur du traité d'adhésion.

Angela DI GREGORIO

*Professeur de droit public comparé,
Université de Milan*

L'ADMINISTRATION DU SYSTÈME JUDICIAIRE DANS LA RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA : QUELQUES CONSIDÉRATIONS QUANT AU RÔLE DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES MAGISTRATS

Une bonne organisation du système judiciaire, conjuguée à une formation professionnelle de qualité du corps des magistrats et à un cadre normatif adapté aux relations sociales existantes, constitue le pilon de la justice dans un État démocratique.

Dans la République de Moldova, la justice est en processus de réformation.

Depuis de nombreuses années, les réformes se succèdent en vue d'améliorer l'organisation administrative du système judiciaire et de parvenir ainsi à une protection efficace des droits et libertés garantis par le texte constitutionnel¹²⁶, dans le respect du principe de la séparation des pouvoirs¹²⁷.

Actuellement, en Moldavie, la justice est rendue par la Cour suprême de justice, les cours d'appel et les tribunaux de première instance¹²⁸. Le rôle de l'administration générale du système judiciaire et de la garantie du respect des rapports entre le pouvoir judiciaire et les autres pouvoirs de l'État (législatif et exécutif), conformément à la Constitution, est attribué au Conseil supérieur de la magistrature (CSM).¹²⁹

L'organisation et le fonctionnement des instances judiciaires susmentionnées sont réglementés par la loi relative à l'organisation judiciaire¹³⁰. Au titre II de ladite loi, intitulé « Le système judiciaire », il est prévu que l'auto-administration judiciaire est assurée par l'Assemblée

générale des magistrats¹³¹. Un nouvel organe de gestion a donc été introduit par le législateur, alors même que la Constitution octroie cette compétence au Conseil supérieur de la magistrature.

Le législateur a en effet considéré qu'une telle organisation, assurée par l'Assemblée générale des magistrats, contribuerait à la modernisation du système judiciaire. La création de ce nouvel organe a été présentée comme étant l'élément clé de la réforme, alors que celui-ci, contrairement au Conseil supérieur de la magistrature, n'a pas d'assise constitutionnelle. Disposant d'un statut incertain, l'Assemblée générale des magistrats se voit donc octroyer un rôle essentiel dans le processus d'auto-administration du système judiciaire, au même titre que le Conseil supérieur de magistrature, consacré en tant qu'autorité publique dans le texte constitutionnel¹³².

Conformément à la loi précitée, « l'Assemblée générale des magistrats est constituée par les juges de toutes les instances judiciaires de la République de Moldova [...] et se convoque annuellement en séance ordinaire dans la première partie du mois de février », mais « elle peut être convoquée, dans des cas exceptionnels, à l'initiative du Conseil supérieur de la magistrature ou de plus de cinquante juges [...] ». Celle-ci adopte des décisions « par un vote à la majorité simple des magistrats présents » qui vont être exécutées par « les organes de l'auto-administration judiciaire et par les juges [...] »¹³³.

¹²⁶ « La République de Moldova est un État de droit, démocratique, où la dignité de l'homme, ses droits et libertés, le développement libre de la personnalité humaine, la justice et le pluralisme politique représentent les valeurs suprêmes et sont garantis » (art.1 alin. 3 de la Constitution), disponible en ligne : www.justice.md.

¹²⁷ En vertu de l'article 6 de la Constitution : « Dans la République de Moldova, les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire sont séparés et collaborent dans l'exercice de leurs prérogatives conformément aux dispositions de la Constitution ».

¹²⁸ Article 115 de la Constitution.

¹²⁹ « Le Conseil supérieur de la magistrature est constitué de juges et de professeurs titulaires élus pour une durée de quatre ans. Le Président de la Cour suprême de justice, le ministre de la Justice et le Procureur général sont également membres du Conseil supérieur de la magistrature » (article 122 de la Constitution) ; « Le Conseil supérieur de la magistrature assure la nomination, le transfert, le détachement, la promotion en fonction et l'application des mesures disciplinaires aux juges » (article 123 de la Constitution).

¹³⁰ Loi n° 514 du 6 juillet 1995 relative à l'organisation judiciaire, publiée au *Moniteur officiel* n° 58 du 19 octobre 1995, disponible en ligne : www.justice.md.

¹³¹ La loi n° 514 du 6 juillet 1995 a été complétée par les articles 23¹, 23² et 23³ et l'article 24 a été entièrement réécrit par la loi n° 153 du 5 juillet 2012, *Moniteur officiel*, n° 185, du 31 août 2012.

¹³² « Les organes de l'auto-administration judiciaire sont l'Assemblée générale des magistrats et le Conseil supérieur de la magistrature », article 23¹, alin. 4 de la loi n° 514 du 6 juillet 1995.

¹³³ Article 23², alin. 2, 3 et 9 de la Loi Nr. 514 du 06.07.1995, www.justice.md

On comprend l'initiative du Parlement de démocratiser et de rendre plus transparente la justice de notre pays. Mais pour cela, il n'était pas nécessaire d'instituer de nouveaux organes avec des attributions d'auto-administration.

Selon sa nature juridique, l'Assemblée générale des magistrats est l'organe de gestion des associations du corps des magistrats, en tant qu'association sociale à caractère professionnel, qui doit protéger les droits légitimes de ses membres, intervenir avec des initiatives et des propositions d'amélioration de l'activité du système judiciaire, ou pour éliminer de l'ordre juridique les lacunes législatives que les magistrats constatent dans le processus d'application des actes normatifs.

Un autre élément destiné à démocratiser le système et à le rendre plus transparent, qui était déjà consacré dans la loi, est le droit pour l'Assemblée générale des magistrats d'élire les membres du Conseil supérieur de la magistrature parmi les juges en exercice et celui de mettre fin à leur mandat. Il s'agit de compétences assez étendues, voire trop étendues, auxquelles le Parlement en a rajouté d'autres, pour un organe dont le statut peut être modifié au gré des objectifs politiques poursuivis¹³⁴.

¹³⁴ Article 23³ « La compétence de l'Assemblée générale des magistrats » :
 « (1) L'Assemblée générale des magistrats :
 a) écoute le rapport annuel d'activité du Conseil supérieur de la magistrature ;
 b) approuve le Code d'éthique des juges et les modifications opérées dans le texte de celui-ci ;
 c) approuve le règlement de fonctionnement de l'Assemblée générale des magistrats ;
 d) élit, parmi les juges, les membres permanents et deux membres suppléants au Conseil supérieur de la magistrature, dans le collège pour la sélection des juges et la gestion de leur carrière et dans le collège d'évaluation des juges et annule le mandat de ceux-ci ;
 e) examine et décide sur d'autres questions concernant l'activité des instances judiciaires » (loi n° 514 du 6 juillet 1995, www.justice.md).

De plus, le terme même d'« auto-administration » n'est pas spécifique au système judiciaire. Le Parlement a certes tenté de le définir. À l'article 23¹, alin. 2 de la loi n° 514 du 6 juillet 1995, il est ainsi disposé que : « *L'autoadministration judiciaire est le droit et la capacité réelle des instances judiciaires et des juges de solutionner les problèmes de fonctionnement du système judiciaire d'une manière autonome et responsable* ». Sans aller jusqu'à s'interroger sur le sens que le législateur a voulu donner à la « manière responsable » de solutionner les problèmes, sur l'interprétation qui peut en être faite, sur l'organe compétent pour apprécier les faits, au regard des exigences législatives, et sur les conséquences qu'une telle appréciation peut avoir sur l'activité des juges, l'on constatera, au moins, que le texte constitutionnel ne fait, à aucun moment, référence au terme de l'« auto-administration » lorsqu'il se réfère aux trois pouvoirs. Le préfixe « auto » n'est pas équivalent au principe de l'autonomie ou de l'indépendance du pouvoir judiciaire.

Une telle hypothèse ne peut non plus être envisagée en pratique. L'administration de chaque institution judiciaire est assurée par le président de celle-ci ¹³⁵. Mais, selon la lettre de la Constitution, d'administration générale du système judiciaire relève de la compétence du Conseil supérieur de la magistrature, « *en tant qu'organe indépendant chargé de veiller à l'organisation et au fonctionnement du système judiciaire et en tant que garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire [...]* » ¹³⁶.

Force est donc de constater que les bonnes intentions du Parlement de réformer la justice pour parvenir à assurer le respect des principes de l'État de droit

¹³⁵ Article 16 de la loi n° 514 du 6 juillet 1995.

¹³⁶ Article 1 de la loi n° 947 du 19 juillet 1996 relatif Conseil supérieur de la magistrature.

n'ont pas toujours été suivies des effets escomptés, l'une des causes principales étant la qualité même des réformes et, surtout, leur cohérence. Il arrive souvent que les modifications de la législation, au lieu de simplifier et d'améliorer l'activité du système judiciaire et de l'action de la justice, produisent des confusions par l'institution de nouvelles structures qui compliquent encore plus les rapports au sein du système judiciaire.

Quant à l'Assemblée générale des magistrats, elle pourrait vraiment contribuer à la modernisation de la justice si elle se plaçait sur le terrain des problèmes auxquels sont confrontés les juges dans leur travail de tous les jours. À titre d'exemple, l'on pourrait parler du nombre des dossiers que chaque juge examine par an et qui dépasse largement la norme moyenne européenne. Ce problème existe depuis l'accès à l'indépendance et la création de la République de Moldova en tant qu'État. Sa résolution va dépendre de plusieurs facteurs, qui ne peuvent pas être que juridiques bien sûr.

Le Conseil supérieur de la magistrature a un rôle important à jouer auprès du Parlement, que ce soit au niveau des réformes périodiques qui doivent être mises en œuvre, de l'amélioration du niveau de formation des magistrats, de l'augmentation du nombre des juges afin qu'il soit en phase avec la charge de travail et qu'un management performant de leur temps de travail soit véritablement assuré.

Pour venir avec des propositions concrètes, une collaboration constructive entre l'Assemblée générale des magistrats et le Conseil supérieur de la magistrature est absolument indispensable, en dépit des incohérences introduites par les réformes qui se sont succédé, que nous avons évoquées plus haut. Dans l'attente de l'intervention du législateur pour y

remédier, c'est aux deux organes de faire preuve d'ouverture pour pouvoir travailler ensemble dans le seul intérêt de la justice, telle qu'attendue par les citoyens.

Maria ORLOV

*Maître de conférences à l'Institut des Recherches Juridiques et Politiques de l'Académie des Sciences de la République de Moldova,
Membre du Collège Disciplinaire des juges du Conseil supérieur de la magistrature,
Présidente de l'Institut des Sciences Administratives de la République de Moldova*

LA PROCÉDURE DE RECOURS EN MANQUEMENT DEVANT LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME : GADGET OU PARACHÈVEMENT DU SYSTÈME CONVENTIONNEL ?

En 2019, la Cour européenne des droits de l'homme fête ses soixante ans d'existence. Depuis 1959, elle a rendu plus de 21 600 arrêts dans le cadre des requêtes individuelles, alléguant une ou plusieurs violations de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales par les États membres. Ce nombre important d'arrêts constitue le témoignage de l'engagement de la Cour de Strasbourg pour garantir l'effectivité du texte conventionnel qui, comme elle l'a souligné dans sa célèbre décision *Airey c. Irlande* du 9 octobre 1979, « a pour but de protéger des droits non pas théoriques ou illusoire mais concrets et effectifs ».

Toutefois, c'est l'exécution par les États des arrêts rendus à leur encontre qui constitue la garantie essentielle de l'effectivité du droit européen. Obligés de s'y conformer à partir du moment où ils ratifient la CEDH¹³⁷, les États parties ne font

¹³⁷ En vertu des §§ 1 et 2 de l'article 46 de la CEDH : « 1. Les Hautes parties contractantes s'engagent à se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquels elles sont parties. 2. L'arrêt définitif de la Cour est transmis au Comité des ministres qui en surveille l'exécution. »

pas toujours figure de bons élèves. L'arme mise à la disposition du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, organe chargé de la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour strasbourgeoise¹³⁸, pour remédier aux inexécutions est la menace du déclenchement de la procédure du recours en manquement prévue à l'article 46 § 4 de la CEDH¹³⁹.

Jusqu'en 2019, ladite procédure, ou « l'option nucléaire » selon l'expression utilisée par la juge Iulia Motoc¹⁴⁰, a eu plutôt une fonction dissuasive car jamais appliquée. L'année de son soixantième anniversaire, la Cour a franchi le pas en rendant, le 29 mai 2019, son premier arrêt en manquement¹⁴¹.

En effet, par une saisine en date du 5 décembre 2017, le Comité des ministres a appelé la Haute juridiction à décider si la République d'Azerbaïdjan avait manqué à l'obligation qui lui incombait au titre de l'article 46 § 1 de la CEDH de se conformer à l'arrêt rendu le 22 mai 2014, devenu définitif le 13 octobre 2014, dans l'affaire du ressortissant azerbaïdjanais Ilgar Mammadov¹⁴². Ce dernier, dirigeant du mouvement d'opposition *Alternative républicaine* (REAL) qui avait déclaré son intention de présenter sa candidature aux prochaines élections présidentielles contre celle du Président Aliyev, avait été arrêté en février 2013 après s'être rendu, les 23 et

24 janvier 2013, à Ismaili, une ville du nord de l'Azerbaïdjan, pour suivre des manifestations et des émeutes qui s'y déroulaient à la suite de l'agression présumée d'un homme par le neveu du gouverneur local, pris d'un accès de rage après un léger accident de la circulation. Selon les autorités, de par les incitations à la désobéissance publiées sur son blog, Monsieur Mammadov a activement participé à l'organisation de ces manifestations qui, à cause de sa présence sur place, se sont transformées en de véritables émeutes ayant conduit à l'attaque de l'administration locale.

Le 17 mars 2014, le tribunal de Shaki, spécialisé en matière de jugement des infractions graves, l'a déclaré coupable pour « troubles à grande échelle » et l'a condamné à six ans d'emprisonnement sur le fondement de l'article 220.1 du Code pénal et à quatre ans d'emprisonnement sur le fondement de l'article 315.2 du même Code, soit à une peine globale partiellement confondue de sept ans d'emprisonnement¹⁴³. Le 24 septembre 2014, la Cour d'appel de Shaki confirmait la condamnation et la peine infligée en première instance. Par une décision du 13 octobre 2015, la Cour suprême azerbaïdjanaise a annulé l'arrêt de la Cour d'appel en jugeant que le rejet par les juridictions inférieures des demandes de la défense tendant à faire entendre des témoins supplémentaires et à faire examiner d'autres preuves avait été insuffisamment motivé et avait enfreint de ce fait les règles de procédure nationales et les exigences de l'article 6 de la CEDH.

La décision de la Cour suprême intervenait après l'arrêt de la Cour de

¹³⁸ Le Comité des ministres du Conseil de l'Europe est composé des ministres des Affaires étrangères des quarante-sept États membres. Il agit au nom du Conseil de l'Europe conformément aux articles 13 et suivants du Statut du Conseil de l'Europe.

¹³⁹ Selon les dispositions prévues au § 4 de l'article 46 de la CEDH : « Lorsque le Comité des ministres estime qu'une Haute Partie contractante refuse de se conformer à un arrêt définitif dans un litige auquel elle est partie, il peut, après avoir mis en demeure cette partie et par décision prise par un vote à la majorité des deux tiers des représentants ayant le droit de siéger au Comité, saisir la Cour de la question du respect par cette Partie de son obligation au regard du paragraphe 1. ».

¹⁴⁰ Voir notamment : Cour EDH, *Mammadov c. Azerbaïdjan*, 29 mai 2019, n° 15172/13, Opinion concordante de la juge Motoc.

¹⁴¹ *Idem*.

¹⁴² Cour EDH, *Mammadov c. Azerbaïdjan*, 22 mai 2014,.

¹⁴³ Initialement, Monsieur Mammadov fut accusé d'infractions visées à l'article 233 (organisation d'actions entraînant un trouble à l'ordre public ou participation active à de telles actions) et à l'article 315.2 (résistance à agents publics ou violences contre agents publics constitutives de menaces pour la vie ou l'intégrité physique de ces derniers) du Code pénal.

Strasbourg du 22 mai 2014¹⁴⁴ où cette dernière avait conclu à plusieurs violations relativement aux accusations pénales portées contre M. Mammadov et à sa détention provisoire subséquente durant la phase d'instruction de la procédure. La Cour a notamment jugé que l'arrestation et la détention de Monsieur Mammadov avaient eu lieu en l'absence de toute raison plausible de le soupçonner d'avoir commis une infraction. En conséquence, elles avaient emporté violation de l'article 5 § 1 c) de la Convention. Ensuite, les juges strasbourgeois ont jugé que, dans toutes leurs décisions, les juridictions nationales, tant en première instance qu'en appel, s'étaient contentées d'approuver automatiquement les demandes du parquet, sans procéder à une réelle appréciation de la légalité de la détention litigieuse. Il en résultait donc une violation de l'article 5 § 4. De l'avis de la Cour, les accusations portées contre le requérant ne reposaient pas sur des raisons plausibles, le but réel des mesures litigieuses étant en réalité de le faire taire et de le punir pour avoir tenté de diffuser ce qu'il pensait être des informations vraies, que le gouvernement s'efforçait de dissimuler. Raison pour laquelle il y avait lieu d'affirmer l'existence, en combinaison avec l'article 5, de la violation de l'article 18. Or, en vertu de ce dernier, les restrictions apportées aux droits et libertés « ne peuvent être appliquées que dans le but pour lequel elles ont été prévues ». La Cour strasbourgeoise a également constaté la violation du droit de Monsieur Mammadov à la présomption d'innocence découlant de l'article 6 § 2, le procureur général et le ministre de l'Intérieur ayant livré à la presse des déclarations qui avaient incité le public à croire qu'il était coupable. Le requérant s'est vu allouer la somme de 20 000 euros

au titre du préjudice moral et celle de 2 000 euros pour frais et dépens.

Nonobstant, tout « en prenant acte du constat de violation de l'article 5 § 1 c) fait par la Cour EDH », la Cour d'appel de Shaki rendait, le 29 avril 2016, un arrêt confirmatif de la condamnation et de la peine infligées à Monsieur Mammadov, en concluant que le constat de violation de la Cour de Strasbourg était « dénué de fondement ». Or, après l'audition d'un certain nombre de témoins, les juges nationaux disposaient de suffisamment de preuves – qui « avaient été appréciées de manière approfondie et objective par le tribunal de première instance » – pour condamner Monsieur Mammadov pour les infractions qui lui étaient reprochées. Dans ce nouvel arrêt, aucune mention n'était faite des autres violations retenues par la Cour EDH. Le même constat ressort de la lecture de la décision définitive de la Cour suprême de l'Azerbaïdjan du 18 novembre 2016, rendue suite au second pourvoi en cassation de Monsieur Mammadov, par laquelle l'arrêt de la Cour d'appel de Shaki du 29 avril 2016 a été confirmé.

Le bras de fer entre les juridictions nationales et la Cour de Strasbourg a continué avec le second arrêt rendu par cette dernière le 16 novembre 2017, devenu définitif le 5 mars 2018¹⁴⁵. Suite audit arrêt, Monsieur Mammadov a saisi à nouveau la Cour suprême en vue d'obtenir un réexamen du jugement du 17 mars 2014. Le 29 juin 2018, le plénum de la Cour suprême a accueilli son pourvoi. Elle a rouvert l'affaire et l'a renvoyée devant la Cour d'appel de Shaki. Le 13 août 2018, la Cour d'appel de Shaki a réexaminé les éléments de preuve, les dépositions des policiers notamment, et a conclu qu'il n'y avait « manifestement aucune base légale pour douter de la fiabilité de [ces] témoignages ». En réponse à la position de la Cour

¹⁴⁴ Il s'agit ici du premier arrêt *Mammadov*. Le second a été rendu le 16 novembre 2017 : Cour EDH, *Mammadov c. Azerbaïdjan* (n° 2), 16 novembre 2017.

¹⁴⁵ Dans ce second arrêt, la Cour EDH a constaté la violation de l'article 6 § 1 de la CEDH.

européenne des droits de l'homme, les juges suprêmes soulignèrent que, selon la jurisprudence constante de cette dernière, « les juridictions internes sont mieux placées pour les apprécier ».

Tout en confirmant le jugement querellé, les juges d'appel ont modifié le régime d'exécution de la peine pour le requérant. Ainsi, « compte tenu de la personnalité d'Ilgar Mammadov, de ce qu'il a sous sa garde un enfant mineur, de ce qu'il n'a pas de casier judiciaire, de ce qu'il a purgé la majeure partie de sa peine, de ce qu'il n'a commis aucun acte illégal au cours de sa période d'emprisonnement et de l'absence de toute plainte ou de tout grief directement dirigé(e) contre lui en rapport avec l'infraction perpétrée », la Cour a-t-elle prononcé un sursis à l'exécution du reliquat de la peine, assorti d'une période de deux ans de mise à l'épreuve¹⁴⁶, en application de l'article 70 du Code pénal de la République d'Azerbaïdjan, une mesure jugée « conforme au droit et appropriée au regard du but poursuivi par la peine ».

Monsieur Mammadov fut donc libéré de prison le 13 août 2018, jour du prononcé de l'arrêt de la Cour d'appel, alors que la Cour européenne des droits de l'homme, dans le premier arrêt rendu le 22 mai 2014, avait souligné qu'« au vu de [ses] constats sérieux en l'espèce, la libération du requérant constituerait une première mesure importante à envisager en priorité et sans délai selon les procédures nationales ». Le Comité des ministres a classé l'affaire dans la catégorie « procédure soutenue » du fait qu'elle nécessitait des mesures

individuelles urgentes et révélait un problème complexe¹⁴⁷. Il a examiné l'affaire à plusieurs reprises dans le cadre de ses réunions « Droits de l'homme »¹⁴⁸ tenues entre décembre 2014 et octobre 2017. Faisant face à une opposition politique et judiciaire apparaissant comme totalement assumée, le Comité des ministres a décidé, lors de la 1302^e réunion « Droits de l'homme », de franchir le pas, en adoptant la Résolution intérimaire¹⁴⁹ par laquelle il décidait d'exercer ses pouvoirs découlant de l'article 46 § 4 de la CEDH et de la règle n° 11 des Règles pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables. Il a ainsi adressé la demande de saisine de la Cour au greffier, comme le prévoit l'article 100 du règlement de la Cour.

S'agissant d'une première application de cette procédure introduite dans la Convention en 2010, la Haute juridiction strasbourgeoise a apporté des éclairages importants en ce qui concerne les questions procédurales (I) et les obligations qui incombent aux États parties d'exécuter les arrêts prononcés à leur encontre (II). Reste à savoir si ladite procédure peut constituer une arme efficace pour répondre au refus des États d'exécuter les arrêts de la Cour qui n'ont, rappelons-le, qu'un caractère déclaratoire et qui ne valent pas titre exécutoire, ou si un renforcement de la technicisation de ladite procédure serait indispensable pour

¹⁴⁶ Conformément à l'article 70.5 du Code pénal, pendant sa période de mise à l'épreuve, Ilgar Mammadov ne peut pas changer de lieu de résidence permanent sans en avoir avisé l'autorité de contrôle, doit se présenter devant celle-ci lorsqu'elle en fait la demande, ne peut pas quitter le pays et doit prouver par son comportement qu'il s'est corrigé, cette dernière condition laissant un large pouvoir d'appréciation aux autorités compétentes.

¹⁴⁷ Lors de la 1100^e réunion « Droits de l'homme », ont été établis les indicateurs de classification des affaires dans la procédure de surveillance soutenue. Il s'agit notamment : des arrêts qui impliquent des mesures individuelles urgentes ; des arrêts pilotes ; des arrêts qui révèlent d'importants problèmes structurels et/ou complexes définis comme tels par la Cour EDH ou le Comité des Ministres et des arrêts interétatiques. Cf. CM/Inf/DH(2010)45final.

¹⁴⁸ Ces réunions sont consacrées à la surveillance des arrêts de la Cour et se tiennent en mars, en juin, en septembre et en décembre, conformément à l'article 3 du Statut du Conseil de l'Europe et à la section III. 3. des règles générales de procédure du Comité des Ministres.

¹⁴⁹ CM/ResDH(2017)429.

garantir la pleine effectivité du système conventionnel de protection (III).

I – Un éclaircissement des questions d'ordre procédural

Au cours de l'examen de l'affaire, la Cour a dû répondre à plusieurs questions relatives à la mise en œuvre de la procédure du recours en manquement afin d'en définir les contours, mais aussi le champ et le degré du contrôle qu'elle doit exercer. Dans un premier temps, l'État défendeur a demandé aux juges strasbourgeois l'arrêt de l'examen du litige du fait de la libération de Monsieur Mammadov. Il s'agissait donc de savoir si un tel arrêt était possible et, dans l'affirmative, qui était habilité à en faire la demande. Or, aucune disposition de l'article 46 de la CEDH ne mentionne la possibilité de retirer une demande de saisine de la Cour. De l'avis des juges strasbourgeois, étant donné le fait que seul le Comité des ministres dispose de la compétence d'engager une procédure de recours en manquement, c'est à lui également que doit être reconnu le droit de retirer une affaire portée devant la Cour, si de nouveaux éléments justifient la nécessité d'y mettre fin.

En l'espèce, le Comité des ministres n'a pas agi en ce sens. La Cour a donc admis, et là il s'agit d'une nouvelle précision d'ordre procédural, la possibilité pour elle de prendre en compte une nouvelle situation au cours de la procédure. Nonobstant, un simple changement de situation ne saurait suffire pour que l'arrêt de ladite procédure soit prononcé. Selon les exigences de l'article 46 de la CEDH, l'État défendeur reconnu responsable d'une violation de la Convention ou de ses Protocoles est tenu de se conformer aux décisions de la Cour dans les litiges auxquels il est partie ; leur exécution doit être effective, de bonne foi et compatible

avec les « conclusions et l'esprit » dégagés par les juges¹⁵⁰.

De l'avis de la Cour, dans le cas de l'affaire *Mammadov*, ces principes généraux relatifs à l'exécution des arrêts découlant de l'article 46 §§ 1 et 2 n'ont pas été respectés par la République d'Azerbaïdjan. Le Comité des ministres a donc justement conclu que les mesures prises en vue de l'exécution de l'arrêt rendu le 22 mai 2014, outre le fait qu'elles aient été tardives, n'ont été ni adéquates, ni suffisantes. La Cour lui ayant indiqué, de manière précise, le type des mesures à prendre pour mettre un terme aux violations constatées, l'État défendeur n'était pas en position de choisir les moyens de s'acquitter des obligations qui lui incombent.

En effet, la première exigence imposée par la Cour en l'espèce a été celle de libérer le requérant immédiatement du fait qu'au regard des éléments de preuve qui lui avaient été fournis, elle a pu constater que les accusations formulées contre Monsieur Mammadov ne reposaient pas sur des raisons plausibles de le soupçonner d'avoir commis les faits reprochés et que le but réel des mesures litigieuses avait été de le faire taire ou de le punir pour avoir critiqué le gouvernement. Ceci a conduit la Haute juridiction à condamner la République d'Azerbaïdjan pour violation de l'article 18 combiné avec l'article 5 de la CEDH. La libération du requérant n'est intervenue que le 13 août 2018, et uniquement à la suite d'un changement du régime d'exécution de la peine. Il s'agit de *facto* d'une exécution lacunaire de l'arrêt en cause, raison pour laquelle la Haute juridiction conclut que la responsabilité internationale de l'État défendeur peut être engagée et qu'elle demeure saisie de l'affaire qui a été portée devant elle par le Comité des ministres.

¹⁵⁰ Cour EDH, *Emre c. Suisse* (n° 2), 11 octobre 2011.

La Cour s'est ensuite penchée sur la question de la définition de la démarche qui doit être la sienne dans le cadre d'une procédure en manquement, en ce qui concerne notamment la prise en compte des conclusions formulées par le Comité des ministres dans l'appréciation des faits, la délimitation de son champ de contrôle et la période sur laquelle elle doit baser son analyse.

Pour ce qui est de la prise en compte des conclusions qui lui sont transmises par le Comité, tout en soulignant le rôle important de ce dernier dans la garantie de l'exécution de ses arrêts, la Cour estime que, dans une procédure en manquement, elle est appelée à livrer une appréciation juridique définitive sur la question du respect d'un arrêt précis afin de déterminer si l'État défendeur a manqué à ses obligations résultant de l'article 46 § 1. Dans ce cadre, si elle va, bien évidemment, prendre en considération tous les aspects de la procédure devant le Comité des ministres, notamment les mesures indiquées par lui, elle effectuera surtout sa propre analyse en se basant également sur les observations du gouvernement défendeur et sur celles de la victime de la violation. De par ces affirmations, la Cour pose donc le principe du respect du contradictoire au cours de la procédure du recours en manquement.

En ce qui concerne la délimitation du champ du contrôle exercé par la Cour, l'appréciation souveraine des faits dont elle se prévaut doit notamment lui permettre de déterminer l'étendue de la procédure en manquement. Elle reconnaît en revanche au Comité des ministres le pouvoir de décider de la date de déclenchement de la procédure du recours en manquement. De l'avis de la Haute juridiction, ce dernier peut le faire à partir du moment où il estime que l'État concerné, de par ses actions ou ses inactions, refuse de se conformer à un

arrêt définitif. Une fois la décision prise, le Comité des ministres doit signifier à l'État partie son intention de saisir la Cour de la question de savoir s'il a manqué à ses obligations découlant de l'article 46 § 1. Le point de départ de l'examen effectué par la Haute juridiction commence donc au moment où elle est saisie de la question relative au manquement reproché.

II – Le rappel des obligations étatiques en matière d'exécution des arrêts

Dans cette affaire, la Cour a été appelée à déterminer si les mesures adoptées par la République d'Azerbaïdjan en vue de l'exécution de l'arrêt rendu suite à la requête dont elle avait été saisie par Ilgar Mammadov pouvaient être considérées comme suffisantes pour remédier à la violation de l'article 18 combiné avec l'article 5. Au niveau de la satisfaction équitable et des mesures générales, la Haute juridiction n'a pas présenté d'observations particulières. La première a été rapidement mise à la disposition du requérant par l'État défendeur¹⁵¹. Les autorités azerbaïdjanaises ont également créé dans l'ordre juridique interne un dispositif qui a permis à M. Mammadov de demander sa libération conditionnelle sur la base de la partie de sa peine déjà purgée. La principale question posée dans la présente espèce a concerné la prise de mesures individuelles pour remédier à la violation de l'article 18 combiné avec l'article 5.

Dans la résolution intérimaire en date du 5 décembre 2017, le Comité des ministres a déclaré clairement que : « n'ayant pas assuré la libération inconditionnelle du requérant, la République d'Azerbaïdjan refuse de se conformer à l'arrêt définitif de la Cour ». Le Comité a même parlé de « défaillances

¹⁵¹ La satisfaction équitable (20 000 euros pour dommage moral et 2 000 euros pour frais et dépens) a en effet été payée par l'État le 25 décembre 2014.

fondamentales » en raison de la non prise en compte par l'État défendeur de ses décisions et résolutions prises précédemment dans le cadre de la procédure de surveillance.

De son côté, le Gouvernement azerbaïdjanais a demandé le rejet des conclusions du Comité des ministres du fait de l'inexistence d'une quelconque obligation de prendre des mesures individuelles, la Cour n'ayant indiqué ni dans le raisonnement, ni dans le dispositif la manière dont les deux arrêts devaient être exécutés. Pour répondre aux objections de l'État défendeur, la Haute juridiction procède à une interprétation des obligations étatiques découlant de l'article 46 de la CEDH. De l'avis des juges strasbourgeois, la *restitutio in integrum* constitue l'obligation première pour l'État défendeur lorsque la Cour constate une violation. Il doit prendre des mesures individuelles dans son ordre juridique interne afin de mettre un terme à cette violation et d'en effacer les conséquences négatives, que ces mesures soient précisées de manière explicite dans l'arrêt ou non. L'absence de redressement adéquat de la situation du requérant serait envisageable uniquement dans le cas où l'effacement des conséquences négatives serait « matériellement impossible » ou « impose[rait] une charge hors de toute proportion avec l'avantage qui dériverait de la restitution plutôt que de l'indemnisation ». Or, dans le cas d'espèce, la République d'Azerbaïdjan n'avait soulevé aucun obstacle à la réalisation de la *restitutio in integrum*.

Suite au premier arrêt *Mammadov*, l'État devait donc lever ou annuler les accusations qui ont été estimées abusives par la Cour et mettre un terme à la détention provisoire du requérant. Cela n'a pas été le cas car les accusations en cause n'ont jamais été annulées. Bien au contraire, la condamnation ultérieure de M. Mammadov reposait entièrement sur

celles-ci. En conséquence, le fait que l'intéressé ait été détenu plus tard sur le fondement de cette condamnation (et non dans le cadre d'une détention provisoire) n'a pas permis de le placer dans une situation équivalente à celle dans laquelle il se serait trouvé s'il n'y avait pas eu manquement aux exigences de la Convention. La Cour a donc conclu que « l'obligation première qu'est la *restitutio in integrum* continuait d'exiger l'effacement des conséquences négatives des accusations pénales litigieuses, notamment par la libération de l'intéressé ».

Cette position n'a pas été partagée par l'ensemble des juges. Dans une opinion concordante jointe à l'arrêt¹⁵², sept d'entre eux ont souligné la portée limitée du premier arrêt *Mammadov*. La procédure pénale relative à Ilgar Mammadov étant encore en cours devant les autorités judiciaires nationales, le Comité des ministres ne devait pas indiquer que le seul moyen d'exécuter cet arrêt était de procéder à sa libération immédiate et inconditionnelle. Dès lors, la Cour ne pouvait pas conclure que la République d'Azerbaïdjan avait manqué à son obligation de se conformer au premier arrêt *Mammadov* du fait de l'absence de cette libération. Celle-ci a été implicitement exigée dans le deuxième arrêt *Mammadov*. Par conséquent, de l'avis des sept juges, l'État défendeur a manqué à l'obligation d'exécuter le premier arrêt *Mammadov*, du fait que, lors de la procédure d'appel ultérieure, il n'a pas remédié aux défaillances que la Cour avait relevées dans cet arrêt.

La position des juges est tout aussi partagée en ce qui concerne la question de l'appréciation par le Comité des ministres du caractère suffisant et adéquat des mesures prises en vue de l'exécution

¹⁵² Opinion concordante commune aux juges Yudkivska, Pinto de Albuquerque, Wojtyczek, Dedov, Motoc, Polácková et Hüseyinov.

des arrêts de la Cour. La Cour souligne ainsi que le Comité supervise les moyens utilisés par l'État défendeur pour s'acquitter de son obligation au regard de l'article 46 de la Convention, ces moyens devant être compatibles avec les « conclusions et l'esprit » de l'arrêt prononcé à son encontre¹⁵³ afin que l'exécution soit considérée comme étant effective et de bonne foi. Dans l'exercice de ses missions, le Comité bénéficie d'un degré de souplesse assez significatif. En effet, son action ne saurait se limiter à la supervision de la mise en œuvre des mesures indiquées explicitement dans les arrêts rendus à l'encontre des États parties. Il peut demander, selon les informations transmises par l'État défendeur, l'adoption en temps utile de mesures réalisables, adéquates et suffisantes. Le Comité peut même réexaminer les indications liées à l'exécution lorsque des éléments objectifs découverts après le prononcé de l'arrêt de la Cour doivent être pris en compte dans la procédure de surveillance¹⁵⁴.

Dans son opinion concordante, le juge Wojtyczek estime que cette interprétation du rôle spécifique détenu par le Comité des ministres dans la détermination des conséquences juridiques d'une violation de la Convention va à l'encontre de l'article 32 de la CEDH, selon lequel : « 1. La compétence de la Cour s'étend à toutes les questions concernant l'interprétation et l'application de la Convention et de ses protocoles qui lui seront soumises dans les conditions prévues par les articles 33, 34, 46 et 47 ; 2. En cas de contestation sur le point de savoir si la Cour est compétente,

la Cour décide. ». Étant chargée du respect des engagements résultant pour les Hautes Parties contractantes de la Convention et de ses Protocoles, c'est à la Cour que revient le rôle de déterminer les conséquences juridiques de la violation constatée. Le choix des conséquences juridiques « est au cœur même de la fonction judiciaire », raison pour laquelle le juge Wojtyczek plaide pour une généralisation de la pratique dont use la Cour dans certains arrêts visant l'indication explicite des mesures individuelles ou générales spécifiques à prendre pour remédier aux violations qu'elle a constatées.

En effet, il considère que la pratique selon laquelle la Cour laisse à l'État défendeur le choix des moyens pour remédier à une violation est un choix qui ne découle pas des dispositions de la Convention mais qui est *de facto* inspiré par la retenue judiciaire. Cette pratique ne doit toutefois pas être interprétée comme étant une évolution de la mission du Comité des ministres, laquelle est, et doit rester, beaucoup plus restreinte que celle de la Cour définie « en de termes très larges » par la Convention. Le juge Wojtyczek souligne à ce titre qu'en vertu de l'article 46 § 2 du même texte, l'action du Comité se limite à la surveillance de l'exécution des arrêts et donc à la garantie du respect des obligations imposées par la Cour.

Tout en étant d'accord avec la position des juges majoritaires en ce qui concerne la violation par la République de l'Azerbaïdjan de l'article 46 § 1 de la CEDH, le juge Wojtyczek met en exergue dans son opinion concordante l'existence de certaines interrogations au sein de la Cour au sujet de la nécessité d'indiquer précisément dans ses arrêts les mesures que les États défendeurs doivent prendre pour remédier aux violations constatées et de la manière dont le Comité des ministres doit exercer son rôle de surveillance et de

¹⁵³ Cour EDH, *Emre c. Suisse* (n° 2), 11 octobre 2011.

¹⁵⁴ La Cour fait notamment référence à l'affaire *Al-Saadoon et Mufdhi c. Royaume-Uni* dans laquelle le Comité des ministres a accepté la conclusion du Royaume-Uni en ce qui concerne l'absence de risque pour les requérants de subir la peine de mort. La juridiction nationale les ayant acquittés en raison d'un manque de preuve, les indications des juges strasbourgeois de prendre « toutes les mesures possibles pour obtenir des autorités irakiennes l'assurance [que les requérants] ne ser[ai]ent pas soumis à la peine de mort » devenaient caduques. (Cf. Résolution finale CM/ResDH(2012)68).

contrôle de leur exécution. Mais au-delà de ces interrogations, c'est la question de l'efficacité de la procédure des recours en manquement elle-même qui se pose.

III – La mise en lumière des limites d'application de la procédure des recours en manquement et de ses effets

Dans les derniers rapports portant sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour EDH rédigés par la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme sont mis en exergue les progrès réalisés suite aux réformes successives intervenues depuis la Résolution 1226(2000) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe¹⁵⁵.

Il est indéniable que les méthodes de travail du Comité des ministres dans sa fonction de surveillance et de contrôle de l'exécution des arrêts ont évolué. L'introduction des critères de hiérarchisation, conduisant à l'identification de deux procédures, standard et soutenue, a permis d'établir une surveillance plus intense pour les arrêts révélant des « poches de résistance »¹⁵⁶ résultant de problèmes politiques, dont le nombre a tendance à augmenter¹⁵⁷. De cette catégorie font partie les affaires dans lesquelles la Cour a conclu à la violation de l'article 18 combiné avec l'article 5, comme c'est le cas du premier arrêt *Mammadov*. À ce jour, on en compte neuf, tous rendus à l'encontre de pays postsoviétiques¹⁵⁸. Quatre d'entre

eux – *Goussinski, Lutsenko, Tymoshenko et Rasul Jafarov* – font l'objet d'une procédure de surveillance soutenue du Comité des ministres.

Dans l'affaire *Rasul Jafarov*, le requérant avait été gracié et libéré le jour du prononcé de l'arrêt de la Cour. Malgré la mesure de grâce, et en conséquence de sa condamnation, le requérant ne peut ni se présenter à des élections en Azerbaïdjan, ni être admis au barreau avant 2021. Les demandes du Comité adressées aux autorités azerbaïdjanaises de prendre les mesures nécessaires pour effacer les conséquences des violations constatées restent sans réponse¹⁵⁹. Un comportement identique à celui pris dans l'affaire *Mammadov*. En effet, depuis juin 2016, cette affaire a été examinée à chaque réunion ordinaire et « Droits de l'homme » du Comité des ministres. En janvier 2017, un représentant du Secrétaire général du Conseil de l'Europe a effectué une mission à Bakou dans le cadre de l'enquête sur le respect des droits de l'homme en Azerbaïdjan, lancée par le Secrétaire général en décembre 2015 sur la base de l'article 52 de la Convention. Malgré l'engagement exprimé par les autorités azerbaïdjanaises, les mesures prometteuses annoncées en vue de l'exécution des deux arrêts *Mammadov* n'ont pas été suivies d'effets. L'engagement de la procédure en manquement a donc été décidé par le Comité des ministres pour renforcer la pression sur l'État défendeur et éviter, comme l'a souligné la Cour dans l'arrêt rendu le 29 mai 2019, le recours à l'article 8 du Statut du Conseil de l'Europe qui prévoit la suspension du droit de vote au Comité des ministres, voire l'expulsion du

¹⁵⁵ Voir notamment : Conseil de l'Europe, *Mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, 2017, disponible en ligne : <https://www.cairn.info/mise-en-oeuvre-des-arrets-de-la-Cour-europeenne--9789287185105.htm>.

¹⁵⁶ *Idem*.

¹⁵⁷ Selon les données statistiques présentées par le Comité des ministres, le nombre d'affaires examinées sous « surveillance soutenue » est passé de 128 en 2013 à 158 en 2014, à 171 en 2015 et en 2016. Cf. Conseil de l'Europe, *Mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, 2017, *op. cit.*

¹⁵⁸ Cour EDH, *Goussinski c. Russie*, 10 novembre 2004 ; Cour EDH, *Cebotari c. Moldova*, 13 novembre 2007 ; Cour EDH, *Lutsenko c. Ukraine*, 3 juillet 2012 ;

Cour EDH, *Tymoshenko c. Ukraine*, 30 avril 2013 ; Cour EDH, *Rasul Jafarov c. Azerbaïdjan*, 17 mars 2016 ; Cour EDH, *Merabishvili c. Géorgie, Mammadli c. Azerbaïdjan*, 19 avril 2018 ; Cour EDH, *Rashad Hasanov et autres c. Azerbaïdjan*, 7 juin 2018.

¹⁵⁹ Voir la décision adoptée lors de la 1294^e réunion « Droits de l'homme » des 19-21 septembre 2017.

Conseil de l'Europe. Cette procédure engagée devant la Grande chambre de la Cour et l'arrêt de celle-ci ont été jugés comme devant « être suffisants pour que l'État concerné exécute l'arrêt initial de la Cour ».

L'on constate donc que le modèle adopté par le Conseil de l'Europe est entièrement basé sur la persuasion. C'est un modèle qui se différencie totalement de celui existant au sein de l'Union européenne, fondé sur la contrainte. En effet, la Cour de justice des communautés européennes a admis, dans l'arrêt *Commission c. Italie* du 13 juillet 1972, qu'elle pouvait adopter un arrêt de manquement sur manquement, ce qui permet de sanctionner la non-exécution d'un premier arrêt constatant un manquement au droit communautaire. A *contrario*, la Cour de Strasbourg a refusé de le faire¹⁶⁰. Et elle s'est fermement opposée à l'institution de cette procédure lors de sa préparation, craignant notamment une « confusion de la distinction bien claire entre la branche politique-exécutif du Conseil de l'Europe et la branche juridictionnelle de l'Organisation »¹⁶¹. De même, la proposition initiale, qui visait à modifier la Convention en vue de la mise en place d'un système d'astreintes en cas de retard dans l'exécution des arrêts devenus définitifs, tel qu'il existe au niveau de l'Union européenne en vertu de l'article 260 TFUE¹⁶², n'a finalement pas été retenue dans le Protocole n° 14.

Au final, dans le cas où la Cour EDH constate une violation pour non-

application, l'affaire est renvoyée devant le Comité qui doit établir les mesures à prendre par l'État défaillant. Dans le cas où ce dernier refuserait de s'y conformer, la Cour de Strasbourg ne dispose pas de compétence d'intervention et le Comité des ministres se retrouve avec des moyens de pression identiques à ceux d'avant la procédure du recours en manquement. Or, l'hypothèse d'une suspension/exclusion du Conseil de l'Europe de l'État fautif semble peu envisageable, en raison notamment des conséquences qu'une telle décision pourrait avoir sur la situation de l'ensemble des justiciables de l'État mis en cause.

La procédure retenue au sein du Conseil de l'Europe apparaît en effet beaucoup trop politisée du fait du rôle joué par le Comité des ministres, tant au niveau de l'engagement du recours en manquement que de celui de la surveillance de l'exécution de l'arrêt rendu par la suite. Une juridicisation de la procédure inspiré du modèle existant au sein de l'Union européenne pourrait désamorcer les tensions avec les États défendeurs qui, en raison du caractère très politisé des affaires concernées, est inévitable.

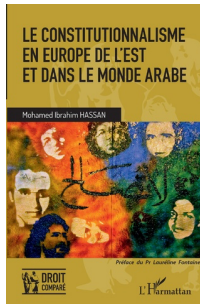
Nataşa Danelciuc-Colodrovschi

*Assistante de recherches Aix Marseille Univ,
Université de Toulon, Univ Pau & Pays Adour, CNRS,
DICE, ILF, Aix-en-Provence, France*

¹⁶⁰ Cour EDH, *Mehemi c. France* (n° 2), 10 juillet 2003.

¹⁶¹ CDDH-GDR(2004)001 Rev., §§27-28.

¹⁶² En effet, en vertu de l'article 260 TFUE, la Commission européenne peut saisir une seconde fois la CJUE afin de lui proposer la condamnation de l'État à une astreinte ou à une somme forfaitaire, ou bien même les deux, dans le cadre de la procédure de « manquement sur manquement ». L'astreinte permet de forcer l'État à exécuter l'arrêt le plus rapidement possible alors que la somme forfaitaire permet davantage de dissuader l'État de recommencer à manquer à ses obligations.



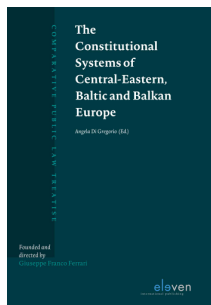
Mohamed Ibrahim Hassan
Le constitutionnalisme en Europe de l'Est et dans le monde arabe

L'Harmattan
30 septembre 2019
422 pages



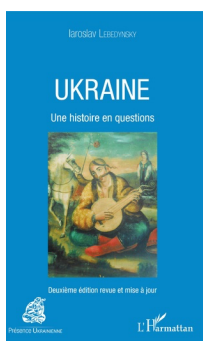
Anne Pinot et Christophe Réveillard (dir.)
Géopolitique de la Russie.
Approche pluridisciplinaire

L'Harmattan
5 juillet 2019
386 pages



Angela Di Gregorio (dir.)
The Constitutional Systems of Central-Eastern, Baltic and Balkan Europe

Ed. Eleven
30 juillet 2019
313 pages



Iaroslav Lebedynsky
Ukraine : Une histoire en questions

L'Harmattan
5 juin 2019
302 pages

Lettre de l'Est

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

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

Équipe de rédaction :

Nataşa DANELCIUC-COLODROVSKI
Angela DI GREGORIO
Maria GUDZENKO
Maria ORLOV

Maquette :
Catherine SOULLIÈRE

ISSN électronique
2428-4718

Contact rédaction :
afcpe.asso@gmail.com

