

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

- Quel rôle pour les juridictions constitutionnelles en temps de crises ? Entretien avec la présidente de la Cour constitutionnelle de la République de Moldova
- Comment comprendre le rôle du juge constitutionnel russe dans le contexte de la limitation des droits fondamentaux causée par la pandémie de Covid-19 ?
- L'organisation du travail du parlement bulgare en temps de Covid-19
- Quelques réflexions sur les mesures adoptées par la nouvelle majorité politique en Roumanie
- CEDH [GC], Géorgie c. Russie (ii), 21 janvier 2021 : la jurisprudence chaotique sur la juridiction extraterritoriale dans les conflits armés
- Chronique de l'Est

## 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*

Une crise n'arrive jamais seule. La justesse de cette affirmation n'est plus à démontrer. Qu'elles soient d'origine politique, économique, financière, sanitaire ou religieuse, les crises traversées par l'humanité, de la préhistoire à aujourd'hui, ont toutes eu des effets, parfois dévastateurs, sur les rapports institutionnels et sociaux. La crise sanitaire due à la pandémie de Covid-19, que nous traversons depuis plus d'un an, ne fait pas exception à la règle. Au regard du caractère radical des mesures qui ont été prises par les autorités étatiques afin de freiner la propagation du virus, des méthodes de leur adoption et de mise en œuvre, il était évident que l'impact sur le fonctionnement des institutions et, conséquemment, sur le respect et la garantie effective de nos droits et libertés serait important, pouvant même aller jusqu'à une remise en cause des principes de la démocratie et de l'État de droit.

Ces risques et défis pour nos démocraties ont été rapidement signalés par les représentants de la doctrine, le nombre d'études portant sur le sujet étant particulièrement élevé, mais aussi par les institutions européennes, du côté du Conseil de l'Europe

comme de celui de l'Union européenne. Plus d'un an plus tard, nous pouvons constater que les leçons de l'histoire et les mises en garde n'ont pas pour autant permis d'éviter l'apparition de dérives, dont personne ne peut prévoir le point final d'ancrage, mais qui doivent à notre sens être étudiées et mises en exergue afin de chercher des solutions pour dépasser les blocages par les compromis juridiques et d'éviter ainsi le recours aux méthodes despotiques. Les périodes de crises sont aussi des laboratoires d'inventivité qui permettent de changer des règles, des pratiques et fonder ainsi les prémices des avancées futures.

Le présent numéro de *Lettre de l'Est* est le premier à contenir des études dédiées en très grande partie aux conséquences entraînées par la crise sanitaire dans cette zone géographique. Elles mettent en évidence leur ampleur, qui peut d'ores et déjà être constatée, que ce soit au niveau des rapports entre les institutions, dans le cadre desquels les équilibres fragiles existant avant la crise ont été remis en cause – avec la diminution, voire la disparition de l'exercice de certaines fonctions, telles que le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale – ou à celui du respect des fondements mêmes de la démocratie, avec un jonglage opportuniste entre le choix du jour des élections, de leur report ou du mode de leur organisation.

Dans ce contexte propice aux dérives d'ordre politique, c'est vers les juges constitutionnels, en tant que garants de la Constitution et des droits et libertés fondamentaux, que les projecteurs se tournent. Leur saisine constitue certes un signal positif, si le regard se pose du point de vue de l'analyse de l'avancement du processus de démocratisation dans ces pays, mais le résultat apparaît plus mitigé si on se positionne du côté des solutions juridiques proposées, des arguments avancés ou encore des conséquences que leurs décisions peuvent entraîner, sur le plan notamment des pressions, voire des sanctions prononcées à l'encontre des juridictions constitutionnelles ou de certains de leurs juges. L'entretien réalisé avec la présidente de la Cour constitutionnelle moldave, qui ouvre ce numéro du bulletin, confirme la complexité du rôle des juges constitutionnels en périodes de crises et, de manière plus générale, la nécessité d'une redéfinition de leur place au sein des institutions étatiques dans les pays de l'Est, où la confusion, les rapports de force et les abus sont devenus les maîtres mots dans le fonctionnement des régimes qui sont à la dérive.

Le même sentiment d'ambivalence peut être ressenti du côté des juges européens également, si l'on se réfère notamment à l'arrêt de la Cour de Strasbourg du 21 janvier 2021, *Géorgie c. Russie (II)*, qualifié par Maria Gudzenko d'« occasion ratée », en raison du choix de la grille de lecture retenue pour définir la notion de juridiction en l'espèce, qui sera difficilement réutilisable dans les cas portant sur d'autres conflits armés internationaux. Ce qui, en définitive, pourrait conduire à un affaiblissement de la protection conventionnelle garantie aux victimes.

Bonne lecture à toutes et à tous !



**QUEL RÔLE POUR LES JURIDICTIONS  
CONSTITUTIONNELLES EN TEMPS DE CRISES ?  
ENTRETIEN AVEC LA PRÉSIDENTE  
DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE  
DE LA RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA**

**Natasa DANELCIUC-COLODROVSCHI :**  
*Madame la Présidente, en 2019, vous avez été nommée juge à la Cour constitutionnelle moldave. Cette nomination est intervenue dans un contexte très particulier, inédit pour la République de Moldova, à la suite de la démission in corpore des membres de la Haute juridiction pour dénoncer les pressions politiques dont ils faisaient l'objet. Le début de l'activité des nouveaux juges constitutionnels n'a pas été simple. Outre le problème de l'absence de continuité dans l'exercice des missions, qui est généralement garantie par le renouvellement par tiers de la composition des juridictions constitutionnelles, la Cour moldave a également été confrontée à une crise interne dont la solution a conduit à votre élection à la présidence. Vous êtes ainsi devenue la première femme Présidente de la Cour constitutionnelle de la République de Moldova. Quelles ont été les premières mesures que vous avez prises pour remédier aux tensions internes et quelles ont été les difficultés les plus importantes que vous avez rencontrées au début de votre mandat ?*

**Domnica MANOLE :** Tout d'abord, je dois vous remercier pour votre initiative de réaliser cette interview. C'est la première interview que je donne à un spécialiste de droit constitutionnel.

En effet, après les événements de juin 2019, les six juges constitutionnels en fonction à l'époque ont démissionné. Six autres juges ont été nommés par les trois autorités étatiques participant à la procédure de nomination : le Conseil supérieur de la magistrature, le gouvernement et le Parlement. Chacune de ces autorités a nommé deux juges.

Il est indéniable que l'activité d'un juge constitutionnel diffère de celle d'un juge de droit commun. J'affirme cela sur la base de ma propre expérience dans les deux domaines. C'est la raison pour laquelle, il faut bien le reconnaître, la première année d'activité à la Cour est une année « d'apprentissage », quel que soit votre parcours professionnel – que vous veniez de la salle d'audience ou des enceintes universitaires. Les problèmes auxquels la Cour est confrontée sont perçus différemment de l'intérieur, lorsque vous êtes juge. De plus, comme vous le savez, le mandat d'un juge constitutionnel dans la République de Moldova est de six ans. Notre mandat est relativement court par rapport à celui des juges des autres cours constitutionnelles européennes. Comme dans n'importe quelle juridiction, l'aide juridique apportée par les assistants de justice est très importante. En effet, je peux affirmer sans la moindre réserve que, dans notre cas, ceux qui nous ont énormément soutenus dans le cadre de l'exercice de nos fonctions au cours de la première période ont été les assistants de justice. Je dirais qu'ils sont les premiers dans le classement de la « mémoire institutionnelle ». Ce sont eux qui assurent la continuité dans l'activité de la Cour.

Les plus grandes difficultés rencontrées ont été liées au volet financier, plus

précisément à la rémunération du personnel de la Cour. Depuis le début de mon mandat, j'ai beaucoup insisté auprès des autorités compétentes sur la nécessité d'octroyer des primes spéciales aux assistants de justice qui exercent leurs missions au sein de l'institution que je dirige. Ces primes existent dans les autres institutions judiciaires. Après de nombreuses discussions et négociations avec les représentants du gouvernement et du Parlement, au cours desquelles j'ai souligné avec ténacité le rôle de l'institution dans la vie politico-sociale du pays et, surtout, l'importance de son indépendance, l'augmentation des recettes budgétaires en vue du paiement des primes en question a été obtenue. Il s'agit d'un facteur extrêmement important pour le bon fonctionnement de la Cour. Nous avons ainsi bon espoir de garder les meilleurs spécialistes au sein de la juridiction.

Une autre difficulté, qui n'est pas nécessairement liée à mon mandat, mais que je dois naturellement gérer dans le cadre de l'exercice de mes fonctions, est l'ordre du jour chargé de la Cour. Le nombre de postes d'assistants de justice dont dispose la Cour est loin d'être suffisant, surtout dans le contexte où tout membre du Parlement dispose du droit de saisine, et que le nombre des saisines ne cesse de croître. J'ai commencé à travailler dans ce sens et j'espère pouvoir compléter leur nombre dans l'avenir proche. Cela va permettre à la Cour de mener son activité dans des conditions plus optimales, ce qui va favoriser naturellement l'amélioration de la qualité des décisions rendues.

Enfin, une difficulté, mais cette fois-ci agréable, est la prise de la présidence par la Cour constitutionnelle de la République de Moldova, pour une durée de trois ans, de la Conférence des cours constitutionnelles européennes. Il va s'agir certes d'un travail supplémentaire

important pour les membres de la Cour, mais je suis convaincue que nous allons exercer ce mandat de manière irréprochable et que nous allons tirer un grand profit de cette expérience.

**N. D.-C. :** *La situation politique dans le pays est compliquée, depuis de nombreuses années déjà. Les crises sont systématiques, on pourrait même dire qu'elles sont en réalité devenues une normalité dans la vie politique du pays et l'élection présidentielle qui a eu lieu à la fin de l'année 2020 ne semble pas avoir pu y remédier. La Cour constitutionnelle est souvent appelée à trancher les différends politiques, à l'image du pompier qui doit intervenir pour éteindre l'incendie causé par erreur, négligence, voire intentionnellement. Je me réfère, bien entendu, à la décision récente de la Cour, rendue le 23 février 2021, qui a porté sur le contrôle de constitutionnalité du décret de la Présidente Maia Sandu, n° 32-IX du 11 février 2021, visant la nomination du candidat au poste de Premier ministre. Pouvez-vous nous expliquer le contexte de l'affaire et la position prise par la Cour constitutionnelle ?*

**D. M. :** À la suite de la démission du Premier ministre Ion Chicu, le 23 décembre 2020, la présidente de la République de Moldova, M<sup>me</sup> Maia Sandu, a publié, le 27 janvier 2020, à l'issue des consultations menées avec les factions parlementaires, un décret nommant M<sup>me</sup> Natalia Gavrilița en tant que candidate au poste de Premier ministre.

Se présentant au Parlement le 11 février 2021, M<sup>me</sup> Natalia Gavrilița n'a pas obtenu le vote de confiance du Parlement pour son programme d'activité et la liste des membres du gouvernement qu'elle proposait.

Le même jour, lors de la session plénière du Parlement, le président de la faction parlementaire du Parti des socialistes de

Moldova a fait une déclaration annonçant la constitution d'une majorité parlementaire de cinquante-quatre députés afin de soutenir la candidature de M<sup>me</sup> Mariana Durlășteanu au poste de Premier ministre. La présidence a été informée de la nouvelle candidature. Cette proposition a été confirmée lors de la reprise des consultations par le Chef de l'État avec les factions parlementaires.

Le même jour également, la Présidente Maia Sandu a publié un décret désignant à nouveau M<sup>me</sup> Natalia Gavrița comme candidate au poste de Premier ministre. Ce dernier décret a fait l'objet de l'arrêt de la Cour auquel vous faites référence. Il a été déclaré non conforme aux dispositions de l'article 98 par. 1 de la Constitution.

En effet, la Cour a une jurisprudence bien établie en la matière. D'une part, dans un arrêt de décembre 2015, a été confirmée, sur le fondement de l'article 98 par. 1 de la Constitution, la compétence exclusive du président de la République en matière de désignation du candidat au poste de Premier ministre. Cependant, le candidat ne peut pas être choisi de manière discrétionnaire. La proposition présidentielle doit intervenir après la consultation des factions parlementaires. L'objectif poursuivi par cette procédure est celui d'identifier le soutien politique des députés à une personne capable de former un gouvernement d'obtenir la confiance du Parlement. En ce sens, le président de la République ne peut pas remplacer les factions parlementaires.

Dans son arrêt de décembre 2015, la Cour a également jugé qu'il n'y avait aucune raison constitutionnelle pour le président de la République de ne pas désigner comme candidat au poste de Premier ministre la personne qui bénéficie du soutien de la majorité parlementaire formelle, même s'il s'agit d'un opposant politique. Le Chef de l'État doit proposer le

candidat qui remplit les conditions de nomination et qui bénéficie du soutien de la majorité parlementaire.

Dans un arrêt rendu en août 2020, la Cour a souligné que la manière dont le président de la République est élu, que ce soit par vote au suffrage universel direct ou par vote du Parlement, n'affecte en rien sa compétence en ce qui concerne la désignation du candidat au poste de Premier ministre. Le pouvoir discrétionnaire du président de la République dans ce domaine est donc limité. Si une majorité parlementaire absolue formalisée est constituée au Parlement, il est tenu de désigner le candidat proposé par cette majorité au poste de Premier ministre. Si une majorité parlementaire absolue formalisée n'est pas constituée, le président de la République est obligé, après consultation des factions parlementaires, de désigner un candidat au poste de Premier ministre, même si les factions parlementaires ne sont pas d'accord avec sa proposition.

Par conséquent, à la lumière de sa jurisprudence, l'arrêt de la Cour était tout à fait prévisible. La Cour a donc déclaré inconstitutionnel le décret présidentiel visant la nomination, pour la deuxième fois consécutive, de M<sup>me</sup> Natalia Gavrița comme candidate au poste de Premier ministre et a même ordonné, afin d'éviter une impasse institutionnelle causée par l'absence d'un dialogue fondé sur le respect et la diligence entre le Chef de l'État et le Parlement, le recours à de nouvelles consultations, dans le respect de la Constitution et conformément à la jurisprudence de la Cour.

**N. D.-C. :** *Les juges constitutionnels moldaves sont souvent appelés à régler des différends politiques d'ordre purement idéologique. Je me réfère à deux décisions de la Cour en particulier, qui ont fait l'objet de nombreux débats doctrinaux et politiques. Il s'agit d'abord de l'arrêt du*

*21 janvier 2021 portant sur le contrôle de constitutionnalité de la loi n° 234 du 16 décembre 2020, relative au fonctionnement des langues parlées sur le territoire de la République de Moldova. Ensuite, le second arrêt, datant du 7 mai 2020, a porté sur le contrôle de la constitutionnalité de l'accord signé le 17 avril 2020 par le gouvernement de la République de Moldova et le gouvernement de la Fédération de Russie, portant sur l'octroi d'un prêt financier d'État, et de la loi de ratification n° 57 du 23 avril 2020. Dans le contexte de ces deux affaires, la Cour constitutionnelle a été victime de fortes pressions politiques ayant conduit à l'intervention de la Secrétaire générale du Conseil de l'Europe, Mme Marija Pejcinovic Buri, et du Président de la Commission de Venise, M. Gianni Buquicchio. Leur intervention a été en fait une réponse à l'appel que vous avez lancé. Quel a été l'élément déclencheur de votre décision de lancer cet appel et quelles ont été les conséquences au niveau de l'attitude des autorités politiques moldaves à l'égard de la Cour à la suite des interventions de ces deux Hauts dignitaires européens ?*

**D. M. :** Même si les saisines qui ont conduit au prononcé de l'arrêt du 21 janvier 2021 ont pu être considérées comme ayant une visée politico-idéologique, comme vous venez de le dire, je tiens à souligner que les juges de la Cour que je préside n'ont qu'une idéologie : le respect de la Constitution de la République de Moldova. L'arrêt en question a été rendu sur la base des articles pertinents de la Constitution et des meilleures pratiques européennes en la matière, mises en évidence dans les avis de la Commission de Venise sur le statut des langues des minorités ethniques dans divers États membres du Conseil de l'Europe. Nous avons constaté, au stade de l'étude de l'affaire, que la loi sur le fonctionnement des langues parlées en République de Moldova présentait les

mêmes lacunes que celles relevées par la Commission de Venise il y a dix ans, dans un avis rendu à la demande des autorités ukrainiennes sur la loi relative aux langues parlées en Ukraine. La solution retenue par la Cour dans cet arrêt a été certes critiquée par un certain nombre de responsables politiques. Cependant, les critiques ont rapidement disparu, les autorités en question s'étant tournées vers d'autres questions jugées comme étant prioritaires.

En ce qui concerne la situation créée après l'arrêt de la Cour déclarant inconstitutionnelle la ratification de l'accord de financement signé avec la Fédération de Russie, j'ai en effet décidé d'en informer le Parlement européen et la Commission de Venise. Je vais expliquer plus en détail les circonstances. Le 7 mai 2020, la Cour constitutionnelle a déclaré inconstitutionnel un accord conclu entre le gouvernement de la République de Moldova et le gouvernement de la Fédération de Russie sur l'octroi d'un prêt financier d'État au gouvernement de la République de Moldova (d'un montant de 200 millions d'euros). La Cour a estimé que la procédure de conclusion de l'accord avait été viciée. Elle a vérifié notamment si, lors de la négociation, de la signature et de la ratification de l'accord, les autorités moldaves avaient pris en compte les intérêts économiques nationaux, tels qu'énoncés aux articles 126 et 129 de la Constitution.

En effet, la Constitution de la République de Moldova dispose, à l'article 126, que l'État doit protéger les intérêts nationaux dans le cadre des activités économiques, financières et de change, et à l'article 129, que le gouvernement assure la protection des intérêts nationaux dans le cadre des relations économiques internationales, promeut la liberté politique commerciale ou la politique protectionniste dans les intérêts nationaux. La Cour a noté que plusieurs dispositions

de cet accord n'étaient pas claires et prévisibles, généraient une insécurité juridique et étaient contraires aux intérêts nationaux de la République de Moldova dans le domaine économique et financier.

Cependant, compte tenu des tensions autour de la solution retenue dans l'arrêt du 7 mai 2020, qui était une solution juridique prévisible, la Cour et ses juges ont été la cible de nombreuses attaques politiques et médiatiques. Des hauts fonctionnaires de l'État, y compris le Chef de l'État de l'époque, ont publié des déclarations susceptibles de nuire à l'image de la Cour constitutionnelle et de discréditer ses juges. Il a été notamment déclaré que les juges de la Cour constitutionnelle défendraient les intérêts de certains clans, bloqueraient les initiatives sociales visant à soutenir les citoyens et à financer les activités économiques, dans le but de paralyser le fonctionnement de l'État dans le contexte d'une crise pandémique, que le blocage de l'accord de financement conduirait à l'impossibilité pour l'État de payer les salaires et les pensions, etc. A été avancé également l'argument selon lequel certains de ses arrêts prouveraient que la Cour serait devenue « politiquement capturée et utilisée dans l'usurpation du pouvoir de l'État » et devrait de ce fait « en supporter les conséquences », etc. Certains juges ont notifié à l'Assemblée plénière de la Cour constitutionnelle des lettres dans lesquelles ils affirmaient avoir été battus et intimidés par des inconnus. À son tour, l'Assemblée a informé le Bureau du Procureur général.

Ce sont, en général, ces facteurs qui ont conduit à la saisine des institutions européennes mentionnées plus haut. Les autorités politiques de la République de Moldova n'ont réagi d'aucune manière à mon initiative, mais j'ai reçu d'innombrables messages de soutien de la part des citoyens et des institutions internationales.

**N. D.-C. :** *Estimez-vous que le cadre juridique existant devrait être modifié afin d'assurer une protection plus efficace de l'indépendance des membres de la Cour constitutionnelle ? Si tel est le cas, quels seraient, selon vous, les changements nécessaires ?*

**D. M. :** Premièrement, je pense que le mandat des juges constitutionnels devrait être prolongé de six à neuf ans, avec impossibilité d'exercer un second mandat. Bien que, traditionnellement, le mandat à vie – comme c'est le cas des juges de la Cour suprême des États-Unis – soit associé à une plus grande indépendance, un mandat plus long peut être tout aussi efficace, comme le montre la pratique de nombreux pays européens. Dans le cas des juges constitutionnels moldaves, la durée de neuf ans permettrait aussi d'atténuer l'impression qu'ils ont tous : celle de devoir partir au moment où finit à peine la période d'« accommodation ». Cela a nécessairement un impact sur le fonctionnement général de la Cour.

Un autre problème relevant de la garantie de l'indépendance fonctionnelle de la Cour est la rémunération très basse de ses fonctionnaires et des juges, y compris par rapport à celle de leurs homologues des États voisins de la République de Moldova. Comme je l'ai souligné au début de l'interview, nous avons agi dans ce sens auprès des autorités parlementaires et gouvernementales. Certaines avancées ont été enregistrées, mais il y a encore place à l'amélioration.

**N. D.-C. :** *La modification du cadre normatif permettrait un renforcement de ce que nous appelons la « légitimité institutionnelle ». Dans le même temps, nous savons que la meilleure arme de protection d'une juridiction constitutionnelle contre les pressions, voire les sanctions politiques, est la « légitimité sociale », que chaque juridiction se*

*construit au fil du temps, grâce à la qualité des décisions rendues et au rôle qu'elle joue au sein de la société, notamment en sa qualité de garant des droits et libertés fondamentaux. Dans la République de Moldova, d'innombrables projets de loi ont prévu l'introduction de la possibilité pour les citoyens de saisir directement la Cour constitutionnelle. Ils ont tous échoué. Par la décision n° 2 du 9 février 2016, la Cour constitutionnelle a décidé de supprimer, par voie prétorienne, le filtre exercé par la Cour suprême de justice dans le cadre de la procédure appelée en Moldavie « l'exception d'inconstitutionnalité ». Celle-ci permet la transmission, désormais directe, par les juges de droit commun des questions d'inconstitutionnalité formulées par les parties au litige. La suppression du filtre exercé auparavant par la Cour suprême de justice a, bien entendu, permis une simplification de la procédure. Je voudrais vous demander s'il y a eu une évolution au niveau de l'utilisation de cette procédure et si cette mesure de simplification vous semble suffisante pour développer « le réflexe constitutionnel » des justiciables ?*

**D. M. :** Vous avez raison, la légitimité sociale de la Cour est renforcée, en particulier, par l'autorité argumentative de la Cour. La bonne motivation de ses décisions est, en plus d'une preuve de l'étude minutieuse de l'affaire par les juges, un facteur décourageant les critiques. En faisant référence à la Constitution sud-africaine provisoire de 1993, la Professeure Etienne Murenik a affirmé, à juste titre, que : « les constitutions de cette catégorie sont des ponts qui partent de la culture d'autorité et qui conduisent à une culture de justification. La culture de la justification est la culture dans laquelle tout exercice de pouvoir doit être justifié. C'est une culture de conviction, de persuasion, pas une culture de coercition ». À titre personnel, je pense que cette belle analyse peut être transposée à la situation existante dans les

jeunes démocraties européennes, dont fait partie la République de Moldova.

En ce qui concerne « le réflexe constitutionnel », je ne pense pas qu'il soit suffisamment développé dans notre pays. À partir de la simple analyse de la recevabilité des exceptions d'inconstitutionnalité soulevées devant les tribunaux de droit commun au cours de l'année 2020, l'on constate que seules 31 saisines sur les 227 déposées ont été déclarées recevables. Ce constat reflète en réalité l'insuffisance de la formation dispensée dans les établissements d'enseignement supérieur et les écoles de formation des magistrats et des avocats dans le domaine du droit constitutionnel et dans celui des droits et libertés fondamentaux. La formation initiale et continue des juristes est malheureusement axée sur l'enseignement du droit civil, du droit de procédure civile, du droit pénal et du droit de procédure pénale.

Nonobstant, il ne faut pas oublier que l'évolution de la culture juridique commence par la formation. Il y a donc un vrai besoin de réforme des programmes de formation à ce niveau-là. L'introduction d'un nombre plus important d'heures de cours de droit constitutionnel, de droit européen des droits de l'homme, mais aussi l'élaboration d'exercices spécifiques pour développer l'esprit critique chez les nouvelles générations de juristes vont permettre une prise de conscience de l'importance de l'institution de l'exception d'inconstitutionnalité et favoriseront bien sûr le développement du « réflexe constitutionnel ».

Celui-ci se développe aussi avec le temps, à travers l'expérience. Le nombre relativement important de saisines, malgré le taux élevé d'irrecevabilité, montre que nous sommes sur la bonne voie. À l'heure actuelle, l'ordre du jour de la Cour est largement occupé par ces exceptions d'inconstitutionnalité. Le réflexe de saisir la

Cour constitutionnelle chez les avocats, tout comme chez les magistrats, qui ont l'obligation en Moldavie de surseoir à statuer et de saisir la Haute juridiction à partir du moment où ils ont un doute quant à la conformité de la loi applicable dans un litige concret, sans que les parties en fassent la demande, se renforce au fur et à mesure de la pratique.

**N. D.-C. :** *Ne pensez-vous pas que la meilleure solution serait d'introduire le recours individuel, notamment dans le contexte de la méfiance accrue des citoyens à l'égard des institutions étatiques ? Une telle réforme permettrait aux citoyens de mieux comprendre le rôle de la Cour constitutionnelle en tant que garant des droits et libertés fondamentaux et d'y voir une institution ouverte à tous et non seulement à un groupe de dignitaires publics, fait qui peut lui donner l'image d'une « institution de luxe » inaccessible aux citoyens ordinaires, en particulier dans le contexte où, dans la République de Moldova, tout député a le droit de saisir la Haute juridiction ?*

**D. M. :** L'introduction du recours individuel devant la Cour constitutionnelle de la République de Moldova serait conforme à la tendance européenne actuelle. Cependant, je pense qu'une telle réforme est prématurée pour notre pays. Elle devrait être précédée d'une réforme institutionnelle de la Cour, dans le sens de l'augmentation du nombre des juges, du corps administratif de la Cour. Il faudrait aussi modifier les lois régissant l'organisation et le fonctionnement de la Cour, qui sont, à certains égards, dépassées par évolution du rôle des juridictions constitutionnelles dans une société démocratique, etc. Ensuite, les bases d'une « culture constitutionnelle » devraient aussi être posées au sein de la société civile. Les justiciables doivent être conscients du fait qu'ils ne vont pas trouver à la Cour le remède à tous les maux d'ordre politique, social,

économique, etc. Je pense que si on introduisait du jour au lendemain le recours individuel, les « passionnés de litiges », comme l'on en voit dans le cas des requêtes déposées devant la Cour européenne des droits de l'homme, inonderaient la juridiction de milliers de requêtes, bloquant ainsi son activité.

En outre, les citoyens moldaves disposent de plusieurs moyens pour saisir la Cour constitutionnelle. Il y a certes la procédure d'exception d'inconstitutionnalité dont nous avons déjà parlé, qui est utilisée de plus en plus. À titre d'exemple, l'on pourrait citer quelques données statistiques. En 2015, la Haute juridiction a été saisie à 59 reprises, dans la très grande majorité des cas, il s'est agi de saisines parlementaires. Au cours des années 2019 et 2020, leur chiffre a largement dépassé la barre de 200, la plupart des saisines étant intervenues dans le cadre de la procédure d'exception d'inconstitutionnalité.

Une autre procédure permettant aux citoyens moldaves de saisir la Cour constitutionnelle est l'*actio popularis*. Ils peuvent ainsi demander aux parlementaires de contester la constitutionnalité d'une loi. Leur demande sera transmise à la Cour si les parlementaires la jugent justifiée et sérieuse. Il s'agit d'une compétence reconnue aux parlementaires en tant que représentants de la Nation. Il est fort regrettable qu'elle ne soit utilisée, alors qu'il s'agirait d'un rapprochement entre les élus et leurs électeurs. Un travail pédagogique à ce titre serait, à mon sens, bienvenu.

**N. D.-C. :** *Nous le savons tous, le « réflexe constitutionnel » est également renforcé grâce au dialogue que la juridiction constitutionnelle établit avec les institutions judiciaires, les avocats et la société civile. Quelles sont les actions menées ces dernières années par la Cour*

*constitutionnelle en vue d'instaurer une communication plus intense et sur quels projets travaillez-vous à cet égard ?*

**D. M. :** Le dialogue entre la Cour et la société s'instaure d'abord par la voie des saisines et, respectivement, des arrêts et décisions rendus à la suite de l'exercice du contrôle de constitutionnalité. Nous avons récemment instauré la pratique des débriefings visant à expliquer les décisions de la Cour qui viennent d'être prononcées, dans un langage accessible aux citoyens ordinaires. Nous publions également sur le site Internet des études doctrinales portant sur la jurisprudence de la Cour. Récemment, un *Guide sur la recevabilité des exceptions d'inconstitutionnalité* a été élaboré à l'attention des professionnels du droit et rendu public à travers différents moyens de communication. Nous organisons également des conférences scientifiques, généralement le jour d'anniversaire de la Constitution ou de la Cour constitutionnelle, auxquelles nous invitons des représentants des différentes professions juridiques. En ce qui concerne les relations de la Cour constitutionnelle avec les tribunaux de droit commun, de manière générale, la marge d'action est assez limitée, qui s'explique aussi par le respect de l'obligation de réserve, s'imposant à l'ensemble des juges. Le dialogue s'établit donc principalement à travers les actes juridictionnels émis.

**N. D.-C. :** *Nous n'allons pas finir cette interview sans parler de l'image et des actions de la Cour constitutionnelle au niveau international. Le 25 février 2021, la Haute juridiction a pris, pour la première fois, la présidence de la Conférence des cours constitutionnelles européennes pour un mandat de trois ans. Comme vous l'avez souligné, il s'agit d'un événement historique pour la juridiction constitutionnelle moldave. Quels sont les projets que vous souhaitez réaliser, quelles sont vos attentes et quel pourrait être*

*l'impact de ce mandat sur l'image de la Cour constitutionnelle, tant au niveau national qu'international ?*

**D. M. :** En tant que membre de la Conférence, la Cour constitutionnelle de la République de Moldova met tout en œuvre pour intensifier les échanges d'idées et d'expériences avec les juridictions des autres États membres, afin d'atteindre un niveau plus élevé de protection des droits et libertés fondamentaux. Les collaborations internationales ont une influence sur notre façon de penser, d'analyser les choses, nous poussent à faire évoluer la jurisprudence. On ne peut pas dire aujourd'hui que les juridictions constitutionnelles agissent dans le vide. Les solutions de nos collègues européens sont souvent des sources d'inspiration et de soutien pour nous, pour plaider en faveur de décisions nationales audacieuses et, plus particulièrement, lorsqu'elles portent sur des questions sociétales et politiques épineuses. Tout nouveau problème de droit que les cours constitutionnelles tentent de résoudre occupe les espaces vides du droit constitutionnel. Chaque critère de résolution du problème soulevé acquiert, notamment par son acculturation dans la jurisprudence des autres juridictions constitutionnelles européennes, la qualité de standard du constitutionnalisme européen.

Lors des congrès que nous allons organiser à l'avenir dans le cadre de la Conférence, nous allons inviter les présidents des deux cours européennes – la Cour de Strasbourg et la Cour de Luxembourg – ainsi que des professeurs de droit constitutionnel de renom pour réfléchir ensemble sur les questions d'actualité qui se posent en matière de garantie de la démocratie et de l'État de droit, plus particulièrement dans le contexte de la crise sanitaire due à la Covid-19 à laquelle tous les États sont confrontés depuis plus d'un an déjà. Une

telle collaboration nous paraît nécessaire non seulement pour renforcer les échanges entre juges et universitaires, mais également pour bénéficier d'avis émis d'un point de vue doctrinal, dépourvus de la connotation pratique qui nous lie, nous les juges, au cours de l'exercice de nos fonctions. Sans aucun doute, le choix de sujets de discussion et d'analyse communs nous sera particulièrement utile.

La prise de la présidence de la Conférence des cours constitutionnelles européennes par notre Cour est un acte de grande responsabilité. Comme le dit le dicton français, « Noblesse oblige ». Pendant ces trois ans de mandat, notre institution sera dans le viseur des institutions en charge de la promotion des valeurs de la démocratie et de l'État de droit en Europe. Nous mettrons tout en œuvre pour être à la hauteur des attentes. Il en va de l'image de notre juridiction.

**N. D.-C. :** *Je vous remercie, Madame la Présidente, et vous souhaite bonne chance et beaucoup de courage dans l'exercice de vos missions, dans un contexte politique, économique et social qui est loin d'être simple !*

**D. M. :** Je vous remercie également pour vos questions et pour votre initiative, qui participe à la promotion de l'image de la Cour au-delà des frontières de notre pays.

## COMMENT COMPRENDRE LE RÔLE DU JUGE CONSTITUTIONNEL RUSSE DANS LE CONTEXTE DE LA LIMITATION DES DROITS FONDAMENTAUX CAUSÉE PAR LA PANDÉMIE DE COVID-19 ?

*« Il y a des cas où il faut mettre, pour un moment, un voile sur la liberté, comme on cache les statues des dieux »*  
(Montesquieu, *De l'esprit des lois*, XII, 19)

La pandémie de Covid-19 a non seulement créé de nouveaux enjeux et de nouvelles préoccupations concernant le droit public, mais elle a également mis en lumière les processus qui se sont déroulés jusqu'à l'année précédente. En ce qui concerne la Russie, il s'agit notamment d'un changement des orientations de valeur du juge constitutionnel. Bien que formellement la Cour constitutionnelle russe ne soit pas le garant de la Constitution, contrairement au Président de la Fédération de Russie, c'est elle qui détermine directement l'appréciation du contenu des valeurs fondamentales et de leur hiérarchie dans la société contemporaine. Il est donc important d'analyser son rôle dans la limitation légitime des droits et libertés pendant la pandémie de Covid-19 du point de vue de son évolution idéologique, qui a commencé bien avant cette crise sanitaire.

Tout d'abord, il convient de souligner que la Constitution de la Fédération de Russie, adoptée par référendum le 12 décembre 1993, est imprégnée de l'esprit du libéralisme. Cette affirmation est particulièrement juste en ce qui concerne les dispositions constitutionnelles relatives aux droits et libertés de l'homme et du citoyen. Concrètement, l'article 2

reconnaît l'homme, ses droits et libertés en tant que valeurs suprêmes de la société russe. Conformément aux doctrines de droit naturel, les droits fondamentaux sont considérés par le législateur comme innés et inaliénables (art. 17, al. 2). Garanties par la justice, ils ont un effet direct en déterminant le sens, le contenu et l'application des lois, ainsi que l'activité des pouvoirs législatif et exécutif, et de l'auto-administration locale (art. 18).

On doit aussi noter que l'État est contraint par l'article 2 de la Constitution russe de reconnaître, respecter et protéger les droits fondamentaux. D'ailleurs, elle interdit l'application de n'importe quel acte juridique normatif affectant les droits, libertés et obligations de l'homme et du citoyen s'il n'a pas été publié officiellement pour être porté à la connaissance de tous (art. 15, al. 3). Enfin, les droits et libertés de l'homme et du citoyen sont reconnus et garantis non seulement en conformité avec la Constitution, mais aussi conformément aux principes et normes universellement reconnus du droit international (art. 17, al. 1). De ce point de vue, l'inscription dans le texte de la loi fondamentale russe des droits et libertés concrets ne peut pas être interprétée comme la négation ou la limitation des autres droits et libertés qui sont universellement reconnus (art. 55, al. 1).

Pourtant, cette technique de constitutionnalisation des droits fondamentaux admet l'imposition de restrictions. Selon les articles 55 et 56 de la Constitution russe, les droits et libertés de l'homme et du citoyen peuvent être limités par la loi fédérale, tant dans des conditions normales que dans le cadre de l'état d'urgence. En tout cas, il s'agit de mesures nécessaires prises par l'État pour assurer la sécurité des citoyens et la protection de l'ordre constitutionnel. L'introduction de mesures restrictives, notamment dans le cadre de l'état

d'urgence, devrait répondre à certaines conditions. De façon générale, les lois qui suppriment les droits fondamentaux ne peuvent pas être valablement adoptées (art. 55, al. 2).

Concernant les mesures restrictives prises dans le cadre de l'état d'urgence, la Constitution prévoit des exigences supplémentaires. En vertu de l'article 56, elles ne peuvent être introduites que par une loi constitutionnelle fédérale, qui est juridiquement inférieure à la Constitution uniquement, et avec l'indication obligatoire des limites et de la durée des restrictions apportées aux droits fondamentaux. En outre, certains droits et libertés ne peuvent en aucun cas être limités, même pendant l'état d'urgence. Ceux-ci comprennent, par exemple, le droit à la vie, le droit au respect de la vie privée et familiale, la liberté de conscience et la liberté de religion.

S'il est exact que le libéralisme est au cœur de la Constitution russe de 1993, cette idéologie est cependant critiquée aujourd'hui par la majorité de la doctrine et par la jurisprudence. Comme l'affirme Valéry Zorkine, le président de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, la Constitution est un contrat social formalisé qui est fondé sur un contrat social réel. Par conséquent, la tâche primordiale de l'organe chargé du contrôle de constitutionnalité consiste à préserver le consensus social dont l'essence réside dans le principe d'égalité<sup>1</sup>. Selon cette conception, le juge constitutionnel cherche à concilier l'idéologie libérale et les valeurs du socialisme. C'est donc pour cette raison que, dans la décision de la Cour constitutionnelle du 24 février 2004, la Russie a été définie comme un « État de

---

<sup>1</sup> V. D. Zorkine, *La Cour constitutionnelle de Russie : doctrine et pratique*, Moscou, Norma, 2017, p. 8-9, 14.

droit dont l'économie de marché s'oriente vers un système de protection sociale »<sup>2</sup>.

Aussi, il faudrait prendre en compte le niveau de culture juridique de la population et sa mentalité héritée des précédents régimes, en particulier son attitude à l'égard de certaines valeurs que le juge constitutionnel est destiné à protéger. C'est la raison pour laquelle il faut faire une distinction claire entre la Constitution au sens dogmatique et la Constitution réelle. À cet égard, Pierre Avril affirme qu'« il ne suffit pas de lire la Constitution écrite pour connaître la Constitution réelle, c'est-à-dire les normes qui régissent effectivement le gouvernement du pays, the living Constitution comme le désignent les Américains »<sup>3</sup>. Aujourd'hui, comme à l'époque soviétique, dans la société russe, l'égalité est plus importante que la liberté, et les intérêts publics sont plus respectés par divers organes étatiques que les intérêts privés.

En effet, la pandémie de Covid-19 a mis en évidence une rupture entre les dispositions solennelles de la Constitution russe relatives aux droits fondamentaux et la réalité. Cela trouve confirmation dans la décision de la Cour constitutionnelle n° 49-P du 25 décembre 2020<sup>4</sup>, que nous nous proposons d'analyser plus en détail.

Au milieu du mois de mars 2020, le gouverneur de la région de Moscou a ordonné la mise en place de mesures extraordinaires pour freiner la propagation de la Covid-19<sup>5</sup>, en avançant ainsi le

Président et le Parlement. Les amendements concernant le renforcement des pouvoirs des autorités régionales en période de pandémie ont été apportés à la loi fédérale n° 68-FZ du 21 décembre 1994 visant la protection de la population et des territoires contre les situations d'urgence naturelles et artificielles quelques semaines plus tard<sup>6</sup>. Le décret présidentiel à ce sujet a été pris le 2 avril 2020<sup>7</sup>.

Le décret du gouverneur de la région de Moscou a interdit aux citoyens de quitter leur lieu de résidence, à l'exception de certains cas spécifiques : pour bénéficier des soins médicaux d'urgence, pour effectuer des achats de première nécessité ou pour promener leur chien. Or, aucun état d'urgence n'était de fait déclaré. Le gouverneur a utilisé un autre terme, celui d'état de préparation complète. Sur le fondement des dispositions du décret, un habitant de la région de Moscou âgé de 52 ans a été puni d'une amende pour violation des mesures de confinement. Le tribunal de droit commun de Protvino, devant lequel il a contesté la contravention, a saisi la Cour constitutionnelle en vue de l'exercice du contrôle de constitutionnalité du décret du gouverneur. Le tribunal a estimé que la liberté de circulation garantie par l'article 27 de la Constitution est fondamentale et les chefs des régions n'ont pas le pouvoir légal de lui apporter des limitations.

<sup>2</sup> Décision de la Cour constitutionnelle de la FR n° 3-P du 24 février 2004, *Rossiskaïa Gazeta*, 2 mars 2004, n° 3418.

<sup>3</sup> P. Avril, *Les conventions de la Constitution. Normes non écrites du droit politique*, Paris, PUF, coll. Léviathan, 1997, p. 11.

<sup>4</sup> Décision de la Cour constitutionnelle de la FR n° 49-P du 25 décembre 2020, *Rossiskaïa Gazeta*, 15 janvier 2021, n° 6 (8357).

<sup>5</sup> Décret du gouverneur de la région de Moscou n° 108-PG du 12 mars 2020 [en ligne]. URL : <http://www.mosreg.ru/>. Il convient de noter que ce décret a été constamment modifié. En ce qui

concerne les dispositions contestées, elles ont été incluses le 29 mars 2020, tandis que le constat a été dressé par un agent de police le 24 avril 2020.

<sup>6</sup> Loi fédérale n° 98-FZ du 1<sup>er</sup> avril 2020 « Sur la modification de certains textes législatifs de la Fédération de Russie concernant la gestion des situations d'urgence », *Rossiskaïa Gazeta*, 3 avril 2020, n° 72 (8126).

<sup>7</sup> Décret du Président de la FR n° 239-P du 2 avril 2020 « Sur les mesures visant à assurer le bien-être sanitaire et épidémiologique de la population sur le territoire de la Fédération de Russie en relation avec la propagation d'un nouveau coronavirus (Covid-19) », *Rossiskaïa Gazeta*, 3 avril 2020, n° 72 (8126).

Dans sa décision, la Cour constitutionnelle se réfère aux articles 2, 7 et 41 de la Constitution, selon lesquels la vie humaine est la valeur suprême, sans laquelle de nombreux autres biens et valeurs perdent de leur importance. C'est sur le fondement de ces dispositions que les autorités assument la responsabilité d'assurer le bien-être sanitaire et épidémiologique de la population. De plus, la Cour constitutionnelle fait référence à l'expérience des pays étrangers pour justifier la nécessité d'imposer des restrictions à la libre circulation. Effectivement, des mesures d'isolement et d'auto-isolement étaient établies en avril 2020 dans plus de quatre-vingt-dix pays.

La Cour constitutionnelle souligne en outre que la restriction de la liberté de circulation ne doit pas être appréciée de la même manière que la restriction de la liberté individuelle. Or, la liberté de circulation n'est pas absolue étant donné sa nature. En cas de menace réelle, les citoyens doivent donc faire preuve de « retenue raisonnable » en exerçant leur droit de circuler.

Estimant que la situation de propagation de la Covid-19 au milieu du mois de mars 2020 était exceptionnelle, la Cour constitutionnelle a déclaré conformes à la Constitution les mesures prises par le gouverneur de la région de Moscou en l'absence de dispositions pertinentes dans la loi fédérale et de décrets présidentiels. Il faut noter que la Cour s'est appuyée sur ses décisions antérieures concernant le renforcement des pouvoirs des autorités régionales<sup>8</sup>. Selon la Haute juridiction, ces mesures, malgré leur caractère anticipatif, étaient tout à fait raisonnables, car le gouverneur a prévu plusieurs exceptions. De plus, elles étaient flexibles, en changeant en

fonction de l'évolution de la situation épidémiologique dans la région. Par exemple, après le 18 avril 2020, les restrictions imposées à la liberté de circulation ont cessé d'être imposées aux citoyens ayant reçu des laissez-passer numériques. Or, ces laissez-passer ont été supprimés le 28 mai 2020, lorsque l'assouplissement des mesures restrictives liées à la Covid-19 a commencé. En particulier, les activités sportives de plein air ont été autorisées. À la fin du mois de juin, les dispositions contestées du décret du gouverneur de la région de Moscou sont devenues caduques.

À notre avis, cette décision présente un intérêt particulier du point de vue des fondements conceptuels de l'évaluation des valeurs dans la jurisprudence constitutionnelle. En fait, les principaux arguments peuvent être réduits à deux.

Premièrement, selon le juge constitutionnel, l'action en responsabilité pour violation des mesures de confinement en période de pandémie est un équilibre acceptable entre la protection de la vie et de la santé des citoyens et les droits et libertés de la personne. C'est pourquoi la Cour constitutionnelle souligne que les mesures restrictives prises par le gouverneur de la région de Moscou n'étaient que de courte durée, autorisant la circulation en cas de motif légitime, et la possibilité de les établir a été confirmée en temps voulu par la législation fédérale. Ainsi, elles ne peuvent pas être considérées comme une interdiction absolue.

Deuxièmement, en cas de situation extraordinaire, l'État est obligé d'imposer les restrictions nécessaires pour protéger la santé et la sécurité des citoyens et pour contrôler la propagation du virus sur son territoire. Or, le niveau de pouvoir – fédéral ou régional – n'a pas une importance fondamentale. En outre, la situation elle-même peut ne pas être officiellement

---

<sup>8</sup> Voir, par exemple, la décision de la Cour constitutionnelle de la FR n° 5-P du 21 mars 1997, *Rossiskaïa Gazeta*, 1<sup>er</sup> avril 1997, n° 64.

reconnue comme une situation d'urgence. Il s'agit donc plutôt d'une forme de solidarité sociale fondée sur la confiance mutuelle entre l'État et la société face à une menace commune, quel que soit son nom.

En fin de compte, les pouvoirs publics doivent, au vu de la situation actuelle, essayer de toutes leurs forces de protéger les droits fondamentaux, même au détriment de l'interprétation littérale des dispositions de la Constitution. Mais quelles sont les dispositions constitutionnelles visées ? Il s'agit, en premier lieu, de celles qui sont relatives à la hiérarchie des sources du droit et aux garanties de la liberté individuelle. De ce point de vue, les intérêts de la protection de la vie et de la santé des citoyens peuvent, dans certaines circonstances, prévaloir sur les intérêts privés, y compris la libre circulation.

Certes, il est difficile de tirer des conclusions hâtives en ce qui concerne l'évolution de la justice constitutionnelle russe pendant la pandémie de Covid-19. À ce stade, il est plus important de procéder à une analyse approfondie du nouveau concept par lequel le juge constitutionnel réévalue les valeurs et limites des droits fondamentaux. Il s'agit de la solidarité sociale face aux menaces naturelles. Comment ce concept est-il lié, d'une part, au concept de garant de la Constitution (Carl Schmitt) et, d'autre part, à la théorie de la souveraineté biopolitique (Michel Foucault) ? Voilà les questions qui attendent une réponse.

### Vassili TOKAREV

Professeur à l'Université nationale de recherche –  
École des hautes études en sciences économiques  
(EHESI) de Moscou

## L'ORGANISATION DU TRAVAIL DU PARLEMENT BULGARE EN TEMPS DE COVID-19

Depuis plus d'un an maintenant, il est difficile de trouver un domaine de la vie, dans n'importe quelle partie du monde, qui ne serait pas affecté par la Covid-19. Les activités du Parlement bulgare ne font pas exception. Aux termes de l'article 1 alin. 1 de la Constitution, la Bulgarie est une République parlementaire. La loi fondamentale attribue à l'Assemblée nationale l'exercice de l'activité législative et du contrôle parlementaire, le noyau du régime parlementaire. Le constituant, conscient du fait qu'en cas de circonstances exceptionnelles, la nécessité d'un Parlement opérationnel est particulièrement évidente, a prévu qu'en « cas de guerre, d'état de siège ou en présence d'autres circonstances exceptionnelles survenues au cours ou après l'expiration du mandat de l'Assemblée nationale, son mandat est prorogé jusqu'à la disparition de ces circonstances » (art. 64, alin. 2)<sup>9</sup>.

La Constitution contient une formulation très concise et laconique du régime constitutionnel de l'état de guerre, de l'état de siège et de l'état d'urgence. Ces trois régimes sont prévus comme trois régimes indépendants mais sans distinction claire quant à leur substance. La norme fondamentale est en effet concentrée

<sup>9</sup> Je me permets de renvoyer les lecteurs à l'article que nous avons coécrit avec Martin Belov, portant sur « La pandémie de Covid-19 et son impact sur le Parlement en Bulgarie. Une auto-restriction du pouvoir de contrôle », in E. Cartier, B. Ridard, G. Toulemonde (dir.), *L'impact de la crise sanitaire sur le fonctionnement des parlements en Europe*, Publication de la Fondation Robert Schuman, p. 33-39, [https://www.robert-schuman.eu/fr/doc/ouvrages/FRS\\_Parlement.pdf](https://www.robert-schuman.eu/fr/doc/ouvrages/FRS_Parlement.pdf), dont la présente contribution est une version actualisée.

beaucoup plus sur la procédure que sur le fond de ces trois régimes d'urgence.

Selon l'article 84 alin. 12 de la Constitution, l'Assemblée nationale « déclare, sur proposition du président de la République et du Conseil des ministres, l'état de guerre ou tout autre état d'exception sur tout le territoire du pays ou sur une partie de celui-ci ». L'implication de plusieurs institutions dans ce processus est censée servir de garant contre les abus de pouvoir. L'état de siège, ou l'état d'urgence, peut être déclaré sur l'ensemble du territoire de l'État ou sur une partie de celui-ci. En vertu de l'article 100 alin. 5 de la Constitution, « le président de la République déclare la guerre en cas d'attaque armée contre le pays ou en cas de nécessité de remplir d'urgence des engagements internationaux, l'état de guerre ou un autre état d'exception lorsque l'Assemblée nationale ne siège pas. Dans ces cas, l'Assemblée nationale est immédiatement convoquée en session pour se prononcer sur cette décision ».

Conformément à l'article 57 alin. 3 de la Constitution, « en cas de déclaration de guerre, d'état de siège ou d'un autre état d'urgence, en vertu d'une loi, l'exercice de certains droits des citoyens peut être provisoirement limité, à l'exception des droits prévus aux articles 28, 29, 31 alin. 1, 2 et 3, article 32 alin. 1 et article 37 ». Ainsi, plusieurs droits constitutionnels bénéficient d'un niveau de protection constitutionnelle plus élevé et doivent rester illimités même en cas de guerre, d'état de siège ou d'état d'urgence. Il s'agit du droit à la vie et de l'interdiction de la torture, des garanties du droit à la liberté individuelle, à savoir le droit d'être traduit devant le pouvoir judiciaire dans un délai prescrit par la loi, l'interdiction de la condamnation sur la base d'aveux obtenus par la force, la présomption d'innocence, la protection de la vie privée et la liberté de conscience, de pensée et de religion.

La Constitution ne prévoit pas la possibilité de légiférer par ordonnances, y compris au cours de l'état d'urgence. Ainsi, le Parlement bulgare doit conserver le monopole de l'adoption des normes les plus importantes qui encadrent les relations sociales même en cas de guerre, d'état de siège ou d'état d'urgence.

### **I – L'état d'urgence et la situation d'urgence épidémique en Bulgarie causés par la pandémie de Covid-19**

Le 13 mars 2020, l'Assemblée nationale a adopté une décision<sup>10</sup> qui a introduit, pour la première fois dans l'histoire moderne de la Bulgarie, l'état d'urgence. Selon cette décision, fondée sur l'article 84 alin. 12 de la Constitution, le Parlement :

« i. déclare, sur proposition du président de la République et du Conseil des ministres, l'état de guerre ou tout autre état d'exception sur tout le territoire du pays ou sur une partie de celui-ci ;

ii. habilite le Conseil des ministres à prendre toutes les mesures nécessaires pour contrôler la situation d'urgence liée à la pandémie de Covid-19. »

La période initiale de l'état d'urgence a été étendue du 13 mars au 13 avril 2020. Le 2 avril 2020, l'Assemblée nationale a adopté une nouvelle décision<sup>11</sup> en vertu de laquelle l'état d'urgence a été prolongé jusqu'au 13 mai 2020.

Le 24 mars 2020, l'Assemblée nationale a adopté la loi portant sur les mesures et les actions mises en œuvre pendant l'état d'urgence<sup>12</sup>. Cette loi réglementait en effet l'ensemble des mesures et des activités visant à lutter contre la propagation du virus, imposées et réalisées pendant l'état d'urgence sur le territoire de la République (article 1<sup>er</sup>). Elle a permis

<sup>10</sup> Journal Officiel, n° 22, 13 mars 2020.

<sup>11</sup> Journal Officiel, n° 33, 7 avril 2020.

<sup>12</sup> Journal Officiel, n° 28, 24 mars 2020.

la modification de nombreuses lois, y compris de celle portant sur la santé, en autorisant au ministre de la Santé à ordonner l'isolement obligatoire des patients, des personnes contaminées, des personnes « cas contact » et des personnes entrées sur le territoire national en provenance d'autres pays, lorsqu'il existait un risque pour la santé des citoyens (article 22 de la loi). Cette disposition a été en vigueur jusqu'au 13 mai 2020, date à laquelle l'état d'urgence a pris fin et a été remplacé par la « situation d'urgence épidémique » introduite par la voie législative ordinaire, à savoir par des modifications apportées à la loi portant sur la santé.

Une définition juridique de l'expression « situation épidémique d'urgence » a été formulée. Ainsi, selon l'article 1 § 45 de ladite loi, la « situation épidémique d'urgence » est déclarée dans le cas d'une « catastrophe causée par une maladie contagieuse, qui conduit à une épidémie entraînant un danger immédiat pour la vie et la santé des citoyens, dont la prévention et le dépassement nécessitent des mesures supplémentaires par rapport à celles mises en place habituellement pour protéger et préserver la vie et la santé des citoyens ». La situation d'urgence épidémique est déclarée pour une certaine période, limitée dans le temps, en vertu d'une décision du Conseil des ministres adoptée sur proposition du ministre de la Santé et sur la base d'une évaluation du risque épidémique existant par l'inspecteur en chef de la santé publique. L'« urgence épidémique » peut être prolongée et elle l'a d'ailleurs été à plusieurs reprises à la suite de décisions successives du Conseil des ministres<sup>13</sup>.

Le président de la République s'est adressé à la Cour constitutionnelle pour lui demander de déclarer l'inconstitutionnalité de la « situation d'urgence épidémique », en affirmant que le législateur – l'Assemblée nationale – avait délégué, de manière inadmissible, au pouvoir exécutif ses pouvoirs constitutionnels exclusifs prévus à l'article 57 alin. 3 de la Constitution.

Dans sa décision n° 10 du 23 juillet 2020, la Cour constitutionnelle a explicitement – mais à tort – identifié l'état d'urgence comme une « dictature constitutionnelle ». Selon la Cour, l'état d'urgence est « une transformation temporaire et réversible de l'ordre constitutionnel et son adaptation est nécessaire afin de surmonter une menace mortelle pour la société. L'état d'urgence est un mode de fonctionnement "d'urgence" du système constitutionnel. La principale conséquence du passage à un tel régime est la redistribution du pouvoir et de l'autorité (par exemple, l'octroi de fonctions aux organes de défense du pays inhérentes au ministère de l'Intérieur) et la restriction de l'exercice de certains droits et libertés afin de neutraliser et de surmonter une menace externe ou interne grave pour l'existence de l'État et de la société »<sup>14</sup>.

La Cour constitutionnelle estime que la « situation d'urgence épidémique » diffère de « l'état d'urgence ». Selon son raisonnement, la « situation d'urgence épidémique » ne conduit pas à une redistribution et à une délocalisation des fonctions gouvernementales. Son objectif n'est pas de s'écarter de l'ordre établi, mais plutôt d'introduire un régime spécial

<sup>13</sup> Décision n° 72 du 26 janvier 2021 sur la prorogation de la situation d'urgence épidémique déclarée par la décision n° 325 du Conseil des ministres du 14 mai 2020, prorogée par la décision n° 378 du Conseil des ministres du 12 juin 2020 ; décision n° 418 du le Conseil des ministres du 25 juin 2020 ; décision n° 482 du

Conseil des ministres du 15 juillet 2020 ; décision n° 525 du Conseil des ministres du 30 juillet 2020 ; décision n° 609 du Conseil des ministres du 28 août 2020 ; décision n° 673 du Conseil des ministres du 25 septembre 2020 ; décision n° 855 du Conseil des ministres du 25 novembre 2020.

<sup>14</sup> Décision n° 10 du 23 juillet 2020, a. c. n° 7/2020.

de protection permettant la mise en place de mesures urgentes pour sauvegarder la vie et la santé des citoyens. La Cour estime que la différence réside dans le degré et l'ampleur de la menace. D'où la divergence qui en résulte quant à l'étendue et à l'intensité d'une éventuelle atteinte aux droits constitutionnels. Selon la Cour, la déclaration d'une « situation épidémique d'urgence » ne présuppose pas une violation grave des droits des citoyens comparable à celle prévue à l'article 57 alin. 3 de la Constitution, qui permet la déclaration de la guerre, de l'état de siège ou de l'état d'urgence. La Cour estime qu'il existe deux différences essentielles entre la « situation d'urgence épidémique » et l'« état d'urgence », à savoir l'intensité des mesures prises pour surmonter la menace et les autorités compétentes pour les déclarer.

La Cour constitutionnelle fonde son argumentation sur des considérations assez contestables qui n'ont pas de fondement substantiel ni dans le texte, ni dans l'esprit de la Constitution. Il serait beaucoup plus raisonnable – surtout au regard du modèle constitutionnel bulgare – d'accepter, comme l'a fait remarquer le juge Georgi Angelov dans son avis divergent, que « la situation d'urgence épidémique est un cas particulier de l'état d'urgence ». En effet, le juge Angelov estime que la Constitution ne permet que le renforcement, plus ou moins net, de l'intensité et de l'extension du champ d'action du pouvoir exécutif par le déplacement et/ou la création de nouvelles fonctions ou de nouveaux organes, mais uniquement dans ses propres domaines de compétence. Aucune norme constitutionnelle ne permet le transfert de compétences entre les différentes branches séparées du pouvoir de l'État. Ainsi, aucun transfert de compétences n'est autorisé entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, soit respectivement l'Assemblée nationale et le Conseil des ministres. Le président de la

République ne bénéficie d'un accroissement de pouvoirs en cas d'état de siège ou d'état d'urgence qu'au sein du pouvoir exécutif, auquel il appartient. Par conséquent, le juge Angelov estime que tout « *transfert des fonctions et des pouvoirs des plus hautes instances de l'État – le Conseil des ministres, le président et l'Assemblée nationale* » est constitutionnellement inadmissible. Une « *transformation de l'ordre constitutionne en cas de situation épidémique d'urgence n'est donc pas autorisée* ».

Il est important de noter que la décision du gouvernement de déclarer une « situation épidémique d'urgence », ainsi que les mesures pour lutter contre la propagation du virus qui ont été prises par le ministre de la Santé sont soumises à un contrôle. Selon la décision de la Cour constitutionnelle n° 10 du 23 juillet 2020, le Parlement conserve tous ses pouvoirs, y compris sa compétence pour contrôler tous les actes réalisés et toutes les décisions adoptées par le pouvoir exécutif à ce titre. En vertu de l'article 83 alin. 2 de la Constitution, l'Assemblée nationale et les commissions parlementaires peuvent obliger les ministres à assister à leurs séances et à répondre aux questions posées par les députés. Par conséquent, la déclaration de la « situation d'urgence épidémique » ne modifie ni ne limite la compétence de contrôle de l'Assemblée nationale. Néanmoins, des changements concernant la procédure parlementaire en général et le contrôle parlementaire sur le gouvernement en particulier ont été identifiés pendant l'état d'urgence.

## **II – L'impact de la pandémie de Covid-19 sur la procédure parlementaire**

Des questions importantes ont émergé dans plusieurs pays concernant l'organisation des séances, des délibérations, mais aussi des votes à distance. Une telle discussion s'est également tenue en Bulgarie.

La nécessité d'assurer la continuité de ses travaux, tout en garantissant la santé des députés et de l'administration parlementaire, a confronté l'Assemblée nationale à la nécessité de créer des règles qui ne sont pas explicitement prévues dans la Constitution. Cette dernière ne règle pas de manière exhaustive toutes les questions relatives à l'organisation de l'activité de l'Assemblée nationale. Le constituant a accordé une autonomie réglementaire à l'Assemblée nationale en ce qui concerne l'élaboration détaillée des règles de son activité, l'organisation et l'élection de ses organes internes. L'article 73 de la Constitution dispose que l'Assemblée nationale est organisée et travaille sur la base d'un règlement qu'elle adopte. Celui-ci a un statut juridique particulier. En effet, la Constitution établit deux catégories normatives dans la compétence du Parlement : les lois et les décisions. En vertu de l'article 86, l'Assemblée nationale adopte des lois, des décisions, des déclarations et des appels. Les lois et les décisions de l'Assemblée nationale sont obligatoires pour tous les organes de l'État, les organisations et les citoyens.

Les deux types d'actes sont adoptés selon une procédure différente. La procédure d'adoption des lois est régie par les articles 87 et 88 : le droit d'initiative législative appartient à chaque député et au Conseil des ministres. Le projet de loi sur le budget de l'État est élaboré et soumis par le Conseil des ministres. Les lois sont examinées et adoptées en deux lectures, qui ont lieu au cours de séances différentes. L'Assemblée nationale peut décider, à titre d'exception, que les deux mises au vote aient lieu au cours d'une même séance<sup>15</sup>. Les autres actes, y

compris les décisions de l'Assemblée nationale, sont adoptés en une seule lecture. Les actes normatifs adoptés sont publiés au *Journal officiel* au plus tard quinze jours après leur adoption. Ils entrent en vigueur trois jours après leur publication, à moins qu'eux-mêmes ne prévoient un autre délai (article 5 alin. 5).

La Cour constitutionnelle admet que le règlement intérieur de l'Assemblée nationale est un acte normatif et qu'il lie les organes de l'État, les différentes organisations et les citoyens. Le règlement de l'Assemblée nationale n'est pas une loi, mais en vertu de la Constitution, il est égal à la loi dans la hiérarchie des actes normatifs<sup>16</sup>.

Une partie importante des règles de fonctionnement de l'actuelle Assemblée nationale est donc régie par son règlement intérieur. Le § 2 des dispositions complémentaires du règlement prévoit la possibilité pour l'Assemblée nationale d'adopter des décisions sur des questions qui n'y sont pas explicitement réglementées.

La Cour constitutionnelle a estimé qu'en raison de l'autonomie de l'Assemblée nationale pour déterminer les règles détaillées de ses activités (article 73), elle est autorisée à adopter des décisions sur des sujets non prévus dans le règlement intérieur. Lorsque les règles et les procédures adoptées sont temporaires ou sont destinées à régler un cas spécifique, il n'est pas nécessaire de les adopter dans l'acte normatif organisationnel de base, c'est-à-dire le règlement<sup>17</sup>. Ainsi, la Cour constitutionnelle

<sup>15</sup> En l'espèce, il ne s'agit que des lois « ordinaires » et non pas des lois modifiant la Constitution, dont la procédure est prévue au Chapitre IX. Parmi les lois ordinaires, figurent les lois de ratification d'un traité international, qui sont généralement adoptées selon

la procédure législative ordinaire. Ce principe comporte une exception : au niveau des lois de ratification, la Constitution prévoit que la loi de ratification du traité international qui confère à l'Union européenne des compétences régies par la Constitution doit être adoptée à la majorité des deux tiers des membres du Parlement.

<sup>16</sup> Décision n° 7 du 25 mai 2010, a. c. n° 5/2010.

<sup>17</sup> Décision n° 2 du 16 mars 2021, a. c. n° 13/2020.

considère qu'un acte ayant force de loi (le règlement) peut être adopté ou révisé selon la procédure réglementée pour une décision, à savoir au bout d'une seule lecture.

Dans le contexte de la Covid-19, les défis auxquels le Parlement est confronté sont de deux ordres : d'une part, la nécessité d'assurer une distance physique entre les députés présents dans la salle plénière (A) et, d'autre part, de garantir aux députés qui se trouvent dans l'impossibilité objective de participer sur place en raison de la quarantaine ou de l'isolement, la possibilité de participation directe et personnelle aux travaux de l'Assemblée nationale (B). Le règlement interne de l'Assemblée ne réglemente pas les questions liées à son fonctionnement dans les conditions de situation épidémique d'urgence et à cet effet, le Parlement a adopté des décisions visant la création des règles nécessaires.

*A – Les règles concernant le travail à l'Assemblée nationale et le respect de la distance physique entre les députés durant l'état d'urgence*

Le 26 mars 2020, le Parlement a adopté une décision visant l'organisation de ses activités pendant l'état d'urgence. Selon cette décision :

*« i. Pendant l'état d'urgence déclaré en vertu de sa décision du 13 mars 2020, l'Assemblée nationale tient des séances plénières uniquement sur les projets de loi et les propositions de loi liés à l'état d'urgence déclaré. Le contrôle parlementaire pendant cette période s'effectue uniquement au moyen de questions et réponses écrites.*

*ii. Pendant l'état d'urgence, des sessions plénières extraordinaires peuvent être tenues conformément aux dispositions de l'article 78 de la Constitution et de l'article 46 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale. »*

Conformément à l'article 78 de la Constitution, l'Assemblée nationale est convoquée à ses séances par son président. Celui-ci peut convoquer le Parlement soit à son initiative, soit à la demande d'un cinquième des députés, du président de la République ou du Conseil des ministres. L'article 46 du règlement de l'Assemblée nationale prévoit que, dans les circonstances décrites à l'article 78 § 2, § 3 et § 4 de la Constitution, le président de l'Assemblée nationale est responsable de programmer une séance au plus tard sept jours après la réception de la demande de convocation, que l'Assemblée nationale soit en période de vacances ou non. L'initiateur de la demande de convocation doit également proposer l'ordre du jour de la séance.

Le 7 avril 2020, l'Assemblée nationale a adopté une nouvelle décision relative à son fonctionnement en période de pandémie, qui consiste à développer le cadre réglementaire du parlementarisme bulgare du fait des restrictions liées à la pandémie de Covid-19. Le Parlement a adopté plusieurs règles spéciales pour son fonctionnement pendant l'état d'urgence, qui peuvent être résumées comme suit : le président de l'Assemblée nationale ne communique les projets et propositions de loi qu'à la commission parlementaire compétente et ceux-ci sont considérés comme adoptés en une seule lecture au stade de la commission parlementaire. En outre, l'article 45 alin. 2 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale a été suspendu. Il s'agit de la disposition qui régit les périodes de vacances parlementaires lorsque l'Assemblée nationale n'est pas en session.

La vérification du quorum, qui se fait au début de la séance plénière, est effectuée par un système de vote informatisé. L'enregistrement des députés commence une heure avant l'heure annoncée du début de la séance. Seul un quart de

l'ensemble des députés est autorisé à être présent au cours des débats. Le président de l'Assemblée nationale fixe l'heure à laquelle le vote doit commencer après la clôture des débats. Le vote est effectué par un système de vote informatisé selon un calendrier déterminé par le président de l'Assemblée. Les députés sont répartis en deux groupes qui votent consécutivement. Une fois le vote terminé, les résultats sont établis et résumés par les secrétaires de l'Assemblée et sont remis au président de l'Assemblée nationale, qui les annonce au cours de la même séance. Les propositions écrites des députés visant à modifier les propositions ou projets de loi adoptés en première lecture doivent être soumises dans les vingt-quatre heures précédant le vote en deuxième lecture. Le vote en deuxième lecture doit avoir lieu après la fin de la présentation des rapports de la commission parlementaire compétente devant l'Assemblée réunie en séance plénière. Le président de l'Assemblée nationale fixe la durée nécessaire au vote sur les projets de loi, qui ne peut pas être inférieure à trente minutes. Le vote est effectué à travers un système de vote informatisé selon le calendrier déterminé par le président de l'Assemblée nationale. Les députés présents doivent être divisés en deux groupes, qui participent consécutivement au scrutin. Le vote de chaque groupe s'effectue chapitre par chapitre, section par section ou texte par texte jusqu'à épuisement du contenu du rapport correspondant au second vote et des propositions faites au cours du débat. Après la fin du vote, les résultats sont établis et résumés par les secrétaires de l'Assemblée et sont soumis à son président, qui les proclame au cours de la même séance.

### *B – L'organisation du travail à distance des parlementaires placés en isolement ou en quarantaine obligatoire*

En l'absence de toute réglementation d'ordre constitutionnel, le 6 novembre 2020, l'Assemblée nationale a adopté une décision portant sur les règles de participation aux séances plénières des parlementaires placés en isolement ou en quarantaine obligatoire en raison de la Covid-19<sup>18</sup>. La loi portant sur la santé contient une définition de l'isolement et de la quarantaine : « *L'isolement est l'acte de séparer des personnes souffrant d'une maladie contagieuse telle que la Covid-19 afin de prévenir sa propagation* » (§ 46) ; « *La quarantaine est le fait de séparer les personnes qui ont été en contact avec des personnes souffrant d'une maladie contagieuse, telle que la Covid-19, et des personnes qui sont entrées sur le territoire du pays, afin d'empêcher la propagation de la maladie contagieuse* » (§ 47). La décision du 6 novembre prévoit que les parlementaires placés en isolement ou en quarantaine obligatoire en raison de la Covid-19 ont le droit de participer à distance par voie électronique aux séances plénières de l'Assemblée nationale. La participation à distance par voie électronique aux séances plénières est effectuée via une plate-forme Internet de visioconférence, qui permet une participation directe et virtuelle. Lors de la vérification du quorum de l'Assemblée nationale, les députés concernés s'inscrivent en visualisant un écran spécial dans la salle plénière. Le Président ouvre la séance lorsque le nombre de personnes présentes dans la salle ainsi que celles enregistrées par visualisation à distance est supérieur à la moitié des députés (soit au moins cent vingt et un députés). Un député qui ne souhaite pas participer au contrôle du quorum doit quitter la plateforme de visioconférence. Le député

<sup>18</sup> Journal officiel, n° 96 du 10 novembre 2020.

qui participe à distance fait part de son souhait de s'exprimer par une demande expresse. Le président de l'Assemblée nationale donne la parole au député par le biais de la plateforme. Le député en quarantaine ou en isolement prend part au vote annoncé après la fin du vote des députés présents dans la salle plénière, déclarant personnellement et oralement son vote « pour », « contre » ou « abstention ». Les résultats des votes respectifs sont pris en compte et le président annonce le résultat global. Les parlementaires qui participent à distance par voie électronique aux séances plénières de l'Assemblée nationale, qui ont exprimé le désir de participer à la séance plénière, se dotent des moyens techniques nécessaires et d'une connexion Internet. La décision prévoit que ces règles ne s'appliquent pas au scrutin secret et aux séances à huis clos de l'Assemblée nationale.

Un groupe de députés a saisi la Cour constitutionnelle afin de contrôler la constitutionnalité de la décision. Les auteurs de la saisine soutenaient que la décision litigieuse était contraire aux dispositions de l'article 81 alin. 1, 2 et 3 de la Constitution, par rapport notamment à l'obligation pour l'Assemblée nationale d'ouvrir ses séances et d'adopter ses actes lorsque plus de la moitié des parlementaires sont présents. Selon les députés, la participation à distance par divers moyens technologiques ne peut pas remplacer de manière adéquate l'exigence explicitement énoncée dans la Constitution de la présence personnelle et de la participation des députés aux débats et au vote en salle plénière. Les auteurs de la requête soutenaient que les règles adoptées par la décision attaquée étaient également en contradiction avec l'article 52 alin. 2 et 3 du règlement de l'Assemblée nationale, concernant le respect de l'exigence de vérification du quorum, y compris directement et par

décompte personnel des députés présents dans la salle plénière.

Le 16 mars 2021, la Cour constitutionnelle a rendu sa décision<sup>19</sup>. Elle a rejeté les moyens soulevés dans la requête et a déclaré conforme à la Constitution la décision de l'Assemblée nationale. Selon la Cour, les règles adoptées par le Parlement constituaient des mesures adéquates et proportionnées pour assurer l'activité régulière de l'Assemblée nationale et pour assurer ses principales fonctions – l'exercice de l'activité législative et du contrôle parlementaire. De l'avis de la Cour, la décision du 6 novembre 2020 devait être considérée comme un complément au règlement intérieur de l'Assemblée nationale, en ce qui concerne le lieu des séances plénières, ainsi que les moyens techniques de participation, la détermination du quorum et des mécanismes de vote.

La Cour a fait valoir la volonté du pouvoir constituant de garantir les conditions nécessaires pour que le Parlement continue d'exercer ses fonctions indépendamment d'éventuelles périodes de crise dans la gestion de l'État et d'empêcher la concentration du pouvoir incontrôlable et irresponsable au sein du gouvernement.

En vertu de l'article 81 alin. 1 de la Constitution, l'Assemblée nationale ouvre ses séances et adopte ses actes lorsque plus de la moitié des parlementaires sont présents. Le texte constitutionnel n'établit pas ce qu'est précisément l'exigence de « présence » ou le lieu où les séances parlementaires doivent avoir lieu. En ce qui concerne ces deux questions, la Cour constitutionnelle a adopté une position plutôt libérale, qui contredit dans une certaine mesure ses positions exprimées dans la jurisprudence antérieure.

---

<sup>19</sup> Décision n° 2 du 16 mars 2021, a. c. n° 13/2020.

La Constitution ne réglemente pas explicitement, et selon la Cour constitutionnelle, cela n'est pas nécessaire, la signification technique de l'exigence de présence des parlementaires, à savoir la présence physique en salle plénière ou dans un environnement virtuel avec participation à distance par visioconférence ou autre. En principe, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle a été orientée vers la compréhension de la présence physique des députés au même moment et au même endroit – dans la salle plénière<sup>20</sup>. Néanmoins, les dispositions supplémentaires du § 4 du règlement de l'Assemblée nationale prévoient que par « présent » dans le cadre du vote ouvert, on entend le nombre des députés qui se sont enregistrés avant le début de la séance. Autrement dit, la présence ne se limite pas à la seule présence physique des députés dans la salle plénière. Conformément à cette interprétation, selon la décision attaquée, est « présent » un député inscrit pour participer à une séance, respectivement pour le vote à l'Assemblée nationale, quels que soient les moyens techniques utilisés, à condition qu'ils assurent l'expression de la volonté propre à chacun des députés inscrits. La Cour constitutionnelle se montre libérale et considère que la décision de l'Assemblée nationale attaquée dans cette partie ne contredit pas l'article 81 alin. 1 de la Constitution.

La Constitution ne réglemente pas explicitement le lieu des séances parlementaires. Selon la Cour constitutionnelle, il s'agit d'un droit de l'Assemblée nationale qui, dans son règlement ou par une décision distincte, détermine le lieu des séances plénières, y compris en cas de situation de crise, telle qu'une épidémie ou toute autre circonstance exceptionnelle pour laquelle

il n'y a pas de réglementation générale. La Cour constitutionnelle considère que, dans le cas concret, la décision attaquée a établi des règles pour la tenue de la séance parlementaire dans un environnement virtuel avec participation à distance des parlementaires à l'égard desquels des mesures restrictives liées à la maladie contagieuse spécifique ont été imposées. La Haute juridiction considère que la compréhension des termes « présence physique » et « présent » est sujette à évolution au XXI<sup>e</sup> siècle, dans le contexte du développement accéléré des hautes technologies. Les juges constitutionnels considèrent à ce titre qu'on peut supposer que l'environnement virtuel est aussi un lieu, techniquement définissable et identifiable, ce qui les conduit à conclure que l'article 81 alin. 1 de la Constitution autorise à la fois la présence via une connexion de visioconférence et une présence réelle (physique) dans la salle plénière. Les deux satisfont à l'exigence constitutionnelle de « présence ».

C'est également le cas en ce qui concerne les règles régissant les conditions de procédure relatives au quorum pour ouvrir une séance parlementaire et tenir un vote. En effet, les dispositions de l'article 81 alin. 3 de la Constitution prévoient que les votes auxquels participent les membres du Parlement se déroulent « *personnellement et publiquement, sauf les cas où la Constitution le prévoit autrement ou que l'Assemblée nationale décide que ce vote sera secret* ». La Constitution ne fixe pas d'autres exigences. Dans sa décision n° 8 du 5 juin 2003, la Cour constitutionnelle a conclu que :

*« L'exigence de l'article 81 alin. 3 de la Constitution selon laquelle "le vote est personnel" est un principe constitutionnel fondamental lié au travail parlementaire. Quels que soit le type et le mode de vote spécifiquement choisis, le droit de chaque*

<sup>20</sup> Décision n° 28 de 1998, a. c. n° 26/1998 ; décision n° 8 de 2003, a. c. n° 6/2003.

*député d'y participer est un droit constitutionnel personnel qui ne peut être exercé par une personne différente. Le contenu de ce droit suppose que le vote sur l'adoption des actes de l'Assemblée nationale est un acte de discrétion personnelle, à travers lequel le député exprime immédiatement, librement et indépendamment sa volonté personnelle conformément à sa conscience et à ses convictions ».*

Dans la décision de 2021, la Cour constitutionnelle considère que les règles adoptées par la décision litigieuse pour le vote à distance des députés en isolement ou quarantaine sont conformes aux exigences constitutionnelles de l'article 81 alin. 3 pour le vote personnel. Or, ladite décision contient un mécanisme permettant de vérifier en toute sécurité et sans ambiguïté l'identité des députés participant à distance, leur propre volonté de participer, ce qui garantit le respect de l'exigence constitutionnelle de participation « personnelle » des députés aux débats et aux votes en session plénière.

### **III – L'impact de la pandémie de Covid-19 sur le contrôle parlementaire du gouvernement**

Malgré l'état d'urgence et le rôle central du pouvoir exécutif dans la gestion de la crise, l'Assemblée nationale n'a pas adopté de règles spéciales pour organiser plus fréquemment sa fonction de contrôle. Au contraire, en vertu de la décision adoptée le 26 mars 2020, l'Assemblée nationale a restreint, de manière inconstitutionnelle, le recours à de nombreux moyens de contrôle parlementaire. Elle a, en effet, accepté que, pendant l'état d'urgence, le contrôle parlementaire ne puisse être exercé que par des questions et interpellations écrites. Ainsi, l'Assemblée nationale, pendant la durée de l'état d'urgence, a temporairement supprimé toutes les autres

formes de contrôle parlementaire, ce qui est en contradiction flagrante avec les exigences fixées par la Constitution et le règlement de l'Assemblée nationale. Plus précisément, a été interdit le recours, pendant la durée de l'état d'urgence, aux questions et interpellations orales ainsi qu'au vote de défiance.

La Constitution de 1991 prévoit trois formes de contrôle parlementaire : les questions, les interpellations et la motion de censure<sup>21</sup>. L'article 90 de la Constitution dispose que les députés ont le droit d'adresser des questions ou interpellations au Conseil des ministres ou à certains ministres, ceux-ci sont tenus d'y répondre. À la demande d'un cinquième des députés, l'interpellation donne lieu à des débats et à la prise d'une décision. La procédure de la motion de censure est prévue à l'article 89 de la Constitution. Conformément aux dispositions dudit article, un cinquième des députés peut proposer à l'Assemblée nationale de voter une motion de censure à l'encontre du Conseil des ministres. La proposition est adoptée si plus de la moitié de tous les députés l'ont votée. Dans une telle hypothèse, le Premier ministre présente la démission du gouvernement. Lorsque l'Assemblée nationale rejette la proposition de voter la motion de censure, une nouvelle proposition de motion pour les mêmes motifs ne peut pas intervenir au cours des six mois suivant le vote.

À la lecture des dispositions qui réglementent le contrôle parlementaire, force est de constater que ni la Constitution, ni le règlement de l'Assemblée nationale ne prévoient des circonstances dans lesquelles les instruments de contrôle parlementaire pourraient ne pas être utilisés.

---

<sup>21</sup> Articles 89 et 90 de la Constitution et le chapitre IX du règlement de l'Assemblée nationale.

Au lendemain de la levée de l'état d'urgence, le 14 mai 2020, l'Assemblée nationale a adopté une décision prévoyant la création d'une commission parlementaire spéciale chargée du contrôle des dépenses des fonds publics liées à la lutte contre la propagation de la pandémie de Covid-19. Selon les initiateurs de cette décision, le rôle de la commission est d'« *exercer son pouvoir constitutionnel de contrôle du pouvoir exécutif* » afin d'assurer la transparence nécessaire et de vérifier la conformité des dépenses effectuées à plusieurs critères permettant d'analyser leur efficacité. Les activités de la commission doivent couvrir « *tous les fonds collectés, reçus, distribués et dépensés par les organismes du secteur public* », conformément à l'article 1 § 1 de la loi portant sur la gestion financière et le contrôle du secteur public.

Cette commission spéciale est composée de dix députés, deux pour chaque groupe parlementaire de l'Assemblée nationale. Plusieurs tâches lui ont été confiées. Premièrement, elle exige et publie des informations sur toutes les dépenses de fonds publics, y compris ceux en provenance des fonds de l'Union européenne ou d'autres instruments financiers liés à la lutte contre la propagation de la pandémie de Covid-19. Deuxièmement, elle vérifie la conformité des coûts engagés aux conditions et critères établis pour les différentes mesures « anticrise ». Troisièmement, elle prépare un rapport contenant des données de synthèse sur les coûts engagés et une analyse de leur efficacité.

La commission a été établie pour la durée de l'urgence sanitaire. Elle s'est réunie huit fois entre le 20 mai 2020 et le 18 mars 2021 et a sollicité des informations sur les dépenses de fonds publics au vice-Premier ministre, au ministre de l'Économie, au ministre des Finances, au ministre du Travail et de la politique sociale, au ministre de la Santé, au ministre de l'Éducation et

des sciences, au ministre des Transports, de l'informatique et des communications. D'autres représentants de l'exécutif ont été entendus également par la commission.

L'ensemble de ces éléments montre bien que la pandémie mondiale de Covid-19 a affecté le gouvernement parlementaire bulgare. Deux constatations principales peuvent être faites à ce titre. Premièrement, l'Assemblée nationale a montré sa capacité à s'adapter aux nouvelles conditions, créant le cadre réglementaire nécessaire pour assurer la continuité des séances. La Cour constitutionnelle a largement soutenu le Parlement, mais au prix d'une modification de sa jurisprudence. Deuxièmement, la pandémie a prouvé malheureusement à quel point le parlementarisme bulgare est fragile. L'Assemblée nationale, au lieu de renforcer ses pouvoirs de contrôle sur les compétences accrues de l'exécutif dans le cadre de l'état d'urgence, a refusé d'utiliser tout l'arsenal d'outils que la Constitution lui octroie. Dans les situations d'urgence, nous avons certes besoin d'une plus grande flexibilité pour relever les défis auxquels nous sommes confrontés. Mais ce sont aussi les moments où, dans tout État de droit, un contrôle est nécessaire pour éviter les risques d'abus de pouvoir.

**Aleksandar TSEKOV**

*Maître de conférences à l'Université « St. Kliment d'Odrin » de Sofia, Bulgarie*

## QUELQUES RÉFLEXIONS SUR LES MESURES ADOPTÉES PAR LA NOUVELLE MAJORITÉ POLITIQUE EN ROUMANIE

L'année 2021 a débuté dans un contexte politique marqué par le changement de majorité politique à la suite des élections parlementaires de décembre 2020 et des élections locales de septembre 2020<sup>22</sup>. L'année précédente a été très difficile du point de vue sanitaire et politique pour la Roumanie. Le conflit politique présent tout au long de l'année 2020 entre l'exécutif (Président et gouvernement placés plutôt à la droite de l'échiquier politique) et la majorité parlementaire (plutôt à la gauche de l'échiquier politique) a chevauché la crise sanitaire générée par la pandémie de Covid-19. Dans ce contexte, la Cour constitutionnelle, sollicitée à plusieurs reprises, a continué de se prononcer sur des conflits de nature constitutionnelle entre les autorités publiques.

En Roumanie, la crise sanitaire due à la Covid-19 a conduit à l'instauration de deux régimes de nature exceptionnelle différents : l'état d'urgence et l'état d'alerte. Compte tenu du cadre constitutionnel (art. 93 de la Constitution) et législatif (OGU n° 1/1999 relative à l'état de siège et à l'état d'urgence) régissant la déclaration de l'état d'urgence et de l'état de siège, le Président roumain a choisi d'adopter, le 16 mars 2020, le décret n° 195/2020<sup>23</sup> déclarant l'état d'urgence pour 30 jours sur l'ensemble du territoire. Le 14 avril 2020, le Président a prolongé l'état

<sup>22</sup> La pandémie de Covid-19 a obligé les autorités de reporter les élections locales à septembre 2020, alors que les élections nationales ont été maintenues en décembre 2020.

<sup>23</sup> Publié au *Journal officiel*, n° 212 du 16 mars 2020.

d'urgence de 30 jours supplémentaires par le décret n° 240/2020<sup>24</sup>.

À son tour, l'état d'alerte n'est pas prévu par la Constitution<sup>25</sup>, il n'a qu'un statut législatif. Il a été introduit par l'OGU n° 21/2004<sup>26</sup> à la suite des attaques terroristes qui ont frappé les États membres de l'Union européenne et de l'OTAN en 2004, en réponse à une crise de sécurité internationale. La loi n° 55/2020<sup>27</sup> a établi une nouvelle procédure pour déclarer l'état d'alerte uniquement pendant la crise sanitaire : une décision du gouvernement, sur proposition du ministre de l'Intérieur, pour une durée maximale de 30 jours, qui peut être prolongée pour des périodes supplémentaires de 30 jours maximum. Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 55/2020 (18 mai 2020), la Roumanie se trouve en état d'alerte au niveau national, qui est prolongé périodiquement.

Afin de mieux comprendre les événements de ce début d'année, il est nécessaire de présenter le contexte politique. La crise politique entre l'exécutif et le législatif a chevauché la crise sanitaire, mais même après le vote d'investiture du nouveau gouvernement, la crise sanitaire a eu un impact majeur sur la politique gouvernementale.

### I – Le contexte politique

Le 10 octobre 2019, l'opposition parlementaire formée par le PNL<sup>28</sup> et l'USR<sup>29</sup>, soutenue par les mouvements représentant les minorités nationales, a initié une motion de censure à l'encontre

<sup>24</sup> Publié au *Journal Officiel*, n° 311 du 14 avril 2020.

<sup>25</sup> Voir C. L. Popescu, « Starea excepțională instituită / declarată constituțional, condiție a măsurilor derogatorii privind drepturile omului », AUBD-Forum, 26 avril 2020 (publié le 5 octobre 2020).

<sup>26</sup> Loi relative au système national de gestion des situations d'urgence.

<sup>27</sup> Loi portant sur certaines mesures de prévention et de lutte contre les effets de la pandémie de Covid-19.

<sup>28</sup> Parti national libéral.

<sup>29</sup> L'Union *Sauvez la Roumanie*.

du gouvernement majoritaire PSD<sup>30</sup>. La motion a été adoptée et le gouvernement a été destitué. Le 4 novembre 2019, un gouvernement minoritaire PNL, dirigé par le président du parti, a été investi par le Parlement, avec une majorité fragile. Le gouvernement minoritaire et le Président de la Roumanie ont déclaré l'intention de déclencher des élections parlementaires anticipées. En Roumanie, la seule possibilité pour déclencher ces élections est la dissolution du Parlement dans les conditions restrictives prévues par l'article 89 de la Constitution<sup>31</sup>.

Le 29 janvier 2020, le gouvernement minoritaire a décidé d'engager sa responsabilité devant le Parlement sur le projet de la loi modifiant la loi relative à l'élection des autorités de l'administration publique locale afin de changer le mode de scrutin pour l'élection des maires par un système majoritaire à deux tours de scrutin<sup>32</sup>. La majorité parlementaire a initié une motion de censure dans les conditions prévues par l'article 114 de la Constitution<sup>33</sup> et le gouvernement minoritaire a été renversé.

---

<sup>30</sup> Parti social-démocrate.

<sup>31</sup> « (1) Après consultation des présidents des deux Chambres et des leaders des groupes parlementaires, le Président de la Roumanie peut dissoudre le Parlement, si celui-ci n'a pas accordé la confiance pour la formation du gouvernement dans un délai de soixante jours à compter du premier vote et uniquement s'il y a eu au moins deux votes de refus de la confiance. (2) Au cours d'une année, le Parlement ne peut être dissous qu'une seule fois. (3) Le Parlement ne peut être dissous pendant les six derniers mois du mandat du Président de la Roumanie, ni pendant l'état de mobilisation, de guerre, de siège ou d'urgence ».

<sup>32</sup> La loi en vigueur prévoit que le maire est élu par un scrutin majoritaire à un tour.

<sup>33</sup> « (1) Le gouvernement peut engager sa responsabilité devant la Chambre des députés et le Sénat, en séance commune, sur son programme, une déclaration de politique générale ou un projet de loi. (2) Le gouvernement est démis si une motion de censure, déposée dans les 3 jours à compter de la présentation du programme, de la déclaration de politique générale ou du projet de loi, a été votée dans les conditions fixées à l'article 113. (3) Si le gouvernement n'a pas été démis conformément à l'alinéa (2), le projet de loi présenté, modifié ou

Le 6 février 2020, le Président de la Roumanie a organisé des consultations avec les partis et les formations politiques représentés au Parlement, conformément à l'article 103 de la Constitution, afin de désigner un candidat à la fonction de Premier ministre. La majorité parlementaire (PSD et PRO ROMANIA) a proposé son propre candidat, mais le Président Iohannis a désigné comme candidat le Premier ministre démis par la motion de censure. Dans ce contexte, la majorité parlementaire a saisi la Cour constitutionnelle pour trancher le conflit de nature constitutionnelle né entre le Président et le Parlement. Dans la décision n° 85/2020, la Cour constitutionnelle a conclu que le Président de la Roumanie avait mené des consultations politiques de manière purement formelle et l'a obligé de les reprendre, mais cette fois en respectant également son « obligation de coopération loyale ». La décision a été publiée au *Journal Officiel* le 24 février 2020, lorsque les premiers cas de Covid-19 ont commencé à être enregistrés sur le sol roumain. À cause de la pandémie de Covid-19, les différents partis rallient la proposition de ne pas tenir d'élections anticipées et privilégient la mise en place d'un gouvernement de plein exercice.

Par conséquent, dans un climat de méfiance politique et par nécessité, la majorité au Parlement a accepté à contrecœur, le 14 mars 2020, d'accorder la confiance à un gouvernement minoritaire, dans le cadre d'une sorte de trêve politique censée durer seulement pendant la crise sanitaire. Ce gouvernement a exercé son mandat jusqu'à la date de la validation des

---

complété, selon le cas, avec les amendements acceptés par le Gouvernement, est considéré comme adopté, et la mise en œuvre du programme ou de la déclaration de politique générale devient obligatoire pour le Gouvernement. (4) Au cas où le Président de la Roumanie demande un réexamen de la loi adoptée conformément à l'alinéa (3), la discussion a lieu en séance commune des deux Chambres. »

élections parlementaires générales, le 6 décembre 2020. Sa composition a été identique à celle du gouvernement formé en novembre 2019 et demis par la motion de censure.

Après avoir consulté les partis politiques représentés au Parlement, le Président de la Roumanie a désigné comme candidat au poste de Premier ministre le ministre des Finances du gouvernement sortant. Il s'agissait d'un candidat issu du Parti national libéral qui, au regard des résultats obtenus lors des élections anticipées, s'est situé en deuxième position dans l'échiquier politique roumain.

Le nouveau gouvernement investi le 23 décembre 2020 est un gouvernement de centre droit formé d'une coalition de trois partis politiques (PNL, Alliance USR-PLUS, UDMR). Le gouvernement est également soutenu par les représentants des organisations des citoyens qui appartiennent aux minorités nationales. L'opposition parlementaire est représentée par le parti qui a obtenu le plus grand nombre de voix aux élections<sup>34</sup>, dans le contexte d'un taux de participation extrêmement bas, mais qui n'a pas réussi à former une coalition de gouvernance, et par un nouveau parti qui a obtenu presque 10 % des suffrages<sup>35</sup>.

Le nouveau gouvernement a reçu le vote d'investiture par l'arrêté parlementaire n° 31/2020 qui prévoit la liste des ministres le composant et le programme de gouvernance.

Pendant les trois premiers mois de l'année 2021, afin de résoudre la crise sanitaire générée par la pandémie de

Covid-19, la nouvelle majorité politique a essayé de prendre les mesures visant la réalisation des principales promesses électorales : l'abrogation des pensions spéciales ; la suppression de la Section chargée des enquêtes sur les infractions commises au sein du système judiciaire (SIEJ) ; l'organisation de l'administration ; l'adoption du budget de l'État et du budget de la sécurité sociale.

## **II – L'abrogation des pensions spéciales**

Parmi les premières mesures adoptées a été l'abrogation des pensions dites spéciales. En Roumanie, sont établies trois catégories de pensions : les pensions du système public, les pensions réglementées par des lois spéciales (pensions professionnelles)<sup>36</sup> et les pensions militaires. Au cours de l'année 2020, le Parlement a essayé d'introduire un impôt supplémentaire sur toutes les pensions de plus de 7001 RON (un taux d'imposition de 85 %), mais la Cour constitutionnelle a déclaré inconstitutionnelle cette disposition législative (décision n° 900/2020), la considérant contraire au principe d'égalité et au principe équitable des charges fiscales. La Cour a jugé, en ce qui concerne la partie contributive des pensions spéciales, que les charges fiscales imposées par le législateur sur ces revenus ne peuvent affecter/diminuer leur composante contributive. Cependant, en ce qui concerne la partie non contributive de ces pensions, la Cour a noté que la marge d'appréciation du législateur est très large. Il peut donc établir tout type d'impôt s'il est applicable à toutes les pensions spéciales ou militaires.

La nouvelle majorité a adopté une loi<sup>37</sup>, dans un temps record de douze jours, par

---

<sup>34</sup> Le Parti social-démocrate a obtenu 28,90 % des suffrages.

<sup>35</sup> Alliance pour l'unité des Roumains est un parti politique conservateur fondé en 2019, qui a été une surprise pour les élections de 2020, avec un discours axé sur la famille, les valeurs chrétiennes et l'opposition aux mesures sanitaires de lutte contre la pandémie de Covid-19.

---

<sup>36</sup> Les bénéficiaires de ces pensions sont établis par des lois spéciales, comme les juges et les procureurs, les juges de la Cour constitutionnelle, l'Avocat du peuple, les parlementaires, les auditeurs de la Cour des comptes, les diplomates et autres catégories.

<sup>37</sup> Loi n° 7/2021 portant modification de la loi n° 96/2006 sur le statut des députés et des sénateurs.

laquelle ont été abrogées seulement les indemnités spéciales reçues par les parlementaires, les autres pensions dites spéciales restant en vigueur. La loi a bénéficié du soutien de la part de tous les partis politiques représentés au Parlement<sup>38</sup>. Le Président roumain a promulgué la loi sans exercer son droit de saisir la Cour constitutionnelle et sans renvoyer la loi au Parlement pour réexamen. La discussion continue en ce qui concerne la question des abrogations/élimination/reformation des autres pensions spéciales.

### III – La suppression de la Section chargée des enquêtes sur les infractions commises au sein du système judiciaire (SIEJ)

La seconde promesse électorale a été la suppression de la Section chargée des enquêtes sur les infractions commises au sein du système judiciaire (SIEJ). Le gouvernement a envoyé au Parlement le projet de loi le 18 février 2021, mais il n'a pas reçu le consensus de la majorité parlementaire.

Ladite Section a été créée en 2018, par la loi n° 207/2018<sup>39</sup>, dans le cadre du processus de réforme du système judiciaire, développé par la majorité parlementaire PSD malgré l'avis négatif du Conseil supérieur de la magistrature et après une procédure législative qui s'est déroulée en plusieurs étapes durant presque une année. La Cour constitutionnelle a été saisie plusieurs fois afin de vérifier la constitutionnalité de la loi<sup>40</sup> et le Président a essayé d'empêcher son entrée en vigueur, en la renvoyant pour réexamen au Parlement. La Section

fonctionne au sein du Parquet rattaché à la Haute Cour de cassation et de justice et elle a la compétence exclusive d'enquêter les infractions commises par des juges et des procureurs, des juges et des procureurs militaires et par les membres du Conseil supérieur de la magistrature. Cet organe a également fait l'objet de débats au niveau de la Cour de justice de l'Union européenne dans plusieurs affaires<sup>41</sup>. L'avocat général Bobek a notamment proposé<sup>42</sup> à la Cour de juger que le droit de l'Union s'oppose à la création d'une section pénale spécifique, ayant une compétence exclusive pour les infractions commises par des magistrats, si la création d'une telle section n'est pas justifiée par des raisons réelles et suffisamment importantes et si elle n'est pas assortie de garanties suffisantes pour écarter tout risque d'influence politique sur son fonctionnement et sa composition. De l'avis de l'avocat général, il semble difficile de soutenir que la création de la SIEJ en Roumanie ait été justifiée d'une manière claire, non équivoque et accessible. De plus, la réglementation de la SIEJ n'offre pas de garanties suffisantes pour écarter tout risque d'influence politique sur son fonctionnement et sa composition.

Même si les conclusions de l'avocat général ne lient pas la Cour de justice, elles représentent une solution juridique raisonnée. Malgré l'opinion de l'avocat général et la promesse électorale de la suppression de la Section, le 18 mars 2021, la majorité parlementaire de la commission juridique de la Chambre des députés a adopté<sup>43</sup> un rapport sur la loi visant la suppression de la Section, en garantissant une super immunité aux juges

<sup>38</sup> Le Parlement a adopté la proposition du PSD et il a rejeté les propositions du PNL et de l'USR ayant le même objet.

<sup>39</sup> La loi portant sur la modification de la loi n° 304/2004 visant l'organisation judiciaire, [http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl\\_pck2015.proiect?cam=2&idp=16610](http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?cam=2&idp=16610).

<sup>40</sup> Décisions n° 33/2018, 45/2018, 67/2018, 250/2018, 357/2018, 457/2018, 483/2018.

<sup>41</sup> Affaires jointes C-83/19, C-127/19, C-195/19, et affaires C-291/19, C-355/19, C-397/19.

<sup>42</sup> Voir le communiqué de presse n° 114/2020 du 23 septembre 2020, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-09/cp200114fr.pdf>.

<sup>43</sup> [http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl\\_pck2015.proiect?cam=2&idp=19177](http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?cam=2&idp=19177).

et procureurs. Ainsi, les juges et les procureurs ne peuvent être perquisitionnés, détenus ou arrêtés de manière préventive ou arrêtés à domicile. Ils ne peuvent être traduits en justice en matière criminelle pour une infraction contre l'administration de la justice, de corruption et de service ou pour une infraction assimilée aux infractions de corruption sans l'autorisation de la Section des juges ou, selon le cas, de la Section des procureurs du Conseil supérieur de la magistrature. L'autorisation est contraire au principe de l'indépendance de la justice car le Conseil supérieur de la magistrature est un organe administratif et au principe de l'État de droit car l'immunité représente un privilège contraire à l'article 16 de la Constitution. La Chambre des députés doit se prononcer par vote sur ces amendements à la loi, mais le vote décisif appartient au Sénat, qui est la chambre décisionnelle conformément à l'article 75 de la Constitution.

Au moins jusqu'à présent, cette promesse électorale n'a pas pu être tenue en raison des divergences d'opinions au sein de la coalition parlementaire.

#### **IV – Les nominations dans les fonctions publiques**

Une autre question que la majorité formée après les élections législatives de décembre 2020 a dû résoudre a été celle de certaines nominations dans les fonctions publiques. La répartition des fonctions entre les trois formations politiques qui forment la coalition de gouvernance était un problème épineux, étant en discussion les fonctions publiques au sein de toutes les autorités et institutions publiques : secrétaires d'État au sein des ministères, secrétaires généraux des ministères, nomination des chefs des principales autorités publiques (les présidents des agences gouvernementales, telles que l'Autorité

nationale pour la protection des consommateurs, l'Agence nationale de fonctionnaires publiques), les préfets, etc. La distribution des fonctions a été le résultat des négociations politiques menées entre les trois formations politiques à la fin de l'année 2020.

Selon les leaders des principaux partis politiques, un objectif important de la réforme de l'administration est la nomination aux fonctions publiques selon des critères de moralité et de compétence, respectivement sans condamnations pénales, sans conflits d'intérêts et professionnels.

Le gouvernement a changé le statut des préfets par le biais d'une ordonnance d'urgence. Il a adopté notamment l'ordonnance d'urgence n° 4/2021, même si les conditions prévues par l'article 115 par. (4) et (6) de la Constitution n'ont pas été remplies (la situation extraordinaire, l'urgence et la motivation de l'urgence)<sup>44</sup>. Il a justifié son choix par le fait que la mesure relative à la transformation des fonctions de préfet et de sous-préfet en fonction de dignité publique a été assumée dans le Programme de gouvernance 2020-2024. On considère que la transformation de la fonction publique des préfets et sous-préfets en fonction de dignité publique, nommés pour un mandat de quatre ans, pourrait affecter négativement l'institution du préfet en tant qu'institution fondamentale de l'État prévue par l'article 123 de la Constitution. Le rôle du préfet est de représenter le gouvernement au niveau local, d'assurer le bon fonctionnement des services publics déconcentrés, de coordonner les comités départementaux des situations d'urgence, étant aussi un organe de tutelle administrative qui assure la vérification de la légalité des actes administratifs des autorités publiques

---

<sup>44</sup> Décisions de la Cour constitutionnelle n° 761/2014, 859/2015.

locales. Il peut contester la légalité de leurs actes administratifs illégaux devant les instances judiciaires en charge du contentieux administratif. À notre avis, la fonction de dignité publique est de nature à diminuer l'indépendance et l'impartialité du préfet lorsqu'il exerce le contrôle de légalité.

Par la même ordonnance d'urgence, le gouvernement a créé une nouvelle fonction publique, celle du secrétaire général de l'institution du préfet sur le modèle du secrétaire général des ministères.

La révocation du médiateur et des conseils d'administration des services publics de télévision et de radio sont des questions à l'ordre du jour de la majorité parlementaire actuellement. Elle doit être fondée sur des violations des normes juridiques et non pas sur des appréciations subjectives d'opportunité politique. La révocation du Défenseur du peuple est possible dans les conditions prévues par l'article 9 de la loi n° 35/1997 relative à l'organisation et le fonctionnement de l'institution. La violation de la Constitution et des lois doit être constatée par la Chambre des députés et le Sénat, en session conjointe, avec le vote de la majorité des députés et sénateurs présents, sur proposition des bureaux permanents des deux chambres, fondée sur le rapport conjoint rédigé par leur commission juridique respective. Pour le moment, la procédure de révocation n'est pas initiée.

## **V – L'adoption du budget de l'État et du budget de la sécurité sociale**

L'adoption de la loi sur le budget de l'État<sup>45</sup> et de la loi sur le budget de la

sécurité sociale<sup>46</sup> pour l'année 2021 était un test majeur pour la coalition gouvernementale afin de réussir à réduire le déficit budgétaire. La loi sur le budget de l'État a reçu un avis négatif de la part du Conseil économique et social, un avis positif de la part du Conseil législatif et du Conseil suprême de défense du pays, et une opinion favorable de la part du Conseil fiscal en ce qui concerne le déficit cash pour l'année 2021 (7,16 % du PIB)<sup>47</sup>, mais sceptique pour l'objectif de déficit pour la période 2022-2024 (2,9 % du PIB)<sup>48</sup>. Il en fut de même pour la loi portant sur le budget de la sécurité sociale.

Prévue aux articles 74 et 138 par. 2 de la Constitution, la procédure législative prévue pour l'adoption des lois budgétaires diffère de la procédure législative ordinaire. La question de la procédure visant l'adoption de la loi relative au budget a été soulevée depuis l'année dernière, quand le gouvernement minoritaire a décidé d'engager sa responsabilité sur les deux lois budgétaires. La saisine de la Cour faite par la majorité parlementaire n'a toutefois pas visé le contrôle de constitutionnalité de la loi budgétaire *stricto sensu*, mais un conflit de nature constitutionnelle entre le gouvernement et Parlement, ce qui a conduit la Cour à rejeter la saisine comme inadmissible (décision n° 57/2020).

Dans ce domaine, le gouvernement a le monopole en matière d'initiative législative conformément à l'article 74 et 138 par. 2 de la Constitution. Le gouvernement élabore annuellement le projet du budget de l'État et celui de la sécurité sociale, qu'il soumet, séparément, à l'approbation du Parlement<sup>49</sup>. Il résulte

<sup>45</sup> Loi n° 15/2021, [http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl\\_pck2015.proiect?cam=2&idp=19178](http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?cam=2&idp=19178).

<sup>46</sup> Loi n° 16/2021, [http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl\\_pck2015.proiect?cam=2&idp=19179](http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?cam=2&idp=19179).

<sup>47</sup> En 2020, le déficit cash était de 9,79 % du PIB.

<sup>48</sup> Le Conseil considère que l'objectif probable s'élève à 4,66 % du PIB.

<sup>49</sup> Voir aussi les décisions n° 664/2005, 1657/2010.

que le gouvernement et le Parlement ont de compétences partagées : le gouvernement élabore et le Parlement approuve les deux budgets. L'approbation des lois budgétaires signifie l'accomplissement de deux éléments intrinsèques : le débat et le vote des lois budgétaires. Ces deux éléments ne peuvent pas être omis par une procédure législative indirecte, comme c'est le cas lors de l'engagement de la responsabilité du gouvernement sur un projet de loi. Les lois budgétaires doivent être adoptées en réunion conjointe par les deux chambres du Parlement.

Si le constituant avait opté pour la compatibilité des procédures prévues aux articles 114 et 138 de la Constitution, il l'aurait mentionné à l'article 138 de la Constitution, en utilisant le terme « adoption » de la loi et non pas « approbation ». Dans le cas de la procédure d'engagement de la responsabilité gouvernementale, la règle du débat et du vote n'est pas applicable, le gouvernement ayant un rôle décisionnel en ce qui concerne l'acceptation ou non des amendements aux projets des lois budgétaires. Par conséquent, l'approbation du projet de loi ne peut être obtenue que dans le cadre de la procédure législative commune, ordinaire ou urgente, qui implique des débats parlementaires et un vote sur le projet de loi à la fois en commission et en session plénière, et non pas dans le cadre de la procédure d'engagement de la responsabilité gouvernementale, qui implique un débat sur une question politique par excellence (art. 61 par.1, art. 65 par. 2 lettre b) et art. 138 par. 2 de la Constitution). En méconnaissance de ces règles, les lois budgétaires de 2020 ont été adoptées par la procédure de l'engagement de la responsabilité du gouvernement. La majorité parlementaire a simulé son opposition à ladite procédure par un discours politique acide, mais par

une action juridique faible devant la Cour constitutionnelle.

Les lois budgétaires pour l'année 2021 ont été déposées au Parlement le 23 février 2021 et elles ont été adoptées le 2 mars 2021, après deux jours de débats, tous les amendements (environ 3 000) déposés par l'opposition parlementaire étant rejetés. Dans ce cas, la procédure susmentionnée a été respectée. C'est pour la première fois que la loi relative au budget de l'État a été approuvée dans la forme envoyée par le gouvernement, sans aucune modification. Les lois ont été promulguées par le président de la Roumanie le 8 mars 2021.

**Ramona Delia POPESCU**

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

**DROITS CONVENTIONNELS**

**CEDH [GC], GÉORGIE C. RUSSIE (II),**

**21 JANVIER 2021 :**

**LA JURISPRUDENCE CHAOTIQUE**

**SUR LA JURIDICTION EXTRATERRITORIALE**

**DANS LES CONFLITS ARMÉS**

Le contexte dans lequel l'affaire *Géorgie c. Russie (III)* a été tranchée par la Cour européenne des droits de l'homme, le 21 janvier 2021, lui confère une importance particulière. Il s'agit de la première affaire interétatique portant sur un conflit armé international jugée au fond depuis 20 ans<sup>50</sup>. En effet, l'arrêt du 21 janvier 2021 a été rendu dans le contexte de résurgence des affaires impliquant les conséquences des conflits armés – tant individuelles qu'interétatiques – devant la Cour. Premier dans la série, il

<sup>50</sup> CEDH [GC], *Chypre c. Turquie*, 10 mai 2001.

est susceptible d'orienter l'examen sur le fond des violations survenues à l'est de l'Ukraine<sup>51</sup> ou dans le Haut-Karabakh<sup>52</sup>. Nous pouvions donc espérer de l'arrêt commenté qu'il clarifierait le droit de la Convention en matière de conflits armés, de juridiction extraterritoriale et de co-applicabilité du droit européen des droits de l'homme avec le droit international humanitaire.

À la place cependant, l'arrêt commenté laisse plus d'interrogations qu'il n'en résout. En cherchant une solution politique satisfaisante à chaque partie au litige, elle produit «*un jugement de Salomon qui a mal tourné*»<sup>53</sup>. Au prix d'une concession au gouvernement russe, la Cour contredit à plusieurs reprises sa jurisprudence antérieure en matière de juridiction et fait entrer dans son raisonnement des arguments dangereux pour la protection des droits de l'homme en période de conflits armés. La lecture de l'arrêt commenté laisse penser que la Cour semble vouloir décourager les plaintes individuelles et interétatiques portant sur les conflits armés. L'objet du présent commentaire est de montrer en quoi l'arrêt *Géorgie c. Russie (II)* est une décision incapable de servir de précédent pertinent pour les affaires ultérieures.

La Géorgie a saisi la Cour européenne des droits de l'homme d'une requête interétatique le 11 août 2008 ainsi que d'une demande de mesures provisoires, alors que le conflit était encore en cours.

<sup>51</sup> CEDH, *Ukraine et Pays-Bas c. Russie*, requêtes nos 8019/16, 43800/14 et 28525/20, introduites respectivement le 1 mars 2014, 13 juin 2014 et 10 juillet 2020.

<sup>52</sup> CEDH, *Azerbaïdjan c. Arménie*, requête n° 47319/20 introduite le 15 janvier 2021 ; CEDH, *Arménie c. Azerbaïdjan*, requête n° 42521/20 introduite le 1<sup>er</sup> février 2021.

<sup>53</sup> K. Dzehtsiarou, « The Judgement of Solomon that went wrong: Georgia v. Russia (II) by the European Court of Human Rights », *Völkerrechtsblog*, 26 janvier 2021 [En ligne]. URL : <https://voelkerrechtsblog.org/the-judgement-of-solomon-that-went-wrong-georgia-v-russia-ii-by-the-european-court-of-human-rights/> (consulté le 5 avril 2021).

Le 13 décembre 2011, la requête a été déclarée recevable. Le 3 avril 2012, la chambre ayant rendu la décision sur la recevabilité s'est dessaisie en faveur de la Grande chambre. Il s'agit de la deuxième affaire interétatique opposant la Géorgie à la Russie<sup>54</sup>.

Dans son analyse des faits de l'espèce, la Cour s'est fiée aux rapports de la mission d'enquête internationale indépendante sur le conflit en Géorgie établie par l'Union européenne en décembre 2008. Le conflit armé a été constaté à partir de la nuit du 7 au 8 août 2008. «*Les combats armés se sont essentiellement déroulés dans la région de Tskhinvali en Ossétie du Sud, ainsi que dans la région de Gori, située dans la «zone tampon» en territoire géorgien incontesté, au sud de l'Ossétie du Sud*» (§ 37). À compter du 10 août 2008, ces régions ont été quittées par l'armée géorgienne. L'armée russe a par conséquent occupé toute l'Abkhazie, toute l'Ossétie du Sud et les zones adjacentes, dénommées «zones tampon», ainsi que le village de Pérévi. Le 12 août 2008, un accord de cessez-le-feu fut conclu entre les parties au conflit. Les hostilités entre les deux parties ont ainsi duré cinq jours. Les forces armées russes se sont maintenues dans la région nonobstant le fait que leur retrait était prévu par ledit accord. À la suite du nouvel accord du 8 septembre 2008, la Russie a progressivement retiré ses troupes de l'Ossétie du Sud et de la «zone tampon», ce qu'elle acheva le 10 octobre 2008 (le 18 octobre 2008 pour le village de Pérévi). Dans le même temps, les forces armées russes ont été maintenues en Abkhazie et en Ossétie du Sud en application des accords «*d'amitié et de coopération*» du 17 septembre 2008, la Russie reconnaissant ces deux entités comme indépendantes. Pour

<sup>54</sup> CEDH [GC], *Géorgie c. Russie (I)*, 3 juillet 2014 concernait les épisodes des expulsions collectives des citoyens géorgiens de la Russie entre octobre 2006 et janvier 2007.

établir les éléments de preuve, la Cour s'appuie sur les conclusions des organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales (§§ 63-66).

Les arguments de la Géorgie ont été résumés ainsi :

« ...la Fédération de Russie – par le biais d'attaques indiscriminées et disproportionnées commises contre des civils et leurs biens sur le territoire géorgien par l'armée russe et/ou les forces séparatistes placées sous son contrôle - **avait permis ou causé l'existence d'une pratique administrative entraînant la violation** des articles 2, 3, 5, 8 et 13 de la Convention, ainsi que des articles 1 et 2 du Protocole n° 1 et de l'article 2 du Protocole n° 4. De plus, en dépit de l'indication de mesures provisoires, la Fédération de Russie persisterait à violer les obligations qui lui incombent en vertu de la Convention et, en particulier, à enfreindre de manière **continue** les articles 2 et 3 de la Convention » (§8).

La responsabilité de la Russie devrait être retenue parce qu'elle exerçait sa juridiction sur le territoire où se déroulèrent les hostilités par un contrôle effectif. Au lieu d'invoquer les cas séparés de violations des droits de la Convention, le gouvernement géorgien a choisi de soutenir l'existence d'une « *pratique administrative incompatible avec la Convention* » dans le cadre de laquelle les forces armées russes ont perpétré ou toléré des violations graves des droits de l'homme. Outre la méconnaissance des obligations substantielles découlant de la Convention, la Géorgie a invoqué l'absence « *de recours effectif pour contester l'attitude des autorités russes en ce qui concerne la conduite d'une enquête sur les violations en cause* » (§ 48), ce qui forma le volet procédural de sa demande. La Géorgie demande également la réparation du préjudice

causé. Il convient d'observer que cette même stratégie consistant à invoquer une pratique administrative incompatible avec la Convention a été retenue par le gouvernement ukrainien dans sa requête contre la Russie concernant l'occupation de la Crimée<sup>55</sup>. Le choix de se pencher sur la dénonciation d'une pratique administrative incompatible avec la Convention a pour vertu la dispense de l'obligation d'épuiser les voies de recours internes, dispense que la Cour confirme dans l'arrêt commenté (§ 98 et s.).

En défense, le gouvernement russe nia son contrôle effectif sur le territoire où se déroulèrent les hostilités, invitant la Cour à reconnaître l'absence de juridiction de la Russie en l'espèce. De même, il soutint que le droit européen n'a pas vocation à s'appliquer en présence d'un conflit armé en raison de l'applicabilité exclusive du droit international humanitaire. Partant, les obligations internationales de la Russie *in casu* seraient réduites au respect du *jus in bello* qui ne relève pas du champ de compétence matériel de la Cour. Quant aux épisodes d'atteintes à l'intégrité physique des civils ainsi que de destruction de leurs biens, ceux-ci seraient imputables aux forces armées de l'Ossétie du Sud, sur lesquelles la Russie nie avoir exercé un contrôle effectif (nécessaire pour imputer la responsabilité à cette dernière). Quant au volet procédural, le gouvernement russe évoqua la possibilité pour les victimes de saisir les tribunaux abkhazes, sud-ossètes ou russes ; or, cela n'a pas été fait. De même, il accusa la Géorgie du refus de coopérer avec les enquêtes pénales abkhazes et sud-ossètes. Il contesta enfin les éléments de preuve des violations graves des droits de l'homme comme mensongers (§ 49).

La Cour procède à la systématisation des griefs en question en fonction de

---

<sup>55</sup> CEDH [GC], *Ukraine c. Russie (re Crimée)* (déc.), 16 décembre 2020, requête déclarée partiellement recevable.

phases des hostilités. La distinction entre la phase active des hostilités et la phase d'occupation paraît tenable en l'espèce, mais, comme on le verra plus tard,

violation sont en vert, tandis que les lignes avec les griefs rejetés sont en rouge.

La solution à laquelle la Cour est parvenue fut de retenir la responsabilité de

Quand et où ?	Par qui ?	Allégations de violations	Article violé de la Convention
Phase active des hostilités (8-12 août 2008) en Ossétie du Sud et dans la « zone tampon » adjacente	Forces armées russes et sud-ossètes	Attaques : bombardements, pilonnages, tirs d'artillerie	Article 2 (volet substantiel)
Phase d'occupation après le cessez-le-feu (12 août – 10 octobre 2008) en Ossétie du Sud et dans la « zone tampon » adjacente	Forces armées russes et sud-ossètes	Meurtres, mauvais traitements, destruction des habitations	Articles 2 (volet substantiel), 3 (volet substantiel), 8 (volet substantiel), 1 du Protocole n°1.
Phase d'occupation après le cessez-le-feu (12 août – 10 octobre 2008) en Ossétie du Sud et dans la « zone tampon » adjacente	Forces armées sud-ossètes	Détention illégale et prolongée des civils dans les mauvaises conditions et mauvais traitements infligés pendant la détention	Article 3 (volet substantiel)
Au cours du mois d'août (toutes les deux phases) en Ossétie du Sud et dans la « zone tampon » adjacente	Forces armées russes et sud-ossètes	Mauvais traitements et torture infligés aux prisonniers de guerre	Article 3 (volet substantiel)
Phase d'occupation après le cessez-le-feu (12 août – 10 octobre 2008) en Ossétie du Sud et dans la « zone tampon » adjacente	Autorités russes, sud-ossètes et abkhazes	Empêchement du retour vers l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud des personnes d'origine géorgienne déplacées de force	Article 2 du Protocole n°4
Phase d'occupation après le cessez-le-feu (12 août – 10 octobre 2008) en Ossétie du Sud et dans la « zone tampon » adjacente	Forces armées russes et les autorités abkhazes et sud-ossètes	Pillages et destructions d'écoles et de bibliothèques sur le territoire, intimidations des élèves et enseignants d'origine géorgienne	Article 2 du Protocole n°1
Au cours de l'ensemble du conflit	Autorités russes	Absence d'enquête sur les événements ayant abouti aux atteintes au droit à la vie	Article 2 (volet procédural)
Au cours de l'ensemble du conflit	Autorités russes	Pas de voies de recours effectifs qui seraient ouvertes aux victimes des violations	Article 13 combiné avec les articles 3, 5 et 8 de la Convention, ainsi qu'avec les articles 1 et 2 du Protocole n° 1 et l'article 2 du Protocole n° 4.

difficilement transposable aux autres conflits armés. Nous les présenterons sous forme d'un tableau. Les lignes comportant les griefs ayant abouti au constat de

la Russie s'agissant de l'ensemble des agissements litigieux qui se déroulèrent après le cessez-le-feu, ou pendant la phase d'occupation, à une voix dissidente

contre seize. Ainsi, la Cour est parvenue au constat de la violation des articles 2, 3, 8 de la Convention et 1 du Protocole n°1 en raison d'une pratique administrative contraire des autorités russes. La détention des civils par les forces sud-ossètes du 10 au 27 août étant unanimement attribué à la Russie, la Cour conclut à la violation des articles 3 et 5 à leur égard. La juridiction de la Russie fut également établie sur les prisonniers de guerre détenus par les forces armées russes ; les prisonniers furent reconnus victimes de torture. Enfin, il a également été reconnu que la Russie avait juridiction sur la décision d'empêcher le retour des ressortissants géorgiens déplacés de force dans les territoires occupés, résultant en constat de la violation de l'article 2 du Protocole n° 4 (liberté de mouvement). Enfin, la Cour reconnut la violation par la Russie de l'article 38 de la Convention pour le refus de la part de son gouvernement de coopérer en matière de production des preuves.

En même temps, la Cour, à la majorité des onze voix contre six, a accueilli l'argumentation du gouvernement russe sur le défaut de juridiction de la Russie durant la phase active des hostilités (8-12 août 2008), ce qui a entraîné l'irrecevabilité de la partie de la demande de la Géorgie relative aux violations de l'article 2 en son volet substantiel. Le défaut de juridiction de la Russie pendant ces cinq jours du combat ne l'a cependant pas empêché de reconnaître la violation de l'article 2 en son volet procédural pour le défaut d'enquête sur les événements qui se sont déroulés pendant la phase active des hostilités et pas seulement pendant la phase d'occupation. L'approche de la Cour à l'établissement de la juridiction extraterritoriale dans un conflit armé a été sévèrement critiquée par la doctrine<sup>56</sup> ainsi

que dans les opinions dissidentes<sup>57</sup>. Ont notamment été remarqués le défaut de la cohérence interne du raisonnement de la Grande Chambre<sup>58</sup>, les contradictions avec la jurisprudence antérieure ainsi que la divergence de la solution adoptée avec les approches des autres organes internationaux de protection des droits de l'homme<sup>59</sup>. La motivation de la Grande Chambre, là où elle a su établir la juridiction de la Russie, a également été critiquée comme manquant de clarté. Les incohérences de motivation de l'arrêt de la Grande Chambre sur la question de la juridiction (I) les rendent incapables de servir de référence pour les affaires à venir portant sur les conflits armés à l'Est de l'Europe (II).

### I – L'approche critiquable à l'établissement de la juridiction

Afin d'examiner la question de la juridiction en l'espèce, la Cour a procédé en trois temps. Comme il a été souligné précédemment, elle a commencé par diviser le conflit en deux phases – la phase active des hostilités, correspondant à la période du 8 au 12 août 2008, et la phase

---

Contexts of Chaos», *EJIL:Talk!*, 25 janvier 2021 [En ligne]. URL : <https://www.ejiltalk.org/georgia-v-russia-no-2-the-european-courts-resurrection-of-bankovic-in-the-contexts-of-chaos/> (consulté le 5 avril 2021).

<sup>57</sup> Voir notamment : Opinion en partie dissidente du juge Lemmens, p. 176-177 ; Opinion en partie dissidente du juge Grozev, p. 178-182 ; Opinion en partie dissidente commune aux juges Yudkivska, Pinto de Albuquerque et Chanturia, p. 183-195 ; Opinion en partie dissidente commune aux juges Yudkivska, Wojtyczek et Chanturia, p. 196-212 ; Opinion en partie dissidente du juge Pinto de Albuquerque, p. 213-232 ; Opinion en partie dissidente du juge Chanturia, p. 237-254.

<sup>58</sup> H. Duffy, « Georgia v. Russia: Jurisdiction, Chaos and Conflict at the European Court of Human Rights », *Just Security*, 2 février 2021 [En ligne]. URL : <https://www.justsecurity.org/74465/georgia-v-russia-jurisdiction-chaos-and-conflict-at-the-european-court-of-human-rights/> (consulté le 5 avril 2021).

<sup>59</sup> J. Gavron, P. Leach, « Damage control after Georgia v. Russia (II) – holding states responsible for human rights violations during armed conflict », *Strasbourg Observers*, 8 février 2021 [En ligne]. URL : <https://strasbourgobservers.com/2021/02/08/damage-control-after-georgia-v-russia-ii-holding-states-responsible-for-human-rights-violations-during-armed-conflict/> (consulté le 5 avril 2021).

<sup>56</sup> M. Milanovic, « Georgia v. Russia No. 2: The European Court's Resurrection of Bankovic in the

d'occupation du 12 août au 10 octobre 2008 (date de retrait officiel des troupes russes). Elle semble cependant suivre la définition large d'un conflit armé international (ci-après – CAI) contenue dans l'article 2 commun aux quatre Conventions de Genève. Pour la Cour, les deux phases surviennent dans le cadre d'un CAI (§83). La Cour ne développe pas davantage sur l'opportunité d'une telle distinction. Elle semble consacrer cette solution « en l'espèce », laissant sans réponse la question de savoir si une telle distinction pourrait être appliquée aux litiges ultérieurs.

C'est précisément la question de la juridiction extraterritoriale de la Russie sur l'Abkhazie, l'Ossétie du Sud et la « zone tampon » qui était cruciale pour engager la responsabilité de l'État défendeur. La juridiction est une condition *sine qua non* de l'applicabilité de la Convention EDH et, partant, de la compétence de la Cour européenne des droits de l'homme. Dès lors qu'un individu est placé sous la juridiction d'un État partie, ce dernier est responsable de l'ensemble « des actes ou d'omissions à lui imputables qui sont à l'origine d'une allégation de violation des droits et libertés énoncés dans la Convention »<sup>60</sup>. Cette juridiction est en principe territoriale : la présomption est que la Convention ne s'applique qu'à l'intérieur des frontières d'un État partie<sup>61</sup>, présomption qui peut être renversée dans des cas exceptionnels réduisant la responsabilité de l'État au respect des obligations positives<sup>62</sup>.

Cette juridiction peut être exceptionnellement élargie au-delà des frontières du fait des actes des organes de l'État partie qui se sont produits en dehors de son territoire. Ces actes seront

imputables à l'État partie, à condition que soit reconnue par la Cour l'existence d'une juridiction extraterritoriale. Afin de rechercher s'il est question de la juridiction extraterritoriale, la Cour peut suivre deux voies qu'elle avait consacrées dans sa jurisprudence antérieure. Ainsi, la juridiction extraterritoriale d'un État peut être établie soit s'il exerce le contrôle effectif sur un territoire en dehors de ses frontières (modèle spatial), soit si les agents dudit État exercent la juridiction personnelle sur les victimes à l'étranger (modèle personnel). Selon la Cour, aucun de ces deux modèles ne s'applique à la phase active des hostilités à laquelle participa la Russie en dehors de son territoire en ce qui concerne les obligations négatives découlant de l'article 2 de la Convention. Il s'ensuit que la Convention ne s'applique pas aux phases actives des hostilités lorsqu'un État est impliqué dans un CAI<sup>63</sup> en dehors de son territoire. Si l'argumentation sur le modèle spatial peut paraître tenable (A), tel n'est pas le cas de la question de l'applicabilité du modèle personnel (B).

#### *A – Le modèle spatial partiellement applicable*

Le modèle spatial de juridiction, ou le « contrôle effectif », est esquissé de longue date dans la jurisprudence conventionnelle<sup>64</sup>. Il est particulièrement pertinent pour les cas de présence militaire d'un État sur le territoire d'un autre État. La Cour va alors vérifier si l'État partie exerce en pratique un contrôle global<sup>65</sup>. La Cour utilise le qualificatif « contrôle effectif »

<sup>60</sup> CEDH [GC], *Al-Jedda c. Royaume-Uni*, 7 juillet 2011, § 74.

<sup>61</sup> CEDH [GC], *Ilascu et autres c. Moldova et Russie*, 8 juillet 2004, § 312.

<sup>62</sup> *Ibid.*, §§ 313-339.

<sup>63</sup> Dans l'arrêt commenté, la Cour limite expressément la portée de l'arrêt commenté aux CAI, v. §§ 141-142.

<sup>64</sup> CEDH [GC], *Bankovic et autres c. Belgique et autres* (déc.), 12 décembre 2001, § 67 ; CEDH [GC], *Ilascu et autres c. Moldova et Russie*, 8 juillet 2004, § 314.

<sup>65</sup> CEDH [GC], *Loizidou c. Turquie*, 18 décembre 1996, § 56 ; voir aussi G. Cohen-Jonathan, F. Flauss, « Cour européenne des droits de l'homme et droit international général », *AFDI*, vol. 50, 2004, p. 782-788.

dans l'arrêt *Ilascu*<sup>66</sup>, mais elle se réfère également au « contrôle effectif global » dans l'affaire *Issa*<sup>67</sup>, à propos d'un territoire en dehors de ses frontières, qu'il appartienne à un autre État partie à la Convention ou à un État tiers. Ce contrôle global peut être exercé soit directement, par le biais de l'occupation armée<sup>68</sup>, soit indirectement, par le biais de la subordination de l'administration locale<sup>69</sup> ou de « l'influence décisive » sur les forces locales<sup>70</sup>. Dans ce dernier cas, les actes de cette dernière vont être imputables à l'État exerçant le contrôle global<sup>71</sup>.

S'agissant de la juridiction extraterritoriale de la Russie en l'espèce, la Cour de Strasbourg est parvenue à faire usage du test du contrôle effectif à plusieurs reprises. Avant de passer au véritable talon d'Achilles de l'arrêt commenté – l'exclusion de la juridiction de la Russie pendant la phase active des hostilités, – il convient de voir les questions de juridiction qui ne posent pas problème.

En premier lieu, la Cour a retenu le contrôle effectif de la Russie sur l'Ossétie du Sud, l'Abkhazie et dans la « zone tampon » après la cessation des hostilités. Elle a fait usage de la grille d'évaluation des faits établie dans sa jurisprudence antérieure. Il s'agit notamment d'évaluer le contrôle effectif à partir du nombre de soldats déployés par l'État sur le territoire en cause et de la mesure dans laquelle le soutien militaire, économique et politique apporté par l'État à l'administration locale subordonnée assure à celui-ci une

influence et un contrôle dans la région<sup>72</sup>. L'importante présence militaire russe dans les zones concernées ainsi que l'ampleur du soutien économique et financier que la Russie apporte à l'Ossétie du Sud et à l'Abkhazie laissent penser qu'un lien de subordination existait entre les entités séparatistes et la Russie, tant pendant les hostilités qu'après. La « zone tampon », quant à elle, a été occupée par les forces armées russes.

Les circonstances en cause ont appelé la Cour à appliquer fidèlement le test du contrôle effectif. Deux conséquences en découlent. D'une part, les événements qui se sont déroulés du 12 août au 10 octobre 2008 dans les territoires concernés l'étaient sous le contrôle effectif de la Russie. D'autre part, le degré de dépendance des administrations locales de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie à la Russie était tel que cette dernière a été en mesure de les contrôler effectivement. Il s'ensuit que les actions et les omissions des autorités séparatistes sont imputables à la Russie. En d'autres termes, la responsabilité de l'État défendeur pouvait être engagée du fait de violations de la Convention commises par les forces armées de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie.

Sur le fond, il était question de « l'existence, après la cessation des hostilités actives, d'une campagne systématique d'incendies et de pillages d'habitations dans les villages géorgiens en Ossétie du Sud et dans la "zone tampon" » (§ 205). Les éléments de preuve indiquaient que « dans de nombreux cas, les auteurs de ces exactions étaient membres des forces sud-ossètes, qui comprenaient notamment toute une série de milices irrégulières » (§ 212). Bien que les forces armées russes ne soient pas à l'origine de ces atteintes, le contrôle effectif de la Russie implique sa

---

<sup>66</sup> CEDH [GC], *Ilascu et autres c. Moldova et Russie*, 8 juillet 2004, § 314.

<sup>67</sup> CEDH, *Issa et autres c. Turquie*, 16 novembre 2004, § 75.

<sup>68</sup> CEDH [GC], *Ukraine c. Russie (re Crimée)* (déc.), 16 décembre 2020.

<sup>69</sup> CEDH [GC], *Loizidou c. Turquie*, 18 décembre 1996, § 62.

<sup>70</sup> CEDH [GC], *Ilascu et autres c. Moldova et Russie*, 8 juillet 2004, §§ 382-393.

<sup>71</sup> CEDH [GC], *Chypre c. Turquie*, 10 mai 2001, § 77.

---

<sup>72</sup> CEDH [GC], *Ilascu et autres c. Moldova et Russie*, 8 juillet 2004, §§ 387-394.

responsabilité pour les actes litigieux, « sans qu'il soit nécessaire d'apporter la preuve d'un "contrôle précis" de chacun de leurs agissements » (§ 214). L'attitude des forces armées russes correspondait en l'espèce à la « tolérance officielle » (§ 216), la Russie n'ayant pas pris des mesures suffisantes pour empêcher la perpétration des violations. Ces circonstances ont permis à la Cour de conclure aux violations par la Russie des articles 2, 3 8 de la Convention et de l'article 1 du premier Protocole additionnel du fait d'une pratique administrative incompatible.

Il est intéressant de noter que la Cour assimile ce contrôle effectif – à la fois sur le territoire et sur l'administration locale subordonnée – à la situation d'occupation en droit international humanitaire (§ 196). Notons à la marge que cette interprétation de l'occupation en droit humanitaire comme exigeant nécessairement une « substitution effective d'autorité » dans le territoire occupé paraît simpliste et ignore les développements récents de la doctrine. Celle-ci prône en effet l'élargissement de la notion d'occupation en droit international humanitaire comme englobant aussi les situations de « substitution potentielle d'autorité », « dans lesquelles la puissance occupante n'a pas encore [...] établi d'administration sur un territoire donné alors même qu'elle y exerce, de facto, des prérogatives ayant un impact considérable sur la vie des citoyens »<sup>73</sup>.

En second lieu, les opérations militaires menées par la Russie en Ossétie du Sud, en Abkhazie et dans la « zone tampon » du 8 au 12 août 2008 – les quatre incidents impliquant les attaques aériennes – ne signifient pas que la Russie exerçait un contrôle effectif sur ces territoires. Là se trouve la conclusion la plus critiquable de l'arrêt commenté. La Grande Chambre a

condensé sa motivation du rejet du modèle spatial en un seul paragraphe :

126. À cet égard, on peut considérer d'emblée que lors d'opérations militaires, y compris par exemple des attaques armées, bombardements, pilonnages, menées au cours d'un conflit armé international on ne saurait **en règle générale** parler de « contrôle effectif » sur un territoire. En effet, la réalité même de confrontations et de combats armés entre forces militaires ennemies qui cherchent à acquérir le contrôle d'un territoire **dans un contexte de chaos** implique qu'il n'y a pas de contrôle sur un territoire. C'est également vrai en l'espèce, étant donné que la majorité des combats se sont déroulés dans des zones qui **étaient auparavant sous contrôle géorgien** (paragraphe 111 ci-dessus).

Que laisse comprendre ce paragraphe ? D'abord, il en ressort que les caractéristiques génériques d'un conflit armé international excluent a priori le contrôle effectif. Inutile donc d'examiner les circonstances de l'espèce et de démêler les événements formant « un contexte de chaos ». En d'autres termes, la Cour peut très bien se contenter d'énoncer qu'« en règle générale », le contrôle effectif extraterritorial ne saurait être établi durant la phase active des hostilités. Encore faut-il déterminer quel est le seuil à partir duquel l'on pourrait valablement considérer qu'il s'agit d'« un contexte de chaos ». Cette question se pose notamment pour les conflits prolongés, à intensité variable. Ensuite, la dernière phrase de ce considérant laisse penser qu'il est question en l'espèce de « no man's land ». Alors que l'État territorial – la Géorgie – semble ne plus exercer un contrôle effectif, la Russie ne serait pas encore en mesure de l'exercer pour la simple raison que nous sommes dans « un contexte de chaos ». Cela contredit la lettre et l'esprit de la jurisprudence antérieure de la Grande Chambre,

<sup>73</sup> J. D'Aspremont, J. de Hemptinne, *Droit international humanitaire : thèmes choisis*, Paris, A. Pedone, 2012, p. 123.

laquelle a insisté sur le besoin « d'éviter l'apparition d'un vide dans la protection des droits garantis par la Convention »<sup>74</sup>. Or, en l'espèce, pour la première fois dans l'histoire de la Cour, celle-ci a échoué à établir la juridiction sur un territoire d'un État partie à la Convention<sup>75</sup>.

Excepté les failles de motivation, l'argumentation tenant aux spécificités du conflit armé peut paraître logique pour les affrontements de haute intensité de cinq jours, comme c'est le cas en l'espèce. Or, ici encore, le diable est dans les détails. Ainsi, la frontière entre la phase active des hostilités et la phase d'occupation paraît artificielle. Il n'est pas clair quel événement laisse penser à la Grande Chambre que le contrôle effectif ait été pleinement acquis le 12 août 2008, alors qu'il était encore exclu la veille<sup>76</sup>. La Cour n'a pas cherché à motiver en quoi la signature du cessez-le-feu marquait le commencement de l'exercice du contrôle effectif par la Russie. De plus, plusieurs violations reconnues par la Cour ont eu lieu ou ont débuté pendant la phase active des hostilités, comme c'est le cas des mauvais traitements des prisonniers de guerre. Au lieu de rechercher le moment exact de l'établissement du contrôle effectif de la Russie, la Cour fut guidée par des considérations générales sur l'impossibilité *a priori* de le faire dans un « contexte de chaos ». Cette approche « on/off » peine à saisir la réalité et la complexité des conflits armés contemporains. Il se peut par exemple qu'une armée établisse le contrôle effectif de manière graduelle en avançant sur le territoire ennemi<sup>77</sup>. Un repère plus précis et basé sur les preuves aurait pu avoir des conséquences favorables aux victimes en termes de réparation.

---

<sup>74</sup> CEDH [GC], *Sargsyan c. Azerbaïdjan*, 16 juin 2015, §§ 148-150.

<sup>75</sup> K. Dzehtsiarou, *op. cit.*

<sup>76</sup> M. Milanovic, *op. cit.*

<sup>77</sup> *Ibid.*

Après avoir rejeté le test du contrôle effectif la Cour passa à la considération du critère d'autorité et de contrôle d'un agent de l'État. Toutefois, son application a donné un résultat inattendu et paradoxal.

### *B – Le test de juridiction personnelle revisité de façon paradoxale*

Faute de juridiction en raison du contrôle effectif, il était possible de soutenir que les militaires russes avaient exercé leur juridiction personnelle sur les victimes pendant la phase active des hostilités. Ladite option consiste à rechercher si l'État défendeur exerce la juridiction personnelle à l'étranger – il s'agit du critère d'autorité et de contrôle d'un agent de l'État. Cette hypothèse a été consacrée par les décisions sur la recevabilité *Issa*<sup>78</sup> et *Al-Saadoon et Mufdhi*<sup>79</sup>. La juridiction est établie dès lors qu'un agent de l'État défendeur – par exemple, les forces armées – exerce, en dehors de son territoire, le contrôle sur les victimes. « L'élément déterminant dans ce type de cas est l'exercice d'un pouvoir et d'un contrôle physiques sur les personnes en question »<sup>80</sup>. Ce contrôle peut notamment s'exercer dans une situation de prise d'otages ou de détention des prisonniers de guerre, mais aussi en présence de tirs ciblés par les soldats étrangers assumant un certain contrôle sur la victime au moment des faits<sup>81</sup>. Ainsi, les obligations découlant de la Convention peuvent être fractionnées et adaptées.

La Grande Chambre synthétise ladite jurisprudence dans l'arrêt commenté. Elle l'applique aux mauvais traitements des prisonniers de guerre survenus pendant la

---

<sup>78</sup> CEDH, *Issa et autres c. Turquie* (déc.), 16 novembre 2004, §§ 74-75.

<sup>79</sup> CEDH, *Al-Saadoon et Mufdhi c. Royaume-Uni* (déc.), 30 juin 2009, §§ 84-89.

<sup>80</sup> CEDH [GC], *Al-Skeini c. Royaume-Uni*, 7 juillet 2011, § 136.

<sup>81</sup> *Ibid.*, § 149. Voir aussi *Isaak et autres c. Turquie*, 28 septembre 2006 ; *Andreou c. Turquie*, 3 juin 2008 ; *Solomou et autres c. Turquie*, 24 juin 2008.

phase active des hostilités (2) mais s'en éloigne en ce qui concerne les obligations négatives découlant de l'article 2 de la Convention (1).

*1 – Un refus de retenir la juridiction personnelle insuffisamment expliqué*

En ce qui concerne les obligations négatives découlant de l'article 2 de la Convention européenne – sommairement, ne pas infliger la mort – la Cour de Strasbourg parvient au constat d'incompétence pour manque de juridiction extraterritoriale de la Russie. Pour parvenir à se déclarer incompétente, elle distingue le cas présent de sa riche jurisprudence en matière de la juridiction personnelle :

« 131. Il est vrai que dans d'autres affaires portant sur des tirs ciblés par les forces armées/de police des États concernés, la Cour a appliqué la notion d'"autorité et de contrôle d'un agent de l'État" sur des individus dans des situations allant au-delà d'un pouvoir et d'un contrôle physiques exercés dans le cadre d'une arrestation ou d'une détention (voir notamment *Issa et autres, Isaak et autres (déc.)*, *Pad et autres (déc.)*, *Andreou (déc.)*, et *Solomou et autres, précités* – paragraphes 120-123 ci-dessus).

132. Cependant, ces affaires concernaient des actions isolées et ciblées comprenant un élément de proximité.

133. Par contraste, la phase active des hostilités que la Cour est amenée à examiner en l'espèce dans le cadre d'un conflit armé international est très différente, car elle porte sur des bombardements et des tirs d'artillerie par les forces armées russes visant à mettre l'armée géorgienne hors de combat et à acquérir le contrôle sur des territoires faisant partie de la Géorgie. »

La distinction entre le cas présent et ceux couverts par la jurisprudence

antérieure sur la juridiction personnelle repose non pas sur une différence de nature des cas, mais sur la différence de degré. La Cour semble exclure la juridiction personnelle à partir du moment où l'artillerie lourde est utilisée, tandis que le test fonctionna auparavant pour les tirs ciblés. L'on pourrait se demander en quoi l'usage des armes dont la zone de tir est plus large exclurait la juridiction personnelle des forces armées russes ? L'opinion dissidente du juge Chanturia le souligne de façon particulièrement éloquente :

« 16. Il existe assurément une différence de portée entre des opérations de maintien de l'ordre et un vaste conflit militaire, mais il ne peut y avoir de différence réelle de nature et il est impossible en pratique de tracer une ligne de démarcation entre des actions ciblées et des opérations militaires de plus grande envergure. De plus, il paraît arbitraire et incompatible avec des considérations humanitaires de juger que dans le contexte d'opérations de maintien de l'ordre ciblées les victimes potentielles relèvent de la juridiction de l'État concerné, mais qu'il en va autrement dans le cadre d'opérations militaires de plus grande envergure. »

La motivation de la décision de la Grande Chambre de ne pas faire usage de sa jurisprudence antérieure sur la juridiction personnelle paraît étrange dans la mesure où « some kind of one-off use of lethal force [...] is somehow more deserving of protection than a massive, systematic use of lethal force »<sup>82</sup>. Pour se prémunir des critiques, la Grande Chambre se réfère à nouveau au « contexte de chaos » (§ 137) éventuellement créé par l'utilisation de l'artillerie lourde, lequel empêcherait l'exercice de la juridiction personnelle des soldats russes sur les victimes du conflit

<sup>82</sup> M. Milanovic, *op. cit.*

armé. À nouveau, les considérations génériques sur les conflits armés remplacent l'analyse des preuves recueillies pendant des années. Cette limitation de la portée du modèle personnel d'établissement de juridiction a été critiquée dans les opinions dissidentes ; les juges Yudkivska, Wojtyczek et Chanturia proposent une lecture plus favorable aux victimes du lien juridictionnel<sup>83</sup>. De plus, ce « contexte de chaos » n'a curieusement pas empêché la Cour d'établir la juridiction personnelle pendant la phase active des hostilités en ce qui concerne les mauvais traitements des prisonniers de guerre.

## 2 – Une acceptation paradoxale de la juridiction personnelle

Curieusement, la juridiction de la Russie a été retenue en ce qui concerne la détention des civils et des prisonniers de guerre par les forces armées russes et sud-ossètes et les mauvais traitements qui leur ont été infligés. La Cour a par conséquent conclu à la violation des articles 3 et 5 (pour les civils seulement) de la Convention. Or, il est remarquable que la plupart de détentions ont débuté pendant la phase active des hostilités ; leur libération a eu lieu pendant la phase d'occupation. Ici encore, l'analyse du contrôle effectif de la Russie est assez concise :

« 238. La Cour relève d'emblée qu'il n'est pas contesté qu'un grand nombre de civils géorgiens (environ 160, dont environ un tiers de femmes) assez âgés pour la plupart ont été détenus par les forces sud-ossètes dans la cave du « ministère des Affaires intérieures d'Ossétie du Sud » à Tskhinvali environ **entre le 10 et le 27 août 2008**.

239. Étant donné que les civils géorgiens étaient détenus **notamment**

après la cessation des hostilités, la Cour conclut qu'ils relevaient de la juridiction de la Fédération de Russie au sens de l'article 1 de la Convention (paragraphe 175 ci-dessus) et rejette l'exception préliminaire soulevée par le gouvernement défendeur à cet égard.

268. La Cour relève d'emblée qu'il ressort des rapports notamment de Human Rights Watch, d'Amnesty International et de August Ruins que des prisonniers de guerre géorgiens ont été détenus à Tskhinvali **entre le 8 et le 17 août 2008** par les forces sud-ossètes.

269. Étant donné qu'ils étaient détenus **notamment** après la cessation des hostilités, la Cour conclut qu'ils relevaient de la juridiction de la Fédération de Russie au sens de l'article 1 de la Convention (paragraphe 175 ci-dessus) et rejette l'exception préliminaire soulevée par le gouvernement défendeur à cet égard. »

Dans ces considérants, la Cour ne définit pas le modèle d'établissement de juridiction de la Russie quant aux épisodes de détention des civils et des prisonniers de guerre. S'il est vrai que, à partir de 12 août 2008, la Russie était pleinement responsable du fait de son statut de puissance occupante, l'inclusion de la période comprise entre le 8 et le 11 août 2008 pose problème. En effet, la Cour a elle-même écarté l'applicabilité du modèle spatial pendant la phase active des hostilités. Or, la façon dont la Grande Chambre reformule les faits à l'origine des griefs – détentions « **notamment** après la cessation des hostilités » – laisse penser que la Russie a effectivement exercé la juridiction sur les détenus pendant le « chaos » de la phase active des hostilités. En même temps, il n'est pas clair sur quel fondement la juridiction de la Russie sur les personnes détenues a pu être établie avant même qu'elle n'assume son statut de la puissance occupante. Il n'est pas également clair pour quelle raison la Cour

<sup>83</sup> Opinion en partie dissidente commune aux juges Yudkivska, Wojtyczek et Chanturia, §5.

a dégagé une exception par rapport à sa réticence, plus tôt dans l'arrêt, d'établir la juridiction de la Russie dans ce « contexte de chaos » qu'est la phase active des hostilités.

À notre sens, à défaut de contrôle effectif sur le territoire en question pendant la phase active des hostilités, la Cour aurait pu légitimement considérer que les forces armées russes exerçaient une juridiction personnelle sur les détenus entre le 8 et le 11 août 2008. La jurisprudence antérieure de la Cour sur le critère d'autorité et de contrôle d'un agent de l'État regorge de cas similaires de détention des personnes en dehors du territoire national. Ainsi, par le passé, dès lors que les victimes se trouvaient sous « contrôle absolu et exclusif exercé de manière continue et ininterrompue » des agents de l'État défendeur, la juridiction personnelle a été acceptée<sup>84</sup>. En l'espèce, la Cour n'a pas expliqué sur le fondement de quel modèle la Russie exerçait sa juridiction sur les personnes détenues. Toutefois, si elle l'avait fait pour les personnes détenues pendant la phase active des hostilités, elle aurait dû aussi expliquer en quoi la détention est plus caractéristique de l'exercice de la juridiction que les opérations armées ayant causé des décès et des blessures. Une telle approche serait en outre en contradiction avec la forme catégorique des développements sur la juridiction pendant la phase active des hostilités où la Cour semble affirmer que toute forme de juridiction est exclue dans un « contexte de chaos ». La contradiction entre différentes parties de l'arrêt de la Grande Chambre est manifeste.

Par ailleurs, le défaut de la juridiction de la Russie sur les territoires en question pendant la phase active des hostilités n'a pas empêché la Cour de conclure à la

violation par l'État défendeur de l'article 2 de la Convention en son volet procédural. La Russie était obligée de mener une enquête conforme aux exigences du volet procédural de l'article 2 de la Convention non seulement en ce qui concerne les événements survenus pendant la phase d'occupation, mais aussi pendant la phase active des hostilités. Cela tient notamment au fait que la Russie a su établir ultérieurement le contrôle effectif sur les territoires en question :

*« 329. Il est vrai que la Cour a conclu que les événements qui se sont déroulés au cours de la phase active des hostilités ne relevaient pas de la juridiction de la Fédération de Russie (paragraphe 144 ci-dessus).*

*331. En l'espèce, eu égard aux allégations de crimes de guerre commises par elle au cours de la phase active des hostilités, la Fédération de Russie avait l'obligation d'enquêter sur les événements litigieux, conformément aux règles pertinentes du droit international humanitaire (paragraphe 323-324 ci-dessus) et du droit interne (paragraphe 48 à 53 de la décision sur la recevabilité). Or le ministère public de la Fédération de Russie avait pris des mesures afin d'enquêter sur ces allégations (paragraphe 317 ci-dessus). De plus, même si les événements qui se sont déroulés au cours de la phase active des hostilités ne relevaient pas de la juridiction de la Fédération de Russie (paragraphe 144 ci-dessus), elle a établi un « contrôle effectif » sur les territoires en question peu de temps après (paragraphe 175 ci-dessus). Enfin, étant donné que tous les suspects potentiels parmi les militaires russes se trouvaient soit en Fédération de Russie soit sur des territoires se trouvant sous le contrôle de la Fédération de Russie, la Géorgie a été empêchée de mener une enquête adéquate et effective concernant ces allégations. »*

<sup>84</sup> CEDH, *Al-Saadoon et Mufdhi c. Royaume-Uni* (déc.), 30 juin 2009, §§ 86-89 ; CEDH [GC], *Medvedyev et autres c. France*, 23 mars 2010, §67.

Or, la Cour souligne que cette conception rétroactive de l'obligation d'enquête ne peut être retenue qu'exceptionnellement, dans des « circonstances propres » (§ 332). Il n'est pas clair si cette obligation d'enquête est appréciée de la même manière dans les litiges portant sur les conflits armés à l'est de l'Ukraine et dans le Haut-Karabakh. Il s'agit d'une des multiples incertitudes d'application du droit européen des droits de l'homme aux conflits armés que laisse perdurer l'arrêt commenté.

## **II – L'arrêt incapable de faire jurisprudence ?**

La Cour européenne essaie, autant que possible, de limiter l'influence de l'arrêt commenté sur les litiges ultérieurs (v. notamment §§ 141-143). Sa motivation renvoie notamment à la nature particulière des circonstances en cause. En même temps, il est peu probable que l'arrêt *Géorgie c. Russie (II)* reste une décision isolée. Une incertitude persiste donc quant à l'approche de la Cour aux litiges ultérieurs portant sur les conflits armés. L'arrêt commenté obscurcit la grille d'analyse dont la Cour va se servir pour analyser les conflits armés ultérieurs (A) ainsi qu'échoue à clarifier l'influence du droit international humanitaire sur le droit de la Convention (B).

### **A. L'obscurcissement de la jurisprudence sur la juridiction extraterritoriale**

Certains choix argumentatifs faits par la Grande Chambre sont critiquables et semblent, en définitive, obscurcir sa jurisprudence sur la question de la juridiction extraterritoriale. En premier lieu, elle semble confondre la question de juridiction avec la pratique des États consistant à ne pas notifier le Secrétaire général du Conseil de l'Europe des dérogations à la Convention en application de l'article 15. Pour étayer son refus de reconnaître la juridiction personnelle des militaires russes pendant la

phase active des hostilités, elle considère que :

« 139. Cette conclusion se trouve étayée par la pratique des Hautes Parties contractantes qui consiste à ne pas formuler de dérogation au titre de l'article 15 de la Convention dans des situations où elles se sont engagées dans un conflit armé international hors de leur propre territoire. De l'avis de la Cour, on peut interpréter cette pratique comme signifiant que les Hautes Parties contractantes considèrent qu'en pareille situation elles n'exercent pas leur juridiction au sens de l'article 1 de la Convention, position que soutient du reste le gouvernement défendeur en l'espèce. »

Or, la question de la dérogation est distincte de celle de la juridiction<sup>85</sup>. Le fait de déposer une dérogation à la Convention au titre de son article 15 n'a pas pour effet d'exclure la compétence de la Cour sur un territoire ou un domaine précis. La dérogation implique l'existence d'une crise ou d'un danger exceptionnel auxquels il ne serait pas possible de remédier sans empiéter de façon grave sur les droits de l'homme. La notification de dérogation, lorsqu'elle est en accord avec les conditions de l'article 15, permet d'assouplir le degré de contrôle par le juge strasbourgeois sur les mesures prises en riposte à ce danger grave. La Cour reste compétente pour trancher des plaintes indépendamment de l'existence d'une dérogation. L'absence de dérogation implique un contrôle normal et non pas restreint par la Cour européenne. Tout cela suggère que ces questions sont bien distinctes, et la pratique de non-dérogation dans les conflits armés en dehors du territoire national ne peut pas logiquement impliquer l'absence de juridiction extraterritoriale. Plus encore, la Cour a, par le passé, rejeté un argument semblable du Royaume-Uni dans l'affaire

---

<sup>85</sup> Voir en même sens H. Duffy, *op. cit.*

Hassan. En l'espèce, la juridiction extraterritoriale du Royaume-Uni, malgré l'absence de dérogation de la part de son gouvernement, a été retenue en ce qui concerne un prisonnier de guerre<sup>86</sup>.

En échouant à motiver le refus de retenir la juridiction de la Russie pendant la phase active des hostilités et en étudiant les éléments de preuve de façon incomplète, la Cour s'expose aux critiques d'une solution *contra victima*. Elle s'en rend compte dans un considérant qui, émanant d'une juridiction protectrice des droits de l'homme, paraît surprenant :

« 140. Cela étant, la Cour est sensible au fait qu'une telle interprétation de la notion de "juridiction" au sens de l'article 1 de la Convention **peut paraître insatisfaisante aux yeux des victimes alléguées d'actes et d'omissions commis par un État défendeur pendant la phase active des hostilités** dans le cadre d'un conflit armé international se déroulant hors de son territoire, mais sur celui d'un autre État contractant, ainsi qu'aux yeux de l'État sur le territoire duquel ont lieu les hostilités actives. »

En deuxième lieu, comme cela fut brièvement évoqué plus haut, la distinction claire et nette des phases de conflit entre « chaos » et « ordre », entre « hostilités » et « occupation » paraît simpliste même pour les circonstances en cause. Or, les conflits contemporains sont, pour la plupart, plus complexes et prolongés, de sorte que pareille démarcation est artificielle. Il est par exemple peu probable qu'elle soit réutilisée avec succès pour le conflit prolongé et à intensité variable à l'est de l'Ukraine. De même, l'attachement de la Grande Chambre à l'accord de cessez-le-feu comme événement marquant le début de la phase d'occupation est peu transposable aux conflits sans déclaration

officielle de guerre. Dans quelle mesure les affrontements à l'est de l'Ukraine et dans le Haut-Karabakh s'analysent-ils en tant que « chaos » ? Dans l'affirmative, une multitude de requêtes des victimes de violations massives des droits de l'homme seraient rejetées comme irrecevables. Il a été, à juste titre, soutenu ailleurs que « *it is hard to imagine that the judges did not keep in mind Ukrainian and other conflict-related cases when deciding Georgia v. Russia (II)* »<sup>87</sup>. Il est difficile de dire comment la Grande Chambre transposerait la grille de lecture de l'arrêt commenté sur les autres conflits armés internationaux à l'est de l'Europe sans déformer les faits soumis à son appréciation. En définitive, toute application ultérieure des critères d'appréciation des conflits armés internationaux utilisés dans l'arrêt commenté risque de paraître artificielle et, partant, attirer des critiques.

En troisième lieu, l'arrêt du 21 janvier 2021 obscurcit les critères d'application du modèle personnel d'établissement de la juridiction extraterritoriale de l'État. Par le passé, la Cour avait opté pour une approche restrictive de la juridiction personnelle avec l'arrêt *Bankovic*. En l'espèce, la question était de savoir si les frappes aériennes des bâtiments à Belgrade par les forces armées des États parties de l'OTAN créaient un lien juridictionnel entre les États défendeurs et les victimes des bombardements. En d'autres termes, il s'agissait d'établir si les États ayant participé aux frappes aériennes pouvaient voir leur responsabilité engagée. La Cour a répondu par la négative à l'unanimité<sup>88</sup>. Or, depuis l'arrêt du 12 décembre 2001, la

<sup>86</sup> CEDH [GC], *Hassan c. Royaume-Uni*, 16 septembre 2014, § 101.

<sup>87</sup> A. Moiseieva, « The ECtHR in Georgia v. Russia – a farewell to arms? The effects of the Court's judgment on the conflict in Eastern Ukraine », *EJIL:Talk!*, 24 février 2021 [En ligne]. URL : <https://www.ejiltalk.org/the-ecthr-in-georgia-v-russia-a-farewell-to-arms-the-effects-of-the-courts-judgment-on-the-conflict-in-eastern-ukraine/> (consulté le 6 avril 2021).

<sup>88</sup> CEDH [GC], *Bankovic et autres c. Belgique et autres* (déc.), 12 décembre 2001, §§ 64-65.

jurisprudence strasbourgeoise a évolué de façon considérable. Comme souligné plus haut, elle a développé le modèle personnel dans les cas de prise d'otages, de détentions dans les prisons en dehors du territoire national et de tirs ciblés<sup>89</sup>. En l'espèce, toutefois, elle semble se servir de la jurisprudence *Bankovic* en négligeant les développements ultérieurs. L'opinion dissidente du juge Chanturia le regrette :

« 13. Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, je déplore que la majorité ait choisi de fonder ses conclusions concernant la juridiction extraterritoriale sur la décision *Bankovic* et autres, qui est manifestement dépassée, au lieu de s'appuyer sur une jurisprudence bien plus récente et pertinente, issue notamment des arrêts et décisions *Jaloud*, *Solomou* et autres, *Andreou*, *Pad* et autres, *Isaak* et autres et *Issa* et autres (tous précités). »

Pour l'heure, il n'est pas clair si la résurgence de l'approche restrictive à la juridiction personnelle établie par l'arrêt *Bankovic* est une décision contextuelle et donc isolée, ou si elle est annonciatrice d'un recul par rapport aux développements plus récents. Comment la Cour va-t-elle concevoir le modèle personnel en traitant de la question de la juridiction dans les conflits armés internationaux ultérieurs ? Va-t-elle se pencher sur sa jurisprudence antérieure lui permettant de restreindre l'accès au prétoire ? Ou reviendra-t-elle aux critères de la juridiction personnelle établis par la jurisprudence « *post-Bankovic* »<sup>90</sup> ?

De plus, avec *Géorgie c. Russie (II)*, la Cour s'est éloignée de l'approche de l'établissement de la juridiction personnelle des autres organes de protection des droits de l'homme<sup>91</sup>. Le modèle personnel

tel qu'appliqué par le Comité des droits de l'homme des Nations unies et par la Cour interaméricaine des droits de l'homme est moins restrictif que celui de *Géorgie c. Russie (II)*. Ainsi, l'arrêt de la Cour contribue davantage à la fragmentation du droit international des droits de l'homme<sup>92</sup>. Tout comme la Grande Chambre ne tient pas compte de la pratique des autres systèmes de protection des droits de l'homme, elle hésite à s'inspirer pleinement du droit international humanitaire dans l'interprétation de la Convention.

### B – La question de la co-applicabilité laissée en suspens

« 26. Dans la décision sur la recevabilité, la Cour a déclaré que „[la question] de l'interaction des dispositions de la Convention avec les normes du droit international humanitaire dans un contexte de conflit armé ressortit en principe à la procédure au fond”. Cet engagement n'a pas été tenu<sup>93</sup>. »

La présente affaire présentait en outre une excellente occasion pour la Cour d'éclairer la question des rapports entre le droit de la Convention européenne, d'une part, et le droit international humanitaire, d'autre part. Elle s'est déjà référée à la nécessité d'interpréter le droit de la Convention à la lumière du droit international humanitaire<sup>94</sup> afin d'éviter les contradictions entre ces deux corpus de règles. Dans un cas concernant les prisonniers de guerre, cette prise en compte du droit humanitaire par la Cour de Strasbourg a amoindri la protection de l'article 5<sup>95</sup>. En l'espèce, l'État défendeur a été reconnu agir en conformité avec ses obligations découlant du droit

<sup>89</sup> Voir *supra*.

<sup>90</sup> Opinion en partie dissidente du juge Chanturia, § 11.

<sup>91</sup> J. Gavron, P. Leach, *op. cit.*

<sup>92</sup> Voir notamment : Opinion en partie dissidente du juge Pinto de Albuquerque, § 2.

<sup>93</sup> Opinion en partie dissidente commune aux juges Yudkivska, Pinto de Albuquerque et Chanturia, § 26.

<sup>94</sup> CEDH [GC], *Varnava et autres c. Turquie*, 18 septembre 2009, § 185.

<sup>95</sup> CEDH [GC], *Hassan c. Royaume-Uni*, 16 septembre 2014, §§ 96-107.

international humanitaire. Ces références sont pourtant rares dans sa jurisprudence.

Sur cette question, la Grande Chambre a posé plus de questions qu'elle n'a fournies de réponses. Tout d'abord, elle a confirmé la co-applicabilité du droit de la Convention avec le droit international humanitaire dans le cadre d'un CAI (§93). Elle a donc rejeté l'argument du gouvernement russe selon lequel la protection conventionnelle des droits de l'homme céderait sa place à celle du droit international humanitaire dès lors qu'il s'agit d'un conflit armé. Or, elle n'est pas allée plus loin dans la considération des rapports entre ces deux branches du droit. L'usage que le juge strasbourgeois fait du droit international humanitaire semble être contradictoire tout au long de l'arrêt commenté.

D'une part, la Cour semble dorénavant s'autolimiter en présence de la co-applicabilité du droit international humanitaire. Cela représente une déviation importante par rapport à sa jurisprudence précédente, où l'usage de la force contre les civils dans un conflit armé non international a été jugé comme incompatible avec l'article 2 de la Convention<sup>96</sup>. Or, en l'espèce, le fait que *« de telles situations sont régies principalement par des normes juridiques autres que celles de la Convention (en l'occurrence le droit international humanitaire ou droit des conflits armés) »* (§ 141) sert de prétexte pour ne pas relire les Conventions de Genève. En refusant d'établir la juridiction de la Russie pendant la phase active des hostilités, la Cour abdique au profit de règles du droit international humanitaire. Elle le fait dans un considérant contredisant ouvertement la doctrine de co-applicabilité de deux corpus de règles :

*« 143. La Cour rappelle à cet égard que cela ne signifie pas que les États peuvent agir en dehors de tout cadre juridique ; comme indiqué ci-dessus, ils sont en effet tenus dans un tel contexte de se conformer aux règles très précises du droit international humanitaire ».*

D'autre part, en ce qui concerne la phase d'occupation, la Cour opère un contrôle normal malgré la co-applicabilité de deux corpus de règles. Elle recherche à chaque fois si une contradiction existe entre le droit de la Convention et les dispositions pertinentes du droit international humanitaire (§§ 199 et 235-236). D'après la Cour, le droit à la liberté et à la sûreté protégé par l'article 5 de la Convention est le seul cas où une telle contradiction pouvait être constatée dans la mesure où la liste des justifications de la détention du paragraphe 1 de cet article n'inclut pas les finalités de détention autorisées par les troisième et quatrième Conventions de Genève (§ 236). Cette contradiction n'a cependant pas été caractérisée en l'espèce tant que la justification de la détention fournie par l'État défendeur n'était prévue dans aucun de deux corpus de règles (§ 237). Dans d'autres situations de co-applicabilité, comme dans le cas de l'obligation de mener une enquête, la Grande Chambre cite les dispositions pertinentes du droit international humanitaire pour corroborer son argumentation (§§ 323-325).

L'opinion en partie dissidente commune aux juges Yudkivska, Pinto de Albuquerque et Chanturia pallie la carence de la majorité. Il analyse la jurisprudence de la Cour européenne pour y voir les interactions entre les deux corpus de règles et les points d'influence du droit

<sup>96</sup> CEDH, *Benzer et autres c. Turquie*, 12 novembre 2013, §184.

international humanitaire sur l'interprétation de la Convention<sup>97</sup>.

Cette hésitation de la Cour de clarifier davantage les rapports entre le droit international humanitaire et le droit de la Convention européenne témoigne de la réticence générale de traiter des conflits armés internationaux. En effet, la Cour européenne semble éprouver la crainte de se voir transformée en un véritable organe international d'application du droit international humanitaire. Or, une telle extension de son office doit être exclue. Par le passé, la Cour européenne a déjà laissé comprendre qu'elle n'est pas le forum le plus adapté pour trancher de violations massives des droits de l'homme survenus en période de conflits armés internationaux. Tel était notamment le cas de son *dictum* dans les arrêts de satisfaction équitable *Chiragov* et *Sargsyan*<sup>98</sup> concernant le conflit dans le Haut-Karabakh.

Dans la présente affaire, elle s'autolimites à nouveau en présence des conséquences d'un conflit armé international. L'attitude de la Cour de Strasbourg semble décourager les plaintes des victimes des conflits armés internationaux. La Grande Chambre le dit explicitement ici : « *compte tenu notamment du grand nombre de victimes alléguées et d'incidents contestés, du volume des éléments de preuve produits et de la difficulté à établir les circonstances pertinentes lors de la phase active des hostilités dans le cadre d'un conflit armé international [...], la Cour estime qu'elle n'est pas en mesure de développer sa jurisprudence au-delà de la conception de la notion de „jurisdiction“ telle qu'elle y a été établie jusqu'à*

*présent* » (§ 141). Ce passage conclut son analyse de la question de la juridiction de la Russie pendant la phase active des hostilités. Il s'y insère en dépit du fait que le nombre de victimes et les difficultés dans l'analyse des preuves sont des paramètres étrangers à la question de la juridiction<sup>99</sup>.

Malgré sa portée normative douteuse, ce *dictum* marque la réticence de la Cour européenne de traiter de violations massives des droits relatifs à l'intégrité physique. Le prétoire strasbourgeois semble se déclarer hostile à l'avalanche récente des plaintes – tant individuelles qu'interétatiques<sup>100</sup> – concernant les violations des droits de l'homme dans les conflits armés. Le test de juridiction appliqué dans *Géorgie c. Russie (II)*, si repris dans les affaires concernant l'est de l'Ukraine et le conflit dans le Haut-Karabakh, fermerait la seule possibilité pour les victimes d'ester en justice. Il est certes compréhensible que la Cour de Strasbourg, en quête constante de son désengorgement, veuille limiter le nombre de requêtes soumises à son examen. En revanche, la façon dont elle le fait est incompatible avec sa mission première d'organe protecteur des droits de l'homme, seul et ultime recours pour les victimes en quête de la justice. Comme il a pu être souligné, « *the Court, which was designed to be a bulwark against totalitarianism and ultimately prevent war, decided not to deal with massive human rights violations as they are too complex and demanding* »<sup>101</sup>. En définitive, la carence d'établir la juridiction pendant la

<sup>97</sup> Opinion en partie dissidente commune aux juges Yudkivska, Pinto de Albuquerque et Chanturia, §§ 2-24.

<sup>98</sup> CEDH [GC], *Chiragov et autres c. Arménie*, 12 décembre 2017, §§ 43-52 ; CEDH [GC], *Sargsyan c. Azerbaïdjan*, 12 décembre 2017, §§ 28-34.

<sup>99</sup> Opinion en partie dissidente du juge Chanturia, §§ 20-28.

<sup>100</sup> Voir, par exemple, les statistiques dans CEDH, *Complaints brought by Ukraine against Russia concerning a pattern of human rights violations in Crimea declared partly admissible*, Communiqué de Presse du Greffe de la Cour, 14 janvier 2021, se référant à 7 000 requêtes individuelles concernant les événements en Crimée, à l'Est de l'Ukraine et dans la mer d'Azov. De même, l'Ukraine a déposé neuf requêtes interétatiques contre la Russie portant sur les mêmes événements.

<sup>101</sup> K. Dzehtsiarou, *op. cit.*

phase active des hostilités laisse penser que les opérations militaires sont immunisées à la Cour européenne des droits de l'homme.

### **Maria GUDZENKO**

*Doctorante contractuelle à l'Université d'Aix-Marseille ILF-GERJC, UMR DICE 7318 (Droits International, Comparé et Européen)*

## CHRONIQUE DE L'EST

### **JANVIER – DÉCEMBRE 2020<sup>102</sup>**

#### **Asie centrale**

**Élections présidentielles, législatives et locales au Tadjikistan.** Le 1<sup>er</sup> mars 2020 se sont tenues des élections législatives et locales. Les résultats de ces élections sont sans surprise : le Parti populaire démocratique du Président Rahmon a obtenu plus de 50 % des voix, tandis que les partis d'opposition, autorisés à se présenter, n'ont pas obtenu les 5 % nécessaires afin d'être représentés au Parlement. Le 1<sup>er</sup> octobre se sont tenues les élections présidentielles qui, ici aussi, n'ont donné lieu à aucun suspense : le Président Emomaliï Rahmo, au pouvoir depuis vingt-huit ans, est réélu avec 90 % des voix sans qu'aucune opposition ne puisse émerger.

**Crise politique au Kirghizistan.** Le 4 octobre 2020 se tiennent des élections législatives qui voient la victoire des partisans du Président Jeenbekov. Les partis d'opposition refusent de reconnaître les résultats et des manifestants prennent le contrôle de plusieurs édifices gouvernementaux. Ils libèrent de prison l'opposant Sadyr Japarov, qui est nommé Premier ministre. Ne parvenant pas à ramener le calme dans le pays, le

Président Jeenbekov annonce, le 15 octobre 2020, démissionner de son poste. Sadyr Japarov assure l'intérim jusqu'à l'élection présidentielle du 10 janvier 2021, qu'il emporte avec près de 80 % des voix. Son référendum, organisé simultanément en faveur d'une présidentialisation du régime, est approuvé à une majorité similaire.

#### **Balkans**

**Élections législatives au Monténégro.** Le 30 août 2020, se sont tenues les élections législatives qui sont marquées par une forte progression des partis politiques pro-serbes. À l'issue du scrutin, c'est la première fois que le Parti démocratique socialiste n'obtient pas la majorité absolue depuis la fin de la Yougoslavie. Il est distancé par la coalition attrape-tout pro-serbe « Pour le futur du Monténégro ». Après que le président de la République ait revendiqué la victoire pour les socialistes dont il est issu, c'est finalement un gouvernement dirigé par Zdravko Krivokapić, chef de file de la coalition populiste, qui devient Premier ministre à la tête d'un gouvernement sans les socialistes et majoritaire d'une seule voix au Parlement.

**Crise politique en Bulgarie.** Depuis juillet 2020, le Premier ministre de centre-droit, Boïko Borissov, se retrouve confronté à d'importantes manifestations dans tout le pays pour dénoncer la corruption endémique de la classe politique. À la suite d'une perquisition au domicile du président de la République, les manifestants envahissent les rues. Après avoir opéré un remaniement, il propose de démissionner en échange du maintien de son parti au pouvoir jusqu'aux législatives de 2021, mais cette proposition est rejetée par les manifestants. Il propose alors une série de réformes, dont la convocation d'une Grande Assemblée nationale pour rédiger une nouvelle Constitution. Cette proposition se heurte au refus du président

<sup>102</sup> Cette chronique ne prend pas en compte les événements dus à la Covid-19 à proprement parler.

de la République. Paralysé, le pouvoir fait usage des mesures de restriction de déplacement pour limiter la propagation de la Covid-19 pour mettre un terme aux manifestations.

**Élections législatives en Macédoine du Nord.** Le Premier ministre social-démocrate pro-européen, Zoran Zaev, est contraint de remettre sa démission à la suite du veto français à l'engagement de la procédure d'adhésion à l'Union européenne. Des élections législatives sont organisées de manière anticipée le 15 juillet 2020, qui consacrent une courte victoire des pro-européens. Les partis nationalistes soutenus par la Russie enregistrent une très forte poussée, tout comme les partis albanophones. Zoran Zaev se maintient comme Premier ministre avec le soutien des partis albanophones.

**Manifestations populaires et élections législatives en Serbie.** Après plusieurs mois de report en raison de la propagation de l'épidémie de Covid-19, les élections législatives ont lieu en Serbie le 21 juin 2020. Elles consacrent la victoire éclatante (plus de 60 % des voix) de la coalition du président Aleksandar Vučić. Au début du mois de juillet, de violentes manifestations éclatent à Belgrade pour protester contre les mesures de reconfinement et la mise en place d'un couvre-feu, alors que la presse révèle que le gouvernement aurait dissimulé près de deux tiers des décès survenus dans le pays.

**Podcast.** Culture monde, *France culture*, « Balkans : l'élargissement à bout de souffle », 4 février 2020.

## Pays Baltés

**Lancement d'une monnaie virtuelle en Lituanie.** C'est une première mondiale : la Banque centrale de Lituanie a lancé en juillet 2020 la première monnaie numérique. Elle est le premier pays à opérer une telle révolution, devançant la Chine toujours en phase de test. Ce projet

visait avant tout à faciliter la consommation et la sécurité des utilisateurs sur internet. L'expérience menée par Facebook (Libra) n'a pas rencontré le succès espéré en raison des suspicions liées à l'utilisation des informations personnelles par le géant du net.

**Visite officielle du président français en Lituanie.** Emmanuel Macron a effectué une visite officielle de deux jours en Lituanie. Cette visite a été marquée par une cérémonie de dépôt de gerbe au cimetière d'Antalkanis, par un débat avec des étudiants à l'Université de Vilnius ainsi qu'une visite aux militaires français stationnés dans le pays. Cette visite traduit le retard de la diplomatie française concernant l'Europe de l'Est, alors que l'Allemagne se recentre toujours davantage vers son *Mitterland*. Les liens encore ténus avec les anciennes Républiques socialistes d'Europe de l'Est (à l'exception notable de la Roumanie et de la Pologne) peinent à se renforcer.

**Alternance politique en Estonie.** Le gouvernement du Premier ministre centriste Jüri Ratas est empêtré dans des affaires de corruptions et a multiplié les maladresses diplomatiques en affichant son soutien à Donald Trump. Il est poussé à la démission le 13 janvier 2021. Kaja Kallas, issue du parti de la réforme, lui succède. Elle est la première femme à devenir Premier ministre de ce pays, à la tête d'une coalition regroupant le parti de la réforme et le parti du centre.

**Podcast.** Culture monde, *France culture*, « De Vilnius à Tallinn : contenir la Russie », 7 février 2021.

## Caucase

**Guerre du Haut-Karabakh entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan.** Le 27 septembre 2020, des combats éclatent dans la province du Haut-Karabakh sous souveraineté officielle de l'Azerbaïdjan, mais peuplée majoritairement

d'Arméniens orthodoxes. Après plusieurs jours de combats, qui engagent également la Turquie venant en soutien de l'armée azérie, la Russie, puis le groupe de Minsk et enfin les États-Unis tentent d'obtenir un cessez-le-feu, mais sans succès. Après la prise de la ville de Choucha par l'armée azérie le 9 novembre, le Premier ministre arménien se résout à signer un accord qualifié de capitulation par le président azéri.

L'accord prévoit la réunion d'une commission spécialisée pour fixer une frontière physique entre cette région et l'Arménie. La majeure partie du Haut-Karabakh, qui bénéficiait d'un statut d'autonomie, passe sous le contrôle de l'Azerbaïdjan, tandis que l'armée russe assure le contrôle du Corridor de Latchin, qui relie l'Arménie au restant du Haut-Karabakh et qui n'est pas passé sous le contrôle de l'armée azérie. À la suite de cet accord, la population arménienne réclame la démission du Premier ministre Nikol Pachinian, qualifié de traître. Afin de sauver son gouvernement, le Premier ministre organise une importante manifestation pour dénoncer un éventuel coup d'État préparé par les généraux arméniens favorables à un retour à l'ancien régime. Ce coup de bluff pousse Nikol Pachinian à convoquer des élections anticipées pour le mois de juin 2021, alors qu'elles étaient normalement prévues pour 2023.

## Europe centrale

**Aggravation de la violation de l'État de droit en Hongrie.** Le 30 mars 2020, le Parlement hongrois adopte une loi renforçant les pouvoirs du Premier ministre Victor Orban afin de gérer la crise due à la Covid-19. Cette loi, dénoncée par l'opposition, permet entre autres au gouvernement de légiférer par décret et d'abroger certaines lois. Le Parlement adopte également une loi, dite « salade » en raison de son aspect fourre-tout, qui

rend impossible tout changement de sexe à l'état civil. Cette loi contredit les engagements internationaux de la Hongrie. Durant l'été, une série de limogeages et de démissions de journalistes est intervenue en raison des enquêtes menées sur la corruption des proches du Premier ministre. Le journal en ligne index.hu (devenu telex.hu) perd son caractère indépendant en raison du limogeage de son rédacteur en chef. Or, la Cour suprême hongroise condamne l'État à payer des indemnités aux populations Roms, et la CJUE condamne également la Hongrie pour la fermeture de l'Université d'Europe centrale.

### Élection présidentielle en Pologne.

Prévue pour le mois de mars, elle est finalement décalée à la hâte à la fin du mois de juin. Ce report est critiqué par l'ensemble des Premiers ministres et présidents de la République encore vivants, à l'exception du parti *Droit et Justice* (PiS). Après une rocambolesque décision du Tribunal constitutionnel (composé majoritairement de juges nommés par le PiS), l'élection voit la victoire du président sortant du PiS, Andrzej Duda, avec 51 % des voix sur le maire de Varsovie, à la tête de la *Coalition civique* réunissant tous les opposants au PiS à l'issue du premier tour. L'entre-deux-tours est marqué par la violence des arguments échangés, le PiS accusant le maire de Varsovie d'être le candidat de l'étranger. À l'issue du scrutin, la carte électorale de la Pologne apparaît coupée en deux : l'Ouest du pays et les grandes villes votent majoritairement pour le maire de Varsovie, l'Est du pays et les espaces ruraux votent très majoritairement pour le PiS.

**Restriction du droit à l'avortement en Pologne.** Le Tribunal constitutionnel a restreint le recours à l'avortement dans le pays en octobre 2020, en supprimant l'article de la loi autorisant les femmes à recourir à cette pratique en cas de malformation de l'embryon. Ce

phénomène conduit à l'augmentation de plus en plus importante du recours à l'avortement clandestin dans le pays.

### Europe de l'Est

**Signature de l'accord entre la Roumanie et l'Allemagne sur les travailleurs maraîchers.** En pleine crise de Covid-19, l'Allemagne et la Roumanie concluent un accord afin de permettre la venue de travailleurs roumains malgré la fermeture des frontières. Ces derniers sont préposés aux récoltes maraîchères (notamment de l'asperge de Thuringe). 300 000 travailleurs émigrés sont concernés par la mesure, malgré le faible niveau de rémunération et la pénibilité de l'emploi, sept jours sur sept.

**« Bon baiser de Russie ».** Au début de la crise due à la Covid-19, la Russie s'illustre par l'envoi de matériel médical, notamment à l'Italie, malgré les sanctions imposées par l'UE au régime russe. À la fin du mois de mars, le gouvernement annonce une semaine de congés payés qui est ensuite prolongée jusqu'à la fin du mois d'avril afin de lutter contre la propagation du virus. Cette solution est mise en place sans aide de l'État aux entreprises pour financer ce congé exceptionnel. Plus de la moitié des entreprises – notamment dans l'hôtellerie – est menacée de faillite. La récession est estimée entre 5 et 10 % du PIB. Un plan pour le système de santé est mis sur pied par le gouvernement, mais il laisse de côté les régions périphériques.

**Gestion de la crise de la Covid-19 par les nouvelles technologies en Russie.** Le maire de Moscou met en place, fin avril, une application de monitoring afin de contrôler la propagation du virus. Son installation devient obligatoire et les autorités se voient en capacité de dresser des contraventions à distance (plus de 54 000 verbalisations pour environ 60 000 utilisateurs). Plus de deux mille recours sont

déposés devant les tribunaux moscovites pour dénoncer cette application dont même le Conseil russe des droits de l'homme souligne les problématiques de mise en œuvre.

**Réforme constitutionnelle « Poutine forever » et contestations populaires et électorales en Russie.** Au mois de juin, un projet de réforme constitutionnelle est analysé par la Douma afin de remettre à zéro les contours au mandat présidentiel de Vladimir Poutine. Un référendum, organisé sur sept jours, valide à 70 % la réforme constitutionnelle. Les autorités ont fait pression sur l'administration et les entreprises pour que leurs salariés aillent voter, notamment en organisant un jeu concours avec des lots à gagner lorsqu'on s'est rendu aux urnes.

Durant le mois d'août, l'extrême Orient russe connaît une série de manifestations. La ville de Khabarovsk (7,700 km de Moscou) s'embrase à la suite de l'arrestation du gouverneur opposé au parti Russie Unie. Cette arrestation précède une élection inédite dans la ville de Sibérie occidentale de Novossibirsk, qui voit la victoire d'un candidat nationaliste soutenu par le parti d'Alexeï Navalny pour faire barrage au candidat du parti Russie Unie et celui du Parti communiste.

**Chasse à l'homme organisée par le pouvoir tchéchène.** Le Président Kadyrov, soutenu tacitement par Vladimir Poutine en raison de son action pour contenir les indépendantistes, utilise l'équipe de MMA de la région pour former la future sécurité nationale. Celle-ci est à l'origine d'une série d'assassinats en Europe de personnes ayant obtenu l'asile politique. Au mois de juin 2020, la police autrichienne procède à l'arrestation de plusieurs ressortissants tchéchènes sur son sol.

**Élection présidentielle et révoltes populaires en Biélorussie.** En août 2020, s'est tenue l'élection présidentielle en

Biélorussie. Les autorités ont permis la candidature de Svetlana Tikhanovskaïa, femme d'un blogueur et cinéaste emprisonné en raison des critiques formulées contre le régime. À la fin du mois de juillet, plus de 63 000 manifestants se retrouvent à Minsk pour manifester leur mécontentement contre le régime. Au pouvoir depuis 1994, le président Alexandre Loukachenko remporte le scrutin avec plus de 80 % des voix. Svetlana Tikhanovskaïa n'en récolterait que 10 %. À la suite de la proclamation des résultats, des centaines de manifestants, arborant un drapeau blanc et rouge – symbole de la Biélorussie indépendante – envahissent les rues pour contester les déclarations officielles. Le régime réprime très violemment ces manifestations. Internet est ralenti, voire coupé, les journalistes internationaux sont interdits. Craignant pour sa sécurité, Svetlana Tikhanovskaïa se réfugie en Lituanie. Un Conseil de transition, dirigé par Svetlana Alexievitch, prix Nobel de littérature, est mis en place par l'opposition à Alexandre Loukachenko.

Le 10 janvier 2021, ce dernier annonce un projet de réforme visant l'adoption d'une nouvelle Constitution. L'Union européenne va prolonger les sanctions contre le Cef de l'État biélorusse le 25 février 2021. Lors d'une interview donnée en Suisse, M<sup>me</sup> Tikhanovskaïa fait les déclarations suivantes : *« Je dois bien l'admettre, nous avons perdu la rue, nous n'avons pas de moyen de combattre la violence du régime contre les manifestants – ils ont les armes, ils ont la force, donc oui, pour le moment, il semble que nous ayons perdu. Le retrouve à la démocratie va prendre plus de temps que prévu »*.

**Podcast.** Affaires étrangères, France culture, « Navalny, Biélorussie : la méthode Poutine », 5 septembre 2020.

**Reportage.** Werner Herzog, *Rendez-vous avec Mikhaïl Gorbatchev*, ARTE, 2020.

## Union Européenne

**L'Union européenne sanctionne les autorités biélorusses et plusieurs personnalités russes.** L'année 2020 a été marquée par l'essor du recours aux sanctions financières, notamment à la suite de la crise politique en Biélorussie. L'UE inflige plusieurs séries de sanctions financières frappant les principaux dirigeants biélorusses, notamment le Président Loukachenko. Dans une moindre mesure, de telles sanctions ont été imposées à plusieurs ressortissants russes après la tentative d'assassinat d'Alexeï Navalny.

**Sommet UE-Balkans occidentaux.** Le quatrième sommet UE-Balkans occidentaux s'est tenu par visioconférence à Zagreb en mai 2020. L'UE y réaffirme son intention de poursuivre son élargissement aux Balkans, tout en soulignant les efforts qu'il leur reste à faire en vue de l'intégration. L'UE annonce poursuivre sa politique de coopération dans les domaines relevant de la compétence de l'UE et accorde une aide de 3,3 milliards d'euros.

**Adoption d'un plan de relance européen.** Lors de Conseil européen qui s'est tenu du 17 au 21 juillet 2020, les 27 ont adopté un plan de relance inédit de 750 milliards d'euros. Favorables au plan, les pays d'Europe centrale et occidentale ont toutefois posé plusieurs conditions : la Hongrie et la Pologne refusent de voir l'octroi des fonds conditionné au respect de l'État de droit, tandis que la République tchèque souhaite que le financement de l'énergie nucléaire ne soit pas exclu du plan. La déclaration commune adoptée par les 27 n'exclut aucune de ces possibilités.

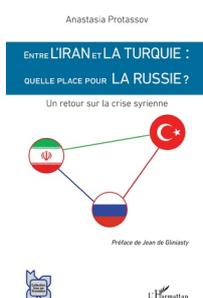
**Dissensions diplomatiques entre la Russie et plusieurs pays européens.** L'accueil réservé à Alexeï Navalny après son empoisonnement tend les relations

diplomatiques entre la Russie et l'Allemagne, qui soigne l'opposant russe dans une de ses unités intensives. Moscou réplique en expulsant plusieurs diplomates allemands, puis polonais et suédois en raison de leur soutien affiché à l'opposant, signe annonciateur de l'intensification de sanctions prononcées des deux côtés.

**Laurent LÉOTHIER**

*Docteur en droit public, Aix-Marseille Université*

**Aux éditions : L'Harmattan**



**Anastasia PROTASSOV**

**ENTRE L'IRAN ET LA TURQUIE :  
QUELLE PLACE POUR LA  
RUSSIE ?**

*Un retour sur la crise syrienne*

Mars 2021  
138 pages



**Bruno Kweke PRUDENCE**

**LES AFFRONTEMENTS RUSSO-AMÉRICAINS EN SYRIE ET EN UKRAINE**

*Essai sur les périls de  
l'unilatéralisme ou le retour à  
la guerre froide ?*

Avril 2021  
114 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 :

Domnica MANOLE  
Nataşa DANELCIUC-COLODROVSKI  
Vassili TOKAREV  
Aleksandar TSEKOV  
Ramona Delia POPESCU  
Maria GUDZENKO  
Laurent LÉOTHIER

Maquette :  
Catherine SOULLIÈRE

ISSN électronique  
2428-4718

Contact rédaction :  
afcpe.asso@gmail.com