

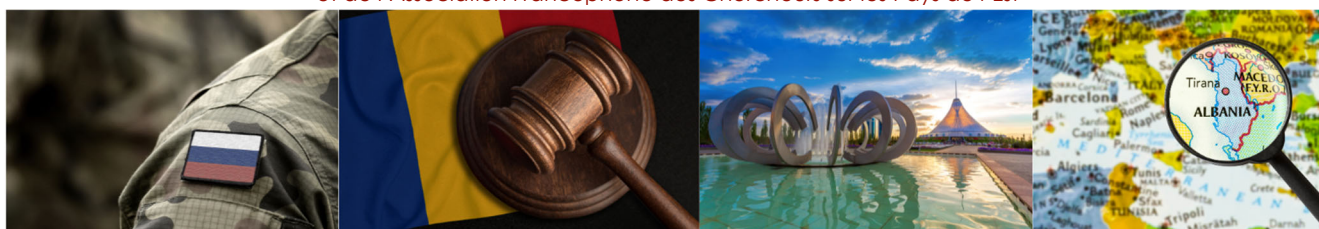
# Lettre de l'Est

Numéro 34 – 2023

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

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

- La violation des libertés académiques dans l'ancien espace soviétique. Le cas de la Russie et de son déclin nationaliste au nom des « valeurs traditionnelles russes » et du rejet des valeurs et traditions de « l'occident collectif »
- L'intégration des normes internationales en droit interne biélorusse en matière de procédure pénale. L'exemple de l'extradition
- L'accès des citoyens à la justice constitutionnelle comme moyen de protéger les valeurs constitutionnelles. Analyse à partir des exemples des pays de la CEI
- Un nouvel espoir : la réforme constitutionnelle de 2022 au Kazakhstan
- Les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme contre la Géorgie au regard du respect de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme
- Interrogations quant à la santé de la démocratie moldave et aux conséquences de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 19 juin 2023
- La législation sur la réforme des retraites des juges et des procureurs en Roumanie et la question de sa conformité au principe d'indépendance de la justice
- Les investissements stratégiques en Albanie : développement économique et risques de blanchiment des capitaux
- De l'euroïsation des Balkans à l'élargissement de la zone euro à la Croatie : quel rôle des politiques monétaires dans le post-communisme ?
- Chronique de l'Est 2023

## ÉDITORIAL

L'existence de *Lettre de l'Est*, comme de toute autre publication scientifique, est rendue possible par la garantie de la liberté d'expression et de la liberté académique, dont le respect ne peut être assuré effectivement dans des régimes connaissant des virages autoritaires. La première contribution de cette nouvelle édition, proposée par la Professeure Angela Di Gregorio, en est la parfaite illustration. L'analyse proposée des contre-mesures prises en Russie, en réponse aux sanctions occidentales prononcées à la suite du début de la guerre en Ukraine – la modification du Code pénal, rendant impossible toute manifestation de dissidence à l'égard de la politique militariste ou collaboration avec des entités juridiques étrangères, l'introduction de nouveaux cours portant sur « Les bases de la sécurité et de la protection de la Patrie », sur « Les fondements de l'État russe » en vue de former chez les étudiants « la conscience d'appartenance à la société russe » et de « favoriser le développement du sentiment civique » –, met en évidence l'importance accordée par les autorités russes au processus d'idéologisation de la formation dispensée, de l'école jusque dans les universités, avec toutes les conséquences qu'il entraîne sur l'exercice des libertés académiques, de plus en plus restreintes, voire réduites à néant.

Les trois contributions qui suivent laissent transparaître une lueur d'espoir que cette situation va être amenée à changer. Comme le montre la situation en Biélorussie et au Kazakhstan, où des révisions constitutionnelles ont été mises en œuvre à la suite des manifestations intervenues, lorsque la pression sociale devient trop forte, les autorités politiques n'ont pas d'autre choix que d'introduire, ou plutôt de réintroduire, « une dose de démocratie » pour s'assurer la sauvegarde du pouvoir. Et la première démarche est celle de modifier le texte constitutionnel en tant que symbole du changement et preuve que les revendications des citoyens ont été entendues.

Cette instrumentalisation du pouvoir constitue l'une des causes principales de la difficile consolidation de la démocratie et de l'État de droit à l'Est, y compris dans les pays considérés comme ne faisant pas l'objet d'inquiétudes particulières sur ce terrain, tel qu'il est relevé dans l'étude portant sur la Moldavie, où la déclaration récente de l'inconstitutionnalité d'un parti politique d'opposition, sur le fondement d'une motivation et avec des effets établis dans le dispositif de l'arrêt de la Cour constitutionnelle juridiquement critiquables, du fait de leur contrariété avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, est révélatrice de l'existence de fragilités et de pratiques politiques abusives, malgré l'affichage insistant d'une ouverture à l'Europe et aux principes et valeurs qu'elle défend. Le nombre d'arrêts rendus contre la Géorgie sur le fondement de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme par la Cour de Strasbourg, pour des violations répétées de l'interdiction des traitements inhumains et dégradants dans les lieux de détention, pendant les gardes à vue et les audiences constitue, lui aussi, une preuve de la persistance de problèmes systémiques non résolus.

Les contributions portant sur la Roumanie, l'Albanie et les pays des Balkans relèvent des questions économiques, financières et monétaires qui sont, en fin de compte, intrinsèquement liées au processus de consolidation de la démocratie et de l'État de droit. Qu'il s'agisse de la réforme du système des retraites des magistrats en Roumanie – qui a soulevé l'indignation des juges comme de la société civile, les premiers contestant l'atteinte à leur indépendance et la seconde les privilèges qui leur sont accordés –, des réformes économiques mises en œuvre en Albanie – qui entraînent des risques d'aggravation de la corruption systémique existante – ou encore des politiques monétaires dans les pays des Balkans ayant eu des répercussions sur le choix des politiques publiques, elles participent toutes de ce processus d'européanisation engagé à l'Est il y a trente ans, dont le parcours est très différent d'un pays à l'autre. Une différence qui transparaît également à la lecture des chroniques biannuelles préparées par Laurent Léothier, qui sont suivies de références à des podcasts et reportages sur les actualités juridiques et politiques dans les pays de l'Est et qui offrent aux lectrices et lecteurs de *Lettre de l'Est* des sources d'information supplémentaires.

Bonne lecture à toutes et à tous !

**Nataşa DANELCIUC-COLODROVSKI**

*Maître de conférences associée,  
Directrice-adjointe de l'Institut SoMum,  
Aix-Marseille Université, Université de Toulon,  
Université de Pau & Pays Adour,  
CNRS, DICE, ILF, Aix-en-Provence, France*

**LA VIOLATION DES LIBERTÉS  
ACADÉMIQUES DANS L'ANCIEN ESPACE  
SOVIÉTIQUE. LE CAS DE LA RUSSIE  
ET DE SON DÉCLIN NATIONALISTE  
AU NOM DES « VALEURS  
TRADITIONNELLES RUSSES »  
ET DU REJET DES VALEURS ET TRADITIONS  
DE « L'OCCIDENT COLLECTIF »**

L'involution autoritaire qui a lieu en Russie depuis plusieurs années, et qui s'est aggravée par un virage nationaliste après l'invasion de l'Ukraine, en février 2022, a des répercussions évidentes sur la liberté académique et, plus généralement, sur le système éducatif et sur l'exercice des libertés fondamentales. Cela concerne essentiellement deux aspects : d'une part, l'accentuation des contenus militaristes et nationalistes dans l'ensemble du système éducatif, du primaire à l'universitaire<sup>1</sup> (voir, par exemple, l'introduction d'un cours d'endoctrinement, appelé « Conversation sur des choses importantes »)<sup>2</sup>, et de l'autre, la réduction au silence des voix qui s'opposent à la politique agressive envers l'Ukraine et l'Occident en général<sup>3</sup>.

La compression de toutes les libertés internes s'est malheureusement heurtée à certaines erreurs de perspective de la communauté internationale (sanctions généralisées et aveugles) qui ont aggravé la situation du monde académique russe, avec quelques exceptions à l'égard des intellectuels qui ont fui le pays pour des raisons idéologiques et politiques. En effet, après l'invasion de l'Ukraine, un exode important d'universitaires et d'intellectuels de Russie a commencé, notamment parce que les modifications du Code pénal ont progressivement rendu impossibles non seulement tout type de manifestation de dissidence contre la politique militariste du régime, mais aussi tout type de collaboration avec des entités juridiques et des personnes étrangères au nom des restrictions contre les « agents étrangers ». Les établissements universitaires et scolaires ont été soumis à un régime encore plus restrictif<sup>4</sup>.

Du point de vue des institutions universitaires, il convient toutefois de souligner qu'au cours des dernières années, des tendances contrastées sont apparues. D'un côté, la répression générale de la liberté d'expression a aussi touché le monde universitaire<sup>5</sup>. De l'autre, les

<sup>1</sup> D. Dubrovskij, V. Podol'skaja, « Rossija: narušenie akademičeskoj svobody » [Russie : la violation de la liberté académique],

<https://cisrus.org/ru/2023/08/05/monitoring-2023-rus/>.

<sup>2</sup> Voir I. Iashchenko, « Nationalistic Propaganda as a Strategy for Patriotic Upbringing in Russian Education », *Nuovi Autoritarismi e Democrazie*, n° 1, 2023, p. 110. L'auteur affirme notamment que : « With the re-election of Vladimir Putin in 2012, Russia began to report slow but continuously evolving authoritarian trends, with state propaganda penetrating all areas of society, above all school education ».

<sup>3</sup> Pour un examen des principales limitations législatives et des persécutions des chercheurs, voir : <https://cisrus.org/ru/academic-freedom-violation-rus/>. Voir aussi D. Dubrovskij, « Rossija : gde zaščitit' akademičskuju svobodu » [Russie : où défendre la liberté académique], *Eurasianet*, 21 septembre 2023, <http://russian.eurasianet.org/россия-где-защитить-академическую-свободу>.

<sup>4</sup> Pour donner un exemple, en mars 2023, le parquet général a déclaré « indésirable » l'activité menée par l'« Université libre » en raison du caractère « antirusse » des enseignements dispensés et de la diffusion parmi les étudiants d'un modèle de démocratie « ultra-

libérale » (<https://www.kommersant.ru/doc/5905541>).

Cette Université a été fondée en 2020 par des professeurs de la HSE (Higher School of Economics) dont les contrats n'avaient pas été renouvelés. Il s'agit notamment des professeurs de l'école de philosophie Viktor et Yulia Gorbatov, de Kirikk Martynov (déclaré « agent étranger ») et de la professeure de la Faculté de droit de HSE, Elena Lukjanova. Parmi les restrictions imposées aux universités, figure également celle de devenir un centre de collecte de fonds pour l'opération militaire spéciale. Le licenciement de plusieurs professeurs d'université, qui s'étaient prononcés contre l'opération militaire spéciale, a été effectué pour des raisons liées à des comportements ou attitudes « amoraux » et pour violation de l'éthique académique.

<sup>5</sup> Et aussi l'autonomie des universités et des centres de recherche, passant largement de la sélection interne du recteur à un système de nomination hiérarchique. Voir sur ce sujet D. Gerashchenko, « University Leader Appointment Procedure in Russia: Building a Vertical of Power in Higher Education », in *Demokratizatsiya : The Journal of Post-Soviet Democratization*, vol. 30, n° 1, 2022.

dirigeants russes ont cherché à obtenir une accréditation dans le monde universitaire et de la recherche internationale pour attirer des fonds et des étudiants étrangers. Avec le déclenchement de la guerre, la fermeture presque totale des relations avec l'Occident (à la fois en raison des sanctions occidentales et des contre-sanctions russes) a produit un déplacement significatif de la collaboration de l'Ouest vers l'Est, vers des pays comme la Chine, l'Iran et l'Inde. L'appauvrissement des contenus dû aux restrictions idéologiques est évidemment le plus marqué dans le domaine des sciences humaines et sociales<sup>6</sup>.

En ce qui concerne plus spécifiquement la guerre en cours, une série d'aspects concerne le récit du régime. L'adoption de lois au contenu clairement idéologique, qui semblent ramener la Russie aux temps les plus sombres de la période soviétique, est significative. À titre d'exemple, peuvent être citées la nouvelle version de la loi sur les agents étrangers <sup>7</sup> et la nouvelle conception de la politique étrangère de la Russie<sup>8</sup>.

Concernant la première mesure, à partir du 1<sup>er</sup> décembre 2022, est entrée en vigueur une version « consolidée » de cette législation, à savoir la loi « Sur le contrôle des activités des personnes sous influence étrangère ». Selon la loi, un « agent étranger » est une personne qui a reçu un soutien de l'étranger ou qui est sous influence étrangère et qui exerce une activité politique en Russie, collecte des informations visant le domaine de l'activité militaire ou technique, ou diffuse des informations et du matériel pour un grand

groupe de personnes. Les agents étrangers peuvent être des personnes morales russes ou étrangères, des ONG ou des personnes physiques, quelle que soit leur nationalité.

Par influence étrangère, on entend : « l'attribution par une source étrangère à la personne d'un soutien ou la manifestation d'une influence sur la personne, y compris par la coercition, la persuasion ou d'autres méthodes » (art. 2). Par soutien, on entend l'attribution à la personne par une source étrangère de moyens monétaires ou d'autres biens ainsi que la manifestation d'un soutien méthodologique-organisationnel, technico-scientifique ou autre. Les « sources étrangères » peuvent venir de la part des États ou des organisations étrangères, y compris internationales, des entités non juridiques, ainsi que des citoyens d'autres pays, des entités juridiques et des citoyens russes qui reçoivent déjà un financement ou un soutien de l'étranger.

Les agents étrangers ont l'obligation d'informer leurs salariés et les autorités publiques auxquelles ils s'adressent pour demander la protection de leurs intérêts de l'existence de ce statut. Ils ont également l'obligation d'apposer une étiquette spécifique sur les matériaux qu'ils produisent. Les agents étrangers ne peuvent pas exercer toute une série d'activités, y compris celles qui ont une fonction publique (travailler dans la fonction publique ou municipale, faire partie de commissions électorales), organiser des événements publics, mener des activités éducatives ou d'information pour les mineurs, participer à des appels d'offres pour fournir des services aux

<sup>6</sup> Voir T. Gerber, H. Chapman, « The Destruction of Academic Freedom and Social Science in Russia », *PONARS Eurasia Policy Memo*, n° 766, April 2022 ; D. Dubrovsky, « Russian Academia and the Ukraine War », *Russian Analytical Digest*, n° 281, 20 March 2022.

<sup>7</sup> Voir : <http://kremlin.ru/acts/bank/48170/page/3>. Selon les mots du président de la Douma, Volodine : « L'ingérence a existé tout au long de l'existence de l'Empire russe, de l'Union soviétique et de la Fédération de Russie. Nous percevons encore aujourd'hui cette ingérence de la part des États-Unis,

du Royaume-Uni et d'autres États européens. Chaque pays doit se protéger s'il pense à son avenir » (<http://duma.gov.ru/news/55879/>). Les changements apportés après février 2022 visent explicitement à mieux protéger la sécurité du pays. Sur les dernières modifications apportées à cette loi, voir I. Galimova, « La Russia che premia gli eroi e punisce i traditori », *Nomos. Le attualità nel diritto*, n° 2, 2022.

<sup>8</sup> Approuvée avec *ukaz* présidentiel n° 229 du 31 mars 2023 : <http://kremlin.ru/acts/bank/49090>.

organismes étatiques ou municipaux, etc. Les agents étrangers ne peuvent même pas enseigner dans les universités.

La liste des agents étrangers se trouve auprès du ministère de la Justice. La loi prévoit des sanctions administratives, pénales et autres en cas de violation des dispositions de la loi. Les modalités de radiation de ladite liste sont également prévues : cesser de recevoir des fonds de l'étranger ou cesser toute activité politique.

En ce qui concerne la conception de la politique étrangère de la Russie, cela inclut également une partie sur les valeurs, qui confirme la référence à une particularité historique et culturelle de la Russie, à projeter dans tout le système de l'éducation<sup>9</sup>.

De même, l'approbation par le décret (ukaz) présidentiel n° 809 du 9 novembre 2022 des « Bases de la politique de l'État pour la préservation et le renforcement des valeurs spirituelles et morales traditionnelles de la Russie » a été particulièrement significative pour le système de l'éducation<sup>10</sup>. L'un des aspects les plus remarquables de ce document (qui, dans les sources du droit russes, représente une sorte de document programmatique et politique), est celui de lier la protection des valeurs traditionnelles de la Russie à la sécurité nationale, un lien qui représente un autre aspect de la stratégie politique, militaire et géopolitique. Ceci est

clairement indiqué : « Les Bases sont un document de planification stratégique dans le domaine de la garantie de la sécurité nationale de la Fédération de Russie » (point 1).

Le document précise ensuite que les valeurs traditionnelles sont « les orientations morales qui forment la vision du monde des citoyens de Russie, transmises de génération en génération, et qui constituent la base de l'identité civile panrusse et de l'espace culturel unitaire du pays, qui renforcent l'unité civique et qui trouvent leur manifestation unique et originale dans le développement spirituel, historique et culturel du peuple plurinational de Russie » (point 4). Ces valeurs comprennent, entre autres (point 5) : le patriotisme, le service de la Patrie et la responsabilité de son sort, la famille solide, la supériorité du moral sur le matériel, le collectivisme, la mémoire historique. On ne se limite pas à démontrer « positivement » les valeurs vers lesquelles les Russes doivent tendre et être éduqués, mais on stigmatise négativement celles dont on doit s'éloigner (point 16 : « l'activité des formations de droit public, des organisations et des personnes qui favorisent la propagation d'une idéologie destructrice, représente une menace objective pour les intérêts nationaux de la Fédération de Russie »).

---

<sup>9</sup> Comme indiqué au point 4 du document : « L'expérience ultra-millénaire d'un État indépendant, l'héritage culturel de l'époque précédente, les liens historiques profonds avec la culture européenne traditionnelle et avec d'autres cultures d'Eurasie, la capacité développée au cours de nombreux siècles d'assurer la coexistence harmonieuse de différents peuples, groupes ethniques, religieux et linguistiques sur le territoire commun, détermine la position particulière de la Russie en tant qu'État civilisationnel originel, vaste puissance eurasiennne et euro-pacifique qui a uni le peuple russe et les autres peuples qui composent l'ensemble culturel et la communauté civilisationnelle du monde russe ». En outre, au point 5, il est prévu que « la Russie, compte tenu de sa contribution décisive à la victoire de la Seconde Guerre mondiale, ainsi que du rôle prolongé dans la construction d'un système moderne de relations internationales et dans l'élimination du système mondial de relations fondées sur le

colonialisme, représente l'un des centres souverains du développement mondial et remplit la mission historique unique de maintenir un équilibre mondial des pouvoirs et de construire un système mondial multipolaire, garantissant les conditions d'un développement pacifique et progressif de l'humanité sur la base d'un programme unificateur et constructif ». Il y a aussi une référence aux influences pernicieuses de l'idéologie occidentale considérée comme une attaque contre la souveraineté du pays, tel qu'indiqué au point 8 : « Une forme courante d'ingérence dans les affaires intérieures des États souverains est devenue l'imposition de lignes directrices idéologiques néolibérales destructrices qui contredit les valeurs spirituelles et morales traditionnelles. Par conséquent, l'impact destructeur s'étend à tous les domaines des relations internationales ».

<sup>10</sup> Sur le site du Kremlin en russe : <http://kremlin.ru/acts/bank/48502>.



Des exemples de cette idéologie « destructrice » sont également fournis (au point 17, entre autres : stéréotypes de comportement antisocial, diffusion d'un mode de vie amoral, consommation accrue d'alcool et de stupéfiants ; déformation de la vérité historique, destruction de la mémoire historique, déni de l'identité de la Russie, destruction de la confiance dans les institutions de l'État, discrédit de l'idée de service à la Patrie, formation d'opinions négatives à l'égard du service militaire et du service de l'État en général). Cette approche s'applique notamment à l'éducation, à la culture, à la science et aux médias (point 18). Entre autres choses, il est proposé de renforcer l'activité des organismes scientifiques, éducatifs et de formation pour la protection de la vérité historique et la lutte contre la falsification de l'histoire (point 19) et de contribuer à former sur la scène internationale l'image de l'État russe en tant que défenseur des valeurs spirituelles et morales traditionnelles (point 23).

Dans la continuité de cette approche idéologique, d'autres mesures visant à endoctriner les valeurs traditionnelles russes dans les écoles et les universités du pays ont été approuvées. Entre fin décembre 2022 et début 2023, le ministère de la Science et de l'Enseignement supérieur a élaboré un cours obligatoire pour les étudiants appelé « Bases de la préparation militaire », qui à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2024, portera le nom de « Bases de la sécurité et de la protection de la Patrie ». Ce cours, d'une durée de 108 heures, comme indiqué dans le programme, est considéré dans les conditions actuelles comme « une orientation prioritaire de la politique de l'État ».

En outre, « les questions les plus importantes de l'éducation à tous les niveaux sont représentées par l'éducation à l'amour de la patrie, au sentiment de

patriotisme, à la préparation à la défense de la patrie »<sup>11</sup>. À partir de septembre 2023, le cours intitulé « Fondements de l'État russe », à l'élaboration duquel ont participé 3 000 enseignants de 562 universités de Russie, a été introduit dans tous les établissements d'enseignement supérieur. Selon les propos du ministre des Sciences et de l'Enseignement supérieur Falkov, le but du cours serait de former chez les étudiants « la conscience d'appartenance à la société russe, le développement du sentiment civique ». Le cours, d'une durée de 72 heures, est divisé en 5 parties : « Qu'est-ce que la Russie » ; « L'État russe – civilisation » ; « La vision de la Russie et les valeurs de la civilisation russe » ; « Le système politique » ; « Les défis de l'avenir et du développement du pays ». L'introduction de ce cours avait été annoncée par le Président Poutine en décembre 2022.

À la fin de septembre 2023, la Douma a approuvé en première lecture un amendement à la loi sur l'éducation, qui introduit la précision selon laquelle « le caractère humaniste de l'éducation se développe conformément aux valeurs spirituelles et morales traditionnelles de la Russie »<sup>12</sup>. La loi a été finalement approuvée le 13 décembre et signée par le Président le 19. Sur la base de la nouvelle version de la loi, l'éducation dans la Fédération de Russie doit être conforme « aux valeurs morales et spirituelles traditionnelles de la Russie » et être orientée vers le développement de l'État et de la société. Cela signifie que, comme indiqué dans la présentation de la mesure, le système éducatif doit non seulement préparer les spécialistes nécessaires au pays, mais aussi éduquer les citoyens dans un esprit de respect des valeurs traditionnelles, pour préserver la continuité historique des générations, tout en développant à la fois chez les élèves

<sup>11</sup> Voir : <http://duma.gov.ru/news/58229/>.

<sup>12</sup> Dans le contenu de la réforme, figure également le rétablissement des horaires de travail dans les

écoles : <http://duma.gov.ru/news/58338/> ;  
<http://duma.gov.ru/news/58493/>.

l'activité cognitive, la débrouillardise, la créativité, l'aptitude au travail et au bénévolat<sup>13</sup>.

De plus, avec le décret présidentiel du 12 mai 2023, n° 343, « Sur certaines questions d'amélioration du système d'enseignement supérieur », a été inscrite dans l'ensemble du secteur de l'enseignement universitaire russe la nécessité de répondre à deux besoins vitaux pour la survie (et la sécurité) du pays, à savoir : assurer la formation de techniciens, de cadres scientifiques, économiques et politico-militaires capables d'assurer la souveraineté du pays et, en même temps, créer les conditions pour la formation de la conscience civique de la personne.

Plus spécifiquement, en ce qui concerne le système universitaire, il faut noter que la Russie s'est retirée du système de Bologne après l'invasion de l'Ukraine<sup>14</sup>, stigmatisant ses contenus et ses valeurs éducatives comme étrangers aux traditions culturelles russes et a commencé à construire une éducation « souveraine » (comme explicitement demandé par le Président depuis février 2022) selon des paramètres visant à standardiser les programmes et les contenus à tous les niveaux dans la réévaluation explicite des acquis nationaux, y compris ceux de la période soviétique, dont le système éducatif, ainsi que de nombreux autres aspects, sont explicitement réévalués<sup>15</sup>.

Enfin, concernant la violation de la liberté académique dans d'autres pays de l'ex-Union soviétique, il convient de mentionner ce qui se passe en Ukraine d'un point de vue culturel et académique. Ici aussi, le nationalisme, bien que de manière défensive et promotionnelle de l'identité nationale contestée par les Russes, risque de produire la violation de certaines libertés fondamentales. L'ensemble du système éducatif et culturel est soumis, en raison des nécessités de la guerre, à une sorte d'encadrement qui conduit à l'annulation de toute voix critique et à la répression de toute trace de culture et de langue russes, même d'un passé lointain. Cela pourrait non seulement avoir des conséquences regrettables d'un point de vue culturel (mais des tendances similaires se retrouvent également dans les pays occidentaux), mais aussi rendre plus complexe la réconciliation à la fin de la guerre, même si l'Union européenne intervient pour promouvoir la protection des minorités nationales.

La tendance à valoriser la langue et la culture nationales pour se détacher définitivement du passé impérialiste russe s'est accentuée au moins depuis 2013-2014, c'est-à-dire depuis la révolution de la dignité ou l'*Euromaïdan* qui a conduit au choix décisif d'une voie pro-européenne et, malheureusement, à l'invasion russe du Donbass et à l'annexion de la Crimée. Depuis lors, un processus irréversible de renforcement de l'identité nationale et

<sup>13</sup> La loi et le rapport introductif sont disponibles sur le site du Kremlin : <http://kremlin.ru/acts/news/73059>.

<sup>14</sup> L'annonce du ministre de l'Éducation remonte à mai 2022, mais le départ s'est concrétisé avec l'adoption par le Président de l'*ukaz* n° 343 du 12 mai 2023 « Sur certaines questions concernant l'amélioration du système de l'enseignement supérieur » : <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202305120005>. Voir aussi : <https://meduza.io/en/news/2023/05/12/russia-s-higher-education-system-drifts-away-from-bologna-process>.

<sup>15</sup> Comme l'a déclaré le Président Poutine le 28 avril 2023, lors de la session du Conseil des législateurs à Saint-Pétersbourg, un système éducatif « souverain » est en train de se former en Russie. Selon les mots du

Président : « Le système éducatif souverain est une nouvelle initiative pour le développement de la sphère sociale et de l'économie... Il s'agit d'un élément très important de notre travail commun. L'avenir de notre pays est là ». De même, le chef adjoint de l'administration du Président, Sergueï Kirienko, a déclaré qu'après la sortie du système de Bologne, l'éducation en Russie va être basée sur ce qu'il y a de meilleur dans ses traditions, y compris celles soviétiques (voir *Izvestija* du 28 avril 2023 : [https://iz.ru/1505734/2023-04-28/putin-zoiavil-o-formirovanii-suverennoi-sistemy-obrazovaniia-v-rf\\_](https://iz.ru/1505734/2023-04-28/putin-zoiavil-o-formirovanii-suverennoi-sistemy-obrazovaniia-v-rf_); du 26 février 2023 : <https://iz.ru/1475442/2023-02-26/kirienko-prizval-vernutsia-k-luchshim-traditciiam-obrazovaniia-pri-otkaze-ot-bolonskoi-sistemy>). Pour la réforme du système éducatif, voir : <https://iz.ru/story/obrazovanie-v-rossii>.

culturelle est en cours. Cela a affecté l'ensemble du système éducatif, y compris le système universitaire et la recherche scientifique.

À la suite de l'invasion russe de 2022, ces tendances se sont radicalement accentuées. L'identité ukrainienne et la lutte séculaire pour l'indépendance sont particulièrement mises en avant dans l'enseignement de l'histoire. Depuis 2014, l'étude de l'histoire soviétique s'oriente vers un concept de décolonisation, identifiant l'URSS comme un État impérial ayant détruit l'identité de tous les groupes ethniques au profit de la suprématie de la nation russe<sup>16</sup>. Cependant, comme pour la réécriture des programmes littéraires visant à éliminer toute référence à la culture russe (seuls les auteurs russes d'origine ukrainienne comme Gogol sont étudiés), la réécriture de l'histoire du XX<sup>e</sup> siècle en termes de « colonialisme » et de « fascisme » russe pourrait également conduire à la falsification de certains événements historiques, entrant ainsi pleinement dans la guerre pour l'histoire et la mémoire qui alimente depuis des années les relations entre la Russie et certaines anciennes républiques soviétiques ou anciens États satellites de l'URSS, dont notamment les pays baltes et la Pologne<sup>17</sup>.

**Angela DI GREGORIO,**

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

### L'INTÉGRATION DES NORMES INTERNATIONALES EN DROIT INTERNE BIÉLORUSSE EN MATIÈRE DE PROCÉDURE PÉNALE. L'EXEMPLE DE L'EXTRADITION\*

Le développement des technologies, l'intégration économique et le renforcement des liens culturels à l'échelle mondiale conduisent à une augmentation de la mobilité, tant des personnes elles-mêmes que des activités qu'elles exercent, pouvant ainsi entraîner leur implication dans des relations procédurales pénales en dehors de l'État dont elles détiennent la citoyenneté. Les fruits positifs de la mondialisation sont exploités non seulement par la partie respectueuse des lois d'une société, mais également par des individus et des organisations poursuivant des objectifs socialement dangereux. Cependant, même lorsque les procédures pénales dépassent le cadre de l'État, les droits de l'homme consacrés dans les instruments internationaux doivent être respectés.

Dans la présente étude, nous examinerons de manière générale d'intégration du droit international dans la procédure pénale moderne (I) et relèverons les principes qui ont été développés dans l'octroi de l'entraide judiciaire internationale dans les affaires pénales et son rapport avec les droits de l'homme (II).

<sup>16</sup> Sur ce sujet, voir I. Iashchenko, « Transformation of Academia and Education System upon the Russo-Ukrainian War: Russian and Ukrainian Experience », *Nuovi Autoritarismi e Democrazie*, n° 2, 2023.

<sup>17</sup> Voir A. Di Gregorio, « Giustizia post-comunista e politiche della memoria nei paesi della CSI », in C. Filippini (dir.), *La Comunità di Stati indipendenti a più di venti anni dalla dissoluzione dell'Urss*, Rimini, Maggioli, 2014.

\* La présente étude a été réalisée dans le cadre du programme Erasmus+ CRIMHUM *Modernisation of master programmes for future judges, prosecutors and investigators with respect to European standard on human rights in Belarus and Ukraine*, n° 598471-EPP-1-2018-1-AT-EPPKA2-CBHE-JP.



## I – Le paradigme juridique international de la procédure pénale contemporaine

Les systèmes juridiques des États modernes connaissent l'intégration de principes, de normes et de règles venant de l'extérieur. Il peut s'agir d'apports du droit international (y compris régional), développé par de nombreux États, ou du droit supranational (au sens étroit). Les processus correspondants sont de nature globalisante (la diffusion de certains modèles communs de développement à d'autres États et peuples<sup>18</sup>) ou intégrante (un processus objectif et, dans une certaine mesure, spontané d'unification des États et des peuples en raison de l'expansion des relations internationales et de l'internationalisation de la vie publique<sup>19</sup>).

Le processus d'influence mutuelle des systèmes juridiques dans le cadre du dialogue culturel est parfois appelé l'internationalisation du droit<sup>20</sup>. En matière pénale, la croissance de la valeur transfrontalière de l'activité procédurale pénale nécessite un approfondissement des connaissances comparatives de la procédure pénale. Dans le même contexte, Alexandre Trefilov utilise le terme d'internationalisation de la procédure pénale<sup>21</sup>. Ces tendances sont typiques des systèmes juridiques de nombreux États. Dans le domaine de la justice pénale, une telle intégration touche aux fondements les plus tangibles de la souveraineté de l'État : l'État, sous la juridiction duquel, sous l'autorité duquel se trouve une personne, a le droit de décider comment la punir. Et cette « pression » de l'extérieur se heurte souvent à une opposition. Il suffit de rappeler la décision de la Cour

constitutionnelle allemande *Solange I* ou, pour un exemple plus récent, la règle énoncée au § b) de la partie 5.1 de l'article 125 de la Constitution de la Fédération de Russie (telle que révisée en 2020) : « la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie peut décider de la possibilité d'exécuter une décision d'un tribunal étranger ou international [...] qui impose des obligations à la Fédération de Russie et vérifie si cette décision est contraire ou non aux principes constitutionnels fondamentaux de l'État ».

La chronologie des changements dans l'approche des normes juridiques internationales dans les procédures pénales peut être retracée dans diverses éditions du *Commentaire sur le Code de procédure pénale allemand*. Initialement (dans les années 1970), des représentants de la doctrine allemande, se référant uniquement à la CEDH, ont souligné que la particularité de la dernière amélioration de la législation est l'apparition, à côté des lois fédérales habituelles régissant la procédure pénale, de dispositions de droit interétatique qui, sous une forme généralisée, définissent des principes individuels<sup>22</sup>. Dans l'édition suivante, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, les conventions européennes d'extradition et d'entraide judiciaire, la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques sont également cités comme sources du droit de la procédure pénale<sup>23</sup>. En 1999, le *Commentaire* contenait déjà le terme d'« internationalisation de la procédure pénale », qui, selon l'auteur, apparaît dans la réglementation de questions importantes pour la procédure pénale (par exemple,

<sup>18</sup> В. Чиркин, « Наднациональное право: основные особенности », *Журнал российского права*, n° 2, 2017, p. 132.

<sup>19</sup> С. Кашкин [et al.], *Интеграционное право*, Москва, Проспект, 2017, p. 30.

<sup>20</sup> Н. Стойко, *Уголовный процесс западных государств и России: сравнительное теоретико-правовое исследование англо-американской и романо-германской правовых систем*, Санкт-Петербург, Издательский Дом

С.-Петербург. гос. ун-та, 2006, p. 230.

<sup>21</sup> А. Трефилов, *Организация досудебного производства по УПК Швейцарии 2007 года*, Москва, МГУ, 2014, p. 3.

<sup>22</sup> E. Löwe [et al.], *Die Strafprozeßordnung und das Gerichtsverfassungsgesetz: Großkommentar*, Band 1, Berlin, de Gruyter, 1976, p. 6.

<sup>23</sup> P. Rieß [et al.], *Die Strafprozeßordnung und das Gerichtsverfassungsgesetz: Großkommentar*, Band 1, Berlin, de Gruyter, 1988, p. 4.

l'extraterritorialité) par le droit international, ainsi que dans l'établissement de normes minimales dans ce domaine<sup>24</sup>. Et dans la dernière édition, il est fait mention de « l'influence internationale et européenne du droit de la procédure pénale »<sup>25</sup>.

Il est impossible de ne pas remarquer l'intégration active des réglementations juridiques internationales à travers le droit de la procédure pénale dans les activités d'enquête, d'examen et de résolution des affaires pénales. La nécessité de prendre en compte les dispositions juridiques internationales par un agent des forces de l'ordre est également soulignée par les spécialistes allemands, soulignant l'internationalisation du droit procédural pénal<sup>26</sup>.

Une position similaire peut être relevée dans les études d'auteurs français, qui soulignent l'influence du droit international non seulement sur les dispositions du droit national de procédure pénale, mais également sur les activités des organes en charge des procédures pénales. D'une part, les traités internationaux réglementent la procédure d'assistance juridique internationale dans les affaires pénales comportant un élément étranger. D'autre part, « les sources internationales imposent au législateur, et aussi dans certains cas au juge (si le traité international est auto-exécutoire et a un effet direct) les normes du jugement, du bien juger, conformément aux critères de justice », en respectant « les garanties que les nations civilisées promeuvent depuis 1945 dans les accords et à travers les activités des organismes qui contrôlent le respect de ces accords ». Dans le même temps, il est indiqué que le

droit de la procédure pénale s'internationalise progressivement dans son appel aux droits fondamentaux et à leurs garanties<sup>27</sup>. Il convient de mentionner qu'Arthur Kuhn a parlé de la formation de « normes civilisées de justice pénale » dans son article de 1939<sup>28</sup>.

L'internationalisation a donné naissance à un paradigme juridique international de procédure pénale moderne, c'est-à-dire un paradigme fondé sur les normes du droit international. À notre avis, le paradigme juridique international implique un système d'idées du législateur, de l'exécutant et de la société sur le droit et les activités qui en découlent, ainsi que les valeurs correspondantes dans le contexte des principes et normes généralement reconnus du droit international.

À la lumière du contenu des dispositions de l'article 8 de la Constitution de la République de Biélorussie<sup>29</sup>, les organes en charge de la procédure pénale sont tenus, dans le cadre de leurs activités, de prendre en compte la priorité des principes généralement reconnus du droit international. En conséquence, nous pouvons parler du fait que ces principes pénètrent dans la procédure pénale moderne de la Biélorussie, même si certains auteurs soulignent que ces principes devraient être inscrits de manière normative dans le droit international<sup>30</sup>. Mais si les normes de procédure pénale sont construites dans le contexte des normes juridiques internationales et des principes généralement reconnus des actes internationaux, alors l'activité même des organes en charge de la procédure

<sup>24</sup> P. Rieß [et al.], *Die Strafprozeßordnung und das Gerichtsverfassungsgesetz: Großkommentar*, Band 1, Berlin, de Gruyter, 1999, p. 23-24.

<sup>25</sup> J.-P. Becker [et al.], *Die Strafprozeßordnung und das Gerichtsverfassungsgesetz*, Band 1, Berlin, de Gruyter, 2016, p. 7.

<sup>26</sup> P. Rieß [et al.], *Die Strafprozeßordnung und das Gerichtsverfassungsgesetz: Großkommentar*, Band 1, Berlin, de Gruyter, 1999, p. 23, 27.

<sup>27</sup> S. Guinchard, J. Buisson, *Procédure pénale*, Paris, LexisNexis, 15<sup>e</sup> éd., 2022, p. 54-55.

<sup>28</sup> A. Kuhn, « International Standards of Criminal Justice », *The American Journal of International Law*, vol. 33, n° 2, 1939, p. 340.

<sup>29</sup> « La République de Biélorussie reconnaît la suprématie des principes généralement reconnus du droit international et veille au respect par la législation de ces principes ».

<sup>30</sup> М. Сільчанка, *Тэорыя крыніц беларускага права*, Гродна, ГрДУ, 2012, p. 22.

pénale est subordonnée au paradigme juridique international.

En effet, le paradigme juridique international de la procédure pénale conduit à la nécessité de corréler constamment les normes du droit procédural pénal national avec des normes internationales indéfinies qui ne sont clairement inscrites dans aucun acte juridique international, ce qui permet à chaque chercheur de se référer à des formules différentes. Les normes du droit procédural pénal national sont analysées à travers le prisme des normes du droit international (pas toujours valables pour la République de Biélorussie) non seulement par les scientifiques, mais aussi par les juges de la Cour constitutionnelle biélorusse.

Sous l'influence du paradigme émergent, la science de la procédure pénale doit, elle aussi, être reconstruite. Et dans ce cas, il lui faudra élargir et transcender les principaux thèmes qu'il étudie. Comme le souligne Maximo Langer, dans l'aspect juridique comparé de la procédure pénale, il convient de prendre en compte les acquis de la science dans l'étude des questions de mondialisation du droit, de relations internationales et de recherche postcoloniale<sup>31</sup>. Cependant, le changement de paradigme au niveau législatif, dans la science de la procédure pénale, est largement en avance sur celui des forces de l'ordre. Cela est dû à la nécessité de changer la mentalité des responsables de l'application des lois.

Certains auteurs soulignent tout d'abord le paradigme international des droits de l'homme dans la procédure pénale moderne<sup>32</sup>. Dans ce cas, cela signifie que la justice pénale doit protéger non seulement et non pas tant les intérêts publics, mais aussi les droits humains individuels consacrés dans les actes

juridiques internationaux. Comme le souligne Albin Dearing, la justice pénale est dans un état de transformation, évoluant vers le paradigme de la dignité humaine dans le contexte de la société humaniste mondiale émergente. Et puis il continue : « nous ne parlons pas du droit international, ni des relations juridiques qui se développent entre les peuples, mais des droits universels des individus à une protection efficace contre l'impunité, des droits garantis par la communauté mondiale des peuples et appliqués dans la pratique institutionnelle par les États »<sup>33</sup>.

Cependant, à notre avis, nous ne pouvons pas nous limiter uniquement à un élément distinct, quoique très important, de l'intégration du droit international dans la procédure pénale. L'immersion de l'institution d'entraide judiciaire internationale en matière pénale, du niveau international au niveau de la réglementation nationale, est un autre point important dans la transformation du paradigme de la procédure pénale. Cette institution n'a pas pour objectif principal de garantir les droits de l'homme, mais bien de mener une lutte commune contre les actes criminels, fondée sur la confiance des États, bien que la confiance dans une procédure pénale étrangère dépende également, en grande partie, du respect des principes généralement reconnus du droit international, y compris ceux liés à la garantie des droits de l'homme.

## **II – Les principes de l'entraide judiciaire internationale en matière pénale**

Les normes juridiques internationales prédéterminent les principes communs de l'entraide judiciaire internationale en matière pénale. Ces dernières sont

<sup>31</sup> M. Langer, « La portée des catégories accusatoire et inquisitoire », *Revue de Sciences Criminelle et de Droit Pénal Comparé*, n° 4, 2014, p. 727.

<sup>32</sup> M. Bassiouni, *Globalization and its impact on the future of human rights and international criminal justice*, Cambridge, Intersentia, 2015, p. 67 ;

A. Dearing, *Justice for Victims of Crime: Human Dignity as the Foundation of Criminal Justice in Europe*, Cham, Springer, 2017, p. xi.

<sup>33</sup> A. Dearing, *op. cit.*, p. 298.

inhérentes à tout type d'assistance en la matière. Sur la base de l'essence de l'activité étudiée, et aussi, compte tenu de l'opinion dominante dans la doctrine<sup>34</sup>, les principes de l'entraide judiciaire internationale en matière pénale peuvent être grossièrement divisés en trois groupes : les principes universels du droit international (le principe de la souveraineté et de l'égalité des États, le principe de réciprocité, l'humanisme, le respect des droits et des libertés de l'homme, l'accomplissement de bonne foi des obligations assumées par les États, la protection des droits des citoyens à l'étranger, le principe de coopération interétatique, la non-ingérence dans les affaires intérieures, etc.), les principes généraux du droit et de la procédure pénale nationaux (la légalité, la garantie du caractère inévitable de la responsabilité pour un acte illégal commis, la garantie au suspect, à l'accusé et au condamné du droit à une assistance juridique qualifiée, l'administration de la justice sur la base du contradictoire et de l'égalité des parties, la stimulation du comportement respectueux de la loi chez les citoyens, etc.), les principes particuliers (la lutte uniquement contre les délits de droit commun, la double incrimination, le principe de spécialité). Tout d'abord, il faut s'attarder sur les principes directement liés à l'humain.

L'humanisme implique la reconnaissance de la valeur d'une personne en tant qu'individu, la reconnaissance de son droit au libre développement et à la manifestation de ses capacités. Dans le cadre de la garantie d'une assistance juridique internationale en matière pénale, il est nécessaire d'accorder une attention particulière à chaque personne (un participant à une procédure pénale ou une personne

impliquée dans le processus de garantie d'une telle assistance), au respect et à une bonne attitude envers l'être humain. Fondamentalement, ce principe découle du droit pénal national et international. Les actes internationaux fondés sur le principe de l'humanisme et d'autres principes généralement reconnus chargent l'élite politique de garantir et de protéger les droits de l'homme et les libertés<sup>35</sup>.

Le principe du respect des droits et des libertés de l'homme implique l'obligation pour l'État de les garantir et de les respecter, ainsi que de promouvoir leur respect, c'est-à-dire d'agir dans l'esprit de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Tout d'abord, dans le domaine des relations juridiques procédurales pénales, il est nécessaire de respecter strictement le droit de chaque individu à l'inviolabilité de la personne. C'est pourquoi une personne ne peut être recherchée pour détention dans un autre État aux fins d'extradition que sur la base de l'acte pertinent de l'autorité compétente de l'État requérant.

Les États s'engagent à respecter les normes historiques en matière de droits de l'homme et s'efforcent de garantir que les agents des organes en charge des procédures pénales ne les méconnaissent pas au cours de leurs activités. D'autre part, le principe du respect des droits et libertés de l'homme est mis en œuvre en assurant l'extradition des personnes accusées d'avoir commis des actes reconnus comme des crimes conformément aux conventions internationales et violant les droits et les libertés fondamentaux de l'homme.

Il convient également de comprendre que les principes spéciaux appliqués dans le cadre de l'octroi d'une assistance juridique internationale ne se transforment

<sup>34</sup> В. Волженкина, *Нормы международного права в российском уголовном процессе*, Санкт-Петербург, Юридический центр Пресс, 2001, р. 69-72 ; М. Глумин, *Международно-правовая помощь по уголовным делам как институт уголовно-процессуального права России*, Нижний

Новгород, Нижегородская академия МВД России, 2005, р. 23.

<sup>35</sup> Т. Титова, « Реализация принципа гуманизма в актах Организации объединенных наций », *Юридическая наука*, n° 1, 2017, р. 90.

pas en droits procéduraux de l'accusé. Comme l'a souligné la Cour suprême fédérale de la République fédérale d'Allemagne, « le principe de spécialité sert uniquement à protéger les droits de l'État requis pour l'extradition (...), mais non pas à protéger la personne extradée, qui ne peut en tirer aucun droit. »<sup>36</sup>. Dans le même temps, la pratique judiciaire montre que les droits humains fondamentaux (inviolabilité de la personne, droits de la défense, *ne bis in idem*) peuvent être violés lors de l'extradition. Et la personne recherchée doit pouvoir défendre ses droits.

#### A – L'inviolabilité personnelle

En Biélorussie, le contenu du principe général de la procédure pénale – l'inviolabilité de la personne – est fondé sur l'article 25 de la Constitution. Dans le cadre d'un contrat social, l'État garantit et assure la liberté et l'inviolabilité de la personne. Dans ce cas, les motifs de restriction et de privation de la liberté personnelle, ainsi que la procédure correspondante, peuvent être prévus exclusivement par la loi. Compte tenu de la norme constitutionnelle, des dispositions du Code de procédure pénale biélorusse (ci-après dénommé CPP) sur le principe de l'inviolabilité de la personne (article 11), sur la détention (chapitre 12), sur l'application d'une restriction préalable au procès sous forme d'arrestation (articles 116-119, 126, 127), ainsi qu'en appel, l'application de ces mesures de coercition procédurale pénale (articles 143-146) ont été adoptées. Ces dispositions sont étendues aux cas de détention d'une personne passible d'extradition.

La procédure d'application de l'arrestation n'a pas subi de changements significatifs avec l'adoption du nouveau CPP (postsoviétique). Comme auparavant,

à l'époque soviétique, pour appliquer cette restriction préalable au procès, la personne menant l'enquête et l'enquêteur devaient obtenir l'autorisation du procureur. Le procureur et le tribunal prennent leur décision de manière souveraine.

Dans les cas urgents, lorsqu'une autorité d'État étrangère doit arrêter et placer en détention une personne dont l'extradition sera ensuite demandée, avant d'envoyer une demande d'extradition, une demande spéciale est adressée à la République de Biélorussie pour appliquer une restriction préalable au procès à la personne en vue de son extradition. La demande doit être accompagnée du fondement juridique de la détention (arrestation) de la personne dans l'État étranger (copies certifiées conformes des documents pertinents). En outre, l'autorité d'un État étranger doit s'engager par écrit lors du dépôt ultérieur d'une demande d'extradition de cette personne. Dans le cadre de la recherche internationale de personnes, en tant que demande d'application d'une restriction provisoire à une personne avant la demande d'extradition, un avis d'Interpol (Organisation internationale de police criminelle) « Recherché criminel international (arrestation dans le but d'extradition) » peut être émis. Cette pratique peut poser des problèmes en matière de protection des droits des personnes concernées<sup>37</sup>.

La détention provisoire d'une personne et les restrictions préalables à la réception d'une demande d'extradition sont possibles dans des cas exceptionnels et ne peuvent pas être la norme. De tels cas exceptionnels ne sont pas mentionnés dans le CPP biélorusse, mais, à notre avis, ils devraient inclure : l'existence de motifs de croire que la personne quittera le territoire de la République de Biélorussie, ou

<sup>36</sup> R. Esser [et al.], *Internationale Rechtshilfe in Strafsachen: Rechtsprechungssammlung 1949-1992*, Freiburg, Max-Planck-Inst. für Asländ. u. Internat. Strafrecht, 1993, p. 135.

<sup>37</sup> В. Самарин, « Обеспечение прав человека в ходе международного розыска обвиняемых и осужденных в рамках Интерпола », *Університетські наукові записки*, n° 19, 2020, p. 204-211.



l'existence de motifs de croire que la personne quittera le territoire de la République de Biélorussie pour la poursuite de l'activité criminelle, ou de l'acte criminel, etc.

Ainsi, la détention peut être appliquée dans le cadre de la procédure d'extradition en Biélorussie à une personne :

– pour laquelle il a été décidé d'exécuter la demande d'une autorité étatique étrangère d'appliquer une restriction préalable au procès en vue de l'extradition ;

– pour laquelle une résolution a été émise sur l'exécution de la demande d'une autorité étatique étrangère de l'extrader aux fins de poursuites pénales et (ou) d'exécution d'une peine ;

– dans le cadre de son inscription sur la liste internationale des personnes recherchées aux fins d'extradition.

La durée maximale de détention pour ces motifs correspond à la durée spécifiée à l'article 108 (3) du CPP, qui est de 72 heures à compter du début de la détention effective. À l'expiration de ce délai, la personne détenue est soit libérée, soit une restriction provisoire doit lui être appliquée.

Jusqu'à ce que l'extradition soit accordée ou refusée, une restriction préalable au procès peut être appliquée à la personne recherchée sous la forme d'une arrestation ou d'une assignation à résidence. Avant de rendre une ordonnance imposant une restriction provisoire à une personne figurant sur la liste internationale des personnes recherchées en vue de son extradition, le procureur ou son adjoint sont tenus dans chaque cas d'obtenir des explications de la personne concernant les faits pour lesquels elle a été inscrite sur la liste internationale des personnes recherchées. Ces explications peuvent contenir une indication de

l'existence de motifs justifiant le refus d'exécuter la demande ultérieure d'extradition de la personne d'une autorité d'un État étranger. Il n'existe pas une telle obligation dans le CPP à l'égard d'une personne arrêtée sur la base d'une décision d'exécuter une demande émanant d'une autorité d'État étrangère. Cette disposition ne respecte pas pleinement les principes d'économie de procédure et d'égalité des personnes devant la loi.

Le procureur ou son adjoint, qui a rendu la décision pertinente, doit informer les proches de la personne, s'ils résident sur le territoire de la République de Biélorussie, dans les 24 heures suivant l'application d'une restriction préalable au procès à une personne conformément à l'article 512 du CPP. À notre avis, cet article restreint de manière déraisonnable le droit d'une personne arrêtée d'informer les membres de sa famille ou ses proches du lieu de détention.

Au regard des dispositions de l'article 60 de la Constitution de la République de Biélorussie (« Chacun a la garantie de la protection de ses droits et libertés par un tribunal compétent, indépendant et impartial [...] »), nous pensons que la solution la plus correcte est d'arrêter une personne dans le but d'une extradition ultérieure uniquement sur la base d'une décision de justice. L'autorisation d'une arrestation par un tribunal indépendant est reconnue comme la plus juste et la plus efficace dans la littérature de spécialité<sup>38</sup>, ainsi que par la Cour constitutionnelle de la République de Biélorussie, notamment dans la décision n° R-423/2009 du 28 décembre 2009. Fin 2020, un projet de loi a été préparé, censé introduire une procédure judiciaire pour autoriser une arrestation en Biélorussie. Les rapporteurs ont proposé de mettre en œuvre la possibilité de procéder à une arrestation sur

<sup>38</sup> А. Данилевич, О. Петрова, *Защита прав и свобод личности в уголовном процессе*, Минск, БГУ, 2008, 168 р. ; Г. Василевич, « Расширение правового

статуса человека – важнейшая часть модернизации Конституции Республики Беларусь », *Юстиция Беларуси*, n° 4, 2021, р. 15-17.

la base d'une décision de justice adoptée à la demande d'un organe d'enquête, d'une personne menant l'enquête, d'un enquêteur ou d'un procureur. Le projet est toujours en discussion.

Il faut comprendre qu'un procureur prend souvent sa décision par contumace, non seulement sans interroger la personne, mais aussi sans se familiariser avec l'affaire. Par conséquent, le procureur ne peut pas toujours évaluer le danger que représente la personne pour la société et est formellement guidé uniquement par les normes du CPP.

Ainsi, sur le territoire de la Biélorussie, un citoyen russe S., qui figurait sur la liste interétatique des personnes recherchées par ordre du tribunal de Krasnosulinsk, pour vol, a été arrêté et placé en garde à vue. Par la suite, la partie russe a indiqué que la demande d'extradition de S. ne serait pas envoyée, puisque l'affaire pénale contre cette personne avait pris fin en raison du changement de situation.

En 2005, un citoyen arménien M. a été arrêté et placé en détention sur le territoire de la Biélorussie, mais le bureau du procureur arménien a indiqué que l'affaire pénale contre lui « pouvait être close du fait de l'expiration du délai de prescription »<sup>39</sup>.

Ces personnes ont été privées de liberté de manière injustifiée et n'ont pas eu la possibilité d'exercer leurs droits de la défense. Afin de ne pas créer les conditions préalables à une prise de décision fondée sur des intérêts « corporatifs », des modifications devraient être apportées à la procédure d'application des restrictions préalables au procès dans le cadre de la procédure d'extradition. Même Ivan Fojnickij, notre compatriote et éminent théoricien de droit pénal de la fin de l'Empire russe, a souligné que les détenus, « pris au piège des poursuites pénales, tombent souvent dans un état d'esprit tellement déprimé ou perdent leur sang-

froid et s'inquiètent qu'ils ne peuvent pas se rendre compte correctement » du sens des circonstances de l'affaire<sup>40</sup>. Le détenu doit bénéficier des conditions lui permettant d'exercer ses droits de la défense.

### *B – Les droits de la défense*

Le droit humain le plus important d'une personne extradée est celui de pouvoir se défendre. Un certain nombre de dispositions de l'article 507 du CPP servent de garantie pour l'exercice de ce droit par une personne détenue ou à qui une arrestation ou une assignation à résidence a été appliquée dans le cadre de la procédure d'extradition :

- pour connaître les circonstances qui ont motivé sa détention ou l'application de restrictions préalables au procès ;
- pour recevoir une notification écrite de ses droits ;
- pour exprimer son opinion et donner des explications ;
- pour avoir un ou plusieurs avocat(s) défenseur(s), etc.

En Biélorussie, ce droit peut être exercé lors des demandes d'explications du procureur, ainsi qu'au tribunal. L'objet des explications de la personne n'est pas une accusation portée contre elle dans un État étranger, mais le respect par une autorité d'un État étranger des conditions d'extradition et la vérification de l'existence de motifs pour refuser d'exécuter une telle demande. Il est également important d'obtenir des conseils juridiques auprès d'un avocat aux frais du budget local, dès le début de la détention ou de la demande d'arrestation (mais pas de l'assignation à résidence). Un tel avocat peut ensuite être choisi comme avocat de la défense de la personne. En outre, malgré l'absence dans la liste du droit de participer à l'examen par le tribunal des plaintes contre la décision

<sup>39</sup> Archives du Bureau du Procureur général de la République de Biélorussie, affaire n° 25/21-2002 ; affaire n° 25/236-2005.

<sup>40</sup> И. Фойницкий, Курс уголовного судопроизводства, vol. 2, Москва, Альфа 1996, p. 61.

d'extrader une personne, cette dernière devrait avoir ce droit, sur la base des dispositions de l'article 516 (1) du CPP (mais seulement si la personne elle-même a déposé une demande).

La personne peut exercer ses droits spécifiés à l'article 507 du CPP en personne ou par l'intermédiaire d'un ou plusieurs avocats de la défense. Bien qu'un certain nombre de droits ne puissent être exercés que par la personne elle-même (clauses 1, 3, 6, 10 de l'article 507 [1] et clause 2 de l'article 507 [2] du CPP). Le législateur a élargi les fonctions de l'avocat de la défense avec l'introduction de la section XV du CPP comportant des dispositions sur l'entraide judiciaire internationale. Désormais, l'avocat de la défense engage des actions procédurales afin de garantir les droits et les intérêts d'une personne dans le cadre de la procédure d'extradition (clause 9 de l'article 6 du CPP). Dans le même temps, le législateur a élargi la fonction procédurale pénale de la défense en introduisant un élément étranger dans la procédure pénale de la République de Biélorussie, ce qui n'est pas tout à fait correct. Malgré son nom d'« avocat de la défense », cette personne ne s'oppose pas aux poursuites, puisque les organes de la République de Biélorussie menant la procédure pénale ne sont pas habilités à résoudre les questions liées à l'accusation de la personne extradée sur le fond. La tâche d'un tel avocat est de contrôler le respect de la législation de la République de Biélorussie et des traités internationaux de la République de Biélorussie dans le cadre de la procédure d'extradition, ainsi que le respect des droits des personnes (y compris procéduraux).

Lors de la détermination du nombre de personnes admises comme avocats de la défense des personnes passibles d'extradition, le législateur s'inspire des dispositions générales de la procédure pénale de la République de Biélorussie (article 44, paragraphe 2, du CPP),

prévoyant que seuls les avocats professionnels – les avocats biélorusses – peuvent assurer une défense dans le cadre d'une procédure pénale. Compte tenu du fait que le CPP a égalisé les droits des parties, toutes les conditions doivent être créées pour établir une relation de confiance entre le client et son défenseur, notamment en permettant l'implication d'une personne proche du client, en termes d'espace culturel et linguistique, pour des consultations sur des problèmes juridiques.

Afin d'exercer ses fonctions de protection des droits et des intérêts des personnes faisant l'objet d'une procédure d'extradition, l'avocat de la défense est doté d'un certain nombre de droits. Un tel avocat exerce ses missions de manière indépendante, mais il choisit les moyens et les méthodes de défense, en tenant souvent compte de la volonté du client. Si l'on compare les droits de l'avocat de la défense et des personnes représentées mentionnées, on peut alors conclure qu'ils découlent des droits de ces dernières. Cependant, contrairement au client, l'avocat de la défense a le droit, quel que soit le pouvoir discrétionnaire du juge, de participer à l'examen par le tribunal des plaintes concernant la décision d'extrader la personne vers un État étranger, ainsi que d'exiger que les circonstances du dossier soient inscrites au procès-verbal de l'audience s'il le considère nécessaire.

### C – *Ne bis in idem*

Le principe *ne bis in idem* est connu dans la procédure pénale nationale, mais le CPP l'étend avant tout aux décisions des tribunaux nationaux et aux décisions similaires (par. 8, 9 de l'article 29 [1] du CPP). Cela implique l'interdiction d'engager des poursuites pénales et de prononcer une condamnation pour un acte qui a déjà fait l'objet d'une condamnation effective (une décision de justice [résolution] mettant fin à une

procédure pénale, une décision d'un organe d'enquête, d'un enquêteur, d'un procureur pour mettre fin à une procédure pénale ou de refus d'ouvrir une procédure pénale). Le sens de ce principe n'est pas seulement d'empêcher des sanctions répétées pour le même acte illégal, mais aussi de faire obstacle à des poursuites pénales répétées (par exemple, en cas d'acquiescement).

En règle générale, le principe *ne bis in idem* n'a aucun effet international et l'existence d'une condamnation pour le même fait dans un État étranger n'interfère pas avec la procédure pénale en Biélorussie. Cependant, depuis peu, le principe considéré commence à dépasser les frontières de l'État dans le cadre des associations d'insertion. Dans son arrêt dans l'affaire C-505/19, la Cour de justice de l'Union européenne a examiné les effets du principe *ne bis in idem* en ce qui concerne l'exécution des notices rouges d'Interpol en provenance de pays tiers : le principe interdisant la duplication des procédures peut s'opposer à l'arrestation, au sein de l'espace Schengen et de l'Union européenne, d'une personne faisant l'objet d'un avis d'Interpol<sup>41</sup>.

Des exemples d'application extraterritoriale du principe *ne bis in idem* peuvent également être trouvés dans les traités de l'Union économique eurasiennne. Ainsi, sur la base de l'article 7 (1) du Traité sur les spécificités de la responsabilité pénale et administrative pour les violations de la législation douanière de l'Union douanière et des États membres de l'Union douanière de 2010, le principe est valable sur le territoire de l'Union économique eurasiennne en relation avec les violations de la législation douanière de l'Union douanière et de la législation des États membres, dont le contrôle du respect est confié aux autorités douanières, pour la commission desquelles la responsabilité

pénale est prévue. En outre, les décisions de justice d'États étrangers dans des affaires pénales peuvent avoir une portée préjudiciable sur le territoire de la Biélorussie (article 8 du Code pénal de la République de Biélorussie).

Toutefois, les règles relatives à l'entraide judiciaire internationale contiennent également des restrictions fondées sur le principe *ne bis in idem*. Il n'existe pas d'interdiction générale applicable à tous les types d'assistance. Mais l'existence en République de Biélorussie d'une décision non levée sur le refus d'ouvrir une procédure pénale ou sur la clôture des poursuites pénales, de la procédure dans une affaire pénale, ou d'une sentence ou d'une décision du tribunal de la République de Biélorussie, la clôture d'une procédure pénale pour le même acte constitue un obstacle à l'octroi d'une assistance sous forme d'extradition d'une personne vers un État étranger ainsi qu'au transit d'une personne extradée (clauses 3, 8, 9 de l'article 484 [1], article 486, article 489 du CPP). Il s'agit d'un motif impératif de refus d'exécuter la demande correspondante d'une autorité étatique étrangère.

L'application de ce principe peut être constatée dans la pratique. Ainsi, le procureur général adjoint de la République de Biélorussie, par sa décision du 20 novembre 2014, a satisfait à la demande du Bureau du procureur général de la Fédération de Russie d'extrader un citoyen ukrainien S. pour l'exécution du jugement du tribunal municipal de la Fédération de Russie en date du 17 mars 2008. S. a affirmé dans sa demande qu'il n'existait aucun fondement juridique à son extradition vers la Fédération de Russie. Entre autres choses, pour les actes commis en Fédération de Russie, il a déjà été condamné sur le territoire de l'Ukraine, a purgé sa peine et est arrivé en République de Biélorussie avec

---

<sup>41</sup> Affaire n° C-505/19, *WS v Bundesrepublik Deutschland*, available at : <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-505/19>.

sa famille pour y établir sa résidence permanente. Après avoir examiné la demande et les documents soumis, le juge de la Cour suprême de la République de Biélorussie a estimé que celle-ci ne pouvait pas être satisfaite. Le tribunal régional a jugé, à juste titre, déraisonnables les arguments de S. concernant sa condamnation en 2007 sur le territoire de l'Ukraine pour une infraction commise dans la Fédération de Russie et l'exécution de la peine prononcée, car ils sont réfutés par les documents présentés, dont la fiabilité ne soulève pas de doute. Selon ces documents, l'affaire pénale contre S. était pendante devant le tribunal municipal de la Fédération de Russie. Dans cette affaire, S. n'a pas été poursuivi sur le territoire d'un État étranger<sup>42</sup>.

Si l'on analyse le texte des dispositions légales nationales sur la prise en compte du temps passé en fonction de la peine imposée par le jugement d'un tribunal étranger, on constate que la reconnaissance n'est possible que par rapport à la peine déjà purgée. À notre avis, il est nécessaire de considérer le fonctionnement du principe *ne bis in idem* dans la dimension transnationale, qui se manifeste dans certains traités internationaux visant à lutter contre certains types de crimes. Comme base, on peut s'appuyer sur les exigences développées par la Cour de justice de l'Union européenne dans ses arrêts :

- la condition de « même personne » – il s'agit du même prévenu (affaire 467/04)<sup>43</sup> ;
- l'exigence « bis » – elle concerne une décision finale ; peuvent également être acceptés un règlement amiable avec le

ministère public (affaires jointes C-187/01 et C-385/01)<sup>44</sup>, un acquittement judiciaire pour défaut de preuve (affaire C-150/05)<sup>45</sup>, etc. ;

- l'exigence « idem » – elle concerne les mêmes actes : le caractère identique des actes matériels au sens d'« un ensemble de circonstances concrètes inextricablement liées entre elles dans le temps, dans l'espace et par leur objet » (affaire C-436/04)<sup>46</sup> ;

- l'exigence « d'exécution » – la sanction a été prononcée, elle a été exécutée, elle est en cours d'exécution ou ne peut plus être exécutée ;

- l'exigence de « nature pénale » – la frontière tenue qui existe entre les sanctions administratives (punitives) et les sanctions pénales<sup>47</sup>.

\*  
\* \* \*

Le paradigme juridique international implique un système d'idées du législateur, de l'exécutant et de la société sur le droit et les activités qui en découlent, ainsi que les valeurs correspondantes dans le contexte des principes et normes généralement reconnus du droit international. Nous pouvons désormais parler de l'existence d'un paradigme juridique international de la procédure pénale. Ce paradigme inclut l'influence du droit international des droits de l'homme. L'intégration des réglementations juridiques internationales dans la législation nationale en matière de procédure pénale est due à la nécessité de porter les règles pertinentes à l'attention des forces de l'ordre. Le non-

<sup>42</sup> Постановление Верховного Суда Республики Беларусь [06.01.2015] КонсультантПлюс. Беларусь.

<sup>43</sup> Affaire n° 467/04, *Gasparini and Others*, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-217/15>.

<sup>44</sup> Affaire n° C-187/01 et n° C-385/01, *Hüseyin Güzütok and Klaus Brügge*, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-187/01>.

<sup>45</sup> Affaire n° C-150/05, *Jean Leon Van Straaten v Staat der Nederlanden and Republiek Italië*, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-150/05>.

<sup>46</sup> Affaire n° C-436/04, *Van Esbroeck*, available at : <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-436/04>.

<sup>47</sup> The Principle of *Ne Bis in Idem* in Criminal Matters in the Case Law of the Court of Justice of the European Union, [http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/Eurojust-framework/caselawanalysis/The%20principle%20of%20Ne%20Bis%20in%20Idem%20in%20criminal%20matters%20in%20the%20case%20law%20of%20the%20Court%20of%20Justice%20of%20the%20EU%20\(Sept.%202017\)/2017-09\\_CJEU-CaseLaw-NeBisInIdem\\_EN.pdf](http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/Eurojust-framework/caselawanalysis/The%20principle%20of%20Ne%20Bis%20in%20Idem%20in%20criminal%20matters%20in%20the%20case%20law%20of%20the%20Court%20of%20Justice%20of%20the%20EU%20(Sept.%202017)/2017-09_CJEU-CaseLaw-NeBisInIdem_EN.pdf).



respect par l'État des normes pertinentes peut conduire à limiter l'octroi de l'entraide judiciaire internationale en matière pénale sur la base de la réciprocité de la part des autres membres de la communauté mondiale.

La nécessité de mettre en corrélation les normes constitutionnelles sur l'inviolabilité de la personne avec les traditions du droit national de procédure pénale, ainsi qu'avec les actes juridiques internationaux dans ce domaine, a été établie en Biélorussie. Une personne qui doit être extradée devrait être privée de sa liberté personnelle uniquement sur la base d'une décision de justice motivée. Une personne doit avoir la garantie d'être informée à la fois de ses droits et des raisons pour lesquelles elle est privée de son droit fondamental.

Considérant que le CPP a égalisé les droits des parties, toutes les conditions doivent être créées pour l'établissement d'une relation de confiance entre le client et l'avocat de la défense, y compris en autorisant l'implication d'un sujet proche de l'espace culturel et linguistique du client afin de consulter la personne à extradier.

Enfin, il est nécessaire de considérer le fonctionnement du principe *ne bis in idem* dans la dimension transnationale, comme en témoignent les différents traités internationaux visant à lutter contre certains types de crimes. Comme base, nous considérons que pourraient être prises les exigences développées par la Cour de justice de l'Union européenne dans ses décisions.

**Vadzim SAMARYN**

*Maître de conférences,  
Université d'État de Biélorussie*

**L'ACCÈS DES CITOYENS À LA JUSTICE  
CONSTITUTIONNELLE COMME MOYEN  
DE PROTÉGER LES VALEURS  
CONSTITUTIONNELLES. ANALYSE À PARTIR  
DES EXEMPLES DES PAYS DE LA CEI\***

La question de l'accès du citoyen à la justice constitutionnelle et de la protection des valeurs constitutionnelles a une très grande importance, surtout à l'époque contemporaine qui se caractérise par l'existence de véritables défis auxquels sont confrontés les États (corruption, terrorisme, immigrations, crise financière, crise sanitaire, etc.). La garantie effective des droits et libertés implique des actions coordonnées pour que chaque personne se sente protégée.

La tâche principale des organes de l'État et, notamment, des organes chargés du contrôle de constitutionnalité est de garantir la protection des droits et des libertés de l'homme, qui sont les valeurs constitutionnelles les plus essentielles.

**I – Les valeurs constitutionnelles :  
concept, hiérarchie**

Chaque État détermine indépendamment et formalise constitutionnellement un ensemble de valeurs constitutionnelles nationales, définissant ainsi son identité constitutionnelle. Sans aborder de manière détaillée les considérations théoriques concernant le concept de valeurs constitutionnelles, nous notons que celles-ci constituent des priorités stratégiques fondamentales, généralisées (objectifs, principes) pour le développement de la société et de l'État<sup>48</sup>. Ces repères de développement prioritaires sont parfois

\* La présente étude a été réalisée dans le cadre du programme Erasmus+ CRIMHUM *Modernisation of master programmes for future judges, prosecutors and investigators with respect to European standard on human rights in Belarus and Ukraine*, n° 598471-EPP-1-2018-1-AT-EPPKA2-CBHE-JP.

<sup>48</sup> T. Maslovskaya, « Les valeurs constitutionnelles et leur reflet dans la législation internationale et nationale », in G.A. Vasilevich (dir.), *Paradigme de valeur de la Loi fondamentale de la République du Bélarus*, Minsk, Éd. Centre de BSU, 2013, p. 37.

considérés comme des idéaux auxquels la société et l'État aspirent à un certain stade de leur développement historique.

Les valeurs constitutionnelles peuvent être définies comme « des principes fondamentaux extrêmement généralisés (objectifs, principes généraux) agissant comme une ligne directrice formant le droit »<sup>49</sup>, comme « un ensemble d'intérêts nationaux et de patriotisme constitutionnel »<sup>50</sup>. Nous sommes d'accord avec le Professeur V. E. Chirkin, qui affirme que la valeur est entendue comme « un certain bien qui est préféré parmi d'autres »<sup>51</sup> ; « chaque constitution consolide son propre système de valeurs sociales et vise à garantir que les opinions correspondantes de chaque membre de la société se forment sur cette base »<sup>52</sup>. La constitution est la « carte de visite » de tout État, elle « reflète les valeurs qui prévalent dans une société donnée dans des conditions historiques spécifiques et représente le fondement juridique de l'existence de ces valeurs »<sup>53</sup>. Ainsi, la constitution fixe le système des valeurs.

Les valeurs constitutionnelles nationales de la société et de l'État sont fondées sur des valeurs humaines universelles, c'est-à-dire reconnues par tous. Un certain nombre de constitutions contiennent une formule générale sur la reconnaissance des valeurs universelles, l'affirmant, en règle générale, dans le préambule (Azerbaïdjan, Arménie, Biélorussie). Par exemple, la Constitution de la République de Biélorussie du 15 mars 1994 a formellement reconnu les valeurs comme une catégorie constitutionnelle, fixant pour la première fois, dans le Préambule, l'attachement du peuple aux valeurs universelles, et à l'article 2, la disposition fondamentale affirmant que la

personne, ses droits et ses libertés et la garantie de leur réalisation constituent la valeur supérieure et le but de la société et de l'État.

Il convient de noter qu'il n'existe pas aujourd'hui de liste généralement acceptée de valeurs humaines universelles, inscrites dans des documents internationaux. Cependant, un certain nombre de valeurs (par exemple, les droits et libertés fondamentaux) sont présentes dans les documents internationaux universels et régionaux des droits de l'homme. On peut aussi constater une internationalisation partielle des valeurs (elle ne peut pas être universelle). Outre les libertés et les droits fondamentaux, les valeurs universelles incluent le plus souvent la liberté, l'égalité, l'humanisme et la démocratie. Certaines constitutions, en particulier celles adoptées ou modifiées ces dernières années, consacrent la paix, la sécurité, la justice, le progrès social, le bien-être social et économique comme les valeurs constitutionnelles les plus importantes. Par exemple, à la suite de la réforme constitutionnelle de 2022 en Biélorussie, ainsi que de la déclaration d'engagement envers les valeurs humaines universelles, les dispositions sur le droit de préserver l'identité et la souveraineté nationales, les traditions culturelles et spirituelles comme base du développement de la Biélorussie sont inscrites dans le Préambule. De nouvelles orientations de valeurs y figurent également : la paix, l'unité civile, le bien-être des citoyens, la prospérité de la République, l'établissement des fondements d'une société socialement juste.

<sup>49</sup> A. Tikovenko, « Les valeurs constitutionnelles : théorie et pratique de leur protection par la Cour constitutionnelle de la République du Bélarus », in G.A. Vasilevich (dir.), *op. cit.*, p. 16.

<sup>50</sup> Message du Conseil constitutionnel de la République du Kazakhstan « Sur l'état de la légalité constitutionnelle en République du Kazakhstan » : décision n° 09-2/5, 9 juin 2017, <http://ksrk.gov.kz/solutions/poslanie->

[konstitucionnogo-soveta-respubliki-kazahstan-ot-09-iuna-2017g-no-09-25-o.](http://ksrk.gov.kz/solutions/poslanie-konstitucionnogo-soveta-respubliki-kazahstan-ot-09-iuna-2017g-no-09-25-o)

<sup>51</sup> V. Chirkin (dir.), *La constitution au XXI<sup>e</sup> siècle. Recherche juridique comparée*, Moscou, 2011, p. 26.

<sup>52</sup> S. Avakyan, *La Constitution de la Russie : nature, évolution, modernité*, Moscou, 2<sup>de</sup> éd., 2000, p. 14-15.

<sup>53</sup> V. Chirkin (dir.), *op. cit.*, p. 28.

Dans un certain nombre de constitutions des pays de la CEI et d'Europe centrale et orientale, la priorité des valeurs est déterminée, certaines d'entre elles étant élevées au rang supérieur. Dans ce cas est utilisé le terme de « valeur supérieure » (Biélorussie, Russie). L'analyse des textes constitutionnels de ces pays permet de relever que les valeurs supérieures de la société et de l'État sont : la personne (Biélorussie, Russie), ses droits et libertés (Biélorussie, Russie, Kazakhstan, Moldavie), la vie (Kazakhstan), la dignité humaine, le libre développement de la personnalité humaine, la justice et le pluralisme politique (Moldavie), les droits individuels, la dignité et la sécurité (République tchèque). L'on constate donc qu'il existe une certaine hiérarchie des valeurs constitutionnelles au regard des valeurs supérieures reconnues, qui détermine formellement les priorités constitutionnelles.

## **II – La place des droits et des libertés dans le système des valeurs constitutionnelles**

Le contenu des droits et des libertés de la personne est déterminé par le développement culturel et historique de la société et de l'État, par les traditions constitutionnelles et les particularités nationales. Les droits civils, politiques, sociaux, économiques et culturels fixés dans les constitutions des pays de la CEI sont fondés sur les dispositions de la Déclaration universelle des droits de l'homme et correspondent aux standards internationaux<sup>54</sup>.

Dans la plupart des constitutions postsoviétiques, la personne, ses droits et ses libertés et la garantie de leur réalisation sont définis comme la valeur supérieure et le but de la société et de l'État, la juridiction constitutionnelle étant l'organe chargé de veiller au respect de ces prescriptions.

Il doit être noté que la protection des droits et des libertés constitutionnels dans les pays postsoviétiques, dans les conditions concrètes historiques du passage vers la démocratie, présente des particularités. La tâche la plus complexe pour les organes de contrôle constitutionnel est la recherche de la décision optimale, d'une part, en tenant compte des standards européens et, d'autre part, la prise en considération des réalités concrètes historiques. Cela concerne tous les groupes de droits, et plus particulièrement, des droits civils et politiques.

S'agissant des droits économiques et sociaux, la protection constitutionnelle tient compte de la spécificité inhérente aux États postsocialistes. À la différence de l'Europe occidentale, où l'économie de marché est installée de longue date, la question de la propriété représente une fracture dans les États postsocialistes. De ce point de vue, la tâche des organes de contrôle a été particulièrement importante.

En Biélorussie, comme en Russie, les droits sociaux essentiels sont proclamés comme tout aussi fondamentaux que les droits de tradition libérale (la protection de la famille, de la maternité et de l'enfance, le droit à la sécurité sociale, le droit au logement, le droit à la protection de la santé et à l'assistance médicale, le droit au travail, etc.). L'État se doit de les réaliser et leur protection juridictionnelle doit être assurée comme elle l'est pour les droits subjectifs. En ce sens, dans les Constitutions biélorusse et russe, l'approche est différente de celle retenue, par exemple, dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui sépare les droits subjectifs proprement dits, qui bénéficient d'une protection judiciaire, et les droits-principes, ou droits objectifs, qui s'adressent plutôt au législateur, dans le cadre des réformes sociales et économiques et dont

---

<sup>54</sup> V. en particulier : A. Tikovenko, « La législation à la lumière de l'axiologie », *Bulletin de la Cour constitutionnelle du Bélarus*, n° 2, 2011.

la réalisation dépend des capacités de l'État dans le contexte concret.

### **III – Les voies d'accès des citoyens à la justice constitutionnelle comme moyen de protéger les valeurs constitutionnelles dans les pays de la CEI**

Premièrement, la protection des droits des citoyens peut être assurée par leurs représentants quand ces derniers saisissent la juridiction constitutionnelle d'une question portant sur la constitutionnalité d'un acte normatif.

Les autorités disposant de ce droit de saisine dans les pays de la CEI, dans le cadre du contrôle abstrait de constitutionnalité, sont : le Président de la République (Azerbaïdjan, Arménie, Biélorussie, Russie, Ukraine) ; le Parlement (Azerbaïdjan ; Arménie) ; les chambres du Parlement (Biélorussie, Russie) ; les Présidents des chambres du Parlement (Kazakhstan) ; le Gouvernement (Azerbaïdjan, Biélorussie) ; le Premier ministre (Kazakhstan).

La saisine par un groupe de parlementaires a été prévue, par exemple, en Arménie, au Kazakhstan, en Russie. Le nombre minimum de parlementaires habilités à saisir la Cour constitutionnelle est déterminé par application d'un pourcentage défini par la Constitution – 1/5 de chaque chambre – en Arménie, au Kazakhstan, en Russie, 1/4 de chaque chambre – en Ouzbékistan. A *contrario*, en Moldavie, aucune exigence en termes de pourcentage n'est prévue. Chaque député peut saisir, à titre individuel ou en faisant partie d'un groupe, la Cour constitutionnelle. La saisine parlementaire peut intervenir avant la promulgation de la loi au Kazakhstan, après la promulgation de la loi en Arménie, en Fédération de la Russie, en Moldavie.

La saisine peut aussi être faite par les autorités politiques locales, par exemple, par les organes du pouvoir législatif et

exécutif des sujets de la Fédération de Russie.

Les organes judiciaires disposent, eux aussi, du droit de saisine. C'est le cas pour les cours ou tribunaux suprêmes (Azerbaïdjan, Biélorussie, Russie). D'autres autorités judiciaires se sont également vu octroyer ce droit, comme, le Parquet (Azerbaïdjan), le Procureur général (Ouzbékistan), le Défenseur des droits de l'homme (Arménie) pour les questions de la conformité des actes normatifs aux dispositions constitutionnelles relatives aux droits et libertés fondamentaux.

En Biélorussie, depuis la réforme constitutionnelle de 2022, ce droit de saisine a été également octroyé à l'Assemblée populaire biélorusse.

Dans certains pays, les autorités judiciaires ont le droit, voire l'obligation, de saisir la juridiction constitutionnelle dans le cadre d'un contrôle concret. Il peut notamment s'agir des tribunaux (Arménie, Kazakhstan, Russie, Tadjikistan), du Tribunal suprême (Biélorussie), du Procureur général (Arménie).

Deuxièmement, la protection des droits et libertés peut être assurée à travers leur invocabilité devant la juridiction constitutionnelle par les citoyens eux-mêmes. L'accès des citoyens à la justice constitutionnelle se manifeste par la possibilité pour les individus de saisir le juge constitutionnel dans le but, d'une part, d'assurer la protection des droits fondamentaux, et d'autre part, d'affirmer la prééminence de la Constitution dans l'ordre juridique interne. Dans les pays de la CEI, on utilise deux principales voies d'accès : indirecte (par voie d'exception) et directe (par voie d'action).

En ce qui concerne l'accès indirect, deux modalités peuvent être distinguées : par voie d'exception et par pétition envoyée à certains organes de l'État. Si la première modalité est largement utilisée dans la pratique des pays postsoviétiques, la seconde se développe dans la pratique de la Cour constitutionnelle de la

République de Biélorussie depuis la réforme du procès constitutionnel du 8 janvier 2014 (loi « Sur la procédure de la justice constitutionnelle », en application de l'article 116<sup>1</sup> de la Constitution.

Les particularités de cette procédure sont suivantes :

1. Disposent du droit de pétition les personnes physiques [citoyens, étrangers, apatrides] ou les personnes morales publiques et privées ;

2. La pétition doit comprendre l'argumentation qui conduit son auteur à s'estimer victimes d'une violation des droits et libertés qui leur sont garantis par la Constitution.

3. Le texte ne prévoit pas de délais de prise en compte de la pétition par les organes compétents, mais en pratique, on se réfère au délai de quinze jours, établi par la loi « Sur les pétitions des citoyens et des personnes morales » de 2011.

4. L'organe compétent peut accepter ou refuser de transmettre la pétition à la Cour constitutionnelle. Si la réponse est positive, l'organe compétent s'adresse à la Cour constitutionnelle dans un délai de dix jours.

En 2014, les pouvoirs compétents ont reçu 101 pétitions. Une seule a été transmise à la Cour constitutionnelle. Dans son arrêt du 12 juin 2014, n° L-928/2014, la Haute juridiction a profité de l'occasion pour souligner que les droits et libertés reconnus doivent être protégés par des tribunaux compétents, indépendants et impartiaux<sup>55</sup>. En l'espèce, la Chambre des représentants de l'Assemblée nationale de la République du Bélarus a demandé à la Cour d'apprécier la conformité à la Constitution des articles 27 et 303 du Code de procédure pénale.

Il est important de souligner qu'il s'agissait de la première saisine de la Cour depuis sept ans et, en conséquence, de la première déclaration d'inconstitutionnalité.

Cette décision présentait aussi un intérêt particulier du fait qu'elle était rendue en application des nouvelles dispositions législatives [loi « Sur la procédure judiciaire constitutionnelle » du 8 janvier 2014] visant la procédure des « pétitions constitutionnelles ».

Cette saisine avait pour origine la pétition adressée par une citoyenne à la Chambre des représentants, dans laquelle était allégué le fait que la procédure pénale prenne fin en cas de décès de la personne poursuivie, et sans que soit prononcée une réhabilitation à la demande des membres proches de la famille, était susceptible, par ses conséquences, d'affecter significativement l'honneur et la réputation du défunt, ainsi que les intérêts légitimes de ces membres. De ce fait étaient violées les dispositions des articles 26 et 60 de la Constitution consacrant le principe de présomption d'innocence et le droit de chacun à la protection judiciaire.

La Chambre des représentants a estimé que les doutes quant à la constitutionnalité des dispositions contestées des articles 29 et 303 du Code de procédure pénale de la République du Bélarus, invoqués dans la pétition, sont fondés, puisque la fin de la procédure pénale dirigée contre le défunt, si elle ne permet pas de prouver sa culpabilité, empêche également que disparaisse la suspicion relative aux accusations invoquées à son encontre. Ainsi, la personne contre laquelle une procédure pénale prend fin dans de telles conditions est objectivement privée de la possibilité de défendre sa dignité et son honneur du fait notamment que les membres les plus proches de la famille du défunt ne peuvent pas s'opposer à la décision d'arrêt des poursuites pénales. Sur ce fondement, la Chambre des représentants de l'Assemblée nationale a saisi la Cour constitutionnelle, lui

<sup>55</sup> Sur cette question, voir T. Maslovskaya, « Les premiers effets de la réforme du procès

constitutionnel en Biélorussie », *Lettre de l'Est*, n° 1, 2015, p. 11-12.



demandant la vérification de la conformité des dispositions législatives en cause aux articles 26 et 60 de la Constitution.

Sur le fondement du troisième alinéa de l'article 19 de la loi « Sur la procédure judiciaire constitutionnelle », la Chambre des représentants a élargi l'objet de la saisine de la Cour, en estimant que d'autres dispositions du Code de procédure pénale, autorisant l'arrêt des poursuites sans l'accord des membres les plus proches de la famille, devaient également faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité.

Dans son arrêt du 12 juin 2014, la Cour constitutionnelle a déclaré que les dispositions législatives contestées étaient inconstitutionnelles, dans la mesure où elles permettaient à l'organe chargé de l'engagement des poursuites pénales de refuser de les initier ou de décider de les arrêter en cas de décès du suspect, en l'absence de tout consentement de la part des membres de la famille les plus proches. Elle s'est fondée sur les dispositions des articles 25, 26, 28 et 60 de la Constitution, selon lesquelles l'État garantit la liberté, l'intégrité et la dignité de l'individu, nul ne pouvant être reconnu coupable d'un crime sauf à ce que sa culpabilité soit prouvée et établie, de la manière prescrite par la loi et par une décision de justice valide. Il résulte également de ces dispositions que chacun a le droit d'être protégé contre toute intervention illégale dans sa vie privée, y compris en ce qui concerne les atteintes à son honneur et à sa dignité, et de voir ses droits et libertés reconnus par un tribunal compétent, indépendant et impartial. L'arrêt a été doté d'un effet immédiat.

De notre point de vue, le rôle de filtre attribué aux autorités compétentes pour saisir la Cour se justifie par la nécessité d'éviter un encombrement de celle-ci.

La troisième modalité d'accès indirect des individus au juge constitutionnel est celle par la voie d'exception. La procédure suivie dans ce cas peut varier. En Arménie, au Kazakhstan, dans la Fédération de

Russie, au Tadjikistan, ce sont les tribunaux qui peuvent poser une question préjudicielle à l'occasion de n'importe quel procès. Les cours suprêmes ne jouent pas un rôle de filtre. Dans la Fédération de Russie, c'est le juge ordinaire qui prend la décision de transmettre une telle question à la Cour constitutionnelle. Au Kazakhstan, le renvoi préjudiciel doit être signé par le président de la juridiction.

Les saisines peuvent porter sur les lois [par exemple, dans la Fédération de Russie, avant la réforme constitutionnelle de 2020] ou sur tous les actes normatifs [par exemple, en Arménie, au Kazakhstan, dans la Fédération de Russie après la réforme constitutionnelle de 2020, au Tadjikistan]. Notons qu'au Kazakhstan et au Tadjikistan, cette procédure n'est applicable que si l'on invoque une violation des droits et libertés garantis par la Constitution.

En toute hypothèse, la saisine ne peut concerner que les actes normatifs en vigueur et applicables au litige. Le renvoi doit être écrit et motivé. Le juge judiciaire suspend la procédure pour l'affaire examinée jusqu'à la prononciation de la décision de la Cour constitutionnelle.

L'exemple de la Biélorussie est à ce titre intéressant, au regard des évolutions récentes. Avant la réforme constitutionnelle de 2022, l'article 112 alinéa 2 de la Constitution de 1994 [modifiée en 1996 et en 2004] prévoyait que, si au cours de l'examen d'un cas particulier, le tribunal conclut qu'une norme applicable au litige est contraire à la Constitution, il rend sa décision conformément à la Constitution et soulève, selon la procédure établie, la question de l'inconstitutionnalité de la norme en question par la suite. C'est donc une fois le jugement au fond rendu que le tribunal pouvait soulever la question d'inconstitutionnalité de l'acte normatif applicable, devant le Tribunal suprême de la République du Bélarus, qui pouvait la renvoyer à la Cour constitutionnelle.

Par la réforme constitutionnelle de 2022, cette procédure complexe a été simplifiée.

Les tribunaux ordinaires peuvent désormais soulever d'office une question préjudicielle avant la prononciation du jugement. Toutefois, la question n'est toujours pas transmise directement à la Cour constitutionnelle. Cela est fait par l'intermédiaire du Tribunal suprême.

En ce qui concerne l'accès direct des individus au juge constitutionnel, certains textes constitutionnels des pays de la CEI [Arménie, Azerbaïdjan, Russie] octroient la possibilité aux personnes physiques et morales de saisir directement la juridiction constitutionnelle, en adressant un recours individuel, lorsqu'elles considèrent qu'un acte législatif, un acte réglementaire ou une décision judiciaire violent les droits et libertés qui leur sont constitutionnellement garantis.

À la suite de la réforme constitutionnelle de 2022, en Biélorussie, a été introduite la plainte constitutionnelle. Les citoyens peuvent désormais saisir la Cour constitutionnelle d'une plainte pour violation de leurs droits et libertés constitutionnels par les lois appliquées dans un litige concret, si toutes les autres voies de recours ont été épuisées. La plainte est admissible si :

- 1) la loi concerne les droits et les libertés constitutionnels ;
- 2) la loi est appliquée au litige auquel ils sont parties ;
- 3) le recours individuel est déposé dans l'année suivant le procès.

Il est important de souligner que la loi biélorusse « Sur la procédure de la justice constitutionnelle » de 2014 avait déjà établi la possibilité pour les citoyens et différentes organisations de s'adresser directement à la Cour constitutionnelle pour les questions relatives aux lacunes de la réglementation constitutionnelle et législative. Par exemple, La Cour constitutionnelle a rendu, le 26 septembre 2018, la décision n° R-1144/2018 « Sur la réglementation législative visant à garantir le secret professionnel de l'avocat dans les procédures pénales ». Cette procédure

avait été engagée sur la base de la saisine de l'Association du barreau républicain du Bélarus signalant la présence de lacunes, de conflits et d'incertitudes juridiques dans certaines dispositions du Code de procédure pénale régissant le respect du secret professionnel de l'avocat.

Dans la saisine, il était indiqué que la réglementation législative en vigueur ne garantissait pas pleinement le secret entre l'avocat et son client dans les procédures pénales, puisque les normes en cause ne prévoyaient pas les détails de l'inspection, de la perquisition et de la saisie dans les cabinets des avocats, des inspections et de la saisie de documents provenant de procédures d'avocat, et ne contenaient pas non plus d'interdiction d'interroger l'avocat de la défense sur des questions relevant du secret professionnel.

Dans sa décision, la Cour constitutionnelle s'est référée à un certain nombre d'actes internationaux, et notamment à la Convention européenne des droits de l'homme, et a souligné que les dispositions de la Constitution et des actes juridiques internationaux établissent l'obligation pour les États d'assurer une réglementation législative prévoyant les conditions d'exercice de la profession d'avocat afin de garantir efficacement le droit constitutionnel à l'assistance juridique, avec tous les aspects que ce droit implique : la présence de l'avocat, la possibilité de communiquer librement avec le client afin de disposer des informations nécessaires à sa défense, la préservation de la confidentialité des informations reçues.

La Cour précise que si le droit des citoyens de bénéficier de la garantie de la confidentialité des informations qu'il fournit à un avocat n'est pas un droit absolu, doit être tout de même garanti l'équilibre entre la protection des intérêts de la société et la nécessité de protéger les droits et les libertés constitutionnels de l'individu. Elle conclut donc que le législateur doit améliorer le mécanisme juridique existant,

en précisant les procédures et les conditions de leurs mises en œuvre dans ces cas spécifiques, sans dénaturer l'essence du droit protégé à l'article 23 de la Constitution.

En effet, le Code de procédure pénale contenait des normes permettant au procureur de sanctionner le non-respect de l'obligation de fournir des informations et de saisir des documents contenant des secrets d'État ou d'autres secrets protégés par la loi (clause 14 de la partie 5 de l'article 34). Cependant, le texte législatif ne prévoyait pas les détails de la conduite de ces opérations dans les cabinets d'avocats. Ce vide législatif pouvait entraîner la violation des droits constitutionnels consacrés aux articles 28 et 62 de la Constitution.

Dans cet arrêt, la Cour constitutionnelle s'est référée à la pratique de la Cour européenne des droits de l'homme, qui considère qu'une ordonnance de perquisition doit, dans la mesure du possible, garantir que ses conséquences dans ce type de situations soient limitées et raisonnables. Ainsi, lors de l'examen de l'affaire *Kolesnichenko c. Russie*<sup>56</sup>, la Cour européenne a constaté des violations de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, du fait que la décision par laquelle le tribunal avait autorisé l'organe d'enquête de procéder à des perquisitions au domicile et au cabinet d'un avocat était rédigée « en termes généraux et larges ». Au cours de cette perquisition, les garanties contre l'ingérence dans le secret professionnel n'ont pas été respectées. Par conséquent, ces secrets ont été affectés dans une mesure disproportionnée par rapport au but poursuivi. La Cour de Strasbourg a conclu que, dans une société démocratique, procéder à une perquisition au domicile et au cabinet d'un avocat sans motif suffisant et en l'absence de garanties contre l'ingérence qu'elle

implique (qui n'était pas soupçonné d'avoir commis un crime, mais était le défenseur de l'accusé dans une affaire pénale) n'était pas nécessaire. Par conséquent, il y a eu en l'espèce violation de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

S'inspirant de cette jurisprudence, la Cour constitutionnelle biélorusse a souligné que la conduite d'une perquisition au domicile ou au cabinet d'un avocat implique la nécessité de préciser dans la décision de l'officier chargé des poursuites pénales l'objet (objet, document) recherché afin d'exclure la recherche, la saisie ou la copie déraisonnable d'objets et de documents non spécifiés, en particulier, contenus dans les matériaux de la procédure d'avocat (dossier) menée (formée) dans les dossiers des autres clients.

La Cour constitutionnelle a donc proposé au Conseil des ministres de la République du Bélarus de mener une étude approfondie sur la question de l'amélioration de la réglementation législative dans le domaine de la garantie et de la protection des secrets protégés par la loi dans les procédures pénales et, si nécessaire, en accord avec les organismes publics intéressés, préparer un projet de loi portant modification au Code de procédure pénale.

\*  
\* \* \*

L'analyse des procédures de saisines directes ou indirectes des juridictions constitutionnelles par les justiciables dans les pays postsoviétiques montre que la combinaison de voies d'accès est la solution la plus optimale pour protéger les droits et les libertés en tant que valeurs supérieures de la société et de l'État.

Quels que soient les modèles retenus, les mécanismes de protection des droits et des

<sup>56</sup> Cour EDH, *Kolesnichenko c. Russie*, 9 avril 2009,

req. n° 19856/04.

libertés se perfectionnent, tel qu'on peut le constater avec les modifications constitutionnelles adoptées dans la République du Bélarus, dans la Fédération de Russie, en Arménie, au Kazakhstan.

L'amélioration peut aussi être initiée par les juridictions constitutionnelles elles-mêmes, en favorisant l'intégration de normes internationales plus protectrices en droit interne. Les pratiques de la Cour constitutionnelle biélorusse, ci-dessus évoquées, en ce qui concerne notamment les références à la Convention européenne des droits de l'homme et à la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, constituent un exemple concret à ce titre.

**Tatiana MASLOVSKAYA**

*Professeur agrégé,  
Université d'État de Biélorussie*

---

## UN NOUVEL ESPOIR : LA RÉFORME CONSTITUTIONNELLE DE 2022 AU KAZAKHSTAN

Un facteur clé du développement réussi et progressif de la société, ainsi que du renforcement des bases juridiques de l'État, est l'adaptation en temps opportun de la direction substantielle et significative de la Constitution aux défis contemporains. En tant qu'acte normatif fondamental et de plus haute autorité juridique du pays, la Constitution définit les droits et libertés fondamentaux des citoyens, les principes d'organisation et de fonctionnement des pouvoirs étatiques, et joue un rôle crucial dans la formation d'un système juridique national efficace.

Le perfectionnement constitutionnel de la base législative et juridique est un processus nécessaire dans le monde moderne en raison de la nécessité d'assurer la stabilité et l'adaptabilité des institutions étatiques et juridiques dans le but d'améliorer la qualité de vie des citoyens. Toutes les réformes initiées dans un État sont fondées sur les principes et normes établis dans la Constitution, ce qui souligne sans aucun doute son rôle central dans les processus sociaux et politiques dans un pays donné.

En général, la décision de procéder à une réforme constitutionnelle dans un pays est une réponse à des événements particulièrement significatifs, à la fois passés et anticipés. Elle peut être le résultat d'une interaction complexe de divers facteurs, tant internes qu'externes, liés à la situation socio-économique et politique du pays, et peut également être une réponse aux défis de la situation internationale. Cela est le cas au Kazakhstan également.

## Épisode I – Le Kazakhstan décide de modifier sa Constitution : pourquoi ?

En janvier 2022, des événements tragiques se sont produits au Kazakhstan. Tout a commencé par des protestations pacifiques contre la hausse des prix du gaz dans la région ouest du pays, qui se sont ensuite étendues à plusieurs villes, prenant une ampleur particulière à Almaty, la ville la plus peuplée du Kazakhstan. Les manifestations ont dégénéré en violence de masse, accompagnées de pillages, de tentatives de prise de bâtiments gouvernementaux et publics, et de l'aéroport. Des groupes armés sont apparus dans les rues, et leurs actions ont entraîné des victimes. Il est apparu plus tard qu'il existait une menace de coup d'État.

Dans ces circonstances, comme l'a souligné un juge en exercice de la Cour constitutionnelle de la République du Kazakhstan, « Le Président a été contraint de demander de l'aide à l'OTSC<sup>57</sup>. [...] Quelques jours plus tard, les troupes de l'OTSC ont été retirées du Kazakhstan. L'analyse de la situation montre que les contradictions accumulées pendant 30 ans, notamment la disparité flagrante de richesse et l'appauvrissement des larges couches de la population face à l'enrichissement extrême de certains groupes oligarchiques, se sont entremêlées

dans les événements de janvier avec les tentatives de certaines forces d'utiliser le mécontentement d'une partie importante de la population pour accéder au pouvoir et réaliser un coup d'État »<sup>58</sup>.

Le Chef de l'État a pris la parole, le 16 mars 2022, pour adresser un « Message au peuple du Kazakhstan », proposant d'amender le texte constitutionnel en vue de développer la démocratisation, de renforcer les mécanismes de protection des droits et de passer d'une République super-présidentielle à une République présidentielle, avec un Parlement fort et un gouvernement responsable. Ainsi, les principaux contours de la future réforme constitutionnelle ont été définis.

## Épisode II – Le compas du changement : les étapes de la réforme constitutionnelle de 2022

Par décret présidentiel du 29 mars 2022, un groupe de travail a été créé pour élaborer des propositions de modifications et d'amendements à la Constitution de la République du Kazakhstan<sup>59</sup>. La première réunion des membres dudit groupe, avec la participation du Chef de l'État, a eu lieu le 22 avril 2022. À la suite du travail collectif effectué, le projet de loi<sup>60</sup>, comprenant les propositions élaborées, a été soumis au Conseil constitutionnel<sup>61</sup>.

<sup>57</sup> OTSC : Organisation du traité de sécurité collective.

<sup>58</sup> С.Ф. Ударцев, « Конституционная реформа 2022 года в Казахстане: корректировка модели государства, укрепление правозащитных механизмов после массовых беспорядков начала года », *Государственно-правовые исследования: научно-образовательный ежегодник*. Вып. 5. 2022 (2021–2022 уч. год) ; « Актуальный вектор государственно-правовых исследований: действительное право как отражение стратегий конфликта и сотрудничества в современном социуме (общетеоретический и социолого-правовой аспекты) », *Материалы Международной научной конференции 6–7 октября 2022 года*, Тамбов, Издательский дом « Державинский », 2022, с. 53, <https://doi.org/10.20310/2658-5383-2022-5-52-62>.

<sup>59</sup> Распоряжение Президента Республики Казахстан от 29 марта 2022 г. « О Рабочей группе по выработке предложений о внесении изменений и дополнений в Конституцию

Республики Казахстан », Официальный сайт Президента Республики Казахстан, [www.akorda.kz/ru/o-rabochey-gruppe-po-vyработке-predlozheniy-o-vnesenii-izmeneniy-i-dopolneniy-v-konstituciyu-respubliki-kazahstan-2921340](http://www.akorda.kz/ru/o-rabochey-gruppe-po-vyработке-predlozheniy-o-vnesenii-izmeneniy-i-dopolneniy-v-konstituciyu-respubliki-kazahstan-2921340) (дата обращения: 11.01.2024).

<sup>60</sup> Проект конституционного закона Республики Казахстан « О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан », апрель 2022 года, Информационная Система « ПАРАГРАФ », [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=38608601&pos=6;-108#pos=6;-108](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38608601&pos=6;-108#pos=6;-108) (дата обращения: 11.01.2024).

<sup>61</sup> « Путем демократических реформ и усиления правозащитных институтов », *Казахстанская правда*, 26 апреля 2022 г., <https://kazguu.kz/wp-content/uploads/2022/04/O-zakonoproekte-izm.-Konst.-26.04.2022.-S.-F.-Udartsev.pdf> (дата обращения: 11.01.2024).



Le 4 mai 2022, à l'issue de l'examen du projet de loi de la République du Kazakhstan « Sur l'introduction de modifications et d'amendements à la Constitution de la République du Kazakhstan » pour vérifier sa conformité aux exigences établies par le § 2 de l'article 91 de la Constitution, le Conseil constitutionnel a émis un avis positif<sup>62</sup>. Le lendemain, le 5 mai 2022, le Président de la République du Kazakhstan, Kassym-Jomart Tokayev, a fixé par décret<sup>63</sup> la date de la tenue d'un référendum républicain sur le projet de loi constitutionnelle. Selon les résultats du référendum national qui a eu lieu le 5 juin 2022, la grande majorité des citoyens kazakhs y ayant participé (77,18 %<sup>64</sup>) ont voté « pour » l'introduction de modifications et d'amendements à la Constitution de la République du Kazakhstan<sup>65</sup>.

### **Épisode III – Retour de première main : entretien<sup>66</sup> avec un membre du groupe de travail sur la réforme constitutionnelle en vue d'évaluer l'importance des changements pour le pays**

*Prof. Indira U. Aubakirova*, juriste honoraire du Kazakhstan, membre du groupe de travail sur la révision de la Constitution de la République du

Kazakhstan, Directrice de l'Institut d'études constitutionnelles de l'Université « Maqsut Narikbayev ».

*Madi Myltykbaev* : Bonjour, Professeure ! Merci d'avoir trouvé du temps pour notre interview. Votre nom est bien connu dans le milieu juridique de l'espace post-soviétique et aucune discussion actuelle sur les réformes juridiques ne se déroule sans votre participation. En 2022, vous étiez membre du groupe de travail sur la révision de la Constitution de la République du Kazakhstan. Nous sommes intéressés à connaître l'opinion d'une universitaire qui était directement impliquée dans ce processus. Commençons par le début : pourquoi a-t-il été décidé de réviser la Constitution de la République du Kazakhstan ?

*Prof. Indira U. Aubakirova* : Bonjour, Madi ! La décision de réviser le texte constitutionnel a été une démarche bien réfléchie et mûrement considérée, plutôt qu'une action spontanée. Elle résultait d'une analyse minutieuse et de la compréhension que la société était prête pour des changements qui correspondraient au développement du monde moderne. Notre doctrine constitutionnelle et notre législation doivent évoluer en harmonie avec les meilleures pratiques mondiales. L'objectif principal

<sup>62</sup> Заключение Конституционного Совета Республики Казахстан от 4 мая 2022 г. № 1 « О проверке проекта Закона Республики Казахстан « О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан » на соответствие требованиям, установленным пунктом 2 статьи 91 Конституции Республики Казахстан », Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан, <https://adilet.zan.kz/rus/docs/S220000002Z> (дата обращения: 11.01.2024).

<sup>63</sup> Указ Президента Республики Казахстан от 5 мая 2022 г. « О проведении 5 июня 2022 года республиканского референдума », Официальный сайт Президента Республики Казахстан, [www.akorda.kz/ru/o-provedenii-5-iyunya-2022-goda-respublikanskogo-referenduma-545131](http://www.akorda.kz/ru/o-provedenii-5-iyunya-2022-goda-respublikanskogo-referenduma-545131) (дата обращения: 11.01.2024).

<sup>64</sup> Информация об итогах республиканского референдума от 5 июня 2022 г., Официальный сайт Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан,

[www.election.gov.kz/rus/news/releases/index.php?ID=7154](http://www.election.gov.kz/rus/news/releases/index.php?ID=7154) (дата обращения: 11.01.2024).

<sup>65</sup> Закон Республики Казахстан от 8 июня 2022 года (принят на республиканском референдуме 5 июня 2022 года (официальное сообщение об итогах республиканского референдума опубликовано в газете *Егемен Қазақстан* от 08.06.2022 г., № 107 (30336), *Казахстанская правда* от 08.06.2022 г., № 107 (29734), Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан, <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z220000001K> (дата обращения: 11.01.2024).

<sup>66</sup> День Независимости. Индира Аубакирова, Официальная страница на YouTube телеканала «24 KZ», [www.youtube.com/watch?v=IQ9JQ3WFj1Y](http://www.youtube.com/watch?v=IQ9JQ3WFj1Y) (дата обращения: 11.01.2024) ; « Как необходимо искоренять в обществе правовой нигилизм », Официальная страница на YouTube телеканала «24 KZ», [www.youtube.com/watch?v=11KaKpXpS9Q](http://www.youtube.com/watch?v=11KaKpXpS9Q) (дата обращения: 11.01.2024).

que nous poursuivions en apportant ces modifications était de rendre la Constitution plus sensible et réactive aux besoins et aux droits des citoyens, tout en renforçant leur protection. En visant à créer un espace juridique plus harmonieux et équitable, nous avons mis un accent particulier sur l'établissement d'un nouveau modèle de relations entre le pouvoir et la société, la démocratisation des institutions politiques et le renforcement de la protection juridique de l'individu. Toutes ces innovations devaient promouvoir l'idée du constitutionnalisme kazakh dans la pratique. Dans ce contexte, une décision forte a été prise d'abolir la peine de mort, par exemple, reconnaissant que personne n'a le droit de priver une autre personne de sa vie. La réforme constitutionnelle a reflété l'aspiration de notre société à un État juste.

*Madi Myltykbaev :* compte tenu de l'importance des modifications apportées, il serait intéressant de connaître le mécanisme de formation du groupe de travail. Selon quels principes ses membres ont-ils été choisis ? Quelle a été la dynamique de collaboration au sein de l'équipe et comment les divergences d'opinions ont-elles été résolues ?

*Prof. Indira U. Aubakirova :* Les membres du groupe de travail ont été sélectionnés sur la base de leurs mérites professionnels et de leur expérience. Dans mon cas, le facteur déterminant a été les résultats de mon activité scientifique dans le domaine de la théorie du droit constitutionnel. Le groupe comprenait des représentants experts dans différents domaines, chacun ayant le potentiel nécessaire pour contribuer au processus de création normative constitutionnelle. Il est important de souligner que la discussion sur la liste et le contenu des amendements a été constructive, se transformant parfois en débats scientifiques. Malgré les divergences d'opinions, tous les membres du groupe étaient déterminés à ce que les changements constitutionnels profitent à notre peuple. Le travail s'est déroulé dans

une atmosphère de collaboration et de compréhension de l'importance de chaque amendement apporté pour le développement futur du pays. En réponse à la question sur la manière de résoudre les désaccords, je dirais que le principal critère du choix en faveur d'une opinion ou d'une autre a été la prise en compte des attentes et des demandes de la société. À première vue, ce critère peut sembler trop vague et subjectif. Cependant, lors des réunions, l'expression par un membre du groupe de travail d'une position telle que « cela pourrait ne pas être approuvé par la société », « la norme proposée pourrait provoquer un rejet dans la société », bien sûr, avec les arguments correspondants, devenait déterminante pour la prise de la décision finale dans les situations controversées.

*Madi Myltykbaev :* aujourd'hui, il est possible de constater que la réforme constitutionnelle de 2022 a déjà été mise en pratique. J'aimerais en savoir plus sur ses points clés. Quelles modifications étaient prévues au stade de l'initiation de la réforme constitutionnelle et lesquelles ont été développées dans le travail de mise à jour de la Constitution ? Dans quels domaines les ajustements les plus significatifs ont-ils été apportés ? Et quelles sont, selon vous, les modifications qui ont eu le plus grand impact sur les réalités kazakhes ?

*Prof. Indira U. Aubakirova :* Merci pour l'opportunité de discuter en détail des nouveautés de la Constitution de la République du Kazakhstan.

Si l'on tente de résumer brièvement l'essence de la mise à jour de la Constitution, il s'est agi de modifier le modèle des relations au sein des institutions du pouvoir et entre le pouvoir et la société. Tout d'abord, il convient de noter que la réforme visait à restructurer les interactions des branches du pouvoir « horizontalement » et « verticalement » en faveur de la démocratisation. Le second bloc de changements concernait le

renforcement de la protection juridique des individus. Le troisième grand bloc d'amendements visait à renforcer les principes fondamentaux du fonctionnement de la République du Kazakhstan, en établissant un mandat présidentiel unique de sept ans et en éliminant un certain nombre de normes qui consacraient des privilèges pour l'ancien Président et sa famille.

Un axe important de la réforme a été la réduction des pouvoirs du Président de la République du Kazakhstan, le renforcement des pouvoirs du Parlement et l'assurance de la responsabilité du Gouvernement. Ces changements ont été effectués conformément à l'idée de « transition d'une République super-présidentielle à une République présidentielle », proclamée par le Président de la République du Kazakhstan dans son « Message au peuple du Kazakhstan » du 16 mars 2022. Plusieurs changements politiques concernaient la limitation des droits du Président à l'initiative du Président lui-même. Ainsi, une interdiction a été établie pour les proches parents du Président d'occuper des postes de direction dans le service public et les sociétés d'État.

Cette nouvelle mesure vise à éliminer le népotisme et le tribalisme, à prévenir les conflits d'intérêts et à favoriser la transparence des décisions politiques. Il convient de souligner que la démocratisation a considérablement touché la législation électorale. Les élections à la Chambre basse du Parlement (*Majilis*) et aux organes représentatifs locaux (*maslikhats*) se déroulent désormais selon un système électoral mixte. Des normes ont été établies pour renforcer la concurrence politique, l'électivité et la responsabilité des dirigeants des organes exécutifs locaux envers la société.

Un des aspects clés de la réforme a été la création d'une Cour constitutionnelle en remplacement du Conseil constitutionnel. Cette mesure a considérablement renforcé

le contrôle constitutionnel et élargi les possibilités de protection des droits et libertés fondamentaux des citoyens. Dotée de pouvoirs plus étendus, y compris le droit d'examiner les requêtes des citoyens, la Cour constitutionnelle est devenue un élément essentiel du système de protection des droits constitutionnels des citoyens kazakhs. Un moratoire sur la peine de mort a été établi.

Une innovation importante a été l'établissement, en tant que principe fondamental du Kazakhstan, d'un mandat présidentiel unique de sept ans et l'élimination des normes favorisant un modèle de pouvoir personnalisé. Ces amendements, parmi d'autres, font partie des efforts de modernisation de l'ordre constitutionnel du Kazakhstan, visant à assurer le développement durable de la société et de l'État.

*Madi Myltykbaev* : la réforme de la Constitution est un processus complexe et multi-étapes, nécessitant une analyse minutieuse, une pondération des différentes positions et la prise de décisions importantes. Je suppose qu'il y a eu certaines difficultés et obstacles dans ce processus. Pourriez-vous nous parler des aspects qui ont été les plus complexes et controversés pour le groupe de travail ?

*Prof. Indira U. Aubakirova* : L'élaboration d'amendements à un document aussi important que la Constitution implique la nécessité de résoudre des tâches complexes liées tant aux orientations idéologiques de la réforme des relations sociales, à la technique juridique, qu'aux aspects pratiques de l'activité du groupe de travail. Notre travail était axé sur :

- La coordination des différents points de vue. Au sein du groupe de travail, il y avait des représentants de divers domaines d'activité, et parfois les membres avaient des points de vue différents sur le contenu et la structure des amendements à l'acte principal du pays. Les universitaires, qui ont principalement orienté les discussions, ont facilité la recherche de compromis, étant

donné qu'ils sont habitués à trouver, dans un environnement de débats et de recherche, des solutions optimales.

- La garantie d'un équilibre entre tradition et modernité. Il était nécessaire de tenir compte de l'héritage historique et des caractéristiques culturelles du Kazakhstan, sinon la Constitution risquait de devenir un document inefficace et de ne pas remplir son rôle de moteur des processus de modernisation dans le pays.

- La prise en compte des normes internationales dans le développement des institutions constitutionnelles et des meilleures pratiques étrangères dans le domaine des réformes constitutionnelles. Il était important de connaître les approches des organisations internationales et les tendances modernes du développement du constitutionnalisme, de prendre en compte les recommandations pertinentes d'experts étrangers, tout en tenant compte des réalités kazakhes.

- Du point de vue de la technique juridique, il était nécessaire de s'assurer de l'absence de collisions, de la lisibilité des formulations des normes introduites. Il était important également de veiller à ce que toutes les formulations fussent correctes et ne conduisent pas à des interprétations ambiguës à l'avenir.

Tous ces aspects nécessitaient un travail approfondi et je pense que le groupe de travail a réussi à relever ces défis.

*Madi Myltykbaev* : Dans la pratique mondiale, il existe des exemples où les réformes constitutionnelles n'ont pas apporté les résultats escomptés. À votre avis, comment peut-on minimiser les risques que la réforme constitutionnelle ne remplisse pas ses objectifs ?

*Prof. Indira U. Aubakirova* : Vous avez tout à fait raison concernant les risques, c'est pourquoi nous avons activement étudié la législation constitutionnelle étrangère, analysé des exemples de réformes réussies et moins réussies. L'essentiel est d'équilibrer les intérêts des différentes catégories de la population, de

prendre en compte les particularités de l'identité constitutionnelle et de surveiller en permanence et de corriger le processus de réforme à chaque étape. Après les amendements apportés à la Constitution, un travail détaillé a été effectué pour réviser la législation nationale et y apporter les modifications nécessaires. De plus, un travail important a été et continue d'être réalisé pour informer la population sur les nouveaux droits et les possibilités de les défendre. Une Cour constitutionnelle a été créée. Conformément à la nouvelle législation électorale, des élections ont eu lieu au *Majilis* et dans les *maslihats*. Les dispositions sur l'élection concurrentielle des sénateurs et des chefs des organes exécutifs locaux ont été mises en œuvre.

Je tiens à souligner que notre Université « Maqsut Narikbayev » joue un rôle majeur dans la clarification de la nature de la réforme constitutionnelle et est un leader dans la formation de professionnels de droit au Kazakhstan. Un grand nombre de nos professeurs sont membres de conseils publics, scientifiques et d'experts auprès des organes gouvernementaux centraux, contribuant à l'élaboration de la législation et à la résolution de problèmes pratiques. En particulier, je suis membre de conseils d'experts auprès de la Commission électorale centrale et de l'Ombudsman des droits de l'homme du Kazakhstan.

*Madi Myltykbaev* : Je vous remercie pour cette conversation instructive. Vos réflexions et votre analyse permettent de mieux comprendre la nature des modifications proposées et leur impact potentiel sur le développement futur du pays. Je suis sincèrement convaincu que la réforme constitutionnelle menée sera dans l'intérêt du Kazakhstan et de ses citoyens, contribuant au développement social. Je suis sûr que ces changements ne feront que du bien au pays.

*Prof. Indira U. Aubakirova* : Je vous remercie, Madi. Je regarde positivement l'avenir de notre État et m'efforce de

contribuer de manière significative à son développement.

### **Épilogue – À l'horizon du futur**

La politique de réformes globales initiée par le Président de la République du Kazakhstan, Kassym-Jomart Tokayev, a donné une impulsion puissante au renouveau de tous les aspects de la vie au Kazakhstan, a mis les bases de l'évolution de la culture politique civique et a fait un pas important vers le fonctionnement d'un véritable multipartisme. Le corps législatif élu en 2023 au *Majilis* reflète un large éventail d'opinions idéologiques. Dans une interview récente, le Président de la République du Kazakhstan a souligné que les principales réformes politiques dans le pays sont achevées. Il a mentionné plusieurs de ses résultats, dont le début des travaux de la Cour constitutionnelle et la tenue d'élections selon les nouvelles règles pour les organes représentatifs et exécutifs du pouvoir. Il a été noté qu'en 2023, environ 700 *akims* ruraux (chefs des organes exécutifs locaux) ont été élus.

En plus des réformes politiques, des transformations visant à assurer la compétition, à diversifier et à démonopoliser l'économie, à moderniser les infrastructures, à soutenir les entreprises et à attirer des investissements sont en cours. Une modernisation du secteur social a été mise en œuvre également. Le Code social a été élaboré et adopté, visant à soutenir diverses catégories de citoyens, à améliorer les conditions de travail et à renforcer les mesures sociales pour les familles à faible revenu. En plus du Code, une loi spéciale a été adoptée, réglementant le paiement de subventions aux enfants à partir du Fonds national. Le Président a souligné que la société

évoluerait invariablement vers les objectifs fixés<sup>67</sup>.

Dans l'ensemble, il convient de constater que le potentiel constructif de la Constitution révisée permet de donner une réalité à l'idée de moderniser la société et d'améliorer le bien-être des citoyens du Kazakhstan.

#### **Indira U. AUBAKIROVA**

*Professeure Associée à l'Université  
« Maqsut Narikbayev »  
Directrice de l'Institut d'études  
constitutionnelles,  
Juriste Honoraire du Kazakhstan,  
Membre du Groupe de travail  
sur la révision de la Constitution  
de la République du Kazakhstan*

#### **Madi MYLTYKBAEV**

*Analyste principal du Centre de recherche  
anticorruption de l'Université  
« Maqsut Narikbayev »,  
Expert du Bureau de projet  
de la Ligue de l'intégrité académique*

---

<sup>67</sup> President of the Republic of Kazakhstan Kassym-Jomart Tokayev: As a progressive nation, we must look only forward! // Kazakhstan News, <https://kazpravda.kz/n/prezident-respubliki->

[kazakhstan-kasym-zhomart-tokayev-kak-progressivnaya-natsiya-my-dolzny-smotret-tolkovpered/](https://kazpravda.kz/n/prezident-respubliki-) (Date of Access: 11.01.2024).

**LES DÉCISIONS DE LA COUR  
EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME  
CONTRE LA GÉORGIE AU REGARD DU  
RESPECT DE L'ARTICLE 3 DE LA CONVENTION  
EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME**

La présente analyse a pour objectif de montrer à quel point la Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH) « aide » l'État géorgien à remédier aux lacunes législatives ou d'ordre réglementaire et institutionnel par rapport à l'application de l'article 3 de la Convention européenne de droits de l'homme (CEDH) en droit géorgien.

Selon les données statistiques relatives à la Géorgie, la plus grande partie des affaires examinées par la Cour de Strasbourg concerne les conditions de détention dans les lieux de privation de liberté<sup>68</sup> (parmi les 45 décisions rendues<sup>69</sup>, 10 concernent des actes de traitements inhumains et dégradants, 5 sont relatives à l'enquête inefficace au regard de l'article 3 de la CEDH).

Nous allons donc examiner ci-après les décisions les plus importantes prises contre la Géorgie, dans lesquelles des violations de fond des droits garantis par la CEDH ont été établies. Il s'agit de l'interdiction de la torture et du traitement inhumain et dégradant, article 3 (I), et de violations des aspects procéduraux des droits garantis par la Convention européenne dans les cas où ces violations ont été commises au regard de l'interdiction de la torture et du traitement inhumain et dégradant, article 3 (II).

**I – Sur l'aspect substantiel de l'article 3 :  
interdiction de la torture, du traitement  
inhumain et dégradant**

Dans l'affaire *Danélia c. Géorgie*<sup>70</sup>, la Cour européenne a expliqué que le droit protégé par l'article 3 représente l'une des valeurs fondamentales d'une société démocratique. Il impose aux États membres d'assurer pour tous les détenus des conditions de détention respectant la dignité humaine. La peine appliquée à leur égard ne doit pas présenter une intensité dépassant le niveau de souffrance intérieure qui caractérise la détention. L'état de santé du détenu et son bien-être doivent être assurés de manière adéquate.

Le fait de traitement inhumain et dégradant probable doit être allégué devant la Cour avec les preuves correspondantes. Afin d'établir les faits indiqués, la Cour se sert d'un critère d'évaluation : « le dépassement de tout doute raisonnable ». « Le doute raisonnable » est un doute dont les raisons peuvent s'appuyer sur des faits indiqués. Mais la preuve du traitement inhumain et dégradant, qui dépasse un tel doute, doit présenter une unité de données factuelles ou de suppositions prouvées, précises et argumentées.

En général, en ce qui concerne les violations établies sous l'aspect substantiel de l'article 3, les décisions contre la Géorgie, prises par la Cour européenne, peuvent être regroupées en quatre catégories : le traitement inapproprié dans les lieux de détention (A) ; le service médical non adéquat (B) ; les conditions de détention dans des établissements pénitentiaires (C) ; le traitement inapproprié dans les salles d'audience (D).

<sup>68</sup> Les données statistiques selon les pays et les articles violés (Violation by Articles and by State). Les données sur l'état 2013. Il y a également la violation des autres articles de la Convention, mais les articles susmentionnés prévalent.

<sup>69</sup> Au 1<sup>er</sup> janvier 2014, la Cour européenne a rendu 54 arrêts contre la Géorgie. La violation de la

Convention a été établie dans 45 affaires et la Géorgie a été chargée d'exécuter les décisions de la Cour européenne. Dans 9 affaires seulement, la violation de la Convention européenne n'a pas été établie.

<sup>70</sup> Cour EDH, *Danélia c. Géorgie*, 17 octobre 2006.



*A – Le traitement inapproprié dans les lieux de détention*

Le fait de traitement inapproprié a été établi par la Cour européenne dans deux affaires : *Mikiashvili c. Géorgie*<sup>71</sup> et *Dvalishvili c. Géorgie*<sup>72</sup>. Dans la dernière affaire, les parties ont présenté des explications différentes. D'une part, le requérant a déposé le bilan basé sur les preuves médicales<sup>73</sup> suivant lesquelles il avait été battu dans le service de police de Tskaltoubo. D'autre part, selon la version des organes de police en question, consolidée par les dépositions de la police et de la victime, les lésions avaient été provoquées par la chute du requérant sur les plaques de béton au moment de sa fuite du lieu de l'accident ou lors de l'arrestation.

Selon l'explication de la Cour européenne, « en tenant compte de la nature des lésions physiques, la Cour les considère suffisantes pour qu'elles relèvent de l'article 3 de la Convention. Par conséquent, la charge de la preuve s'impose au gouvernement pour qu'il présente une explication satisfaisante et crédible relative aux origines des lésions »<sup>74</sup>.

La Cour n'a pas partagé<sup>75</sup> l'argument du gouvernement, suivant lequel l'accusation n'était pas crédible puisque le requérant n'avait pas déclaré le traitement anormal à son égard les premiers jours de la détention devant le procureur, le juge et d'autres personnes. Or, il est possible que le détenu n'ait pas osé présenter son accusation, puisqu'il se trouvait sous le contrôle des personnes qu'il accusait de traitement inhumain et dégradant à son égard. « En outre, souligne la Cour, à l'étape initiale de la détention, le requérant n'était pas défendu par un avocat. Le requérant n'a déclaré le traitement

inhumain et dégradant à son égard qu'après sa libération sous caution (voir §8) et a soulevé cette question devant le procureur dès sa sortie de l'hôpital (voir §17) »<sup>76</sup>.

« En tenant compte de ce qui a été évoqué ci-dessus et des données alarmantes relatives au traitement inhumain et dégradant à la police géorgienne (voir §§29, 30) », la Cour a conclu que la violation de l'article 3 de la Convention a eu lieu, le requérant ayant subi un traitement inhumain et dégradant de la part de la police<sup>77</sup>.

La Cour de Strasbourg a estimé qu'il n'était pas discutable que les lésions du requérant, « dont l'existence a été confirmée par des conclusions médicales, sont apparues à la suite de son arrestation et de sa dispute avec des policiers. En tenant compte de la nature des lésions physiques, la Cour les considère suffisamment graves pour qu'elles se retrouvent dans le contexte de l'article 3 de la Convention »<sup>78</sup>. La Cour impose alors au gouvernement la charge de présenter des arguments convaincants afin de prouver que l'abus de recours à la force n'avait pas eu lieu lors de l'arrestation du requérant et de sa mise en détention provisoire.

Ainsi, la Cour n'a pas partagé la déclaration du gouvernement suivant laquelle le recours à la force avait eu lieu pour éviter la fuite. Au regard des lésions du requérant, de ses déclarations détaillées et permanentes, ainsi que de l'absence de la part du gouvernement d'explications convaincantes et détaillées concernant les causes des lésions, la Cour a considéré que celles-ci étaient la conséquence du recours à la force excessive et non proportionnée de la part de la police<sup>79</sup>. Par conséquent, la Cour a conclu à la violation

<sup>71</sup> Cour EDH, *Mikiashvili c. Géorgie*, 9 janvier 2013, req. n° 18996/06.

<sup>72</sup> Cour EDH, *Dvalishvili c. Géorgie*, 18 mars 2013, req. n° 19634/07.

<sup>73</sup> *Id.*, §§ 8 et 12.

<sup>74</sup> *Id.*, § 42.

<sup>75</sup> *Id.*, § 44.

<sup>76</sup> *Ibid.*

<sup>77</sup> Cour EDH, *Jashi c. Géorgie*, 8 avril 2013, req. n° 10799/06.

<sup>78</sup> *Id.*, § 73.

<sup>79</sup> *Id.*, § 76.

de l'article 3 de la Convention pour cause d'abus de la force de la part de la police à l'égard du requérant au moment de son arrestation.

### *B – Les soins médicaux inappropriés dans des établissements pénitentiaires*

La Cour a formulé les principes généraux concernant le traitement médical dans les établissements pénitentiaires dans le cadre de l'affaire *Jashi c. Géorgie*<sup>80</sup>. Selon l'explication de la Haute juridiction, « les autorités de l'État doivent s'assurer que le diagnostic et le traitement soient opportuns et précis et que la surveillance effectuée par le personnel médical soit régulière, systématique et comprenne le système thérapeutique complet ». Le simple fait de l'aggravation de l'état de santé du requérant crée, dès le début, certains doutes sur le caractère adéquat du traitement dans l'établissement pénitentiaire.

Il faut alors « établir si les autorités responsables ont assuré à temps et correctement toute aide médicale pour empêcher la progression de la maladie »<sup>81</sup> ; « La non-production des registres complets sur l'état de santé du requérant détenu par l'administration de la prison ou l'impossibilité de présenter des registres similaires par le gouvernement défendeur conduit la Cour à établir l'aspect substantiel de l'accusation sur la non-assistance médicale adéquate au requérant »<sup>82</sup>.

On retrouve le même type de

condamnation dans les affaires *Goginashvili*<sup>83</sup>, *Jeladze*<sup>84</sup>, *Mindazé*<sup>85</sup> et *Pogossian*<sup>86</sup>. En effet, les requérants *Goginashvili*, *Irakli Mindadze*<sup>87</sup>, *Genadi Jeladze*<sup>88</sup> et *Pogossian*, invoquant l'article 3, affirmaient qu'ils n'avaient pas bénéficié de l'assistance médicale adéquate en prison pour se faire soigner de l'hépatite C virale, ainsi que de plusieurs autres problèmes de santé. Les autorités n'avaient donc pas prodigué de soins adéquats. Dans les trois affaires, la Cour de Strasbourg a conclu à la violation substantielle de l'article 3 pour une aide médicale inappropriée.

En ce qui concerne l'affaire *Goginashvili c. Géorgie*, la Cour européenne a jugé nécessaire l'interprétation de l'article 3 de la Convention de telle manière qu'il crée une obligation générale de mise en liberté d'un détenu pour des raisons de santé<sup>89</sup>. Les juges européens ont notamment précisé qu'« il faut prévoir au moins trois éléments spécifiques par rapport à la santé du requérant lors de sa détention : a. l'état de santé du détenu ; b. l'adéquation des soins médicaux pouvant être prodigués ; c. l'adaptation de la mesure de détention au regard de l'état de santé du détenu »<sup>90</sup>.

Dans l'affaire *Ildani c. Géorgie*<sup>91</sup>, la Cour européenne a délibéré sur l'absence de soins médicaux adéquats pour le requérant faute de traitement médical en prison. Elle a condamné la Géorgie, car le gouvernement n'a pas été en mesure de présenter le compte rendu sur l'état de santé du requérant et se libérer ainsi de la

<sup>80</sup> *Ibid.*

<sup>81</sup> Cour EDH, *Jashi c. Géorgie*, 8 avril 2013, req. n° 10799/06, § 61 ; *Goginashvili c. Géorgie*, *op. cit.*, §§ 69-71.

<sup>82</sup> Cour EDH, *Jashi c. Géorgie*, § 61.

<sup>83</sup> Cour EDH, *Goginashvili c. Géorgie*, §§ 69-70.

<sup>84</sup> Cour EDH, *Jeladze c. Géorgie*, req. n° 1871/08, §§ 41, 42.

<sup>85</sup> Cour EDH, *Irakli Mindazé c. Géorgie*, §§ 39, 40.

<sup>86</sup> Cour EDH, *Pogossian c. Géorgie*, 24 mai 2009, req. n° 9870/07.

<sup>87</sup> Cour EDH, *Irakli Mindadze c. Géorgie*, req. n° 17012/09.

<sup>88</sup> Cour EDH, *Jeladze c. Géorgie*, *op. cit.*

<sup>89</sup> Dans l'affaire *Goginashvili c. Géorgie*, la Cour a précisé, notamment au § 69, que : « pourtant, cette norme charge l'État d'assurer le placement des personnes détenues dans des conditions en conformité avec le respect de la dignité humaine. La forme et la méthode de la mise en exécution de la justice ne doivent pas provoquer plus de stress et de souffrance, ce qui est inévitable au regard de la nature de l'emprisonnement et en tenant compte des besoins pratiques de l'emprisonnement. Leur santé et bien-être doivent être maintenus moyennant l'assistance médicale nécessaire ».

<sup>90</sup> Cour EDH, *Goginashvili c. Géorgie*, *op. cit.*, § 70.

<sup>91</sup> Cour EDH, *Ildani c. Géorgie*, 23 juillet 2013, req. n° 65391/09.

charge de la preuve<sup>92</sup>.

Un constat similaire a été fait dans l'arrêt *Jashi c. Géorgie*, la Cour a tout d'abord mis l'accent sur l'argument du gouvernement d'avoir procédé immédiatement à l'examen médical<sup>93</sup> du requérant afin d'établir la présence de la tuberculose. Le fait que la déclaration du requérant sur l'assistance médicale est restée sans suite a été considéré par la Cour comme « une négligence de la part de l'administration de la prison, ce qui est incompatible avec les obligations générales d'assurer la prévention de la propagation de la tuberculose et d'autres maladies contagieuses dans les prisons »<sup>94</sup>.

La Cour a aussi souligné que « le gouvernement n'a pas pu présenter les conclusions médicales<sup>95</sup> sur l'état de santé du requérant ou sur son traitement médical dispensé à temps. Le courrier du chef de la prison ou l'extrait d'une page de la documentation médicale (§§ 13, 33) ne peut être considéré comme une preuve suffisante dans cette affaire [...] ».<sup>96</sup> Ainsi, la Cour a jugé que le requérant avait été laissé sans soins médicaux convenables, ce qui a provoqué la violation de l'article 3 de la Convention<sup>97</sup>.

### C – Les conditions de détention inappropriées

Les défenseurs des droits de l'homme internationaux, mais aussi de nombreuses organisations et institutions locales ont maintes fois émis des critiques concernant les conditions insupportables des détenus dans des établissements de détention provisoires et pénitentiaires. Dans des rapports de la Commission contre la torture<sup>98</sup>, les problèmes de surpopulation carcérale, l'espace insuffisant dans les cellules, l'absence de l'aménagement technique convenable ont été plusieurs fois évoqués<sup>99</sup>.

La Cour a aussi délibéré sur quelques affaires relatives aux conditions de détention des détenus. Dans l'affaire *Gorgiladzé c. Géorgie*, la Haute juridiction rappelle que « l'article 3 de la Convention charge l'État d'assurer les conditions respectant la dignité humaine de chaque détenu. L'exécution de la peine ne doit pas provoquer un niveau d'épreuve ou de souffrance dont l'intensité dépassera une souffrance inévitable lors de la détention »<sup>100</sup>. Dans la décision en question, les juges de Strasbourg ont souligné que, malgré les problèmes logistiques et financiers, « l'État est tenu d'emménager le système pénitentiaire de telle manière qu'il puisse assurer le respect de la dignité humaine »<sup>101</sup>. Dans la présente affaire, le requérant se plaignait de la surpopulation

<sup>92</sup> *Id.*, § 40.

<sup>93</sup> Cour EDH, *Jashi c. Géorgie*, *op. cit.*, § 31.

<sup>94</sup> *Id.*, § 38.

<sup>95</sup> Voir *a contrario*, l'affaire *Goginashvili*, § 72 et l'affaire *Janiashvili*, § 70.

<sup>96</sup> *Id.*, §§ 39 et 40.

<sup>97</sup> *Id.*, § 40.

<sup>98</sup> La recommandation de 2001 de la Commission contre torture, ainsi que les rapports du 25 juin 2002 et du 30 juin 2005 publiés.

<sup>99</sup> Le rapport de *Human Rights Watch* : « La peine injuste : violence contre les détenus en Géorgie (volume 18, § 8 [d], 2006) : « La prison n° 5 de Tbilissi a été construite en 1912. Des murs et le plancher sont détruits et sont dans un état insalubre. Les câbles électriques passent par la surface des cellules et couloirs. Les cellules classiques, selon leur capacité, sont pleines, avec des lits de fer à deux étages.

Lors de la visite de *Human Rights Watch*, il n'y avait ni chaises, ni tables dans les cellules. Les détenus, s'ils ne dormaient pas, étaient obligés de s'asseoir sur le lit ou par terre. Les WC sont séparés du reste de la cellule par un mur bas ou par un tissu ou un rideau de douche fournis par les détenus eux-mêmes. Ainsi, ceux qui font usage du point sanitaire, ont la possibilité de s'isoler un peu. À cause du nombre surchargé de détenus, les lits sont souvent installés près des WC. Les toilettes sont sales et dans un état insalubre. Dans certaines cellules, *Human Rights Watch* a vu des ordures entassées près de la porte. Selon *Human Rights Watch*, les conditions dans lesquelles se trouvent les détenus violent l'interdiction du traitement inhumain et dégradant.

<sup>100</sup> Cour EDH, *Gorgilaze c. Géorgie*, *op. cit.*, § 41.

<sup>101</sup> *Ibid.*

carcérale et confirmait que le nombre des détenus dépassait significativement celui de lits, qu'il n'y avait pas de ventilation et les toilettes n'étaient pas isolées du reste de l'espace.

En ce qui concerne l'affaire *Aliev c. Géorgie*<sup>102</sup>, le requérant se plaignait du fait qu'il avait été placé avec 35 autres détenus dans une cellule prévue pour 24 personnes. De ce fait, les détenus étaient obligés de dormir à tour de rôle. Selon le requérant, la cellule était sale et humide et il y avait de ce fait une insuffisance permanente d'air. La Cour européenne a conclu, au même titre que dans l'affaire *Gorgiladzé c. Géorgie*, à la violation de l'article 3, en déclarant que de telles conditions ont sans doute causé une souffrance qui dépassait la souffrance inévitable d'une détention<sup>103</sup>.

#### **D – Le traitement inapproprié dans les salles d'audience**

L'affaire *Ramishvili et Kokhreidzé c. Géorgie*<sup>104</sup> est un exemple de plus de décisions prononcées contre la Géorgie par la Cour européenne des droits de l'homme en ce qui concerne les conditions de détention. Cependant, l'affaire en question est intéressante pour un autre aspect également, du fait que la Haute juridiction a considéré comme violation de l'article 3 le traitement inapproprié dans la salle d'audience.

Les requérants étaient des personnes célèbres, ils étaient co-fondateurs et actionnaires d'une chaîne de télévision. Monsieur Ramishvili était également animateur d'un talk-show populaire qui passait à la télévision presque tous les jours. Les deux requérants se présentaient pour la première fois au procès pour détournement de fonds. Ils étaient accusés d'avoir touché

une certaine somme, en échange de la non-présentation à la télévision d'un documentaire dénonçant un parlementaire corrompu.

L'audience judiciaire a eu lieu le 2 septembre 2006. La société géorgienne a vu les requérants sur un banc d'accusation qui ressemblait beaucoup à une cage de fer, installée séparément avec un toit grillé. Les gardiens armés portaient des masques et se trouvaient en permanence dans la salle d'audience. L'audience a été retransmise en direct à la télévision à l'échelle du pays<sup>105</sup>.

La Cour européenne a partagé l'avis du requérant qu'une telle présentation brutale et malveillante du procès judiciaire créerait une impression que le tribunal examinait une affaire de « deux criminels extrêmement dangereux ». Selon les juges de Strasbourg, « avec la méconnaissance de la présomption d'innocence, [...] le traitement à l'égard des requérants dans la salle d'audience était humiliant à leurs propres yeux, mais aussi aux yeux de la société. La Cour partage la déclaration des requérants sur le fait que des membres des forces spéciales présents dans la salle d'audience provoquaient le sentiment de peur, de souffrance et de sous-estimation de soi »<sup>106</sup>. La Cour européenne a donc conclu que « la prise de telles mesures sévères et humiliantes à l'égard des requérants n'a pas été justifiée en l'occurrence. Par conséquent, l'article 3 de la Convention a été violé »<sup>107</sup>.

#### **II – Sur l'aspect procédural de l'article 3 : la méconnaissance de l'obligation positive de procéder à une enquête officielle**

La jurisprudence de la Cour européenne montre que l'obligation, au titre de l'article 3 de la Convention européenne, pour les États membres d'assurer à tous et,

<sup>102</sup> Cour EDH, *Iliev c. Géorgie*, 13 avril 2009, req. n° 522/04.

<sup>103</sup> Cour EDH, *Gorgilaze c. Géorgie*, op. cit.

<sup>104</sup> Cour EDH, *Ramishvili et Kokhreidzé c. Géorgie*, 20 janvier 2010, req. n° 1704/06.

<sup>105</sup> *Id.*, §§ 99 et 119.

<sup>106</sup> *Id.*, § 100.

<sup>107</sup> *Id.*, § 102.

plus particulièrement, aux détenus, des conditions respectueuses de la dignité humaine, comporte un aspect procédural.

Afin d'établir s'il y a eu violation sous l'aspect procédural de l'article 3 à l'égard du requérant, les organes compétents doivent effectuer des actions procédurales positives, telles que l'audition des personnes responsables de la détention provisoire, du requérant, dans le respect du principe du contradictoire, etc. »<sup>108</sup>.

L'analyse des décisions prises par la Cour contre la Géorgie a démontré que les cas de violation de l'article 3 de la Convention avaient eu lieu à la suite d'une enquête réalisée de manière incomplète et inefficace et de la méconnaissance de l'obligation positive de procéder à une enquête officielle.

Dans l'affaire *Davtiani c. Géorgie*, la Cour européenne a déclaré que « cet aspect procédural de l'article 3 se manifeste particulièrement au moment où le tribunal est privé de la possibilité de prendre une décision sur la violation de l'article 3 de la Convention, en raison de l'absence de réaction opportune et efficace de la part du pouvoir par rapport aux plaintes du requérant »<sup>109</sup>.

Même si la Haute juridiction n'a pas établi le fait de torture du requérant dans l'affaire *Davtiani c. Géorgie*, elle considère comme violation procédurale de l'article 3 l'absence d'enquête, en déclarant : « Lorsque le requérant assure qu'il y avait de la part du personnel de police ou d'autres organes d'État, des actes illégaux et contraires à l'article 3 de la Convention à son égard, l'article 1<sup>er</sup> de la Convention impose aux États membres l'obligation d'assurer les droits et libertés pour tout individu, ce qui nécessite d'effectuer, en l'occurrence, une enquête officielle et efficace. Cette enquête doit assurer

l'identification des personnes responsables et leur sanction. Dans le cas contraire, l'interdiction de la torture et du traitement inhumain et dégradant resterait sans résultat et, malgré sa valeur fondamentale, dans certains cas, elle permettrait aux fonctionnaires de l'État d'empiéter sur les droits de l'homme »<sup>110</sup>. Ainsi, la Cour de Strasbourg a conclu à la violation de l'article 3 de la Convention à l'égard des requérants faute d'une enquête complète et efficace.

La Géorgie a donc été condamnée à l'unanimité pour son absence de diligence, voire sa passivité, face à l'agression subie par les requérants<sup>111</sup>. Ces derniers avaient été attaqués par un groupe de particuliers de confession orthodoxe alors qu'ils étaient réunis à l'intérieur d'un théâtre, dans un but religieux. Plusieurs d'entre eux avaient été blessés. Selon les requérants, l'État n'aurait pris aucune mesure propre à enrayer la généralisation de la violence à leur égard. La Cour estime également que la réaction des autorités étatiques a été insuffisante face au traitement subi par les requérants, qu'elle qualifie de traitements dégradants. La négligence de l'État a été relevée à plusieurs titres : tout d'abord, les policiers, alertés de l'agression, ont refusé d'intervenir promptement pour protéger les victimes. Ensuite, leur réaction judiciaire a été très lente à venir après les faits, bien qu'ils aient donné lieu à de nombreux dépôts de plaintes. Par ailleurs, ils ont renvoyé les plaintes de façon injustifiée devant diverses autorités, ralentissant ainsi la procédure une fois de plus. Enfin, l'enquête menée montre de nombreuses défaillances.

La Cour européenne a établi la violation de l'article 3 sous l'aspect procédural dans une décision prise contre la Géorgie dans une autre affaire<sup>112</sup>. D'avril 1999 à octobre

<sup>108</sup> Cour EDH, *Danélia c. Géorgie*, 17 octobre 2006, req. n° 68622/01, § 48.

<sup>109</sup> Cour EDH, *Davtiani c. Géorgie*, 27 octobre 2010, req. n° 73241/01.

<sup>110</sup> *Id.*, § 40.

<sup>111</sup> Cour EDH, *97 membres de la congrégation des témoins de Jéhovah de Gldani et 4 autres c. Géorgie*, 3 mars 2007.

<sup>112</sup> Cour EDH, *Danélia c. Géorgie*, *op. cit.*

2000, le requérant David Danelia exerça les fonctions de surveillant à l'hôpital pénitentiaire de Tbilissi. Dans la nuit du 1<sup>er</sup> octobre 2000, alors qu'il était en service, 12 condamnés se sont évadés. Poursuivi pour négligence professionnelle grave, il a été condamné à deux ans d'emprisonnement avec sursis en 2001.

Le requérant affirmait qu'au cours de ses trois premiers jours de détention, des policiers avaient tenté de le contraindre à avouer qu'il avait aidé, en échange d'une somme d'argent, les condamnés à prendre la fuite. Il a raconté que les fonctionnaires de police lui avaient mis un masque à gaz sur le visage pour étouffer ses cris et lui avaient fait subir des électrochocs. Il soutient que chaque fois que la douleur lui faisait perdre connaissance, les policiers l'aspergeant d'eau froide et le frappaient sur la plante des pieds pour qu'il reprenne ses esprits.

Le requérant se plaignait ainsi d'avoir fait l'objet de tortures lors de sa garde à vue. Il invoquait la violation des articles 3 (interdiction de la torture) et 13 (droit à un recours effectif) de la Convention européenne des droits de l'homme.

La Cour de Strasbourg a jugé, à l'unanimité, qu'il n'était pas possible d'aboutir à une conclusion au regard des allégations de torture, mais a estimé, en revanche, que l'absence d'enquête effective a emporté violation des articles 3 et 13.

L'obligation positive de procéder à une enquête officielle a été reconnue par la Cour européenne dans une troisième décision prise contre la Géorgie. Dans l'affaire *M. Gharibachvili c. Géorgie*<sup>113</sup>, le requérant alléguait que, pendant sa garde à vue, la police lui avait infligé de mauvais traitements pour lui faire avouer un viol. Or, les autorités géorgiennes n'avaient pas mené d'enquête effective sur cette allégation. Il invoquait l'article 3 interdisant des traitements inhumains ou dégradants.

Eu égard aux maigres éléments médicaux dont elle disposait, la Cour n'a pas pu, sur la seule base des observations du requérant, établir au-delà de tout doute raisonnable qu'il avait subi de mauvais traitements pendant sa garde à vue. Dès lors, elle a conclu à l'absence de violation de l'article 3.

Toutefois, la Cour a estimé que le fait d'avoir confié l'enquête préliminaire au parquet du district de Roustavi, lequel était responsable de l'enquêteur accusé d'avoir infligé de mauvais traitements au requérant, jetait le doute sur l'indépendance de la décision de classer l'affaire. En outre, cette enquête était dépourvue de la rigueur requise, étant donné en particulier que le requérant lui-même n'a jamais été interrogé. Le parquet général a certes ouvert une procédure pénale en janvier 2006, mais ce n'est que près de deux ans après que le requérant eut déposé sa demande à cet effet et seulement après la communication par la Cour européenne du grief du requérant au gouvernement géorgien. De surcroît, l'enquête qui s'en est suivie n'était pas effective ; en particulier, les témoins identifiés par le requérant n'ont pas été interrogés et il n'y a pas eu de confrontation entre l'intéressé et ceux qu'il avait accusés de mauvais traitements. Enfin, la Cour critique le fait que les juridictions géorgiennes aient confirmé la décision de clôturer l'enquête sans tenir d'audience. Compte tenu de ces lacunes qui ont entaché les enquêtes, la Cour conclut à la violation de l'article 3.

La Cour européenne établit ainsi que la violation procédurale de l'article 3 de la Convention a eu lieu faute de l'absence d'une enquête effective sur des faits de traitement inhumain et dégradant à l'égard du requérant<sup>114</sup>. En l'espèce, il est vrai que la Haute juridiction a reconnu que les autorités étatiques avaient assuré une enquête sur le fait de la torture. Mais elle a

<sup>113</sup> Cour EDH, *Gharibachvili c. Géorgie*, *op. cit.*

<sup>114</sup> Cour EDH, *Dvalishvili c. Géorgie*, *op. cit.*



remis en question son efficacité, puisque l'investigation n'a pas inclus l'expertise légale afin d'établir le degré et les causes des lésions du requérant. Le parquet s'est appuyé sur deux conclusions médicales préparées lors de l'ouverture d'un dossier pénal contre le requérant. Cependant, la Cour a soulevé certains doutes sur la véracité et la crédibilité de ces conclusions<sup>115</sup>.

La Cour a également indiqué une approche erronée par rapport à l'évaluation des preuves de la part des organes correspondants. Selon elle, il est incompréhensible « [...] qu'au lieu de vérifier les accusations du requérant sur les traitements inhumains et dégradants, les organes correspondants se sont appuyés sur la déposition donnée pour les propos du requérant sous pression physique (voir §26). En outre, le parquet et les tribunaux, sans aucune argumentation crédible, ont pris en considération les dépositions des policiers, malgré le fait que ces dépositions puissent être subjectives et avaient pour but d'éviter la responsabilité pénale. La crédibilité des dépositions des policiers devait être mise en question puisque l'enquête devait soulever la question de leur responsabilité disciplinaire ou pénale »<sup>116</sup>.

La Cour, en tenant compte de tout ce qui a été ci-dessus évoqué, a établi qu'il y avait eu violation procédurale de l'article 3 de la Convention<sup>117</sup>.

Concernant une dernière affaire, *Mikiashvili c. Géorgie*<sup>118</sup>, la Cour a établi qu'avec une violation substantielle de la Convention, il y avait également une violation procédurale, dans la mesure où le pouvoir géorgien n'a pas assuré une enquête efficace sur les faits de traitement inapproprié de la part de la police à l'égard du requérant. Il est intéressant que, sur l'affaire en question, la Cour

européenne ait considéré la tardivité de l'enquête comme faisant partie d'un aspect procédural au sens de l'article 3. En effet, la Cour a relevé que « le 29 octobre 2005, lors de l'arrestation du requérant, une affaire pénale liée à un probable excès de pouvoir de la part de la police a été ouverte le 20 décembre 2005, ce qui signifie un retard de 2 mois. Une situation incompatible avec l'obligation de procéder à une enquête immédiate, puisqu'il existe un risque qu'avec le temps, les preuves liées au traitement inadapté disparaîtront et les lésions guériront »<sup>119</sup>. Toute une série de mesures à prendre a été retardée, ce qui a rendu compliqué ou totalement impossible l'enquête détaillée de ce probable incident par le parquet. L'erreur la plus grave, de ce point de vue, était l'examen médical tardif du requérant.

Selon la Cour européenne, la même erreur avait été commise lors de l'examen psychiatrique du requérant, ayant eu lieu en mars 2006 malgré une demande faite le 26 décembre 2005 par son avocat<sup>120</sup>.

En ce qui concerne le caractère complet de l'enquête, la Cour strasbourgeoise a mis l'accent sur certaines incohérences, ce qui affaiblissait la crédibilité et l'efficacité de l'enquête. Notamment, les organes d'enquêtes n'avaient pas traité la déclaration du requérant sur l'usage de la matraque au moment de son arrestation. Selon les éléments du dossier, il était clair qu'aucun policier n'avait été interrogé ; dans des décisions prises par les organes correspondants, rien n'était dit sur cette question. En outre, les organes compétents avaient négligé la conclusion médicale sur les lésions du requérant<sup>121</sup>.

La Cour ajoute que « l'évaluation des preuves de la part des organes nationaux a eu lieu selon une approche non

<sup>115</sup> *Id.*, § 46.

<sup>116</sup> *Id.*, § 50.

<sup>117</sup> *Id.*, §§50 et 51.

<sup>118</sup> Cour EDH, *Mikiashvili c. Géorgie*, 9 janvier 2013, req. n° 18996/06.

<sup>119</sup> *Id.*, § 75.

<sup>120</sup> *Id.*, § 80.

<sup>121</sup> *Id.*, § 81.

équilibrée » ; « Les décisions des organes nationaux montrent clairement qu'ils se sont essentiellement appuyés sur les dépositions des policiers présents lors de cet incident »<sup>122</sup>. Malgré l'incorporation d'une partie de la déposition du requérant dans la décision sur l'interruption de l'enquête, le tribunal interne n'a pas jugé crédible cette déclaration, dans la mesure où elle reflétait un avis personnel. Pourtant, le tribunal géorgien avait admis la crédibilité des dépositions des policiers, malgré leur caractère subjectif, qui avaient pour but d'éviter leur responsabilité pénale pour le traitement inadapté infligé au requérant. De ce point de vue, la Cour considère que la crédibilité des dépositions des policiers devait être remise en question ; l'enquête devait établir s'il fallait soulever au moins la responsabilité administrative ou pénale des policiers<sup>123</sup>.

En tenant compte de ces lacunes, la Cour a considéré que l'enquête liée au traitement inadapté infligé au requérant lors de l'arrestation n'avait pas été complète, adéquate et efficace. Par conséquent, la violation procédurale de l'article 3 de la Convention a eu lieu. À notre avis, la présente affaire a une importance particulière pour la Géorgie, mais aussi pour les autres États parties, parce que la Cour strasbourgeoise a émis une description détaillée de toutes les mesures procédurales dont l'unité crée les garanties d'une enquête efficace et complète.

\*  
\* \* \*

En général, un individu saisit la Cour européenne parce qu'il n'a pas pu défendre ses droits au niveau national, ce qui veut dire qu'il n'a pas pu trouver justice dans son propre pays. Évidemment, si le respect des droits de l'homme était garanti au niveau national, conformément aux standards européens, l'individu n'aurait pas besoin de saisir la Cour européenne des droits de l'homme. Le respect de ces standards au niveau national contribuerait à une plus grande accessibilité à l'information, pour la société civile et, plus particulièrement, pour les représentants des professions juridiques.

Pour M. Nils Muižnieks, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe <sup>124</sup>, « la Géorgie a adopté d'importantes réformes en ce qui concerne l'appareil judiciaire, mais elle devra poursuivre ses efforts pour renforcer l'indépendance et l'impartialité des juges »<sup>125</sup>.

**Maka NUTSUBIDZE**

*Professeure assistante à la Faculté de Droit  
de l'Université d'État de Tbilissi*

---

<sup>122</sup> *Id.*, § 82.

<sup>123</sup> *Ibid.*

<sup>124</sup> Suite à sa visite en Géorgie les 20-25 janvier 2014 : [www.coe.int](http://www.coe.int) ; <http://www.coe.int/fr/web/commissioner/country-report/georgia>.

<sup>125</sup> Tel est son constat à l'issue d'une visite de six jours dans le pays entre les 20-25 janvier 2014, durant laquelle le Commissaire a examiné le déroulement des réformes dans le domaine de la justice. « Il importe, a-t-il poursuivi, de veiller à la pérennité des changements positifs qui ont été opérés ».

**INTERROGATIONS QUANT À LA SANTÉ  
DE LA DÉMOCRATIE MOLDAVE  
ET AUX CONSÉQUENCES DE L'ARRÊT  
DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE  
DU 19 JUIN 2023**

Dans le n° 29-2022 de *Lettre de l'Est*<sup>126</sup>, nous avons présenté une analyse du mémoire *amicus curiae* de la Commission de Venise en date du 20 décembre 2022<sup>127</sup>, rédigé en réponse à la demande formulée par la Cour constitutionnelle moldave après avoir été saisie par le gouvernement en vue de déclarer inconstitutionnel le parti d'opposition « Șor »<sup>128</sup>. S'agissant d'une question politiquement épineuse, surtout dans le contexte où le parti devant être déclaré inconstitutionnel détient des sièges au Parlement et que l'initiative gouvernementale faisait partie d'une série de mesures prises à l'encontre dudit parti et de ses membres, les juges constitutionnels sont allés chercher *de facto* un appui

légitimant de l'arrêt à intervenir auprès de l'institution européenne et non pas des réponses juridiques à la question posée.

Dans la saisine adressée à la Cour le 11 novembre 2022<sup>129</sup>, le gouvernement indiquait que la vérification de la constitutionnalité de ce parti se justifiait pour trois raisons principales : 1) la criminalité présumée du fondateur du parti « Șor », des parlementaires issus de ce parti et de certains de ses membres<sup>130</sup> ; 2) les irrégularités répétées liées au financement du parti politique, sanctionnées par la Commission électorale centrale<sup>131</sup> ; 3) l'épuisement des autres mécanismes juridiques pour corriger le comportement du parti<sup>132</sup>.

En effet, l'article 41 § 4 de la Constitution moldave établit les motifs d'inconstitutionnalité d'un parti politique : « Sont inconstitutionnels les partis et autres organisations sociopolitiques qui, par leurs objectifs ou leurs activités, militent contre le pluralisme politique, les principes de l'État de droit, de la souveraineté, de

<sup>126</sup> N. Danelciuc-Colodrovski, « La déclaration d'inconstitutionnalité d'un parti politique. Quand la Cour constitutionnelle moldave cherche l'appui légitimant auprès de la Commission de Venise », *Lettre de l'Est*, n° 29-2022, p. 34-42, [https://dice.univ-amu.fr/sites/dice.univ-amu.fr/files/article/lettre\\_de\\_lest\\_29.pdf](https://dice.univ-amu.fr/sites/dice.univ-amu.fr/files/article/lettre_de_lest_29.pdf).

<sup>127</sup> Commission de Venise, *Mémoire amicus curiae pour la Cour constitutionnelle de la République de Moldova sur la déclaration d'inconstitutionnalité d'un parti politique*, CDL-AD(2022)051, disponible en langue française : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2022\)051-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2022)051-f).

<sup>128</sup> La Cour constitutionnelle détient cette compétence conformément aux dispositions de l'article 135 § 1 lettre h) de la Constitution.

<sup>129</sup> Le texte de la saisine est disponible en roumain à l'adresse : [https://constcourt.md/public/ccdoc/sesizari/184h\\_2022.11.11.pdf](https://constcourt.md/public/ccdoc/sesizari/184h_2022.11.11.pdf).

<sup>130</sup> Dans la saisine transmise à la Cour constitutionnelle, le gouvernement affirme que le Parlement a reçu 22 demandes de levée de l'immunité parlementaire de différents députés du parti. M. Ilan Șor, le fondateur du parti, est actuellement un fugitif de la justice ayant déjà été condamné à une peine de prison par un tribunal de première instance pour des infractions liées à la tromperie, à l'abus de confiance et au blanchiment d'argent dans des proportions importantes. Mme Marina Tauber, qui est membre du Parlement

pour le parti « Șor », fait l'objet de poursuites pénales pour financement illégal présumé du parti par un groupe criminel organisé. En outre, plusieurs enquêtes ont été ouvertes à l'encontre de plusieurs personnes qui ont participé au financement illégal du parti. Enfin, le gouvernement mentionne que, le 26 octobre 2022, l'Office of Foreign Assets Control du Département du Trésor des États-Unis a désigné, par le décret n° 14024, M. Ilan Șor comme étant responsable ou complice de l'ingérence dans une élection d'un gouvernement étranger, ou s'y étant livré ou ayant tenté de s'y livrer, directement ou indirectement, pour le compte ou au profit direct ou indirect du gouvernement de la Fédération de Russie. <sup>131</sup> Le gouvernement indique que la Commission électorale centrale (CEC), depuis 2016, a appliqué diverses sanctions à l'encontre du parti « Șor » pour violation du cadre normatif relatif au financement des campagnes électorales, en ordonnant notamment la restitution des fonds reçus dans le cadre du financement non autorisé des campagnes, la suspension du financement public du parti et la radiation des candidats du parti. Les procédures d'appel engagées contre les décisions de la CEC ont été rejetées par les tribunaux dans des décisions définitives.

<sup>132</sup> De l'avis du gouvernement, aucun des moyens disponibles n'a permis d'empêcher et de mettre fin à la coopération du parti « Șor » avec la Fédération de Russie, qui porte atteinte à la souveraineté et à l'indépendance de la République de Moldova.

l'indépendance et de l'intégrité territoriale de la République de Moldova». Conformément aux dispositions de l'article 22 de la loi n° 294 du 21 décembre 2007 relative aux partis politiques, un parti politique cesse son activité par, entre autres, une dissolution à la suite du prononcé d'une décision de justice définitive, à la demande du ministère de la Justice (§1 lettre c), et par la déclaration de son inconstitutionnalité par une décision de la Cour constitutionnelle (§ 1 lettre d). Le ministère de la Justice va introduire une action auprès du tribunal pour demander la dissolution du parti politique s'il existe au moins l'une des raisons suivantes : pendant un an, qui commence à courir à compter de la date à laquelle la décision de justice concernant la limitation de l'activité du parti est devenue définitive, il a commis des actes similaires à ceux pour lesquels l'activité du parti a été limitée ; l'activité du parti est exercée par des moyens illégaux ou en commettant des actes de violence (§2 lettres b) et d).

De même, l'article 3 de la loi n° 294 du 21 décembre 2007, interdit la création de tout parti politique dans le cas où : par les statuts, le programme et/ou les activités, le parti militerait contre la souveraineté, l'intégrité territoriale du pays, les valeurs démocratiques et l'ordre juridique de la République de Moldavie, et utiliserait, pour atteindre ses objectifs, des moyens illégaux ou violents, incompatibles avec les principes fondamentaux de la démocratie (§ 1) ; si les activités du parti conduisent à la contestation et à la diffamation de l'État et du peuple, à l'incitation à la guerre d'agression, à la haine nationale, raciale ou religieuse, à l'incitation à la discrimination, au séparatisme territorial, à la violence publique, ainsi qu'à d'autres manifestations qui menacent le régime constitutionnel (§ 5) ; si la création et l'activité du parti conduisent à des discriminations fondées sur des critères de race, de nationalité, d'origine ethnique, de

langue, de religion, de sexe, de richesse ou d'origine sociale (§ 6).

L'article 21 de la loi n° 294/2007 prévoit également la limitation de l'activité d'un parti politique en tant que mesure de sanction. Celle-ci peut être prononcée si les actions du parti en cause portent gravement atteinte au pluralisme politique ou aux principes démocratiques fondamentaux (§ 1). Pendant la période de limitation de son activité, le parti sanctionné n'a pas le droit d'organiser des réunions, des rassemblements, des manifestations et autres actions publiques (§ 5). Il s'agit d'une sanction temporaire qui ne pourra pas dépasser un délai de six mois (§ 3).

À la lecture des dispositions constitutionnelles et législatives, peut être constatée l'existence d'une réglementation des cas dans lesquels les différents types de sanctions peuvent intervenir et de la nécessité, en conséquence, d'une interprétation juste des faits reprochés à un parti politique afin d'éviter les sanctions disproportionnées, mais aussi les futures condamnations de l'État par la Cour européenne des droits de l'homme, qui a développé une jurisprudence protectrice en la matière compte tenu du rôle essentiel que jouent les partis politiques pour garantir le pluralisme et le bon fonctionnement de la démocratie.

Pour la Cour de Strasbourg, les exceptions prévues à l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) concernant les partis politiques doivent être interprétées de manière stricte. Pour déterminer s'il existe une nécessité de limitation au sens de l'article 11 § 2 de la Convention, les États contractants ne disposent que d'une marge d'appréciation limitée et celle-ci est encore plus étroite lorsqu'il s'agit d'un parti politique parlementaire d'opposition. Seules des raisons très impérieuses et des violations très graves pourraient justifier la suspension des activités d'un parti

politique<sup>133</sup> ou sa dissolution<sup>134</sup>. La Haute juridiction européenne a effectivement admis que des partis politiques peuvent être interdits lorsqu'ils incitent à la violence et/ou proposent un modèle de société non démocratique<sup>135</sup>, propagent la ségrégation raciale<sup>136</sup> ou ont des liens avec des organisations terroristes<sup>137</sup>. Néanmoins, une telle conclusion doit reposer obligatoirement sur des preuves plausibles démontrant l'existence d'un risque suffisant et raisonnablement imminent pour la démocratie<sup>138</sup>.

Compte tenu du fait que la Cour constitutionnelle moldave était invitée non pas de se prononcer sur la nécessité de suspendre temporairement ou de limiter l'activité du parti « Șor » – mesures qui peuvent déjà entraîner des atteintes graves à la liberté d'expression et au principe du pluralisme politique – mais de le déclarer inconstitutionnel, sanction par laquelle il est mis fin à son existence, c'est à l'État que revenait la lourde charge de justification d'une telle sanction. Notamment, le gouvernement, qui a été à l'origine de la saisine de la Haute juridiction, devait démontrer l'attitude combative, agressive et délibérée de ce parti envers l'ordre constitutionnel existant, attitude qui affectait le fonctionnement de cet ordre. Il était donc nécessaire de prouver que le parti avait franchi le seuil dangereux pour l'ordre constitutionnel. Ce fait présuppose une action planifiée qui, dans le sens d'un acte préparatoire qualifié, vise à affecter

ou à éliminer l'ordre constitutionnel démocratique ou à mettre en péril l'existence de l'État. Il est nécessaire que le parti poursuive activement ses objectifs et travaille ainsi continuellement à la réalisation d'un concept politique qui contredit l'ordre constitutionnel libre et démocratique, tel que l'a relevé la Cour constitutionnelle allemande, dotée elle aussi de cette compétence très politisée, dans ses arrêts visant le contrôle de constitutionnalité du Parti national allemand<sup>139</sup> et du Parti national-démocrate allemand<sup>140</sup>.

Cet aspect est important pour éviter l'altération de la lutte politique des partis pour le pouvoir, en utilisant le mécanisme de contrôle de constitutionnalité d'un parti concurrent, et pour éviter l'utilisation de ce mécanisme pour persécuter des partis d'opposition gênants, sapant ainsi le principe de la liberté politique. La lecture de l'arrêt n° 10 du 19 juin 2023, par lequel la Cour constitutionnelle moldave a déclaré l'inconstitutionnalité du parti « Șor » – le premier rendu en la matière depuis le début de son activité, en 1995 – permet de relever un nombre important de faiblesses en termes de preuves démontrant la nécessité de prononcer une telle mesure et de sa motivation, qui est contraire en tous points à la jurisprudence européenne, rappelée par la Commission de Venise dans son mémoire *amicus curiae* du 20 décembre 2022 (I). Les effets de l'arrêt, détaillés dans son dispositif, soulève de

<sup>133</sup> Cour EDH, *Partidul Popular Christian Democrat c. République de Moldova*, 14 février 2006, req. n° 28793/02, §§ 68, 71, 76 ; Cour EDH, *Herri Batasuna et Batasuna c. Espagne*, 30 juin 2009, req. n° 25803/04 et 25817/04, §§ 74, 77).

<sup>134</sup> Cour EDH, *Adana Tayad c. Turquie*, 21 juillet 2020, req. n° 59835/10, § 35.

<sup>135</sup> Cour EDH, *Yazar et autres c. Turquie*, 9 avril 2002, req. n° 22723/93, 22724/93 et 22725/93, § 49 ; Cour EDH, *Refah Partisi et autres c. Turquie* [MC], 13 février 2003, req. n° 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, §§ 98, 125, 132.

<sup>136</sup> Cour EDH, *Vona c. Hongrie*, 9 juillet 2013, req. n° 35943/10, § 69.

<sup>137</sup> Cour EDH, *Herri Batasuna et Batasuna c. Espagne*, op. cit., §§ 85-87.

<sup>138</sup> Cour EDH, *Refah Partisi et autres c. Turquie* [MC], op. cit., § 104 ; Cour EDH, *Herri Batasuna et Batasuna c. Espagne*, op. cit., § 83 ; Cour EDH, *Parti communiste (Nepeceeristi) et Ungureanu c. Roumanie*, 3 février 2005, req. n° 46626/99, § 48.

<sup>139</sup> Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne, arrêt concernant la vérification de la constitutionnalité du Parti national allemand du 17 août 1956, n° 1 BvB 2/51, § 145.

<https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv005085.html>.

<sup>140</sup> Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne, arrêt concernant le contrôle de la constitutionnalité du Parti national-démocrate allemand du 17 janvier 2017, n° 2 BvB 1/13, §§ 570-571, 576-577, 589, [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2017/01/bs20170117\\_2bvb000113.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2017/01/bs20170117_2bvb000113.html).

nombreuses interrogations quant à leur compatibilité avec les principes essentiels de la démocratie et de l'État de droit (II). La déclaration d'inconstitutionnalité de la révision du Code électoral en application de l'arrêt du 19 juin 2023 met en relief les faiblesses de cet arrêt et les dangers qu'il comporte pour la sauvegarde du régime démocratique en Moldavie (III).

### **I – Une motivation en totale contradiction avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme**

Le premier élément retenu par la Cour constitutionnelle moldave, justifiant la nécessité de déclarer inconstitutionnel le parti « Șor » est celui de l'existence de nombreuses sanctions prononcées pour la violation de la législation électorale, plus précisément, en matière de discipline budgétaire. Actions qui sont, à son avis, contraires à l'objectif de l'État de droit d'organiser des élections libres et équitables. Or, la législation électorale contient des instruments de sanction, l'exclusion du processus électoral du candidat qui viole les règles de financement de la campagne constituant une mesure suffisante et moins intrusive.

En outre, dans les observations communiquées par les représentants du parti « Șor » à la Cour constitutionnelle, des membres dudit parti occupaient des postes électifs aux niveaux national et local au moment de l'examen de la saisine : 6 mandats de députés au Parlement, plus de 40 postes de maire, plus de 300 postes de conseillers locaux de premier et second niveaux. De même, au cours de l'examen de la saisine, un représentant du parti a été élu à la tête de l'Unité territoriale autonome de Gagaouzie. Les résultats de ces élections ont été confirmés de la manière établie par la législation. Aucune violation qui aurait pu influencer les résultats du vote

n'a été constatée. Par ailleurs, les mandats parlementaires avaient été validés par la Cour constitutionnelle elle-même dans la décision n° 20 du 23 juillet 2021. Par conséquent, il ne peut valablement être affirmé qu'il y a eu des violations de la législation électorale dans tous les scrutins auxquels le parti a participé au cours des dernières années.

De plus, le constat d'une violation des règles financières par un parti, y compris par le biais de décisions de justice définitives, ne justifie pas, en soi, la déclaration d'inconstitutionnalité du parti. La position retenue par la Cour constitutionnelle moldave est contraire à celle de la Commission de Venise, qui indique dans les *Lignes directrices communes sur les partis politiques* que le recours à des sanctions qui tiennent les partis politiques responsables de leurs actes ne doit pas être confondu avec l'interdiction et la dissolution, qui reposent sur le fait qu'un parti politique a recouru à la violence ou menacé la paix civile ou les principes démocratiques fondamentaux<sup>141</sup>.

Le deuxième argument retenu par les juges constitutionnels repose sur des informations communiquées par le gouvernement visant l'existence d'affaires pénales dans lesquelles sont impliqués les principaux dirigeants du parti, d'interdictions économiques et financières prononcées à leur encontre par les organes exécutifs de la République de Moldova ou de certains pays étrangers. Toutefois si ces affaires ont connu une large couverture médiatique, certaines ne sont qu'au stade des poursuites pénales. Pour d'autres, des décisions de justice ont été rendues, mais elles ne sont pas définitives.

La position de la Cour constitutionnelle à ce titre soulève plusieurs problèmes juridiques majeures. D'une part, s'agissant de dossiers pénaux non finalisés par une condamnation définitive, se pose la

<sup>141</sup> Commission de Venise, *Lignes directrices communes sur les partis politiques*, 2<sup>e</sup> édition, AD(2020)032, § 272.



question du respect du principe de la présomption d'innocence des personnes concernées. Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, la présomption d'innocence est violée si une déclaration officielle concernant un accusé reflète l'idée qu'il est coupable, bien que sa culpabilité n'ait pas été légalement établie<sup>142</sup>. Dans ce contexte, le choix du langage utilisé par les agents publics (juges, procureurs, policiers, députés, etc.), dans les déclarations qu'ils font avant qu'une personne ne soit jugée et reconnue coupable d'une infraction, est d'une importance cruciale. De ce fait, ils doivent prendre les précautions nécessaires pour éviter toute confusion quant au sens de leurs déclarations en ce qui concerne la culpabilité de la personne, la présomption d'innocence ne cessant d'ailleurs pas de s'appliquer, même en appel, du seul fait que l'accusé a été condamné en première instance<sup>143</sup>. Dans le cas d'espèce, il ne s'est pas agi d'une simple déclaration dans les médias, mais de la déclaration d'inconstitutionnalité d'un parti politique sur la base d'allégations non validées par un tribunal, dont la décision serait de plus définitive. Or, le fait que des poursuites pénales aient été engagées contre le parti « Șor » et certains membres de sa direction ne permet pas en soi de conclure à leur culpabilité. Force est de constater l'existence d'une violation manifeste du principe de la présomption d'innocence par la Cour constitutionnelle, en totale méconnaissance de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

D'autre part, comme l'a souligné la Commission de Venise dans le mémoire *amicus curiae* du 20 décembre 2022,

rédigé à la demande de la Haute juridiction moldave, les activités illégales imputées au parti politique doivent avoir été prouvées par un tribunal indépendant et ne pas être établies uniquement sur la base des déclarations faites par les autorités de l'État ou de la communication d'informations obtenues auprès du Service de renseignements et de sécurité, auxquelles les représentants du partis ne pouvaient d'ailleurs pas avoir accès, ce qui pose aussi un problème au niveau du respect du principe de l'égalité des armes<sup>144</sup>. Par conséquent, ces éléments ne pouvaient pas être pris en compte pour décider de la constitutionnalité ou non de ce parti politique.

Dans le même contexte, le fait que le parti en question et certains de ses dirigeants soient soumis à des interdictions économiques et financières instituées par les organes exécutifs de la République de Moldova ou de certains pays étrangers ne permettait pas en soi de conclure de leur culpabilité. Si des décisions de justice définitives ne sont pas rendues en République de Moldova ou dans d'autres États avec lesquels la République de Moldova a conclu des accords sur la reconnaissance des peines, après l'achèvement de toutes les procédures internes concernant la reconnaissance des condamnations étrangères, leur culpabilité pour avoir commis les faits allégués ne peut pas être retenue.

Dans sa jurisprudence, la Cour européenne des droits de l'homme a critiqué la dissolution d'une association par le tribunal qui fondait sa décision sur une condamnation non définitive<sup>145</sup>. Elle a en outre estimé que, pour prendre une telle décision, les tribunaux civils devraient

---

<sup>142</sup> Cour EDH, *Petyo Petkov c. Bulgarie*, 7 janvier 2010, req. n° 32130/03, §§ 96-97.

<sup>143</sup> Cour EDH, *Kangars c. Lettonie*, 14 mars 2019, req. n° 35726/10, § 53.

<sup>144</sup> Dans sa jurisprudence, la Cour européenne a jugé que les individus doivent être informés des éléments factuels pertinents qui ont conduit l'autorité nationale compétente à considérer qu'ils représentent une

menace pour la sécurité nationale : Cour EDH, *Muhammad et Muhammad c. Roumanie* [GC], 15 octobre 2020, req. n° 80982/12, § 129 ; Cour EDH, *Hassine c. Roumanie*, 9 mars 2021, req. n° 36328/13, § 51).

<sup>145</sup> Cour EDH, *Adana Tayad c. Turquie*, 21 octobre 2020, req. n° 59835/10, §§ 33-34.

procéder à une appréciation indépendante, qui ne se fonde pas automatiquement sur les conclusions formulées par les tribunaux pénaux à l'encontre des différents membres de l'association. Par conséquent, au moment de décider de dissoudre une association, le tribunal ne peut pas automatiquement s'appuyer sur les conclusions des tribunaux pénaux. *A fortiori*, des éléments de dossiers criminels qui n'ont même pas été examinés par un tribunal ne peuvent pas constituer une preuve de dissolution d'un parti politique. Une position jurisprudentielle qui est totalement différente de celle retenue par la Cour constitutionnelle moldave dans l'arrêt du 19 juin 2023.

En ce qui concerne les actions et déclarations présumées suggérant le recours à la violence afin de renverser l'ordre constitutionnel, selon un principe bien établi dans la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, il ne peut y avoir de démocratie sans pluralisme. L'une des principales caractéristiques de la démocratie réside dans la possibilité qu'elle offre de débattre par le dialogue et sans recours à la violence des questions soulevées par différents courants d'opinion politique, même lorsqu'ils dérangent ou inquiètent. En effet, la démocratie repose sur la liberté d'expression. C'est pourquoi la liberté d'expression s'applique non seulement aux « informations » ou aux « idées » accueillies favorablement ou considérées comme inoffensives, mais aussi à celles qui offensent, choquent ou dérangent.

Le fait que leurs activités s'inscrivent dans un exercice collectif de la liberté d'expression permet aux partis politiques de revendiquer la protection sur le fondement des articles 10 et 11 de la Convention. À cet égard, une formation politique qui respecte les principes

fondamentaux de la démocratie ne doit pas être considérée comme dangereuse du simple fait qu'elle a critiqué l'ordre constitutionnel et juridique du pays, dont elle souhaite débattre publiquement<sup>146</sup>.

En ce qui concerne la politique gouvernementale, l'existence de positions contradictoires entre ses orientations et celles défendues par l'opposition et la possibilité d'en débattre et de s'y opposer relèvent de l'essence même d'un régime considéré comme démocratique. L'introduction dans le débat politique des sujets de discussion pour réfléchir à des solutions aux problèmes existants relève du devoir des partis d'opposition et des engagements pris auprès des électeurs, y compris d'ailleurs au niveau de l'information du public et du respect du principe de transparence de l'action publique. Principes qui ont été soulignés fermement par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Tanase c. République de Moldova* : « dans un État démocratique où la loi, les droits et libertés fondamentaux sont respectés, il est évident que le rôle des députés et, en particulier, des membres des partis d'opposition est de représenter les électeurs en tenant le Gouvernement responsable et en appréciant ses politiques. La réalisation de certains objectifs, parfois diamétralement opposés, est non seulement acceptable, mais également nécessaire pour promouvoir le pluralisme et offrir aux électeurs des options qui reflètent leurs opinions politiques »<sup>147</sup>.

Compte tenu de l'importance du rôle qu'ils jouent pour assurer un débat démocratique, la Cour de Strasbourg a rappelé, dans l'arrêt *Partidul Popular Crestin-Democrat c. République de Moldova*, que toute ingérence dans la liberté d'expression des députés de l'opposition requiert le contrôle le plus

<sup>146</sup> Cour EDH, *Refah Partisi et autres c. Turquie* [MC], *op. cit.*, § 89 ; Cour EDH, *Herri Batasuna et Batasuna c. Espagne*, *op. cit.*, § 76 ; Cour EDH, *Parti communiste (Nepecești) et Ungureanu c. Roumanie*,

*op. cit.*, § 55 ; Cour EDH, *NIT S.R.L. c. République de Moldova* [MC], 5 avril 2022, req. n° 28470/12, § 185.

<sup>147</sup> Cour EDH, *Tănase c. République de Moldova* [MC], 27 avril 2010, req. n° 7/08, § 166.

minutieux de la part des juges, pour s'assurer de leur loyauté envers l'État, qui est un but légitime, et non pas de celle envers le gouvernement, qui ne le constitue pas.

L'analyse des preuves présentées par le gouvernement dans l'affaire visant l'appréciation de la constitutionnalité du parti « Şor », permet de constater que, lors des manifestations organisées à l'initiative des membres de ce parti ont été, certes, demandées la démission du pouvoir exécutif et la dissolution du Parlement en raison de l'incapacité à trouver des solutions à la crise économique et énergétique auquel le pays est confronté depuis le début de la guerre en Ukraine. Les résolutions politiques adoptées lors de ces réunions n'ont été suivies d'aucune action violente concrète contre les institutions de l'État. Il s'est agi d'un simple exercice de la liberté d'expression et du droit de manifester auquel le pouvoir en place a d'ailleurs répondu par l'instauration d'un nouveau régime d'exception pour cause de crise économique et énergétique – avec toutes les conséquences qu'un tel régime entraîne sur le fonctionnement des institutions et les limitations des différents droits et libertés – alors même que le gouvernement dispose d'une forte majorité parlementaire et peut donc mettre en place les politiques qu'il souhaite sans difficulté. Mais la solution qui a été privilégiée a été celle d'ignorer le débat parlementaire, excluant de la sorte toute possibilité d'intervention pour les partis d'opposition, pendant presque trois ans<sup>148</sup>.

Malheureusement, dans son appréciation des faits, la Cour constitutionnelle moldave a fait abstraction de l'ensemble des éléments contextuels, ce qui lui sera reproché si l'affaire du parti « Şor » vient à être jugée par la Cour

européenne des droits de l'homme. Or, les faits de cette affaire sont très similaires à ceux de l'arrêt *Parti communiste (Nepeceeristi) et Ungureanu c. Roumanie*<sup>149</sup> et, sauf revirement de jurisprudence, appelleront sûrement la même solution, donc une condamnation de l'État.

La contradiction apparaît aussi au niveau du choix de la sanction. Dans son mémoire *amicus curiae* rédigé à la demande de la Cour constitutionnelle dans la présente affaire, la Commission de Venise a souligné l'importance de respecter des principes clés lors de l'interdiction ou de la dissolution de partis politiques, notamment le caractère exceptionnel d'une telle sanction, qui ne devrait être utilisée qu'en dernier recours et seulement après avoir utilisé des outils juridiques les moins intrusifs disponibles (suspension partielle ou totale de l'activité du parti, perte de financement public, interdiction pendant une période de temps de présenter des candidats aux élections, exclusion des élections, etc.). Une ligne établie de manière claire dans la jurisprudence européenne, dont le non-respect est à chaque fois sanctionnée par la Cour de Strasbourg<sup>150</sup>.

Dans le cas du parti « Şor », bien que le gouvernement ait affirmé devant la Commission de Venise avoir épuisé tous les autres moyens pour remédier aux irrégularités et violations répétées du parti politique faisant l'objet de la procédure, il n'a pas pris d'autres mesures moins intrusives pour atteindre l'objectif légitime proposé. Ainsi, par exemple, l'exécutif n'a pas eu recours à l'institution d'une limitation de l'activité du parti politique, prévue par l'article 21 de la loi relative aux partis politiques. S'il s'avère que les actions d'un parti portent gravement atteinte au pluralisme politique ou aux principes

<sup>148</sup> L'état d'urgence a été établi le 17 mars 2020 dans le cadre de la lutte contre le Covid-19. Il a été prorogé par la suite en raison de la crise économique et énergétique due à la guerre en Ukraine. La dernière prorogation a été autorisée le 1<sup>er</sup> décembre

2023 pour 30 jours. Le régime d'état d'urgence a donc pris fin au 31 décembre 2023.

<sup>149</sup> Cour EDH, *Parti communiste (Nepeceeristi) et Ungureanu c. Roumanie*, op. cit.

<sup>150</sup> Voir, par exemple : Cour EDH, *Adana Tayad c. Turquie*, op. cit.

démocratiques fondamentaux, le ministère de la Justice, d'office ou sur saisine, peut demander à l'instance dirigeante du parti concerné de prendre des mesures pour dissoudre le parti dans un délai raisonnable. Si l'organe directeur n'a pas rempli les exigences du ministère de la Justice, l'activité du parti peut être limitée pour une période pouvant aller jusqu'à 6 mois par décision définitive du tribunal, à la demande du ministère de la Justice. Si, pendant la période de limitation de l'activité du parti politique, les actes pour lesquels son activité a été limitée se répètent ou si, pendant la première année à compter de la date de la dernière limitation de l'activité, il commet des violations similaires, le ministère de la Justice demandera au tribunal de dissoudre le parti concerné (article 21 §§ 1, 3 et 7).

Or, dans le cas présent, l'exécutif n'a jamais demandé à l'instance dirigeante du parti « Şor » de prendre des mesures pour mettre fin aux actions illégales alléguées, bien que le gouvernement invoque des violations financières commises par le parti depuis 2016. En conséquence, le ministère de la Justice n'a même pas demandé au tribunal de limiter l'activité du parti pour une durée pouvant aller jusqu'à 6 mois. Le gouvernement n'a donc pas démontré qu'il avait appliqué d'autres mesures moins intrusives limitant la liberté d'expression et d'association. Élément qui a été ignoré à son tour par la Cour constitutionnelle moldave dans l'appréciation des faits en vue de rendre sa décision dans la présente affaire, les effets prévus dans le dispositif étant juridiquement tout aussi critiquables.

## **II – L'établissement d'effets de l'arrêt contraires aux principes essentiels garantissant le fonctionnement démocratique des institutions**

La Cour constitutionnelle a jugé que la déclaration d'inconstitutionnalité du parti

« Şor » implique des effets y compris pour les membres et représentants du parti qui exercent des mandats représentatifs. Ainsi, les représentants et membres du parti qui exercent des mandats de députés au Parlement, dans le cadre de la XI<sup>e</sup> législature (jusqu'en 2025), pourront-ils continuer d'exercer lesdits mandats, mais en tant que députés indépendants, sans droit de s'affilier à d'autres factions parlementaires. En outre, les mandats vacants ne peuvent pas être pourvus, puisque la compatibilité des candidats à la députation ne peut plus être mise en cause si le parti a été déclaré inconstitutionnel<sup>151</sup>.

En ce qui concerne l'interdiction faite aux députés indépendants d'appartenir à une faction parlementaire, par son établissement, la Cour constitutionnelle a méconnu sa propre jurisprudence. Dans l'arrêt n° 8 du 19 juin 2022, elle a notamment précisé que « les députés sont libres dans l'exercice de leur mandat et n'ont aucune obligation légale de soutenir les décisions de leur parti ou de leur groupe au Parlement. Ils exercent leur mandat directement, librement et efficacement, selon leur conviction profonde, dans l'intérêt du peuple tout entier ». Dans la décision n° 6 du 2 avril 2014, les juges constitutionnels ont également affirmé qu'au regard des principes constitutionnels qui rejettent toute forme de mandat impératif, il n'est pas interdit au député de changer d'option politique.

Dans le même sens, dans l'arrêt n° 20 du 4 juin 2014, la Cour constitutionnelle a souligné que le mandat du député exprime la relation du parlementaire avec le peuple tout entier, au service duquel il est, l'expression « être au service du peuple » de l'article 68 § 1 de la Constitution supposant que, depuis l'élection jusqu'à la fin du mandat, chaque député devient le représentant du peuple dans son ensemble et a pour mission de servir l'intérêt commun, celui du peuple. Ainsi, qu'il soit élu sur les

<sup>151</sup> CC, arrêt n° 10 du 19 juin 2023, §§ 186-188.

listes d'un parti, d'un bloc électoral ou comme député indépendant, s'il a quitté la faction parlementaire ou a été exclu de la faction, dans l'exercice de son mandat, le député, en tant que représentant du peuple tout entier, n'obéit qu'à la Constitution et aux lois et doit adopter des attitudes qui, selon sa conscience, servent l'intérêt général.

Par essence, la possibilité pour le député d'exercer le mandat offert par le peuple est libre, l'irrévocabilité du mandat étant un moyen de protéger sa liberté et son indépendance. Cette liberté ne peut être restreinte même en ce qui concerne le droit du député d'adhérer à une faction parlementaire, y compris sur décision de la Cour constitutionnelle. D'autant que les règles relatives à la constitution des factions ou groupes parlementaires et à leur adhésion sont établies dans le règlement du Parlement, acte interne qui ne prévoit pas le cas d'interdiction d'adhésion à la suite d'une interdiction prononcée en ce sens par la Cour constitutionnelle. Par la solution établie dans l'arrêt, les juges constitutionnels ont donc commis une atteinte au principe de la séparation des pouvoirs. Or, la modification du règlement du Parlement ne peut intervenir qu'à l'initiative de ce dernier.

Concernant l'annulation des listes de candidats suppléants, décidée de manière souveraine par les juges constitutionnels majoritaires, ces derniers ont fait fi des résultats issus des élections législatives organisées en 2021, dans le cadre desquelles le peuple moldave a exercé son pouvoir souverain d'élire ses représentants au Parlement. En effet, la composition du Parlement représente l'expression de la manifestation de la volonté du peuple souverain, qui constitue la base du pouvoir de l'État et qui, conformément aux dispositions de l'article 38 § 1 de la Constitution, s'exprime à travers des

élections libres, universelles, égales, directes, secrètes et régulières. La Cour constitutionnelle ne peut pas intervenir pour apporter un quelconque changement dans la composition de l'organe représentatif suprême du peuple créé à la suite d'élections libres et équitables. L'article 135 § 1 lettre e) de la Constitution accorde à la Cour le pouvoir d'annuler les élections uniquement dans les cas où des violations ont été commises au cours du processus électoral et/ou lors du décompte des voix, qui ont influencé les résultats du vote et l'attribution des mandats.

Dans deux arrêts rendus en 2020 et en 2021<sup>152</sup>, la Cour constitutionnelle a précisé que : 1) l'annulation des élections ne peut intervenir que si le vote et la détermination des résultats ont eu lieu par fraude ; 2) toute fraude dans le processus électoral n'équivaut pas à une fraude électorale, mais seulement la fraude susceptible d'influencer les résultats des élections ; 3) la demande d'annulation des élections doit être motivée et accompagnée des preuves sur lesquelles elle peut fonder son appréciation.

Dans le cas des élections législatives anticipées du 11 juillet 2021, à l'issue desquelles ont été élus les 6 députés membres du parti « Șor », aucune décision d'invalidation des résultats n'a été prononcée par la Cour. Au contraire, dans sa décision n° 20 du 23 juillet 2021, les résultats de ces élections ont été validés, tout comme les mandats des députés élus et la liste des suppléants du fait de « l'absence d'une quelconque violation de la Constitution et du Code électoral ».

En vertu de l'article 62 de la Constitution, lorsqu'un siège de député devient vacant, un candidat suppléant est déclaré élu par la Cour constitutionnelle, sur demande adressée par la Commission électorale centrale, le suppléant devant faire partie

---

<sup>152</sup> CC, arrêt n° 30 du 10 décembre 2020 ; arrêt n° 20 du 23 juillet 2021.

de la liste électorale présentée par le parti politique ou le bloc électoral auquel appartenait le député. Le refus de la Cour de valider le mandat du candidat suppléant ne peut intervenir que dans les cas de constat d'inéligibilité, telle qu'elle l'a affirmé elle-même dans l'arrêt n° 2 du 20 janvier 2015. Or, aucun des suppléants membres du parti « Șor » n'était dans une telle situation.

Selon le cadre normatif en vigueur, la participation aux élections sur les listes du parti politique déclaré inconstitutionnel ultérieurement ne constitue pas un cas d'inéligibilité. Par conséquent, il n'existe aucun fondement juridique permettant, d'une part, l'annulation des listes de candidats suppléants et, d'autre part, le refus de valider le mandat dans une telle situation.

En outre, dans sa jurisprudence, la Cour a affirmé, à plusieurs reprises<sup>153</sup>, que la privation collective d'un groupe de députés du mandat de député est inadmissible, une décision individuelle devant être prise pour chaque député séparément. Or, chaque député dispose d'un mandat individuel, dont il porte la responsabilité individuelle. Ce raisonnement doit être appliqué *mutatis mutandis* aux candidats suppléants, la Cour ayant l'obligation d'examiner chaque cas individuel de validation du mandat d'un candidat suppléant.

Cette sanction collective décidée par la Cour constitutionnelle de manière souveraine est contraire à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme à plusieurs titres. Premièrement, la Haute juridiction européenne interdit la prononciation de sanctions non prévues par la loi (entendue au sens général). Il s'agit d'un élément essentiel de la prééminence du droit. Compte tenu de l'impact substantiel qu'a cette sanction sur les personnes concernées, une requête déposée à la Cour de Strasbourg sur le

fondement de l'article 7 de la CEDH pourrait être jugée recevable, même s'il s'agit d'une mesure non pénale. Deuxièmement, dans la jurisprudence européenne, sont interdites les sanctions collectives, élément connu des juges constitutionnels moldaves du fait qu'ils l'ont spécifié dans la jurisprudence relative à la privation collective d'un mandat de député, mais qu'ils n'ont pas transposé au cas des suppléants en l'espèce. Position qui pourrait, aux côtés de tous les autres motifs sus évoqués, conduire à une condamnation de l'État moldave par la Cour européenne des droits de l'homme.

Mis à part ce risque de condamnation ultérieure, l'arrêt du 19 juin 2023 constitue un véritable danger pour l'évolution démocratique du régime politique moldave, que la Cour a sous-estimé, mais dont elle s'est rapidement rendue compte avec les modifications apportées par le législateur au Code électoral par la suite.

### III – La tentative de la Cour de trouver des pensements à l'hémorragie déclenchée

Dans la continuité de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 19 juin 2023 et dans le contexte de la préparation des élections locales, le parti au pouvoir – sûrement pour créer des conditions plus favorables à ses candidats – a modifié l'article 16 § 2 lettre e) du Code électoral pour interdire de se présenter aux élections aux personnes qui, à la date du prononcé de l'arrêt constatant l'inconstitutionnalité d'un parti politique, détenaient la qualité de membre de l'organe exécutif de ce parti ou occupaient des postes électifs au nom dudit parti, pour une durée de 5 ans à compter de la date de l'entrée en vigueur de l'arrêt de la Cour.

Cette modification du Code électoral, justifiée par la présidente de la Commission juridique, des nominations et des immunités, Olesea Stamati, membre du

<sup>153</sup> CC, arrêt n° 8 du 19 juin 2012, § 66 ; arrêt n° 10 du 12 juillet 2012, § 65 ; arrêt n° 20 du 4 juin 2014, § 116.



parti au pouvoir, comme étant « une nécessité d'assurer les effets de l'arrêt de la Cour constitutionnelle », a suscité de vives critiques de la part de l'opposition, mais aussi de certains représentants de la doctrine ou d'anciens juges constitutionnels, dénonçant les risques majeurs pour la démocratie, et la qualifiant de « pure folie »<sup>154</sup>.

L'ancien ministre de la Justice, Fadei Nagacevschi, faisait la déclaration suivante : « Pour quelles raisons élargissons-nous de cette manière les effets d'un arrêt de la Cour constitutionnelle, afin d'interdire aux citoyens de participer aux processus électoraux ? Comment ont-ils participé à ce processus qui a conduit à l'inconstitutionnalité du parti, qui apprécie cette participation ? Ils tentent de résoudre le chaos qu'ils ont créé avec une loi, à mon avis très étrange, qui aura des conséquences imprévisibles sur la stabilité et la démocratie en République de Moldova »<sup>155</sup>.

L'ancien président de la Cour constitutionnelle, Alexandru Tănase, a souligné, lui aussi, l'inconstitutionnalité d'une telle mesure. Or, le Parlement a décidé à la place des tribunaux qui était « corrompu politiquement » et qui avait ou non, en conséquence, le droit de participer aux élections locales, en rajoutant : « La situation politique les a amenés à adopter ces décisions. Toutefois, par des méthodes arbitraires et abusives, une démocratie ne peut pas être construite. Dans quelques années, après les élections législatives, si la majorité ou la conjoncture change et qu'une autre majorité arrive au pouvoir, elle pourra décider à son tour que tous ceux qui ont travaillé à la Fondation Soros, ou qui étaient membres du parti PAS, actuellement au pouvoir, sont devenus les

ennemis du peuple et devront être exclus du processus politique. Ils auront un précédent très approprié, cela leur ira comme un gant. Il faut comprendre les choses un peu plus largement que l'intérêt momentané d'empêcher telle ou telle personne de participer à telle ou telle compétition électorale »<sup>156</sup>.

Bien évidemment, les députés ayant été membres du parti « Șor » et restés sans étiquette politique et sans le droit d'intégrer une autre faction parlementaire conformément à l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 19 juin 2023, l'ont saisie pour contester les nouvelles dispositions du Code électoral, en invoquant la violation de plusieurs articles de la Constitution : article 1 § 3 (État de droit), article 2 (souveraineté et pouvoir de l'État), article 5 (démocratie et pluralisme politique), article 16 (égalité), article 21 (présomption d'innocence), article 22 (non-rétroactivité de la loi), article 32 (liberté d'expression), article 38 (droit de vote et droit d'être élu), article 39 (droit à l'administration), article 41 (liberté des partis et autres organisations socio-politiques) et article 54 (restriction de l'exercice de certains droits ou libertés).

Dans l'arrêt n° 17, rendu 3 octobre 2023, la Cour constitutionnelle précise, en ce qui concerne l'existence d'un objectif légitime et le lien rationnel entre celui-ci et la disposition législative contestée, que bien que rien dans son arrêt du 19 juin 2023 ne suggérerait que le Parlement ait l'obligation d'imposer des mesures restrictives concernant les droits électoraux des membres du parti déclaré inconstitutionnel, elle admet que les dispositions contestées peuvent atteindre plusieurs objectifs légitimes mentionnés à l'article 54 § 2 de la Constitution (par exemple, la protection de la sécurité nationale, de l'intégrité

---

<sup>154</sup> Expression utilisée par l'ancien membre de la Commission de Venise, Nicolae Eșanu dans l'émission Moldavie LIVE d'Exclusiv TV : <https://ziua.md/video-experti-despre-intentia-de-a-i-impiedica-pe-membrii-partidelor-declarate-neconstitutionale-sa-candideze-la-alegeri-este-o-nebunie-curata/>.

<sup>155</sup> *Id.*

<sup>156</sup> Propos disponibles en roumain : <https://ziua.md/video-tanase-despre-legea-care-limiteaza-drepturile-electorale-se-va-schimba-puterea-iar-cei-ce-au-lucrat-pentru-soros-sau-pas-ar-putea-fi-declarati-dusmani-ai-poporului/>.

territoriale, de l'ordre public, des droits, libertés et dignité d'autrui) et qu'il existe un lien rationnel entre ces objectifs et la disposition contestée.

En ce qui concerne l'existence d'un juste équilibre entre des principes concurrents, la Cour moldave note que, dans l'avis consultatif du 8 avril 2022 adressé à la Cour administrative suprême de Lituanie<sup>157</sup>, la Cour européenne des droits de l'homme a souligné que, lors de l'appréciation de la proportionnalité d'une mesure générale restreignant l'exercice du droit de se présenter à une élection, les questions suivantes doivent être analysées : si la durée de la restriction est limitée dans le temps ou s'il existe une possibilité de demander sa révision ; si la restriction est appliquée sur la base de critères objectifs ; si la procédure d'application de la restriction est accompagnée de garanties suffisantes susceptibles d'assurer une protection contre l'arbitraire. C'est sur la base de ces éléments que l'appréciation de la constitutionnalité des dispositions litigieuses du Code électoral est faite par la suite.

Pour la question de la durée de la restriction, la Cour constitutionnelle juge que les dispositions législatives contestées sont claires car elles prévoient un délai de cinq ans à compter de la date d'entrée en vigueur de l'arrêt par lequel est constaté l'inconstitutionnalité du parti politique dont les membres sont concernés par l'interdiction.

Concernant l'existence de critères objectifs justifiant la sanction, les auteurs de la saisine ont relevé l'absence de justification de l'aggravation de la sanction, l'interdiction ayant été passée de trois à cinq ans au cours des débats parlementaires. La Cour constitutionnelle note d'abord que la compétence du Parlement pour fixer la durée d'une interdiction n'est pas illimitée. Compte tenu du fait que cette mesure implique des

limitations substantielles du droit constitutionnel d'éligibilité, le Parlement doit fournir des raisons impérieuses lorsqu'il établit la durée d'une interdiction, ainsi que lorsqu'il décide d'augmenter sa durée. Or, il doit justifier dans quelle mesure la durée de l'interdiction établie est adaptée à la poursuite de ses objectifs légitimes.

Dans la présente affaire, la Cour relève que, dans la version initiale du projet de loi du 10 juillet 2023, qui introduisait les dispositions contestées, les auteurs du projet avaient déterminé que l'interdiction s'appliquerait pour une période de trois ans à compter de la date de l'arrêt de la Cour constitutionnelle. Cette durée de l'interdiction a été votée en première lecture le 14 juillet 2023. Toutefois, le 31 juillet 2023, deux députés ont déposé des amendements proposant de porter la durée de l'interdiction de trois à cinq ans. Les amendements n'étaient accompagnés d'aucune justification. Le même jour, la Commission juridique, des nominations et des immunités a accepté l'amendement proposé et le projet de loi, qui prévoyait déjà une augmentation de la durée de l'interdiction, a été voté en deuxième lecture. Ainsi, la Cour considère-t-elle que le législateur a augmenté la durée de l'interdiction contestée en l'absence de justification objective.

Dans le cadre de l'appréciation du caractère objectif des critères sur la base desquels la restriction a été appliquée, la Cour constitutionnelle procède d'abord à une analyse assez explicite de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en ce qui concerne notamment l'interprétation de l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEHD. À l'issue de cette analyse, elle conclut que la Cour de Strasbourg n'exclut pas les situations dans lesquelles la portée et les conditions d'une mesure restrictive sont fixées en détail par le législateur, laissant aux tribunaux de droit commun le soin de vérifier si une certaine

<sup>157</sup> Cour EDH, Avis consultatif [GC], 8 avril 2022, demande n° P16-2020-002.

personne appartient à la catégorie ou au groupe réglementé par la loi en question<sup>158</sup>.

Dans ce contexte, la Cour constitutionnelle estime qu'une distinction claire doit être faite entre le parti politique déclaré inconstitutionnel et les droits des membres de ce parti. L'interdiction du parti ne doit pas affecter directement les droits fondamentaux de tous ces citoyens. Ainsi, les restrictions doivent-elle être fondées sur des critères objectifs qui tiennent compte du rôle joué par le candidat dans les actions pour lesquelles le parti politique auquel il appartenait a été déclaré inconstitutionnel.

Dans le cas d'espèce, l'interdiction de présenter la candidature aux élections s'appliquait en fonction de l'exercice d'une fonction par les candidats au sein du parti déclaré inconstitutionnel, c'est-à-dire par un membre de l'organe exécutif du parti ou par une personne qui occupait un poste électif au nom du parti au moment où celui-ci a été déclaré inconstitutionnel. De l'avis de la Cour, ce critère établi par le législateur peut être considéré comme objectif.

En effet, les juges constitutionnels moldaves admettent que si un parti est déclaré inconstitutionnel, il peut exister des présomptions quant à la responsabilité des personnes qui ont occupé des postes au sein du parti en question, en particulier celles qui ont occupé des postes de direction. Toutefois, la question soulevée dans cette saisine était de savoir si de telles présomptions générales étaient suffisantes pour interdire aux personnes qui en relèvent de se présenter aux élections, compte tenu de leur carrière politique. La Cour note que le législateur a limité la portée de cette présomption aux seuls candidats qui occupaient un poste au moment où le parti a été déclaré inconstitutionnel. Ce fait présuppose la volonté du législateur d'associer automatiquement les personnes

aux faits pour lesquels le parti a été déclaré inconstitutionnel. Or, ces présomptions sont générales et fondées uniquement sur la position occupée au sein du parti. Elles ne tiennent pas compte de la contribution individuelle du candidat aux faits pour lesquels le parti a été déclaré inconstitutionnel. Les dispositions législatives contestées ne permettent donc pas de prendre des décisions individualisées, permettant à ce que tout un groupe soit collectivement responsable des violations qui ont conduit à la déclaration d'inconstitutionnalité du parti.

Cette fois-ci, et en totale contradiction avec ses affirmations dans l'arrêt du 19 juin 2023, la Cour constitutionnelle relève que, dans la jurisprudence européenne, est interdite l'application automatique des interdictions formulées en termes absolus et généraux, qui ne prévoient pas d'exceptions. Est notamment cité l'arrêt *Kara-Murza c. Fédération de Russie* du 4 octobre 2022, dans lequel la Cour de Strasbourg a souligné la nécessité d'« individualiser » la restriction de l'exercice des droits électoraux et de prendre en compte le comportement réel des individus.

En application de cette jurisprudence, qui aurait dû guider son raisonnement au moment où elle a été établi les sanctions supplémentaires à l'égard des élus et des candidats suppléants à la fonction de député au Parlement dans l'arrêt du 19 juin 2023, la Cour constitutionnelle relève cette fois-ci que la durée de l'interdiction est fixée dans le cas des deux catégories de personnes concernées et ne tient pas compte du degré de contribution de chacun aux faits pour lesquels le parti a été déclaré inconstitutionnel. Ainsi, les personnes ayant contribué de manière insignifiante aux faits pour lesquels le parti a été déclaré inconstitutionnel seraient soumises à une interdiction de la même

---

<sup>158</sup> Cour EDH, *Ždanoka c. Lettonie*, 16 mars 2006, req. n° 58278/00 ; Cour EDH, *Etxebarria et autres c. Espagne*, 30 juin 2009, req. n° 36623/05.

durée que dans le cas des personnes ayant contribué activement ou ayant joué un rôle déterminant dans les faits imputés au parti. Cette approche pourrait conduire à ce que l'interdiction soit appliquée de manière disproportionnée au comportement du candidat. Par conséquent, la Cour estime, à juste titre, mais en contredisant ce qu'elle a affirmé trois mois plus tôt, que l'interdiction contestée n'est pas fondée sur des critères objectifs, qu'elle est générale et qu'elle n'est pas sensible à des circonstances particulières.

Pour la question relative à l'existence de garanties suffisantes pour assurer une protection contre l'application arbitraire de la restriction, la Cour constitutionnelle fait de nouveau appel à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme pour conclure que ni la procédure d'inscription des candidats aux élections, ni la procédure de contestation de la décision de rejet de la demande d'inscription, qui repose sur une simple vérification de l'existence du motif de rejet et non pas sur l'appréciation au fond de la situation du requérant, ne garantissent pas le respect du principe du contradictoire, des droits de la défense, du droit à un recours effectif contre d'éventuelles décisions des organes électoraux fondées sur ce motif de rejet de l'inscription des candidats sur les listes électorales.

À l'issue de cette analyse, les dispositions de l'article 16 § 2 du Code électoral ont été jugées inconstitutionnelles. Par cette décision, la Cour constitutionnelle n'a toutefois pas remédié aux risques de dérives qu'implique l'arrêt du 19 juin 2023. À la suite de l'arrêt prononcé le 3 octobre 2023, le Président de la Cour, Nicolae Roșca, a présenté sa démission « pour des raisons personnelles », mais qui témoigne de l'existence d'une crise au sein de l'institution, à l'image de la situation existante dans le pays, qui diffère très largement des déclarations faites dans les

discours politiques et des ambitions pro-européennes affichées.

**Natașa DANELCIUC-COLODROVSKI**

*Maître de conférences associée,  
Directrice-adjointe de l'Institut SoMum,  
Aix-Marseille Université, Université de Toulon,  
Université de Pau & Pays Adour,  
CNRS, DICE, ILF, Aix-en-Provence, France*

---

**LA LÉGISLATION SUR LA RÉFORME DES  
RETRAITES DES JUGES ET DES PROCUREURS  
EN ROUMANIE ET LA QUESTION DE SA  
CONFORMITÉ AU PRINCIPE  
D'INDÉPENDANCE DE LA JUSTICE**

**I – Considérations générales sur le statut  
des juges et des procureurs en Roumanie**

À la fin de l'année 2022, la loi n° 303/2022 sur le statut des juges et des procureurs a été adoptée sur initiative du gouvernement, qui a présenté au Parlement un projet de loi qui a également soulevé la question de la modification des conditions de départ à la retraite des magistrats (juges et procureurs) et des critères de calcul de leur pension de retraite. Ladite loi fait partie du paquet législatif relatif à la justice (loi sur le statut des juges et des procureurs, loi sur l'organisation judiciaire, loi sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature) soumis au débat parlementaire au début de la deuxième session parlementaire en 2022<sup>159</sup>.

La loi n° 303/2022 régleme les questions liées à la carrière des juges et des procureurs (admission à l'Institut National de Magistrature, stage, nomination, formation professionnelle continue, évaluation professionnelle, promotion, nomination et révocation de postes de direction, délégation, détachement et transfert, suspension et cessation des fonctions), aux droits et aux devoirs des magistrats, incluant le droit à la retraite, aux incompatibilités professionnelles, à la responsabilité des juges et des procureurs. Cette loi a régleme et clarifié plusieurs questions liées au statut de l'admission dans la magistrature, respectivement à la nomination aux postes de direction et à la

responsabilité disciplinaire des juges et des procureurs.

Dans l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi sur le statut des juges et des procureurs, le gouvernement a justifié son adoption par le fait que « l'entrée en vigueur des lois sur la justice est une étape importante du Plan national de redressement et de résilience de la Roumanie (PNRR) ». Il y est aussi déclaré que le projet de loi propose : de régleme par la loi tous les aspects concernant la carrière des magistrats, de maintenir les droits des magistrats au niveau actuel et d'introduire une disposition établissant que les salaires des magistrats seront réglemés par une loi spéciale sur les salaires dans le domaine de la justice ; de maintenir les dispositions actuelles sur le montant des retraites dans le domaine des retraites de service et de prévoir expressément dans la loi le recalcul des pensions de retraite dans le cas des personnes qui sont réintégrées après la retraite ou qui restent en service actif.

Ainsi, l'article 211 de la loi n° 303/2022 établit-il les conditions de retraite des magistrats comme suit : « (1) Les juges, les procureurs, les juges à la Cour constitutionnelle, les magistrats adjoints à la Haute Cour de cassation et de justice et à la Cour constitutionnelle et le personnel de spécialité juridique assimilé aux juges et aux procureurs, quel que soit leur âge, ayant au moins 25 ans d'ancienneté dans les fonctions de juge, de procureur, de juge à la Cour constitutionnelle, de magistrat adjoint à la Haute Cour de cassation et de justice et à la Cour constitutionnelle, de personnel de spécialité juridique assimilé aux juges et aux procureurs, de juge financier, de procureur financier ou de conseiller des comptes de la section juridictionnelle de la Cour des comptes, d'avocat, de personnel de spécialité

<sup>159</sup> Voir :  
[https://cdep.ro/pls/proiecte/upl\\_pck2015.proiect?ca m=2&idp=20227](https://cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?ca m=2&idp=20227;) ;  
[https://cdep.ro/pls/proiecte/upl\\_pck2015.proiect?ca](https://cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?ca)

[m=2&idp=20228](https://cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?ca m=2&idp=20228) ;  
[https://cdep.ro/pls/proiecte/upl\\_pck2015.proiect?ca m=2&idp=20229](https://cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?ca m=2&idp=20229).

juridique dans l'ancien arbitrage d'État, de greffier ayant des études juridiques supérieures, de conseiller juridique ou de consultant juridique, peuvent demander leur retraite et percevoir une retraite de service d'un montant de 80 % de la base de calcul représentée par le traitement brut mensuel et les primes permanentes du dernier mois de service avant le départ à la retraite. La loi entre en vigueur 30 jours après la date de sa publication au *Journal officiel* »<sup>160</sup>.

Moins d'un mois après l'entrée en vigueur de la loi n° 303/2022 sur le statut des juges et des procureurs, soit le 29 décembre 2022, le gouvernement a soumis au Sénat le projet de loi sur la modification et l'amendement de certains actes normatifs dans le domaine des retraites de service<sup>161</sup>, en demandant son adoption selon la procédure d'urgence, proposant, une fois de plus, de modifier les conditions de retraite de la catégorie professionnelle prévue par ladite loi, ainsi que les critères de calcul de la pension de retraite. Cette nouvelle solution législative est justifiée par son initiateur comme suit : « Les actes législatifs régissant les retraites de service ont créé un régime légal spécial de retraite pour certaines catégories socioprofessionnelles (...) de manière à créer des avantages en leur faveur dans certains cas sans une justification objective et raisonnable (...) ». L'exposé des motifs indique également que la réforme du système public de retraite – échelon 215 – est une obligation assumée dans le PNRR et que, selon cet échelon, « les mesures nécessaires doivent être prises pour mettre en vigueur le cadre législatif visant à réduire les dépenses en matière de retraites spéciales ».

Cette loi a connu deux cycles législatifs : au cours du premier cycle, après son adoption par le Parlement, mais avant d'être envoyée au Président de la Roumanie pour promulgation, elle a fait l'objet d'un contrôle de constitutionnalité par la Cour constitutionnelle (CCR) à la demande de la HCCJ. La CCR a jugé la loi inconstitutionnelle par la décision n° 467/2023. La loi a été donc renvoyée au Parlement pour réexamen afin d'être mise en conformité avec la décision de la Cour, conformément à l'article 147 § 2 de la Constitution<sup>162</sup>.

Pendant le second cycle législatif, à la suite du réexamen de la loi par le Parlement afin de la rendre conforme à la décision de la CCR, la loi n° 282/2023 a été adoptée et promulguée par le Président de la Roumanie, sans être à nouveau soumise au contrôle de constitutionnalité.

Cette loi a été adoptée par le Parlement et elle a été publiée au *Journal officiel* le 20 octobre 2023. Son entrée en vigueur a été prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2024<sup>163</sup>.

## **II – Les dispositions législatives visant les retraites de service des juges et des procureurs**

Par la loi n° 282/2023, le gouvernement a apporté des modifications substantielles au régime juridique des retraites de service, établi dans sept lois différentes, et a également modifié le régime d'imposition des revenus des retraites, prévu par la loi n° 227/2015 portant sur le Code fiscal, sans codifier le régime juridique des retraites de service. Même les conditions de retraite des juges et des procureurs, déjà réglementées par la récente loi sur le statut des juges et

<sup>160</sup> *Journal officiel*, n° 1102 du 16 novembre 2022. La loi est entrée en vigueur le 9 décembre 2022.

<sup>161</sup> Les retraites de service sont des retraites accordées par des lois spéciales en dehors du système public de retraites à certaines catégories professionnelles : magistrats, militaires, fonctionnaires ayant un statut spécial, diplomates, personnel aéronautique, etc.

<sup>162</sup> (2) Dans les cas de constat d'inconstitutionnalité des lois, avant leur promulgation, le Parlement est tenu de réexaminer les dispositions respectives afin qu'elles soient mises en accord avec la décision de la Cour constitutionnelle.

<sup>163</sup> Loi n° 282/2023 du 19 octobre 2023 modifiant et complétant certains actes normatifs dans le domaine des retraites de service et de la loi n° 227/2015 sur le Code fiscal.



des procureurs n° 303/2022, ont été modifiées.

Lors du premier cycle législatif, la nouvelle loi a augmenté de manière intempestive les conditions d'ancienneté dans la fonction/spécialité, dans le sens de la suppression de la reconnaissance de l'ancienneté des périodes précédemment assimilées à cette ancienneté, et a introduit un âge de départ à la retraite (60 ans, soit l'âge du régime public des retraites), a réduit le montant de la retraite de service en raison de l'application cumulative de toutes les mesures réglementées par cette loi : recalcul de la pension de retraite de service, révision du nombre des mois sur la base duquel le calcul est basé jusqu'à 25 ans (300 mois) et application de l'impôt, mais aucune règle transitoire réelle et efficace n'a été prévue pour l'application progressive des nouvelles conditions et des critères d'octroi de la retraite de service.

En même temps, la loi prévoit le recalcul des retraites uniquement pour les juges et les autres catégories de retraités visées par la loi n° 303/2022, la solution législative étant adoptée sans justification de la différenciation entre les retraites déjà établies en vertu des règles antérieures pour les juges et celles des autres catégories de retraités, qui ne sont pas recalculées.

La loi a modifié les règles relatives à l'imposition des revenus des retraites, dans le sens d'une extra-imposition des retraites de service qui dépassent à la fois le traitement moyen brut qui est utilisé pour la justification du budget de la sécurité sociale de l'État et la partie contributive de ces retraites.

L'article 211 de la loi n° 303/2022 a été modifié comme suit :

– Seules les fonctions de juge, procureur, juge à la Cour constitutionnelle, magistrat adjoint à la Haute Cour de cassation et de justice et à la Cour constitutionnelle, personnel de spécialité juridique assimilé aux juges et aux procureurs sont éligibles

pour l'octroi de la retraite de service prévue par la loi n° 303/2022.

– L'ancienneté effective de 25 ans ne doit être atteinte que pour les postes de juge, procureur, juge à la Cour constitutionnelle, magistrat adjoint à la Haute Cour de cassation et de justice et à la Cour constitutionnelle, personnel de spécialité juridique assimilé aux juges et aux procureurs. Dans la version antérieure de la loi n° 303/2022, il n'y avait pas une telle exigence, l'ancienneté de 25 ans pouvait être ajoutée pour diverses activités juridiques prévues par la loi.

– La base de calcul de la retraite de service est la moyenne du traitement brut mensuel et des primes permanentes sur une période initiale de 12 mois, qui augmentera jusqu'à 300 mois ;

– L'âge de base de départ à la retraite est fixé à 50 ans et peut atteindre 65 ans.

Le législateur a établi, par le biais de deux annexes à la loi, une procédure par étapes concernant deux éléments qui doivent être réunis cumulativement pour acquérir la retraite de service : le premier se réfère à l'ancienneté effective dans l'emploi, qui ouvre le droit à l'octroi de cette retraite, et le second concerne l'âge à partir duquel la retraite peut être acquise.

Ainsi, l'annexe n° 3 de la loi n° 303/2022 fait référence à la base de calcul, exprimée en mois, de la retraite de service, qui part d'une base initiale de 12 mois pour l'année 2023 et atteint une base de calcul prenant en compte 300 mois (25 ans) en janvier 2043. L'annexe n° 4 de ladite loi concerne l'âge minimum de départ à la retraite, qui est fixé à 50 ans pour 2023, avec une augmentation annuelle d'un an, pour atteindre 60 ans en 2035.

En même temps, la loi dispose que, dans un délai de 6 mois à compter de la date de son entrée en vigueur, les retraites de service établies par les décisions émises avant la date de son entrée en vigueur seront recalculées en application de la formule de calcul prévue à l'article 211, sans préjudice aux droits à la retraite établis

sur la base du principe contributif, conformément à la législation du système public de retraite.

L'analyse de la législation en vigueur (loi n° 303/2022) et de la nouvelle loi permet de relever plusieurs éléments de différence :

– En ce qui concerne la base de calcul, la loi en vigueur prévoit qu'elle est liée au traitement brut mensuel et les primes permanentes perçues au cours du dernier mois de service avant la date de départ à la retraite, alors que la nouvelle réglementation établit que la détermination de la base de calcul est liée à une base qui passe de 12 à 300 mois.

– En ce qui concerne l'âge de départ à la retraite, la loi n° 303/2022 ne prévoit aucune condition d'âge pour l'octroi d'une retraite de service, qui peut être acquise après 25 ans de service sur des postes visés par ce texte, alors que la nouvelle loi prévoit que l'âge de départ à la retraite passe de 50 à 60 ans en 13 ans (2023-2035).

– En ce qui concerne le type d'ancienneté pouvant être utilisé (ancienneté effective et ancienneté équivalente), alors que la loi en vigueur ne prévoit pas la pondération de l'une ou l'autre dans les 25 années d'ancienneté requises pour l'octroi d'une retraite de service, la nouvelle réglementation prévoit qu'à partir de 2023, l'ancienneté équivalente peut être de 5 ans, et qu'elle diminue jusqu'à 0 en 2029.

### **III – Les principes constitutionnels relatifs à la détermination de la retraite de service des juges et procureurs**

Dans sa saisine, la HCCJ a formulé plusieurs critiques d'inconstitutionnalité de la loi, tant extrinsèques qu'intrinsèques, le but de la démarche étant d'attirer l'attention sur les principes devant être pris en considération dans l'établissement de la retraite de service des magistrats.

En ce qui concerne la critique relative à l'absence des étapes effectives pour

l'accomplissement des changements apportés aux conditions de retraite, qui doivent être réalisés sur une période de temps graduelle et prévisible, la Cour note que l'annexe 3 de la loi relative à la base de calcul de la retraite établit que celle-ci est représentée précisément par les 25 années nécessaires pour obtenir la retraite de service, ce qui entraîne une diminution du montant de la base de calcul par rapport à la législation actuelle, qui prévoit qu'elle est liée au traitement brut mensuel et aux primes permanentes du dernier mois de service avant la date de départ à la retraite.

Pour l'annexe 4, la Cour note qu'elle prévoit que l'âge de départ à la retraite passe de 50 à 60 ans en 13 ans (2023-2035) et qu'un type d'ancienneté peut être utilisé (ancienneté réelle et ancienneté assimilée) pour l'octroi de la retraite de service. Ainsi, l'annexe contient à la fois une condition d'âge pour l'octroi d'une retraite de service, avec une augmentation échelonnée (de 50 à 60 ans), et une condition relative à l'ancienneté effective dans la fonction, avec une augmentation échelonnée de sa pondération (jusqu'à 100 %).

Pour répondre aux critiques formulées dans sa requête par la HCCJ, les juges constitutionnels analyseront si la nouvelle réglementation viole la limite de la liberté de légiférer du Parlement lorsque l'indépendance de la justice est en jeu.

En ce qui concerne la condition d'ancienneté effective prévue par les dispositions légales contestées, la Cour estime qu'il s'agit d'une exigence ayant déjà fait l'objet d'un contrôle de sa part, notamment dans la décision n° 900 du 15 décembre 2020, point 152, dans laquelle elle avait jugé que, la retraite de service étant inhérente à la carrière judiciaire, la condition d'ancienneté de 25 ans devait être liée au temps que l'intéressé a effectivement consacré à cette carrière.

Quant à la détermination de la base de calcul de la pension de retraite de service

des juges et des procureurs, la Cour, par la même décision, avait jugé que le législateur était tenu de respecter le principe d'indépendance de la justice, en ce qui concerne la sécurité financière des juges et des procureurs, qui exige d'assurer un revenu de retraite proche de celui dont le magistrat disposait pendant la période où il était en activité. Ainsi, la base de calcul de la pension de retraite de service doit être aussi proche que possible du « montant du revenu représentant l'indemnité pour le travail effectué en tant que magistrat », avec la prise en compte de sa fonction, de son grade professionnel et de son ancienneté.

En ce qui concerne l'âge de départ à la retraite, la Cour constate qu'il s'agit d'un choix du législateur. Or, il n'y a pas d'exigence constitutionnelle expresse ou implicite en ce sens.

Selon la Cour, l'effet combiné de ces deux conditions (ancienneté effective et base de calcul) conduit à un changement de paradigme qui exerce une pression particulière sur la composante institutionnelle de l'indépendance de la justice.

Conformément à sa jurisprudence, la composante institutionnelle de l'indépendance de la justice couvre l'ensemble du système judiciaire et implique l'existence de garanties telles que : le statut des magistrats (les conditions d'accès, la procédure de nomination, les garanties solides assurant la transparence des procédures par lesquelles les magistrats sont nommés, la promotion et le transfert, la suspension et la cessation de la fonction), leur stabilité ou inamovibilité, les garanties financières, l'indépendance administrative des magistrats, ainsi que l'indépendance par rapport aux autres pouvoirs de l'État, la sécurité financière, qui implique également l'octroi d'une garantie sociale, telle que la

retraite de service des magistrats. En conclusion, la Cour a estimé que le principe d'indépendance de la justice protège la retraite de service des magistrats, en tant que partie intégrante de leur stabilité financière, de la même manière qu'il protège les autres garanties. Le statut constitutionnel du pouvoir judiciaire exige l'octroi d'une retraite de service en tant que composante de l'indépendance de la justice, garantie de l'État de droit, prévue par l'article 1<sup>er</sup> § 3 de la Constitution<sup>164</sup>.

La Cour a rappelé que, dans sa jurisprudence, elle a limité la marge d'appréciation du législateur en matière de retraite des juges et des procureurs, en rappelant que toute réglementation concernant la salarisation et l'établissement des retraites des magistrats doit respecter les deux principes, qui sont l'indépendance de la justice et l'État de droit.

L'ensemble des règles relatives à la retraite comprend des éléments constants et des éléments variables. Les éléments constants sont l'ancienneté effective en fonction et la base de calcul.

En ce qui concerne l'ancienneté effective en fonction, la Cour estime que la fixation par la loi examinée d'une ancienneté effective de 25 ans dans la fonction de magistrat, sans prise en compte des périodes équivalentes, n'est pas contraire à la composante institutionnelle de l'indépendance de la justice. Toutefois, l'absence de règles transitoires rationnelles, conduisant progressivement au but recherché (à savoir la prise en compte, pour l'octroi d'une retraite de service, d'une ancienneté effective de 25 ans dans la magistrature), conjuguée à la perte irrémédiable de la période équivalente au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi<sup>165</sup>, conduit à la violation de la composante

---

<sup>164</sup> Décision n° 900 du 15 décembre 2020, § 124 ; décision n° 873 du 9 décembre 2020 ; décision n° 20 du 2 février 2000.

<sup>165</sup> Période équivalente qui a été reconnue, sans limite d'âge, par les lois précédentes dans le domaine de la justice : loi n° 92/1992 ; loi n° 303/2004 ; loi n° 303/2022.

institutionnelle de l'indépendance de la justice, en référence directe aux conditions à remplir pour l'octroi d'une retraite de service.

Pour la deuxième constante, à savoir la base de calcul, la Cour constate qu'elle doit être liée au revenu brut au moment de l'ouverture du droit à une retraite afin de refléter un niveau aussi proche que possible du revenu perçu à la date de départ à la retraite au regard de la fonction, du grade professionnel et de l'ancienneté. Or, l'addition du montant des traitements bruts mensuels et des primes permanentes pour les 25 années requises pour le départ à la retraite et la division de la somme obtenue par 300 pour déterminer la base de calcul constitue un aspect déraisonnable de la détermination d'une retraite de service. Or, en réalité, il s'agit d'une manière de réduire la base de calcul qui ne peut objectivement pas conduire à un montant de la pension de retraite aussi proche que possible de celui du revenu représentant l'indemnité pour le travail effectué en tant que magistrat.

Concernant l'âge de départ à la retraite, après avoir rappelé que l'introduction d'une telle condition relève du pouvoir d'appréciation du législateur, la Cour relève que la manière dont l'augmentation a été établie dans l'annexe 2 repose sur une fiction juridique qui n'est pas rationnelle, en partant d'un âge de départ à 50 ans, alors qu'en pratique, l'âge de la retraite équivalant à 25 ans d'ancienneté effective intervient à 47 ans. En outre, la disposition légale ne vise pas à atteindre l'objectif poursuivi de manière progressive, mais, par le biais d'une rédaction peu claire, conduit à une augmentation soudaine et inopportune de l'âge de départ à la retraite de 10 ans pour les personnes nées à partir de 1976.

La Cour conclut que la règle transitoire doit lier le critère de l'âge à celui de l'ancienneté effective en fonction, puisque l'âge ne peut pas être un critère en soi tant que l'âge standard de départ à la retraite

prévu par la loi (60 ans) n'est pas atteint. L'âge de départ à la retraite doit donc être relevé par étapes à partir de 47 ans et augmenter progressivement jusqu'à l'âge standard fixé par le législateur, et cette augmentation doit être inversement proportionnelle à l'ancienneté effective en fonction (qui inclut, à titre transitoire, la période équivalente requise pour l'accès à l'emploi), le droit à la retraite étant toutefois accordé après 25 ans d'ancienneté effective en fonction (qui inclut, à titre transitoire, la période équivalente requise pour l'accès à l'emploi).

L'échelonnement incorrect de l'âge standard de départ à la retraite est donc susceptible de violer l'article 1<sup>er</sup> §§ 3 et 5, en référence à l'article 124 § 3 de la Constitution, dans sa composante de la sécurité juridique en lien avec la composante institutionnelle de l'indépendance de la justice, en se référant directement aux conditions à remplir pour l'octroi d'une retraite de service.

La Cour note qu'une autre question soulevée est celle de savoir si les retraites de service en cours de paiement peuvent être recalculées selon la formule prévue par la nouvelle loi qui diffère de celle selon laquelle le droit à cette retraite a été initialement établi. La Haute juridiction estime que le recalcul des retraites en cours de paiement sur la base d'une formule qui réduit la base de calcul prise en compte à la date d'octroi du droit à la retraite a pour effet de réduire les droits en cours de paiement, ce qui constitue une violation du principe de sécurité juridique dans sa composante relative au principe de non-rétroactivité de la loi (article 1<sup>er</sup> §§ 3 et 5, en lien avec article 15 § 2 de la Constitution). Le principe de non-rétroactivité de la loi, composante de l'État de droit, implique que la nouvelle loi s'appliquera – dès son entrée en vigueur – tant aux situations juridiques qui naîtront, se modifieront ou s'éteindront après cette date qu'aux effets futurs des rapports juridiques passés. La Cour ne peut pas souscrire à l'idée que les

prestations futures résultant de la décision d'octroi de la retraite sont des effets futurs de cette décision. Or, en réalité, le mode de calcul est un élément définitivement acquis et consolidé et les prestations futures se réalisent sur la base des critères pris en compte lors de la prise de la décision. En outre, si la personne opte pour la retraite, elle le fait en fonction des conditions existantes et prévues par la loi à ce moment-là.

La successivité mensuelle du montant de la retraite ne peut pas être qualifiée comme une question pendante, en vertu de laquelle l'État peut se prévaloir de l'adoption de réglementations susceptibles de réajuster le mode de calcul de la retraite, mais elle est un droit acquis à la suite de la consolidation définitive du rapport juridique entre l'État et le bénéficiaire.

En même temps, étant donné le fait que ce nouveau calcul concerne les bénéficiaires de la retraite de service dans le domaine de la justice, dans le contexte où une garantie de l'indépendance de la justice est affectée (la retraite de service), il résulte que cette garantie n'est pas effective (puisque'elle peut être soumise à des variations qui en diminuent la force), et que la composante institutionnelle de l'indépendance de la justice est elle-même affaiblie, ce qui est contraire à l'article 124 § 3 de la Constitution.

À la suite de la décision de la CCR, la loi a été réexaminée par le Parlement, qui a modifié, dans le cadre du second cycle législatif, le texte de l'article 211 de la loi n° 303/2022 comme suit : « Les juges, les procureurs, les juges à la Cour constitutionnelle, les magistrats adjoints à la Haute Cour de cassation et de justice et à la Cour constitutionnelle, ainsi que le

personnel de spécialité juridique<sup>166</sup>, prévu à l'article 221 § 1, avec une ancienneté d'au moins 25 ans effective dans ces fonctions, peuvent prendre leur retraite à l'âge de 60 ans et peuvent percevoir une retraite de service égale à 80 % de la base de calcul représentée par la moyenne des traitements mensuels bruts et des primes permanentes perçues au cours des 48 derniers mois de service avant la date de départ à la retraite. Le montant net de la retraite de service ne peut dépasser 100 % du revenu net du dernier mois de service ».

Il convient de noter que ces dispositions produiront des effets juridiques pour les personnes entrant dans le système judiciaire après le 1<sup>er</sup> janvier 2024, date d'entrée en vigueur de la loi. Pour le personnel en fonction à la date d'entrée en vigueur de la loi, les dispositions transitoires prévues à l'article IV de la loi sont applicables, selon lesquelles : les juges, les procureurs, les juges à la Cour constitutionnelle, les magistrats adjoints à la Haute Cour de cassation et de justice et à la Cour constitutionnelle, ainsi que le personnel de spécialité juridique expressément prévu, peuvent prendre leur retraite et bénéficier d'une retraite de service s'ils ont une ancienneté d'au moins 25 ans dans ces fonctions uniquement, et s'ils sont âgés d'au moins 47 ans et 4 mois. Cet âge de départ à la retraite augmentera de 4 mois par année jusqu'à l'âge de la retraite à 60 ans soit atteint. Parallèlement, il est précisé que, pour le calcul des 25 ans d'ancienneté, l'ancienneté équivalente dans d'autres fonctions est également prise en compte de manière échelonnée, conformément à l'article II de la loi précitée<sup>167</sup>.

---

<sup>166</sup> Pendant la durée de son mandat, le personnel de spécialité juridique du ministère de la Justice, du ministère Public, du Conseil supérieur de la magistrature, de l'Institut national d'expertise criminalistique et de l'Institut national de la magistrature jouit d'une stabilité et est assimilé aux juges et aux procureurs, y compris en ce qui

concerne les examens d'accès, de capacité et de promotion, l'évaluation de l'activité professionnelle, la formation professionnelle.

<sup>167</sup> a) du 1<sup>er</sup> janvier 2024 au 31 décembre 2031, un maximum de cinq ans d'ancienneté dans ces emplois peut être utilisé ; b) du 1<sup>er</sup> janvier 2032 au

Une réforme donc très controversée, dans les rangs des magistrats et autres agents concernés comme au sein de la population. Plusieurs médias ont déclaré que l'épopée des pensions spéciales a mal fini au regard des promesses des gouvernants de mettre fin aux inégalités existantes entre cette catégorie d'agents, considérée comme trop privilégiée, et le reste de la population, qui ont été d'ailleurs relevées par la Banque mondiale et la Commission européenne<sup>168</sup>. À leur tour, les agents concernés ont vécu cette réforme comme une attaque personnelle et une atteinte au principe d'indépendance de la justice. Les débats dans l'espace public se sont axés sur les retraites des magistrats, alors qu'ils ne représentent que 5 000 des 200 000 pensions spéciales et qu'au final, aucune pension spéciale n'a été de facto supprimée.

**Ramona Delia POPESCU**

*Maître de conférences,  
Université de Bucarest*

## LES INVESTISSEMENTS STRATÉGIQUES EN ALBANIE : DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET RISQUES DE BLANCHIMENT DES CAPITAUX

L'Albanie a hérité du régime communiste une infrastructure amortie et une industrie obsolète au regard de la situation existante dans les pays d'Europe occidentale. En outre, une informalité fiscale et administrative, causée par la tolérance politique et un État de droit en carence, amplifient la problématique, l'entrepreneuriat restant l'un des multiples domaines non réglementés pendant la transition économique. En 2013, le gouvernement présente dans son programme analytique l'engagement de mettre en place une stratégie nationale de développement sur la base du développement durable, du contrôle des investissements et du territoire<sup>169</sup>.

Il est nécessaire de rappeler que l'héritage communiste et l'incapacité institutionnelle ont engendré une problématique persistante dans le processus de restitution et de compensation de la propriété privée, alourdissant considérablement l'État par une série de violations de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme, constatées par la Cour EDH<sup>170</sup>. L'État albanais présente en 2015 un nouveau projet législatif pour remédier à la situation. La Commission de Venise le considère

31 décembre 2039, un maximum de quatre ans d'ancienneté dans ces emplois peut être utilisé ; c) du 1<sup>er</sup> janvier 2040 au 31 décembre 2047, un maximum de trois ans d'ancienneté dans ces emplois peut être utilisé ; d) du 1<sup>er</sup> janvier 2048 au 31 décembre 2054, un maximum de deux ans d'ancienneté dans ces emplois peut être utilisé ; e) du 1<sup>er</sup> janvier 2055 au 31 décembre 2061, un maximum d'un an d'ancienneté dans ces emplois peut être utilisé. Les fonctions assimilées (équivalentes) sont les suivantes : juge financier, procureur financier ou conseiller des comptes à la section juridictionnelle de la Cour des comptes,

avocat, notaire, juriste spécialisé dans les anciens arbitrages d'État, greffier ayant suivi des études supérieures de droit, conseiller juridique ou jurisconsulte.

<sup>168</sup> Voir en ce sens :

<https://romania.europalibera.org/a/refroma-pensii-speciale-esec-bani/32749172.html>.

<sup>169</sup> Programme politique du Gouvernement 2013-2017, p. 36, [https://akshi.gov.al/wp-content/uploads/2018/03/Programi\\_Qeverise.pdf](https://akshi.gov.al/wp-content/uploads/2018/03/Programi_Qeverise.pdf)

<sup>170</sup> Cour EDH, *Puto et autres c. Albanie, Sharxhi et autres c. Albanie, Osmani c. Albanie*, etc.



suffisamment compatible avec les exigences de la CEDH<sup>171</sup>.

Simultanément, le Parlement adopte une loi spécifique sur les investissements stratégiques. La loi vise à encourager et attirer les investissements nationaux et étrangers dans les secteurs économiques clés, et établit une procédure accélérée et facilitée pour les investisseurs privilégiés dans l'obtention des services<sup>172</sup>. L'adoption de la loi entraîne un scepticisme dans l'opinion publique. Certains envisagent un développement économique durable, surtout par des investissements clés dans le secteur du tourisme, en particulier les établissements hôteliers. D'autres invoquent une réticence vis-à-vis des affaires de corruption des politiciens et de certains entrepreneurs oligarques, propices à un climat idéal pour le blanchiment d'argent.

Un cas récent fait objet de débats publics, mais aussi d'une procédure judiciaire. Un ancien député, époux d'une ministre et membre du Parlement, obtient le statut d'investisseur stratégique dans une station balnéaire pour la construction d'un établissement hôtelier de luxe<sup>173</sup>. Le cas est référé à la Cour constitutionnelle pour demander l'interruption du mandat de l'épouse, mais aussi au Parquet spécialisé dans la lutte contre la corruption et le crime organisé. Les deux procédures sont en cours d'examen.

## I – Le cadre juridique et les rapports internationaux

La loi sur les investissements stratégiques de 2015 permet au gouvernement d'offrir par la voie de procédures spéciales et accélérées le statut d'investisseur stratégique à des entités nationales ou étrangères. Concrètement, l'entité d'investissement intéressée qui nécessite l'intervention de projet d'investissement dans les procédures administratives d'investissements stratégiques, dans le but d'obtenir le statut « d'investissement stratégique » doit présenter une demande écrite à l'Agence du développement des investissements<sup>174</sup>, accompagnée du plan d'investissement. Si le Comité des investissements<sup>175</sup> l'accepte, la loi prévoit également une procédure accélérée et assistée par l'Agence afin d'obtenir les autorisations et licences nécessaires<sup>176</sup>. De plus, le gouvernement a une obligation d'assister l'investissement par l'établissement de l'infrastructure publique nécessaire au développement (aqueduc, ligne de tension énergétique, voie routière, etc.)<sup>177</sup>. Les articles 28 et 29 de la loi prévoient également l'obligation du gouvernement de procéder aux expropriations nécessaires et à l'octroi des espaces littoraux (mer, lacs et rivières).

Les décisions du Comité des investissements stratégiques sont publiées au *Journal Officiel* et sur le site de l'Agence de développement et d'investissement. En revanche, la transparence n'est pas compréhensible en soi. Le site officiel de l'Agence ne contient pas de liste annotée des investisseurs<sup>178</sup>. Par ailleurs, les médias

<sup>171</sup> Opinion n° 861/2016, CDL-REF (2016)049, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission).

<sup>172</sup> Loi n° 55/2015 sur les investissements stratégiques en République d'Albanie, article 1.

<sup>173</sup> Voir :

<https://balkaninsight.com/2022/03/03/albania-gov-award-beach-lease-to-ministers-husband-connected-company/>.

<sup>174</sup> Article 13 de la loi n° 55/2015 sur les investissements stratégiques en République d'Albanie.

<sup>175</sup> Le Comité est composé du Vice-Premier ministre, des ministres responsables des finances, de l'économie, de l'infrastructure, de l'industrie, du développement urbain, de l'agriculture et de l'Avocat général de l'État.

<sup>176</sup> Article 23 de la loi n° 55/2015 sur les investissements stratégiques en République d'Albanie.

<sup>177</sup> Article 26 de la loi.

<sup>178</sup> Voir : <https://aida.gov.al/en/strategic-investments/strategic-investments-in-albania>.

d'investigations ont périodiquement soulevé la question du manque de transparence, au niveau de l'impact environnemental et des rapports douteux entre les investisseurs et les membres du gouvernement<sup>179</sup>.

Le 27 octobre 2023, Le Groupe d'action financière (GAFI), dans sa séance plénière, a décidé de sortir l'Albanie de la liste des juridictions sous surveillance élevée<sup>180</sup>, notamment grâce aux progrès enregistrés au niveau du cadre législatif et administratif relatif aux projets des propriétaires bénéficiaires devant être réalisés selon un plan d'action respecté dans les délais. Il faudrait rappeler que cette décision marque le progrès stratégique du cadre réglementaire et non pas des actions concrètes en matière de répression du blanchiment des capitaux dans le pays. Toutefois, nous pouvons observer un nombre croissant des investigations criminelles par le Parquet spécialisé dans la lutte contre la corruption et le crime organisé contre des cas de blanchiment au niveau interne.

Le rapport de progrès de la Commission européenne pour l'année 2023 souligne que l'Albanie doit aborder la planification stratégique des investissements, la capacité de mise en œuvre et un suivi des projets d'infrastructures<sup>181</sup>. Le rapport conclut que la législation sur les investissements stratégiques suscite des inquiétudes quant à la protection de la biodiversité, car elle pourrait conduire à d'importants investissements touristiques et industriels dans les zones protégées<sup>182</sup>.

## II – Affaires en cours et jurisprudence

Les ONG et les médias indépendants ont souvent affirmé que le système judiciaire est « aimable » avec le gouvernement quant à la question des investissements stratégiques. En septembre 2022, la minorité parlementaire a entamé une initiative pour établir une commission d'enquête sur l'application de la loi sur les investissements stratégiques. La majorité rejette la requête et un groupe de députés de l'opposition saisit la Cour constitutionnelle, lui demandant l'interprétation définitive de l'article 77 (2) de la Constitution<sup>183</sup>. La Cour, tout en affirmant sa jurisprudence constante concernant la légitimation d'un quart des députés (35 députés), dans les demandes de solutions aux conflits de compétences nés du fait de la prise de décision de l'Assemblée pour les commissions d'enquête, souligne que l'article 77 (2) de la Constitution reconnaît à la minorité parlementaire une compétence d'enquête, dont l'obstruction constitue un conflit constitutionnel de compétences<sup>184</sup>. En revanche, dans le cas en question, la Cour rejette la requête, non pas sur le fond, mais du fait que le nombre de 35 signataires n'était pas atteint<sup>185</sup>.

Tout en revenant sur le cas de l'ancienne ministre des Affaires étrangères, la Cour constitutionnelle juge que la non-admission du rapport de la commission d'enquête de la minorité parlementaire, en séance plénière, a fait obstruction à l'article 70(4)<sup>186</sup>. La Cour rappelle qu'un dixième des députés de l'Assemblée a le droit de présenter une motion visant à déterminer l'incompatibilité et la fin du

<sup>179</sup> Voir : <https://www.reporter.al/2021/12/21/oligarket-perfitojne-nga-shtyrja-e-afatit-per-investimet-strategjike/>.

<sup>180</sup> Outcomes FATF Plenary, 25-27 October 2023 (fatf-gafi.org).

<sup>181</sup> SWD(2023) 690 Commission Staff Working Document Albania, 2023 Report, p. 104.

<sup>182</sup> *Ibid.*, p. 121.

<sup>183</sup> Article 77 (2) : « L'Assemblée a le droit et, à la demande d'un quart de tous ses membres, est

obligée de nommer une commission d'enquête pour examiner une question particulière. Leurs conclusions ne s'imposent pas aux tribunaux, mais peuvent être notifiées au parquet, qui les évalue selon la procédure ».

<sup>184</sup> CC, décis. n° 30/2014 et n° 20/2007.

<sup>185</sup> CC, décis. n° 141/2022.

<sup>186</sup> Voir : <https://www.reporter.al/2023/02/23/mandati-i-olta-xhakes-argumentet-pro-dhe-kunder-te-gjykates-kushtetuese/>.

mandat d'un député, alors que la prise de décision de l'Assemblée est nécessaire dans le but de saisir cette Cour pour s'exprimer sur le fond de l'affaire. Par conséquent, la Haute juridiction estime que, dans ce cas particulier, l'Assemblée aurait dû accepter la requête et renvoyer l'affaire à la Cour pour examen, afin que les aspects revendiqués comme incompatibilités avec le mandat de la députée soient soumis à une évaluation constitutionnelle, puisqu'aucun obstacle légal et formel au blocage de la motion n'a été vérifié lors du procès<sup>187</sup>. Le Parlement n'a à ce jour pas pris de mesures pour mettre en exécution cette décision de la Cour constitutionnelle.

\*  
\*\*\*

Le Parquet spécialisé dans la lutte contre la corruption et le crime organisé a également ouvert une enquête à la suite de la plainte d'un maire contre son prédécesseur sur la question d'abus de pouvoir et de falsification de documents pour mettre en œuvre la construction d'un complexe hôtelier dans une station balnéaire<sup>188</sup>. En revanche, aucune mesure n'est connue à ce jour en ce qui concerne un cas similaire, qui porte notamment sur la construction d'un complexe résidentiel à proximité d'un parc archéologique faisant partie du patrimoine mondial de l'UNESCO<sup>189</sup>.

Le développement économique, tout en tenant compte de la nécessité sociale, ne doit point servir de mécanisme de prolifération des actes illicites. Les investissements stratégiques en Albanie évoquent dans l'inconscient le mythe romain de Janus, sous le dualisme de développement durable et risque de

blanchiment de capitaux. Une autre raison qui explique le scepticisme ambiant concerne les cas douteux de protection politique des hommes d'affaires, où nul ne peut vérifier l'origine de capitaux investis.

**Andri GJINI**

*Doctorant, Professeur assistant à la Faculté de Droit, Université de Tirana*

---

---

<sup>187</sup> CC, décision n° 1/2023.

<sup>188</sup> Voir : <https://www.himara.gr/prosopa/27730-stofos-i-emploki-tis-proin-ypeks-tis-alvanias-kai-tou-szygou-tis-se-ypothesi-yfarpagi-gis-me-plasta-eggrafa-ximara>.

<sup>189</sup> Voir :

<https://www.reporter.al/2022/05/10/investime-strategjike-resortet-kercenrojne-zonat-e-mbrojtura-ne-bregdet/>.

**DE L'EUROÏSATION DES BALKANS  
À L'ÉLARGISSEMENT DE LA ZONE EURO  
À LA CROATIE :  
QUEL RÔLE DES POLITIQUES MONÉTAIRES  
DANS LE POST-COMMUNISME ?**

Le 1<sup>er</sup> janvier 1990, sous la direction des communistes réformateurs réunis autour d'Anté Markovic, qui est alors à la tête du gouvernement fédéral, la Yougoslavie entame la transition vers l'économie de marché à l'instar de la Pologne. Il s'agit à ce moment précis du début d'une politique de passage du socialisme autogestionnaire vers le capitalisme. Le programme de stabilisation macroéconomique d'Anté Markovic a pour premier objectif de réduire la forte inflation de la fin des années 1980. Pour y parvenir, le *dinar* yougoslave est lié au *deutschemark*<sup>190</sup> dans le cadre d'un ancrage nominal. D'autre part, à la politique du taux de change, s'ajoute une politique monétaire restrictive qui est menée.

Le programme de stabilisation macroéconomique<sup>191</sup> de 1990 s'articule ainsi autour de plusieurs réformes, mais la question monétaire reste primordiale. Les résultats ne se font pas attendre et l'inflation est réduite au premier semestre de l'année 1990, mais les processus d'indépendances de la Slovénie et de la Croatie sont en route à la suite des élections qui ont lieu la même année dans ces deux républiques. Après les indépendances de 1991 et les reconnaissances internationales du début de l'année 1992, la question de l'adoption de nouvelles monnaies se pose. La Slovénie adopte le *tolar* à partir du 8 octobre 1991 et la Banque Nationale de Croatie

commence à émettre une nouvelle monnaie, la *kuna*, à partir de 1993.

**I – La double fonction de la monnaie dans le post-communisme**

Les nouvelles monnaies ont eu une double fonction dans les Balkans et plus particulièrement dans l'espace yougoslave dans la période de sortie du communisme. Lorsqu'elles ont été adoptées, il s'agissait en premier lieu d'une fonction économique. En effet, les nouvelles monnaies permettaient aux nouveaux gouvernements de mener une politique monétaire indépendante. Dans l'espace yougoslave, l'inflation avait déjà été réduite en 1990 avec le programme de stabilisation macroéconomique du gouvernement fédéral mené par Anté Markovic. Les nouveaux gouvernements qui ont proclamé les indépendances ont continué à mener des programmes de stabilisation macroéconomique similaires à celui d'Anté Markovic. Ainsi, en Croatie, le programme de stabilisation macroéconomique connu sous le nom de « plan Valentic »<sup>192</sup> est mis en place en 1993.

Après la désintégration de la Yougoslavie, la Croatie a connu une désorganisation de la production à la suite de la disparition des liens économiques avec les autres ex-républiques et une chute du PNB de 14,4 %. En outre, l'inflation atteignait 1 500 %. Le « plan Valentic » avait également pour objectif d'accélérer les privatisations. Grâce à ce programme, la Croatie renouait avec une croissance modeste de 0,8 % en 1994 et l'équilibre budgétaire était restauré. Puis, un accord était passé avec le FMI (Fonds monétaire international) en octobre 1994 et une négociation pour l'allègement de la dette avait été menée avec le Club de Paris en

<sup>190</sup> Mark allemand (DM).

<sup>191</sup> N. Vukadinovic, *Transitions, désintégrations, reconstructions dans l'espace yougoslave, 1989-1999*, Lille : ANRT, 2006.

<sup>192</sup> Nikica Valentic, Premier ministre de Croatie de 1993 à 1995, a mis en place un programme de stabilisation macroéconomique en 1993.

mars 1995, confirmant ainsi un assainissement progressif de la situation économique. La Slovénie adopte une nouvelle monnaie le 8 octobre 1991 à la suite de la proclamation d'indépendance du pays. À la différence des autres États issus de l'ex-Yougoslavie, la politique économique suit les recommandations d'un centre d'analyse prospective macroéconomique, l'IMAD<sup>193</sup>. Dans ce pays, une politique de stabilisation macroéconomique est également menée. Ainsi « l'inflation, qui atteignait un peu plus de 200 % en 1992, revenait à 32 % en 1993, pour passer en dessous de 20 % en 1994, puis de 10 % en 1996. Depuis 1992, le budget de l'État est dans l'ensemble équilibré »<sup>194</sup>.

Cette stabilisation réussie dans ses grandes lignes a été réalisée sous la conduite de la Banque centrale qui a assuré un contrôle de la croissance des agrégats monétaires. S'il n'y a pas eu d'ancrage nominal, la Banque centrale ayant laissé flotter le *tolar*, celui-ci est néanmoins resté stable en valeur nominale du début de 1994 au milieu de 1995, en lien avec la bonne tenue de la balance courante. La sortie du communisme en Slovénie a été menée avec un modèle de transition économique gradualiste. Ainsi, ce pays a mené des réformes de façon progressive, en essayant de conserver les acquis de l'ancien système et de reconquérir les marchés des pays issus de l'ex-Yougoslavie tout en élargissant ses exportations à l'Europe de l'Est et aux pays de l'Union européenne. Cette politique gradualiste a permis à la Slovénie de conserver de très grandes entreprises (TGE) et son secteur bancaire.

La deuxième fonction est d'ordre politique. En effet, à la suite des processus

d'indépendance des nouveaux États, la mise en place d'une nouvelle monnaie résultait de la volonté de donner une légitimité politique supplémentaire aux nouveaux gouvernements issus des élections de 1990. Dans le cas yougoslave, les premières élections libres de 1990 n'ont pas eu lieu à l'échelle fédérale, mais à des dates différentes dans chacune des républiques, renforçant ainsi la légitimité des élites républicaines et nationalistes, ainsi que l'émergence d'un grand nombre de partis ethniques. Comme l'analyse Robert M. Hayden<sup>195</sup>, ces élections ont été l'occasion de revendiquer les intérêts de la majorité ethnique dans chaque république. La désintégration du centre, c'est-à-dire du pouvoir fédéral, a mis en exergue les notions de nationalité, de citoyenneté et de peuple constitutif. L'État successeur se définissant comme celui de l'ethnie majoritaire, il reléguait les autres citoyens au statut de minorité nationale.

Dans ce contexte, l'adoption d'une nouvelle monnaie devait permettre de légitimer les nouveaux pouvoirs. En effet, l'adoption d'une nouvelle monnaie permettait d'appuyer l'identité nationale de l'ethnie majoritaire dans un contexte de séparation et de démarcation avec les autres peuples de l'ex-Yougoslavie. Cette fonction s'inscrit également dans une volonté de marquer des liens historiques avec des périodes passées. Dans le cas de la *kuna* croate, cette monnaie avait été utilisée au Moyen-Âge et pendant la Seconde Guerre mondiale dans le cadre de l'État indépendant croate. Cette fonction symbolique rejoint le rôle politique puisqu'elle va alimenter les discours des partis politiques. Elle participe aussi au processus de légitimation interne<sup>196</sup> des

<sup>193</sup> IMAD : Institute for macroeconomic analysis and development, <https://www.umar.gov.si/en/about-imad/>.

<sup>194</sup> N. Vukadinovic, « Slovénie, Tableau de bord des pays d'Europe centrale et orientale », *Les études du CERI*, n° 100, 2003, p. 65-74.

<sup>195</sup> R. M. Hayden, *From Yugoslavia to the Western Balkan, Study of a European Disunion*, Brill, Balkan Studies Library, 2012.

<sup>196</sup> N. Vukadinovic, « La construction de la légitimité dans l'espace yougoslave », *Revue REPCPEE*, Numéro spécial, États postcommunistes : Vers une standardisation démocratique ?, 2008, p. 91-117.

nouveaux pouvoirs pendant la période de sortie du communisme.

## II – Les bénéfices et les limites de l'euroïisation

L'euroïisation (tout comme la dollarisation) représente un régime monétaire alternatif dans lequel la monnaie nationale est retirée et l'euro (ou bien le dollar) devient le moyen de paiement officiel et unique. L'euroïisation est un processus par lequel un pays adopte l'euro comme monnaie officielle. Il est le plus souvent utilisé dans des conditions d'hyperinflation. L'euroïisation, en tant que concept économique, a été explorée par de nombreux auteurs<sup>197</sup>. L'économiste Edouardo Levy Yeyati précise : « profitant de l'absence de définition standard du terme, je propose de comprendre l'euroïisation plus spécifiquement comme une intégration monétaire avec la zone euro »<sup>198</sup>. Cela signifie que le pays abandonne sa propre monnaie nationale et adopte l'euro pour toutes ses transactions économiques<sup>199</sup>.

Dans le cas des pays d'Europe de l'Est, les États candidats à intégrer le régime monétaire de la zone euro doivent remplir plusieurs critères de convergence économique<sup>200</sup>. Tout d'abord, la stabilité des prix doit être maintenue avec un taux d'inflation qui ne peut dépasser 1,5 % celui des trois États membres présentant les meilleurs résultats. Ensuite, des finances publiques doivent être saines et viables. Le déficit public doit être inférieur à 3 % du PIB et la dette inférieure à 60 % du PIB. Ensuite, les taux d'intérêt à long terme doivent être

proches de ceux des meilleurs États de la zone euro. Il doit également y avoir une stabilité du taux de change. Les pays doivent participer au mécanisme de change (MCE II)<sup>201</sup> pendant au moins deux ans. Pour les pays de l'Europe de l'Est, et plus particulièrement ceux qui sont issus de l'ex-Yougoslavie, au-delà de la possibilité de réduire l'hyperinflation, l'adoption de l'euro permet de réduire les risques liés aux fluctuations monétaires et facilite les échanges commerciaux avec la zone euro. Par ailleurs, l'adoption de l'euro permet aussi de simplifier les transactions commerciales internationales et de réduire les coûts en relation avec la conversion. Est également attendue une augmentation des Investissements directs étrangers (IDE). En effet, l'introduction de l'euro peut rendre un pays plus attrayant pour les investisseurs étrangers en simplifiant les transactions financières et en réduisant les risques liés aux taux de change. Dans le cas des pays d'Europe de l'Est, la présence des IDE est considérée être particulièrement importante et elle est présentée par les gouvernements locaux comme un moyen de réduire le chômage et ainsi contribuer au développement économique du pays.

Tous ces effets stabilisateurs peuvent aussi comporter des limites et avoir des effets négatifs. En effet, avec l'euroïisation, l'État perd la capacité d'agir avec les instruments de politique monétaire et de politique de change pour éliminer les chocs potentiels dans l'économie nationale. La perte de souveraineté en matière de politique monétaire réduit la marge de manœuvre des gouvernements en matière de politique économique. Cela peut aussi

<sup>197</sup> Robert Mundell, Ernesto H. Stein, Paul De Grauwe, Adrienne Cheasty, Eduardo Levy Yeyati.

<sup>198</sup> E. Levy Yeyati, « De jure dollarization and euroization », in K. Liebscher, J. Christi, P. Mooslechner, D. Ritzberger-Grunwald (ed.), *European Economic Integration and South-East Europe*, Edward Elgar, 2005.

<sup>199</sup> K. Liebscher, J. Christi, P. Mooslechner, D. Ritzberger-Grunwald (ed.), *European Economic Integration and South-East Europe*, Edward Elgar, 2005.

<sup>200</sup> Voir :

<https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/joining-the-euro-area/convergence-criteria/> (consulté le 10 août 2023).

<sup>201</sup> MCE II : Le Mécanisme de change européen (MCE) a été remplacé par le MCE II (mécanisme de change II) qui correspond au lancement de la troisième phase de l'Union économique et monétaire (UEM).



exposer le pays à des risques en lien avec la politique monétaire de la BCE, qui peut ne pas être alignée sur les besoins économiques spécifiques du pays. De plus, il y a une perte de la gestion de la politique monétaire qui est déléguée à la politique monétaire de la Banque centrale européenne<sup>202</sup>. L'élargissement de la zone euro aux pays d'Europe de l'Est marque aussi un renforcement du processus d'intégration européenne.

### III – Le projet d'euroisation des Balkans : le cas du Monténégro et du Kosovo

Il est nécessaire de distinguer l'utilisation de l'euro comme monnaie nationale et l'adhésion formelle à la zone euro, où le pays devient membre de l'Union monétaire européenne. Dans le cas des Balkans, il est donc nécessaire de faire une distinction entre les pays qui ont adopté l'euro sans pour autant faire partie de la zone euro et sans avoir suivi les étapes et les conditions nécessaires pour adopter l'euro comme monnaie nationale (le Monténégro et le Kosovo) et les pays qui font partie formellement de la zone euro et qui ont donc dû remplir les conditions (Slovénie, Croatie).

En ce qui concerne le premier groupe de pays<sup>203</sup>, les conditions politiques et historiques qui ont mené à une utilisation de l'euro comme monnaie du pays doivent être prises en compte. Face à la période d'hyperinflation, qui est caractéristique des années 1990, en Serbie et au Monténégro, le gouvernement monténégrin décide, le 2 novembre 1999, que le dinar et *deutschemark* sont deux monnaies légales dans le pays<sup>204</sup>. Puis, au début de l'année 2001, le *deutschemark* devient la monnaie officielle du pays alors même que

la Serbie et le Monténégro forment un État commun. D'autre part, Alexandre Sokic souligne « qu'il n'y a aucun accord entre l'Allemagne et le Monténégro au sujet de l'utilisation du *deutschemark* en tant que monnaie officielle de cette république »<sup>205</sup>. Lorsqu'il y a eu la disparition du *deutschemark* avec le passage à l'Euro, la nouvelle monnaie européenne est devenue celle du Monténégro.

Dans le cas du Kosovo, avant 1999 et depuis de nombreuses années, beaucoup de transactions se faisaient en *deutschemark* et en dollars américains ou encore en francs suisses. Cela s'explique par la présence de la diaspora albanaise du Kosovo en Allemagne, aux États-Unis et en Suisse. Le *dinar* était aussi en circulation. Après les bombardements de l'OTAN sur la Serbie et le Monténégro, qui ont pris fin en juin 1999, la MINUK a décidé, le 3 septembre 1999, que le *deutschemark* serait la devise principale même si le *dinar* restait en circulation principalement dans le nord du Kosovo. Lorsque le *deutschemark* est remplacé par l'euro, le 1<sup>er</sup> janvier 2002, le Kosovo adopte l'euro. Ainsi, le Monténégro et le Kosovo adoptent l'euro sans avoir à respecter les conditions pour être parties de la zone euro.

### IV – L'élargissement de la zone euro à la Slovénie et à la Croatie

La Slovénie est le premier pays d'Europe de l'Est à avoir adopté l'euro, le 1<sup>er</sup> janvier 2007, qui a remplacé le *tolar* slovène. La Slovénie a réussi, dès 2006, à remplir les conditions définies par les critères de Maastricht pour devenir membre de l'Union monétaire<sup>206</sup>. L'adhésion à la zone euro a constitué une protection pour ce pays lors de la crise économique internationale de

<sup>202</sup> D. Markovic, S. Furtul, « Unilateralna evroizacija kao monetarni fenomen », *Ekonomski Horizonti*, n° 11 (2), 2009, p. 33-46.

<sup>203</sup> A. Skoic, « Euroisation unilatérale dans les Balkans », *Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe*, vol. 16(1), 2007, p. 20-27.

<sup>204</sup> A. Sokic, « L'euroisation au Monténégro, une expérience inédite », *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 1057, 2006/5, p. 58-68.

<sup>205</sup> *Id.*

<sup>206</sup> N. Vukadinovic, « Slovénie, Tableau de bord des pays d'Europe centrale et orientale », *Les études du CERI*, 2007.

2008. Ainsi, même si l'adoption de l'euro a privé la Slovénie de la possibilité de laisser glisser le taux de change pour renforcer la compétitivité et les exportations, l'adoption de l'euro en 2007 s'est révélée être bénéfique en 2008 durant la crise économique<sup>207</sup>. Depuis, la Slovénie a connu une croissance régulière et poursuivi les réformes en lenteur. Ainsi, la privatisation du secteur bancaire a été terminée en juin 2019, donc vingt-neuf ans après le début de la transition.

La Croatie a adopté l'euro le 1<sup>er</sup> janvier 2023<sup>208</sup>. L'augmentation du PIB et la stabilité financière ont contribué à l'autorisation donnée à ce pays d'adopter l'euro. Les bénéfices de l'adoption de l'euro sont multiples. Premièrement, la Croatie pourra profiter de la puissance économique de l'UE et avoir une capacité d'emprunt auprès de la Banque centrale élevée. Deuxièmement, il devrait y avoir une protection accrue contre l'inflation et ainsi une meilleure stabilité, notamment en périodes de crises économiques. Troisièmement, l'adoption de l'euro devrait se faire ressentir de façon bénéfique principalement dans le secteur du tourisme, qui tient une place importante dans l'économie du pays. Il est en outre attendu une augmentation du niveau de vie moyen pour la population. Malgré ces éléments positifs, l'introduction de l'euro a été suivie de mécontentements de la part de la population en raison de l'augmentation des prix.

## V – Le cas de la Bosnie-Herzégovine : un currency board spécifique ?

Le *currency board* (ou caisse d'émission) a également été utilisé dans les Balkans. L'objectif de la caisse d'émission est de trouver une solution à une perte de crédibilité de la monnaie<sup>209</sup>. Une caisse d'émission est techniquement une autorité monétaire gérant un taux de change<sup>210</sup> fixe avec une devise internationale (dans le cas des pays des Balkans, l'euro). Cette solution prive les autorités monétaires de la possibilité de créer directement des liquidités<sup>211</sup>, et son ancrage dans les lois de la majorité qualifiée renforce les barrières à la sortie et améliore sa crédibilité.

C'est donc une solution recherchée par des pays confrontés à une inflation élevée (Estonie 1992, Lituanie 1994) ou à une hyperinflation (Argentine 1991, Bulgarie 1997). En Bosnie-Herzégovine, à la suite de l'hyperinflation qui touchait le *dinar yougoslave*, le *deutschemark* était largement utilisé comme monnaie. Après les accords de Dayton, signés en décembre 1995, il a été décidé de changer le nom de la monnaie et de mettre ainsi en place un *mark convertible*<sup>212</sup> (KM), qui est donc devenu la monnaie du pays. Les premiers billets sont imprimés en 1998.

Avec le passage à la monnaie européenne, la valeur de la nouvelle monnaie KM a été indexée exactement comme celle du *deutschemark* par rapport à l'euro. Dès lors, il est possible de poser la question de savoir si un tel alignement n'est pas trop rigide pour un pays comme la Bosnie-Herzégovine dont

<sup>207</sup> N. Vukadinovic, « Slovénie, Tableau de bord des pays d'Europe centrale et orientale », *Les études du CERI*, 2009, p. 46.

<sup>208</sup> Voir :

[https://www.ecb.europa.eu/euro/changeover/croati\\_a/html/index.fr.html](https://www.ecb.europa.eu/euro/changeover/croati_a/html/index.fr.html).

<sup>209</sup> J.-F. Ponsot, *Le currency board : les contraintes de financement et d'ajustement de la convertibilité intégrale*, [Rapport de recherche] Laboratoire d'analyse et de techniques économiques (LATEC), 2000, p. 7.

<sup>210</sup> S. J. Gedeon, « The Political Economy of Currency Boards: Case of Bosnia and Herzegovina », *South-East European journal of economics and business*, vol. 5, 2010, 2, p. 7-20.

<sup>211</sup> M. Aglietta, « Intégration financière et régime monétaire sous rétalon-or », *Revue d'économie financière*, n° 14, 1990, p. 25-51.

<sup>212</sup> *Mark convertible* (traduction en bosniaque : *konvertibilna marka* ou KM).

l'économie reste fragile ? Le « *currency board* »<sup>213</sup> en Bosnie-Herzégovine est donc caractérisé par cette situation imposée par l'administration internationale du pays.

## VI – De facto euroïisation des Balkans ?

Durant les années 1990, la poursuite de la stabilisation macroéconomique avec de nouvelles monnaies dans les États devenus indépendants, l'émergence d'économie de guerre et la poursuite de l'hyperinflation en République fédérale de Yougoslavie<sup>214</sup>, sous sanctions internationales, révélaient les fragilités économiques de cet espace. En 1994, grâce au plan de Dragoslav Avramovic<sup>215</sup>, l'hyperinflation a été stoppée avec une parité fixe entre le *dinar* et le *deutschemark*. La transition économique de ce pays se fait durant les années 1990 dans les conditions particulières des sanctions et des conflits dans les pays voisins. Après la chute de Slobodan Milosevic, le 5 octobre 2000, la question de la politique monétaire de la Serbie est un sujet abordé par le groupe des dix-sept économistes opposants à l'ancien régime, réunis dans le cadre du G17. La question des réformes économiques structurelles est très liée à la politique économique. La priorité est donnée de nouveau à la stabilisation macroéconomique et les réformes, notamment les privatisations sont menées au début des années 2000 rapidement, alors même que la réforme des systèmes financiers n'est pas achevée. Depuis plus d'une décennie, la Serbie connaît une stabilité monétaire et une croissance

soutenue. En raison des conséquences économiques de la guerre en Ukraine, la politique monétaire s'est durcie afin de garantir la poursuite de la stabilité face aux risques inflationnistes.

En ce qui concerne la Macédoine du Nord, après la proclamation de l'indépendance, le 20 novembre 1991, ce pays instaure une monnaie nationale. Le *dénar* est ainsi introduit le 26 avril 1992. Assez rapidement, le gouvernement macédonien décide de mener une politique monétaire ayant pour objectif de lutter contre l'inflation et d'assurer la stabilité. Le cours de la monnaie nationale est alors fixé sur celui du *deutschemark*. En mai 1993, est introduit le nouveau *dénar*. Puis, en 1998, le *dénar* est indexé sur l'euro.

Depuis le début des années 2000, la question de la nécessité d'une euroïisation des Balkans s'est posée et a été mise en avant par des think-tanks<sup>216</sup>. Ces vingt dernières années, les dépôts en devises dans les banques des pays des Balkans occidentaux atteignent des niveaux élevés. Les niveaux d'euroïisation informelle<sup>217</sup> sont élevés. Par ailleurs, les transferts en devises sont faits principalement en euros par la diaspora dans les pays des Balkans occidentaux<sup>218</sup>. Les dépôts se font principalement dans des banques étrangères très présentes dans ces pays. Cependant, celles-ci n'assurent pas le rôle de transformation de l'épargne en investissement productif. Les taux d'intérêt, particulièrement élevés, s'appliquent principalement pour des micro-crédits à la population. En outre, il est à noter que ces pays ont une « euroïisation

---

<sup>213</sup> S. Silajdzic, « The currency board trap: the case of Bosnia and Herzegovina », *International Journal of Applied Econometrics and Quantitative Studies*, 2005, p. 47-79, <https://microdata.worldbank.org/index.php/citations/1856>.

<sup>214</sup> La République fédérale de Yougoslavie : après la désintégration de la Yougoslavie, en 1992, la République fédérale de Yougoslavie comprend la Serbie et le Monténégro. La Constitution de 2003 change le nom en Serbie-et-Monténégro. Après l'indépendance du Monténégro, en 2006, cet État commun disparaît.

<sup>215</sup> De mars 1994 à mai 1996, Dragoslav Avramovic a été le gouverneur de la Banque Nationale de Yougoslavie.

<sup>216</sup> Par exemple, le CEPS (Centre for European Policy Studies).

<sup>217</sup> Le terme d'euroïisation non officielle est également utilisé.

<sup>218</sup> Le terme de Balkans occidentaux a été introduit par l'UE dans la seconde moitié des années 1990. Il désigne actuellement les pays suivants : Bosnie-Herzégovine, Serbie, Kosovo, Macédoine du Nord, Monténégro, Albanie.

du passif » importante. En effet, l'euro reste la principale dénomination de la dette extérieure<sup>219</sup>. À cela s'ajoutent des réserves en devises satisfaisantes dans la plupart des pays, ce qui permet de soutenir la politique monétaire.

### **VII – Quelles conséquences pour les Balkans occidentaux de l'élargissement de la zone euro à la Croatie ?**

Si les fonctions politiques et symboliques de l'introduction de nouvelles monnaies ont été particulièrement importantes lors de la sortie du communisme, au début des années 1990, le cas de la Croatie montre que la fonction économique prime. Avec l'élargissement de la zone euro à ce pays, on peut s'attendre à un renforcement des liens économiques avec les États membres de l'Union européenne. L'observation de la balance commerciale dans les mois et années à venir permettra de voir dans quelle mesure l'adoption de l'euro agit sur le commerce extérieur du pays<sup>220</sup>. Il sera également intéressant d'observer les relations économiques et commerciales entre la Slovénie et la Croatie. En 2022, les investissements slovènes en Croatie étaient largement supérieurs à ceux de ce pays en Slovénie.

Depuis le début de l'année 2023, les médias des pays des Balkans occidentaux font état du mécontentement de la population de Croatie en raison de l'augmentation des prix. Ainsi, à travers la question monétaire, on retrouve les polémiques liées au processus d'intégration européenne et à l'euro-scepticisme. Le cas de la Croatie est scruté à la lettre, notamment au niveau des étapes devant être suivies pour parvenir à l'adoption de l'euro. Au stade actuel, cela se traduit par les négociations de l'Acquis communautaire pour les pays des Balkans

occidentaux engagés dans le processus de négociations. À l'échelle de l'espace ex ou post-yougoslave, l'adhésion de la Croatie à la zone euro, tout comme à l'espace Schengen, représente l'aboutissement d'un processus d'intégration entamé il y a trois décennies. Le chemin restant à parcourir dans ce processus pour les pays des Balkans occidentaux est plus long et complexe.

**Nebojsa VUKADINOVIC**

*Enseignant à Sciences Po Paris  
(campus de Dijon),  
Chercheur associé à l'IRM-CMRP*

---

<sup>219</sup> D. Denti, « The case for euroisation of the Western Balkans? Theoretical conditions and empirical data », 2013, [https://www.academia.edu/6482584/The\\_case\\_for\\_euroisation\\_of\\_the\\_Western\\_Balkans\\_Theoretical\\_conditions\\_and\\_empirical\\_data](https://www.academia.edu/6482584/The_case_for_euroisation_of_the_Western_Balkans_Theoretical_conditions_and_empirical_data) (consulté le 12 août 2023).

<sup>220</sup> Voir : <https://podaci.dzs.hr/2023/hr/58293> (consulté le 20 août 2023).

## CHRONIQUE DE L'EST 2023

### ASIE CENTRALE

**Sommet de Xi'an entre la Chine et les cinq « stan ».** Les 18 et 19 mai, les pays d'Asie centrale et la Chine se sont retrouvés dans la ville de Xi'an, mais sans la Russie. L'objectif est de renforcer la coopération entre ces pays afin de développer les voies ferrées dans le cadre des nouvelles routes de la soie.

#### Podcast :

- « Les exilés russes d'Asie centrale », *Les Enjeux internationaux*, France Culture, 12 janvier 2023.
- « Le Tadjikistan confronté au retour des djihadistes de Syrie », *Les Enjeux internationaux*, France Culture, 25 mai 2023.

### BALKANS

**Échec d'un accord de reconnaissance mutuelle entre la Serbie et le Kosovo.** Placé sous l'égide de l'Union européenne, cet accord entre les deux candidats à l'adhésion ne voit pas le jour en raison des réticences serbes. Les deux parties prennent l'engagement de ne pas gêner les initiatives de l'autre pour adhérer à l'UE. Malgré le refus de la Serbie, les deux parties acceptent de continuer les discussions.

**Élections législatives en Bulgarie.** Il s'agit des cinquièmes élections législatives en trois ans, rendues nécessaires en raison de l'impossibilité de former un gouvernement à l'issue des précédentes législatives de 2022. Les élections marquent la légère victoire du parti de l'ancien Premier ministre Boïko Borissov. L'alliance centriste pro-européenne de Kiril Petkov recule. Le parti d'extrême-droite prorusse *Renaissance*, qui peut compter sur la russophilie du parti social-démocrate stable autour des 8 %, fait une percée. Un gouvernement d'experts pro-européens soutenu par les partis de Borissov et de Petkov est formé

pour une durée de 18 mois. La présidence est assurée de manière alternative par Nikolaï Denkov et Mariya Gabriel.

#### **Élections présidentielles au Monténégro.**

Elles marquent la défaite du Président sortant, Milo Đukanović, au profit de Jakov Milatović, économiste de 36 ans qui se présente en tant qu'indépendant à l'élection. Son projet est axé sur l'adhésion du Monténégro à l'Union européenne et sur la lutte contre la corruption.

**Regain de tensions entre Albanais et Serbes au Kosovo.** À la suite des élections municipales boycottées par la minorité serbe, des tensions au nord du pays se font jour. La force des Nations Unies stationnée au Kosovo (KFOR) est mobilisée pour y maintenir la paix.

#### **Tentation sécessionniste de la République serbe de Bosnie-Herzégovine.**

En juillet, la république serbe de Bosnie-Herzégovine refuse l'autorité de la Cour constitutionnelle de Bosnie et ferme les bureaux du haut représentant. Les suspicions de sécession de la Republika Srpska de Bosnie-Herzégovine sont grandissantes et largement alimentées par la Russie. Ces dernières menacent l'équilibre institutionnel et la paix dans la région fragile depuis la guerre de Yougoslavie.

#### Podcast :

- « Republika Srpska : la sécession est-elle en cours ? », *Le temps du débat*, France Culture, 6 septembre 2023.
- « Frontière Nord du Kosovo : une nouvelle étape de violence franchie dans la région », *Les enjeux internationaux*, France Culture, 3 octobre 2023.
- « Tensions balkaniques », quatre épisodes, *Cultures monde*, France culture, 18 -, 21 décembre 2023.

**Élections législatives en Serbie.** Ces élections font suite à la dissolution de l'Assemblée nationale prononcée par le Président de la République le 1<sup>er</sup> novembre



à la suite d'une fusillade dans une école primaire au mois de mai. Le scrutin est marqué par les questions liées à la violence et à la corruption, ainsi qu'à la reconnaissance officielle de l'indépendance du Kosovo. Le Président serbe revendique une large victoire face à l'opposition de gauche, unie derrière un programme contre la violence et la corruption. Cette dernière dénonce des irrégularités et des fraudes. L'OSCE – dont le rapport sur les élections sera publié dans plusieurs mois – relève toutefois que ces fraudes présumées n'ont sans doute pas inversé le résultat de l'élection.

### PAYS BALTES

**Sommet de l'OTAN à Vilnius.** Les membres de l'OTAN se réunissent les 11 et 12 juillet à Vilnius en Lituanie en compagnie des pays affichant une hostilité à la Chine dans la zone Asie-Pacifique ainsi que la Géorgie, l'Ukraine et la Suède dans le cadre de la guerre en Ukraine. Les membres restent divisés quant à l'adhésion de l'Ukraine à l'organisation une fois la guerre terminée. Certains spécialistes supposent que celle-ci fait partie des éléments de négociations entre Kiev et Moscou. Le président américain organise une rencontre entre les dirigeants turc et suédois afin de lever le veto d'Ankara sur l'adhésion de Stockholm. Celle-ci devrait intervenir au cours de l'année 2024 après les ratifications turque et hongroise.

#### Reportage :

- « Pays baltes : aux portes de la guerre », *Le Dessous des cartes*, ARTE, 11 février 2023.
- « 24 h en mer Baltique », *Le Dessous des cartes*, ARTE, 18 février 2023.
- « Les pays baltes s'inquiètent de la présence de Wagner en Biélorussie », *Les enjeux internationaux*, 29 juin 2023.

### CAUCASE

**Manifestations pro-européennes en Géorgie.** Des manifestations pro-européennes sur le modèle de l'euromaïdan de 2014 ont lieu à Tbilissi en réaction à la présentation d'un projet de loi du gouvernement voulant réglementer les organes de presse détenus en partie par des étrangers. Le projet est finalement retiré par le gouvernement qui continue d'aligner ses positions sur celles de Moscou en contradiction avec les volontés populaires.

**Reprise armée de la République autoproclamée du Haut-Karabakh.** Le 19 septembre, l'armée azerbaïdjanaise envahit le territoire du Haut-Karabakh. Après seulement vingt-quatre heures de combats, l'armée arménienne de la région séparatiste capitule. Sans soutien de l'Arménie, affaiblie par le précédent conflit en 2020, ils renoncent à poursuivre les combats. Des négociations pour la réintégration du Haut-Karabakh dans l'Azerbaïdjan se mettent en place sur fond de déplacement important de populations arméniennes vers l'Arménie et de crainte de nettoyage ethnique.

#### Podcast :

- « Haut-Karabakh : confrontation des médiations russes et occidentales », *Les Enjeux internationaux*, France Culture, 27 avril 2023.
- « Au Haut-Karabakh, la crise humanitaire s'intensifie », *Les Enjeux internationaux*, France Culture, 6 septembre 2023.
- « Haut-Karabakh : les raisons profondes d'une capitulation éclair », *Les Enjeux internationaux*, France Culture, 29 septembre 2023.
- « Y a-t-il un rapprochement entre l'Arménie et le camp occidental ? », *Le Temps du débat*, France Culture, 26 septembre 2023.
- « Retour d'Azerbaïdjan/L'ONU dans la tourmente des guerres », *Cultures monde*, 15 décembre 2013.



## EUROPE CENTRALE

**Politique nataliste en Hongrie.** Le gouvernement hongrois lance une nouvelle politique pour doper la natalité déclinante en Hongrie, sans devoir recourir à l'immigration extra-européenne. De nombreuses aides financières pour aider la vie quotidienne sont proposées aux familles. Cette politique se heurte toutefois à la réticence de nombreuses femmes hongroises qui n'aspirent plus à la vie au foyer.

**Élections présidentielles en République tchèque.** À l'issue de deux tours de scrutin organisés au mois de janvier, les Tchèques portent à la présidence Petr Pavel, ancien chef d'État-major de l'armée et candidat indépendant. Il est opposé au second tour à Andrej Babiš, ancien Premier ministre souvent décrié pour son penchant pour l'illibéralisme. Le scrutin rassemble plus de 70 % des votants, soit un record de participation pour une présidentielle en République tchèque.

**Fermeture des frontières polonaises, slovaques et hongroises au blé ukrainien.** La Pologne prend l'initiative, en vue des législatives, de fermer les frontières du pays au blé venu d'Ukraine. Les agriculteurs font partie de l'électorat traditionnel du PiS qui les soutient. Cette décision est suivie par la Slovaquie et la Hongrie en raison de la pression à la baisse sur les prix. Bruxelles indemnise les agriculteurs polonais malgré l'illégalité de la décision de bloquer le transit vers l'ouest de l'Europe. Cet épisode met en exergue les difficultés de la future adhésion de l'Ukraine à l'UE. La Pologne ne sera plus le principal bénéficiaire des aides européennes en matière agricole.

### Podcast :

- « Varsovie : l'État-nation avant tout », *Cultures monde*, France Culture, 8 mai 2023.

**Élections législatives en Pologne.** Le 15 octobre, les élections législatives en Pologne marquent la victoire de

l'opposition démocratique et pro-européenne au parti Droit et Justice. Arrivée en seconde position – et en raison d'un net recul du PiS – la Coalition civique conclut un accord de coalition avec La Gauche et la Troisième Voie en vue de porter l'ancien président du Conseil européen Donald Tusk au poste de Premier ministre. Ce dernier a annoncé vouloir rétablir l'État de droit en Pologne et retrouver des relations harmonieuses avec l'UE. Il doit toutefois compter sur la présence à la présidence de la République d'Andrzej Duda qui conserve d'importants pouvoirs de blocage.

## EUROPE DE L'EST

**Démission de la Première ministre moldave.** Le 10 février, la Première ministre de Moldavie issue du parti pro-européen de la présidente moldave présente la démission de son gouvernement. Cette dernière intervient sur fond de crise énergétique et de manifestations prorusses dans le pays. Elle témoigne également des divergences de vues entre la présidente et la cheffe du gouvernement au sujet de l'intégration européenne de la Moldavie, la première défendant une position volontariste vis-à-vis de l'Union européenne, tandis que la seconde se montre sensible au respect de la politique de neutralité moldave. Elle est remplacée par Dorin Recean, conseiller de la présidente Maia Sandu, et ancien ministre de l'Intérieur.

### Podcast :

- « Pologne-Ukraine : une coopération militaire par-delà la mémoire », *Les Enjeux internationaux*, France Culture, 4 janvier 2023.
- « Russie : l'économie face aux sanctions », *Affaires étrangères*, France Culture, 28 janvier 2023.
- « L'Ukraine en guerre contre la corruption », *Les enjeux internationaux*, 3 février 2023.
- « Quels sont les relais de l'influence russe en Moldavie », *Les*

*enjeux internationaux*, France culture, 15 février 2023.

- « Ukraine : les réfugiés, les adoptions forcées, l'autre bilan de la guerre », *Affaires étrangères*, France Culture, 18 février 2023.

- Semaine spéciale guerre en Ukraine, *Cultures monde*, France culture, 20 – 23 février 2023.

- « Ukraine/Russie : la guerre silencieuse du blé », *Les enjeux internationaux*, France culture, 23 février 2023.

- Série « Wagner, l'armée de l'ombre », RTL, 28 février – 3 mars 2023.

- Le défi de l'opposition russe : faire le lien entre l'extérieur et l'intérieur », *Les enjeux internationaux*, France culture, 10 avril 2023.

- « La Russie et la Biélorussie avancent vers le fédéralisme », *Les enjeux internationaux*, France culture, 7 avril 2023.

#### **Reportage :**

- « Ukraine : une guerre de territoire », *Le dessous des cartes*, ARTE, 25 février 2023.

#### **Mandat de la Cour pénale internationale à l'encontre de Vladimir Poutine.**

Le 17 mars, la Chambre préliminaire II de la Cour pénale internationale émet un mandat d'arrêt à l'encontre de Vladimir Poutine. Elle suspecte ce dernier d'être responsable de crime de guerre de déportation et de crime de guerre de transfert illégal d'enfants d'Ukraine vers la Fédération de Russie. Ce mandat a force exécutoire sur le territoire de tous les pays ayant ratifié le Statut de Rome.

**Élection de la gouverneuse gagaouze en Moldavie.** Le 30 avril et le 14 mai l'élection du gouverneur de la province autonome de la Gagaouzie se tient en Moldavie. Les candidats prorusses de la gauche et de la droite gagaouzes se qualifient pour le second tour. La candidate du parti nationaliste prorusse șor est élue face au candidat de la gauche.

#### **Podcast :**

- « Gagaouzie, l'autre séparatisme moldave », *Les Enjeux internationaux*, France Culture, 28 avril 2023.

#### **Grâce présidentielle de Roman Protassevitch en Biélorussie.**

Bien que condamné à une peine de 8 ans, l'opposant biélorusse Roman Protassevitch – dont l'arrestation par les autorités biélorusses à la suite d'un détournement d'avion avait suscité la colère des chancelleries occidentales – a reçu la grâce présidentielle en raison de sa « totale coopération ». Le régime biélorusse l'ayant totalement décrédibilisé, cette grâce apparaît comme un geste de bonne volonté.

#### **Sommet de la Communauté politique européenne à Chisinau.**

Il s'agit du 2<sup>e</sup> sommet de cette communauté informelle après celui de Prague. Quarante-sept chefs d'État et de gouvernement d'Europe (de l'Islande à l'Azerbaïdjan) se retrouvent en Moldavie. Les participants restent divisés sur la situation en Ukraine et la relation avec la Russie. L'enjeu de ces sommets pour les candidats à l'Union européenne est d'éviter que la CPE ne devienne une salle d'attente.

#### **Podcast :**

- « La Communauté politique européenne sur le front », *Affaires étrangères*, France Culture, 27 mai 2023.

#### **Tentative de coup d'État en Russie.**

Les 23 et 24 juin, le groupe Wagner se rebelle contre le gouvernement et le président russes. Son chef, Evgueni Prigojine, lance une offensive en Russie et prend les villes de Rostov-sur-le-Don et Voronej et avance ses troupes vers Moscou. Le 24 juin, Vladimir Poutine condamne la « trahison » de Wagner. Une médiation est menée par le président biélorusse Alexandre Loukachenko qui annonce accueillir les

troupes de Wagner rebelles. Le 23 août 2023, Evgueni Prigojine meurt dans un accident d'avion après son décollage de Moscou.

**Sommet des BRICS à Johannesburg.** Du 22 au 24 août se tient le 15<sup>e</sup> sommet des BRICS en Afrique du Sud. Vladimir Poutine est absent et représenté en raison du mandat d'arrêt de la CPI. Le principal enjeu du sommet est relatif à l'élargissement, notamment aux pays du Golfe afin de s'émanciper du dollar dont les taux d'intérêt montent et conduit à une hausse de la dette des pays du Sud. La liste des membres s'allonge à l'Arabie Saoudite, l'Argentine, l'Égypte, les Émirats arabes unis, l'Éthiopie et l'Iran. Le premier sommet des BRICS+ se tiendra en 2024 à Kazan en Russie.

**Rencontre entre Vladimir Poutine et Kim Jung-Un.** En septembre, les deux dirigeants se rencontrent en Russie. Ils s'accordent sur la fourniture de munitions à l'armée russe par l'industrie de la défense nord-coréenne en échange d'un soutien russe au projet spatial nord-coréen (envoi de satellite-espion). Ce dernier reçoit le soutien russe au Conseil de sécurité de l'ONU.

**Podcast :**

- « Poutine et Kim Jong-un : les menaces d'une coopération renforcée », *Les Enjeux internationaux*, France Culture, 14 septembre 2023.

**Reportage :**

- « Afrique : quelle influence russe ? », *Le dessous des cartes*, ARTE, 21 octobre 2023.

**Conférence de presse annuelle de Vladimir Poutine.** Le 17 décembre, Vladimir Poutine a tenu une conférence de presse. L'exercice qui avait été annulé l'année d'avant a rassemblé plusieurs centaines de journalistes venus du monde entier. Le président russe s'entête à vouloir « dénazifier l'Ukraine » par la guerre ou la négociation.

**UNION EUROPÉENNE/EUROPE**

**Renforcement des forces armées européennes et de l'OTAN à la frontière avec la Biélorussie.** En réaction à l'arrivée de la milice Wagner en Biélorussie, à la suite du coup d'État manqué, les forces de l'OTAN augmentent leur dispositif de sécurité en Lituanie (notamment par une hausse de la présence de l'armée allemande : passage de 60 à 400 soldats).

**Podcast :**

- « Un axe prorusse est-il en train de diviser l'Europe ? », *Les enjeux internationaux*, France Culture, 5 octobre 2023.
- « Nord-Stream : un cheval de Troie russe en Europe », *Les Enjeux internationaux*, France Culture, 18 septembre 2023.

**Troisième sommet de la Communauté politique européenne.** Le 6 octobre, quarante-six États d'Europe se réunissent à Grenade pour le troisième sommet de la CPE. Ce dernier est marqué par l'absence des présidents turc et azerbaïdjanais sous fond de guerre entre l'armée d'Azerbaïdjan et l'armée arménienne du Haut-Karabakh. L'opposante biélorusse Svetlana Tikhanovskaïa est invitée par le gouvernement espagnol.

**Conseil européen des 14-15 décembre.**

Le Conseil européen décide de l'ouverture des négociations en vue de l'adhésion de l'Ukraine et de la Moldavie à l'Union européenne. Il reconnaît officiellement le statut de candidat de la Géorgie. La Hongrie, qui a manifesté son hostilité à l'égard de l'adhésion de l'Ukraine en raison de la corruption importante dans le pays, n'a pas pris part au vote. En échange d'un premier versement du plan de relance à la Hongrie, celle-ci a accepté de voter un douzième ensemble de sanctions contre la Russie. Les vingt-sept dirigeants de l'UE ont également réaffirmé la volonté d'accélérer le processus d'intégration des Balkans occidentaux.

**Podcast :**

- « Pourquoi la Hongrie ne veut pas de l'Ukraine dans l'UE », *Les enjeux internationaux*, France Culture, 15 décembre 2023.

- « Sommet européen ; l'élargissement en pointillés », *Affaires étrangères*, France culture, 16 décembre 2023.

**Laurent LÉOTHIER**

*Docteur en droit public,*

*Aix-Marseille Université*



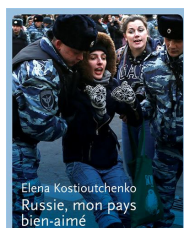
HAMIT  
BOZARSLAN  
Ukraine  
Le double aveuglement

UKRAINE  
Le double aveuglement  
**Hamit Bozarslan**  
EAN : 9782271146472  
112 p.

CHES ÉDITIONS



UKRAINE février 2023 - Les racines du conflit  
- Son impact sur les démocraties - Un nouvel  
ordre mondial ?  
**Eugène Berg**  
ISBN : 978-2-37701-149-0  
442 p.



RUSSIE, MON PAYS BIEN-AIMÉ :  
reportages dans la vraie Russie  
**Elena Kostoutchenko**  
ISBN : 2882508999  
400 p.

Elena Kostoutchenko  
Russie, mon pays  
bien-aimé  
UNE HÉRITIÈRE  
D'ANNA POLITKOVSKAÏA  
NOMÉ AU BLANC

## 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 :

Indira U. AUBAKIROVA  
Nataša DANELCIUC-COLODROVSKI  
Angela DI GREGORIO  
Andri GJINI  
Laurent LÉOTHIER  
Tatiana MASLOVSKAYA  
Madi MYLTYKBAEV  
Maka NUTSUBIDZE  
Ramona Delia POPESCU  
Vadzim SAMARYN  
Nebojsa VUKADINOVIC

Maquette :  
CHARLOTTE LARGERON

ISSN électronique  
2428-4718

Contact rédaction :  
afcpe.asso@gmail.com

Comité scientifique : Marie-Élisabeth BAUDOIN, Professeure, Université Clermont Auvergne ;  
Angela DI GREGORIO, Professeure, Université de Milan ; Marthe FATIN-ROUGE STEFANINI, Directrice de recherche  
au CNRS Aix-Marseille Université ; Péter KRUSLIZ, Professeur adjoint, Université de Szeged ;  
Xavier MAGNON, Professeur, Aix-Marseille Université ; Bertrand MATHIEU, Professeur, Université Paris I Panthéon-  
Sorbonne ; Xavier PHILIPPE, Professeur, Université Paris I Panthéon-Sorbonne ; Aleksandar TSEKOV, Professeur  
adjoint, Université St. Kliment d'Odrin de Sofia ; Marc VERDUSSEN, Professeur, Université de Louvain



Faculté de Droit et  
de Science Politique  
Aix-Marseille Université