



HAL
open science

La modification de la Constitution lituanienne: l'épilogue d'une décennie d'affrontements nés à l'issue de l'affaire Paksas

Natasa Danelciuc-Colodrovschi

► **To cite this version:**

Natasa Danelciuc-Colodrovschi. La modification de la Constitution lituanienne: l'épilogue d'une décennie d'affrontements nés à l'issue de l'affaire Paksas. *Lettre de l'Est (Aix-en-Provence)*, 2022, 30, pp.13-21. hal-04551352

HAL Id: hal-04551352

<https://amu.hal.science/hal-04551352>

Submitted on 18 Apr 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

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

Par la résolution du 22 septembre 2022¹, le Comité des ministres a décidé de clore l'examen visant l'exécution de l'arrêt *Paksas c. Lituanie*² rendu par la Cour européenne des droits de l'homme le 6 janvier 2011, considérant que les autorités lituaniennes avaient pris les mesures individuelles et générales requises, dans la mesure où la Constitution avait été modifiée afin de « garantir que toute personne, destituée de ses fonctions ou dont le mandat de membre du *Seimas* a été révoqué dans le cadre d'une procédure d'*impeachment*, ne sera pas soumise à une interdiction de caractère „définitif et irréversible” de se présenter aux élections législatives, mais pourra se présenter aux élections du *Seimas* après une période d'au moins dix ans ».

Dans cette affaire, le requérant est un ancien Président de la Lituanie³ qui a été démis de ses fonctions par le Parlement à la suite d'une procédure de destitution pour avoir commis une violation flagrante de la Constitution. Dans la décision n° 14/04 du 31 mars 2004, rendue sur le fondement de l'article 105 de la Constitution⁴, la Cour constitutionnelle a conclu que, dans le cadre de l'exercice de ses fonctions présidentielles, M. Rolandas Paksas avait, illégalement et à des fins personnelles, accordé la nationalité lituanienne à titre exceptionnel à un homme d'affaires russe⁵, divulgué un secret d'État à ce dernier et exploité son statut pour exercer une influence indue sur une société privée au profit de certains de ses proches, au détriment de la nation et de l'institution présidentielle. En raison des violations graves constatées par la Cour, le *Seimas* a voté, le 6 avril 2004, pour la destitution du Président de la République dans le cadre de la procédure d'*impeachment*, prévue à l'article 74 de la Constitution⁶.

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

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

¹ Comité des ministres, Résolution CM/ResDH(2022)253.

² Cour EDH, *Paksas c. Lituanie* [GC], 6 janvier 2011, req. n° 34932/04.

³ Rolandas Paksas avait été élu Président de la République de Lituanie le 5 janvier 2003.

⁴ En vertu de l'article 105 de la Constitution, la Cour constitutionnelle peut être appelée à déterminer si certaines actions du Président de la République, visé par une procédure d'*impeachment*, sont contraires à la Constitution. Ses conclusions ne sont susceptibles d'aucun recours (article 83 § 2 de la loi sur la Cour constitutionnelle).

⁵ Décret n° 40 du 11 avril 2003, qui a été déclaré par la Cour constitutionnelle contraire à la Constitution et à la loi sur la nationalité. Cf. Décision n° 40/03 du 30 décembre 2003.

⁶ En vertu de l'article 74 de la Constitution, le Président de la République peut être démis de son mandat à l'issue d'une procédure d'*impeachment* s'il a commis une violation grave de la Constitution ou s'il a manqué à son serment constitutionnel. L'article 107 § 3 de la Constitution prévoit que cette décision revient au *Seimas*.

mandat constitutionnel pour lequel il faut prêter serment conformément à la Constitution [...] »⁷.

L'arrêt de la Cour constitutionnelle a entraîné deux séries de conséquences. Premièrement, par une décision en date du 28 mai 2004, la Cour administrative suprême a rejeté le recours de M. Paksas contre la décision de la Commission électorale centrale d'enregistrer sa candidature⁸. Deuxièmement, pour assurer l'exécution de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 25 mai 2004, le Parlement a adopté, le 15 juillet 2004, un amendement à la loi sur les élections parlementaires également, selon lequel quiconque avait été démis de ses fonctions à la suite d'une procédure de destitution était disqualifié pour être député.

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

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

Comme l'indique la Cour de Strasbourg dans l'arrêt du 6 janvier 2011⁹, les textes constitutionnels de la majorité des États membres du Conseil de l'Europe prévoient l'engagement de la procédure d'*impeachment* à l'encontre du Chef de l'État, son déclenchement pouvant intervenir sur les fondements suivants : violation de la Constitution ou atteinte à l'ordre constitutionnel (Autriche, Bulgarie, Grèce, Géorgie, Croatie, ex-République yougoslave de Macédoine, Moldova, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, Hongrie, Allemagne) ; haute trahison (Bulgarie, Grèce, Chypre, Italie, République tchèque, Finlande, Roumanie) ; violation de la loi (Allemagne, Hongrie) ; infraction pénale simple ou grave (Finlande) ; en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatibles avec l'exercice du mandat (France), conduite immorale (Irlande).

Au niveau des conséquences sur les droits politiques des personnes concernées par cette procédure, quatre cas de figure peuvent être relevés. Dans le premier cas, qui concerne la majorité des États parties, la procédure d'*impeachment* est sans conséquence directe sur les droits électoraux et autres droits politiques du chef de l'État destitué. Dans le deuxième, représenté par l'Autriche, en cas de destitution du Président fédéral à l'issue d'une procédure d'*impeachment*, la Cour constitutionnelle peut prononcer la privation temporaire des « droits politiques » s'il y a des circonstances particulièrement aggravantes. En Pologne, troisième cas de référence, la juridiction spéciale compétente peut assortir la destitution de la privation

⁷ Décision n° 24/04 du 25 mai 2004.

⁸ La Cour administrative suprême formula en particulier les considérations suivantes : « [...] Il ressort du raisonnement de la Cour constitutionnelle que [...] le requérant a perdu le droit d'être élu Président de la République depuis le 6 avril 2004. Dès lors, il [...] ne peut participer à l'élection convoquée le 15 avril 2004 [...] ».

⁹ Cour EDH, *Paksas c. Lituanie* [GC], *op. cit.*, § 61.

temporaire de certains droits politiques (inéligibilité générale pour une période allant jusqu'à dix ans, interdiction d'occuper certaines fonctions pour la même durée et privation des décorations et des titres honoraires). Enfin, en Slovaquie et en République tchèque, un Président démis à l'issue d'une procédure d'*impeachment* perd définitivement le droit d'être élu à la présidence de la République mais peut se porter candidat à toute autre élection.

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

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

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

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

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

ensuite, par celle du 15 juillet 2004, portant amendement à la loi sur les élections législatives, pour mettre en œuvre l'exécution de ladite décision.

La question se pose également au niveau de la manière dont la Cour constitutionnelle perçoit son rôle d'interprète de la Constitution. Comme le souligne le Professeur Troper¹⁰, en expliquant la position adoptée par Hans Kelsen concernant la spécificité de l'interprétation constitutionnelle qui se distingue de celle des lois et des traités, l'interprétation est un acte de volonté par lequel l'interprète authentique choisit à l'intérieur d'un cadre entre plusieurs significations possibles. Or, dans le cas de la Haute juridiction lituanienne, le cadre n'existait justement pas, c'est elle qui l'a créé en lieu et place du constituant. Il ne s'agissait nullement de l'interprétation de certaines dispositions constitutionnelles nécessitant une précision quelconque, mais de la création d'une condition rajoutée au texte existant. Or, en vertu de l'article 147 de la Constitution, seuls un quart des membres composant le *Seimas* ou trois cent mille électeurs ont le droit de venir avec une initiative d'amender ou compléter la Constitution, l'article 3 précisant aussi que « nul ne peut [...] s'approprier les pouvoirs souverains qui appartiennent au peuple », qui l'exerce, au titre de l'article 4, « [...] directement ou par l'intermédiaire de ses représentants démocratiquement élus ».

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

Trois ans plus tard, plus précisément le 25 mars 2014, le Comité des droits de l'homme des Nations unies a constaté, à son tour, la violation des droits dont Monsieur Paksas bénéficie au titre des alinéas b) et c) de l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966¹¹, en raison du caractère déraisonnable des restrictions à vie prononcées à son encontre, et a demandé à l'État défendeur de le tenir informé, dans un délai de 180 jours, des mesures prises en vue de remédier à la violation constatée¹². L'octroi de ce délai de réponse précis, qui relève de la pratique habituelle du Comité, n'a pas eu l'effet escompté au niveau des mesures devant être prises par les autorités nationales pour remédier aux violations constatées par les deux juridictions internationales, celles-ci ayant fini par être adoptées le 22 mai 2022.

¹⁰ M. Troper, *Le droit et la nécessité*, Paris, PUF, 2011, p. 155 et s.

¹¹ L'article 25 du Pacte stipule notamment que : « Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables : a) De prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis ; b) De voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs ; c) D'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays ».

¹² Comité des droits de l'homme, Communication n° 2155/2012 : <https://juris.ohchr.org/Search/Details/1819>.

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

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

En mars 2012, soit plus d'un an après la prononciation de l'arrêt de la Cour de Strasbourg, le Parlement lituanien a amendé la loi sur les élections au *Seimas* en vue de lever l'inéligibilité du requérant pour les élections parlementaires à venir. Par son arrêt n° 8/2012 du 5 septembre 2012, la Cour constitutionnelle a déclaré non conforme à la Constitution les dispositions législatives en cause et a conclu qu'une révision constitutionnelle était nécessaire pour harmoniser la législation nationale avec l'article 3 du protocole n° 1 à la CEDH¹³. Les juges constitutionnels ont notamment souligné que, par l'arrêt du 25 mai 2004, la Cour constitutionnelle avait établi « la doctrine constitutionnelle officielle » en ce qui concerne les conséquences induites pour la personne destituée par la mise en œuvre de la procédure d'*impeachment*, la destitution ne devant pas être entendue comme une « révocation ponctuelle », mais comme ayant pour but d'empêcher les personnes qui ont violé de manière flagrante la Constitution et manqué au serment d'exercer la fonction. De l'avis de la Cour, le *Seimas* est lié par la Constitution et les décisions en vigueur de la Cour constitutionnelle en vertu de l'article 5 § 2 de la Constitution, qui dispose que l'étendue du pouvoir est limitée par la Constitution. En adoptant cette loi en vue de modifier la loi relative aux élections législatives, qui allait à l'encontre de l'arrêt de la Cour constitutionnelle, le *Seimas* avait outrepassé, selon ses juges, les pouvoirs qui lui étaient conférés par la Constitution.

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

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

¹³ Arrêt disponible en langue anglaise à l'adresse : <https://lrkt.lt/en/court-acts/search/170/ta1055/content>.

le législateur viole donc le principe constitutionnel de la hiérarchie des actes juridiques et de l'harmonie du système juridique, ainsi que les exigences qui s'imposent au législateur au titre du § 1 de l'article 6 de la Constitution.

Le constat d'inconstitutionnalité de la loi adoptée par le Parlement en vue d'exécuter l'arrêt des juges strasbourgeois, auquel est parvenue la Cour constitutionnelle a été farouchement critiqué par les membres du parti *Ordre et justice*, dont faisait partie M. Paksas. Le Vice-président du parti, Valentinas Mazuronis, déclarait notamment que : « La peur des juges constitutionnels d'admettre et de corriger leur erreur a poussé notre pays dans une situation qui signifie aujourd'hui que nous avons vécu deux décennies avec une Constitution qui ne dit pas un mot sur l'interdiction d'exercer mais qui a „un esprit” [déduit par la Cour] qui va à l'encontre des droits fondamentaux de l'homme »¹⁴. Selon lui, il n'y avait rien à changer dans la Constitution car elle ne contenait pas de chapitre qui prévoirait un délai. Elle ne disait rien sur les interdictions de participation aux élections pour les personnes concernées par la procédure d'*impeachment*. Le rajout au texte constitutionnel avait été créé par la Cour dirigée par le Président Kūris, qui communiquaient « avec les esprits constitutionnels comme bon lui semblait »¹⁵.

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

Compte tenu de l'urgence de trouver une solution pour les élections législatives de 2020, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a adopté, lors de sa réunion de décembre 2018, une Résolution intérimaire dans laquelle il a « exhorté tous les intéressés à redoubler d'efforts pour que les amendements constitutionnels nécessaires soient adoptés, au moins en première lecture, lors de la session de printemps du *Seimas* »¹⁶. Le 19 avril 2019, le ministre de la Justice a demandé à la Cour constitutionnelle d'interpréter son arrêt du 22 décembre 2016. Cette demande a été déclarée irrecevable par la Cour dans la décision n° KT 15-S9/2019 du 28 mai 2019. Elle a donc refusé d'accepter toute idée de changer de position au niveau de la portée de ses décisions, qu'elle considère de valeur constitutionnelle et qui ne peuvent être contournées que par une révision constitutionnelle. M. Paksas a ainsi été privé du droit de présenter sa candidature aux élections législatives d'octobre 2020.

En attendant la solution finale dans cette affaire, la Cour administrative suprême de Lituanie a été saisie d'un nouveau litige relevant du même problème juridique. En l'espèce, il s'agissait d'une requérante qui avait fait l'objet d'une procédure d'*impeachment* en 2014¹⁷ et qui

¹⁴ Communiqué de presse de la Cour. Cité in « Constitutional Court bans former impeached President Rolandas Paksas from running for Parliament », 5 September 2012: <https://www.15min.lt/en/article/politics/constitutional-court-bans-former-impeached-president-rolandas-paksas-from-running-for-parliament-526-246550>.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ CM/ResDH(2018)469.

¹⁷ Par une décision du 3 juin 2014, la Cour constitutionnelle avait en effet jugé que l'intéressée avait manqué au serment parlementaire qu'elle avait prêté et commis une violation grave de la Constitution, en ce qu'elle était restée

souhaitait se porter candidate aux élections législatives d'octobre 2020. La Commission électorale centrale avait logiquement refusé d'enregistrer sa candidature sur le fondement des normes juridiques toujours en vigueur, interdisant un tel droit. La Cour administrative suprême a donc adressé à la Cour européenne des droits de l'homme une demande d'avis consultatif, acceptée le 25 janvier 2021, en vue d'avoir des indications sur la manière d'apprécier la compatibilité de la législation relative à la procédure d'*impeachment*, telle qu'appliquée à l'époque des faits, avec l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH.

L'avis rendu le 8 avril 2022 par la Cour de Strasbourg dans le cadre de cette affaire¹⁸, qui a été, par ailleurs, assez peu explicite¹⁹, n'a pas eu d'impact sur la décision finale rendue par la Cour administrative suprême lituanienne car, le 21 avril 2022, l'amendement constitutionnel a été adopté en second vote, prévoyant que, désormais, toute personne, qui a été destituée de ses fonctions, ou dont le mandat de membre du *Seimas* a été révoqué par le *Seimas* dans le cadre d'une procédure d'*impeachment* pour violation flagrante de la Constitution ou violation de serment, peut se présenter aux élections du *Seimas* lorsqu'une période d'au moins dix ans s'est écoulée.

La révision constitutionnelle est entrée en vigueur le 22 mai 2022²⁰, mettant ainsi fin à une procédure d'exécution qui aura duré plus de onze ans. Dans la pratique européenne, les exécutions d'arrêts ayant impliqué une révision de la Constitution sont assez rares. Ce fut le cas, par exemple, en Roumanie, le pouvoir constituant ayant apporté des modifications au texte constitutionnel après la condamnation de l'État dans l'affaire *Pantea*²¹ pour violation de l'article 5 § 3 de la CEDH, à cause du fait que la détention provisoire pour trente jours avait été décidée par un procureur, qui n'est pas un « magistrat » au sens de l'article précité car il manque d'indépendance par rapport à l'exécutif²².

Dans la pratique roumaine, l'on peut également relever des décisions dans lesquelles la Cour constitutionnelle a procédé à un revirement jurisprudentiel du fait que la solution antérieure ignorait le droit européen conventionnel et jurisprudentiel. Cette pratique date essentiellement du début des années 2000²³. Une telle solution aurait pu être adoptée par les juges constitutionnels lituaniens et les autorités politiques, qui ne parvenaient pas à modifier la Constitution en raison de l'impossibilité de réunir la majorité requise, le leur ont demandé à plusieurs reprises, tel que l'attestent les décisions précitées de la Cour de Vilnius. C'est notamment ce que la Cour a refusé de faire, en invoquant « son devoir d'être cohérente et

en défaut d'assister à de nombreuses séances du *Seimas* après avoir fui de Lituanie, alors que des poursuites pénales avaient été engagées contre elle.

¹⁸ Cour EDH, Avis consultatif [GC], 8 avril 2022, demande n° P16-2020-002.

¹⁹ La Cour a notamment conclu que : « Les critères pertinents pour trancher la question de savoir si l'interdiction d'exercer un mandat parlementaire prononcée dans le cadre d'une procédure d'*impeachment* a excédé ce qui est proportionné au regard de l'article 3 du Protocole n° 1 devraient revêtir un caractère objectif et permettre de prendre en compte de manière transparente les circonstances pertinentes liées non seulement aux événements qui ont conduit à la destitution de la personne concernée mais aussi, et avant tout, aux fonctions que cette dernière entend exercer à l'avenir. Ils devraient être essentiellement définis sous l'angle des exigences du bon fonctionnement de l'institution dont la personne entend devenir membre, et partant du système constitutionnel et de la démocratie dans son ensemble dans l'État concerné. ». Or, la question se plaçait sur le terrain du problème de la compatibilité entre la norme constitutionnelle, telle qu'éditée par la Cour constitutionnelle, qui prévoyait une interdiction totale et illimitée d'exercer un mandat parlementaire et la CEDH. Question que la Cour de Strasbourg a refusé d'aborder et encore moins de trancher.

²⁰ À la suite de la révision constitutionnelle, le Code électoral a été également modifié, avec une prise d'effet au 1^{er} septembre 2022.

²¹ Cour EDH, *Pantea c. Roumanie*, 3 juin 2003, req. n° 33343/96.

²² Il s'agit notamment de la loi n° 429/2003 portant révision à la Constitution de la Roumanie, publiée au *Moniteur officiel* n° 758 du 29 octobre 2003.

²³ Décision n° 486 du 2 décembre 1997 ; Décision n° 208 du 25 octobre 2000 ; Décision n° 349 du 19 décembre 2001 ; Décision n° 39 du 29 janvier 2004 ; Décision n° 40 du 29 janvier 2004.

de suivre la doctrine constitutionnelle développée précédemment »²⁴. Qu'en est-il alors du devoir de respecter les arrêts de la Cour européenne des droits l'homme, un devoir qui s'impose également aux juges constitutionnels, comme à toutes les autres autorités étatiques ? La stratégie adoptée par la Cour lituanienne a poursuivi sûrement comme objectif d'obtenir l'introduction explicite dans le texte constitutionnel d'un délai d'interdiction d'exercer un mandat qui implique l'obligation de prêter un serment, dans le cas où une personne a fait l'objet d'une destitution à l'issue de la procédure d'*impeachment*. Or, la Constitution, avant la révision de 2022, n'y faisait aucune référence. Une telle mesure est certes destinée à protéger les principes de la démocratie et de l'État de droit. Est-ce pour autant légitime et juridiquement justifiable que l'obtention de son introduction ait pu être acquise au prix de la violation de ces mêmes principes pendant une décennie ?

Nataşa DANELCIUC-COLODROVSCHI

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

²⁴ Communiqué de presse de la Cour. Cité in "Constitutional Court bans former impeached President Rolandas Paksas from running for Parliament", *op. cit.*