



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

GRANDE CHAMBRE

AFFAIRE PAKSAS c. LITUANIE
(Requête n° 34932/04)

ARRÊT

STRASBOURG

6 janvier 2011

Cet arrêt est définitif. Il peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Paksas c. Lituanie,

La Cour européenne des droits de l'homme, siégeant en une Grande Chambre composée de :

Jean-Paul Costa, *président*,
Christos Rozakis,
Nicolas Bratza,
Peer Lorenzen,
Françoise Tulkens,
Josep Casadevall,
Ireneu Cabral Barreto,
Lech Garlicki,
Dean Spielmann,
Renate Jaeger,
Egbert Myjer,
Sverre Erik Jebens,
David Thór Björgvinsson,
Dragoljub Popović,
Nona Tsotsoria,
Işıl Karakaş,
András Baka, *juge ad hoc, juges*,

et de Michael O'Boyle, *greffier adjoint*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 28 avril 2010 et 1^{er} décembre 2010,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date :

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 34932/04) dirigée contre la République de Lituanie et dont un ressortissant de cet Etat, M. Rolandas Paksas (« le requérant »), a saisi la Cour le 27 septembre 2004 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le requérant est représenté par M^{es} Eugen Salpius, avocat à Salzbourg, et Vytautas Sviderskis, avocat à Vilnius, ainsi que par M. Franz Matscher, professeur de droit à l'Université de Salzbourg, et M. Stanislovas Tomas, chercheur à l'Université de Paris la Sorbonne. Le gouvernement lituanien (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M^{me} Elvyra Baltutytė.

3. La requête a été attribuée à l'ancienne troisième section puis à la deuxième section de la Cour (article 52 § 1 du règlement).

4. A la suite du départ de Danutė Jočienė, juge élue au titre de la Lituanie (article 28), le Gouvernement a désigné András Baka, juge élu au

titre de la Hongrie, pour siéger à sa place (articles 27 § 2 de la Convention et 29 § 1 du règlement).

5. Le 1^{er} décembre 2009, une chambre de la deuxième section, composée des juges dont le nom suit : Françoise Tulkens, Ireneu Cabral Barreto, Vladimiro Zagrebelsky, Dragoljub Popović, Nona Tsotsoria, Işıl Karakaş et András Baka, ainsi que de Sally Dollé, greffière de section, s'est dessaisie au profit de la Grande Chambre, ni l'une ni l'autre des parties ne s'y étant opposée (articles 30 de la Convention et 72 du règlement).

6. La composition de la Grande Chambre a été arrêtée conformément aux articles 27 §§ 2 et 3 de la Convention et 24 du règlement.

7. Tant le requérant que le Gouvernement ont déposé des observations écrites sur le fond de l'affaire.

8. Une audience s'est déroulée en public au Palais des droits de l'homme, à Strasbourg, le 28 avril 2010 (article 59 § 3 du règlement).

Ont comparu :

– *pour le Gouvernement*

M^{me} E. BALTUTYTĖ, Agent du Gouvernement, *agent* ;
M^{lle} K. BUBNYTĖ-MONVYDIENĖ, Chef de la division de la
représentation auprès de la Cour européenne des droits de l'homme, *conseil* ;
M. E. SMITH, Professeur à l'Université d'Oslo,
M. D. ŽALIMAS, chef de l'institut de droit international et
communautaire de la faculté de droit de l'université de Vilnius, *conseillers* ;

– *pour le requérant*

M^e E. SALPIUS, avocat, *conseil*.

La Cour a entendu en leurs déclarations Mme Baltutyte, M. Smith et Me Salpius. Le requérant était également présent à l'audience.

Conformément aux dispositions de l'article 29 § 3 de la Convention et de l'article 54 A du règlement, la Cour a décidé d'examiner conjointement la recevabilité et le fond de la requête.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

9. Le requérant est né en 1956 et réside à Vilnius. Il est actuellement membre du Parlement européen.

10. Le 5 janvier 2003, il fut élu président de la République de Lituanie. Il prit ses fonctions le 26 février 2003, à la suite de son investiture. Conformément à l'article 82 de la Constitution, il prêta alors serment d'être fidèle à la République de Lituanie et à la Constitution, d'exercer ses fonctions avec conscience et de se montrer juste avec chacun.

11. Le 11 avril 2003, il adopta le décret n° 40, qui avait été contresigné par le ministre de l'Intérieur. Ce décret accordait la nationalité lituanienne « à titre exceptionnel » (*išimtios tvarka*) à un entrepreneur russe, JB, à qui le prédécesseur du requérant, Valdas Adamkus, avait octroyé en 2001 la médaille de Darius et Girėnas pour services rendus à la Lituanie (cette médaille lui fut ultérieurement retirée, à la suite des événements exposés ci-dessous).

A. La procédure relative à la légalité du décret présidentiel n° 40

12. Le 6 novembre 2003, le Seimas (le parlement lituanien) demanda à la Cour constitutionnelle d'examiner la conformité à la Constitution et à la loi sur la nationalité du décret présidentiel n° 40. Il estimait que la procédure d'octroi de la nationalité à titre exceptionnel avait vraisemblablement été appliquée à tort en l'espèce. En particulier, il soutenait que JB n'avait pas de mérite particulier justifiant qu'il fût traité de manière exceptionnelle et qu'en réalité, le requérant lui avait accordé la nationalité pour le remercier de sa contribution importante en termes financiers et autres à sa campagne électorale.

13. Le 10 novembre 2003, la Cour constitutionnelle accepta de procéder à cet examen. L'affaire fut enregistrée sous le numéro 40/03. Le 10 décembre 2003, la Cour constitutionnelle tint une audience publique et interrogea des témoins.

14. Le 12 décembre 2003, un quotidien lituanien, « Respublika », publia un article selon lequel le Président de la Cour constitutionnelle avait été vu dans un café avec le vice-président du Seimas, lequel participait activement à l'enquête menée sur les activités du requérant. Le journal laissait entendre qu'au cours de cette rencontre officieuse, les deux responsables avaient évoqué la procédure menée devant la Cour constitutionnelle, faisant ainsi planer l'ombre du soupçon sur l'objectivité de la haute juridiction. Ultérieurement, les deux protagonistes auraient déclaré se voir souvent, à titre professionnel et amical, et démenti avoir discuté du fond de l'affaire.

15. S'appuyant sur cet article du journal, les avocats du requérant dénoncèrent un parti pris du président de la Cour constitutionnelle et demandèrent son retrait de l'examen de l'affaire n° 40/03. Leur demande fut rejetée au motif que le simple fait que les deux responsables se soient rencontrés à titre officieux ne constituait pas un motif de retrait d'un juge dans une procédure menée devant la Cour constitutionnelle.

16. Le 30 décembre 2003, la Cour constitutionnelle rendit sa décision sur l'affaire n° 40/03. Elle conclut que le décret n° 40 était contraire aux articles 29 § 1, 82 § 1 et 84 § 21 de la Constitution, au principe constitutionnel de l'Etat de droit et à l'article 16 § 1 de la loi sur la nationalité.

17. Sur ce dernier point, la Cour constitutionnelle rappela que la nationalité ne pouvait être accordée à titre exceptionnel qu'à ceux qui n'avaient jamais été citoyens lituaniens. A cet égard, elle observa notamment ce qui suit. JB, citoyen russe né dans une famille de militaires soviétiques, avait acquis la nationalité lituanienne en vertu de la loi du 3 novembre 1989, qui permettait l'octroi de la nationalité, notamment, aux individus qui, à cette date, résidaient et travaillaient à titre permanent dans le pays ou y avaient leur source permanente de revenus. En 1994, la haute juridiction avait jugé que « les soldats de l'Union soviétique qui servaient précédemment dans les forces militaires d'occupation soviétiques stationnées sur le territoire lituanien de manière illégale ne [pouvaient] être considérés comme des personnes résidant et travaillant en Lituanie à titre permanent ». Le 4 novembre 1999, la Commission de la nationalité (qui avait été créée en 1998 sur le fondement de l'article 4 de la loi de 1995 portant application de la loi sur la nationalité) avait conclu que la situation de JB était irrégulière, puisqu'il avait servi dans l'armée soviétique. Elle avait néanmoins recommandé sa régularisation en vertu de l'article 4 susmentionné, qui permettait l'octroi de dérogations en faveur des personnes ayant obtenu de bonne foi la nationalité avant le 31 décembre 1993 sur un tel fondement illégal. Le 11 novembre 1999, le service des migrations du ministère de l'Intérieur avait suivi cette recommandation. Cependant, en 2000, JB avait demandé la nationalité russe, laquelle lui avait été accordée en juin 2002 ; le 18 mars 2003, il avait obtenu un passeport russe, perdant ainsi la nationalité lituanienne. La Cour constitutionnelle releva que le requérant avait signé le décret n° 40 le 11 avril 2003 bien que le service des migrations du ministère de l'Intérieur lui eût rappelé la veille que JB avait précédemment perdu la nationalité lituanienne.

18. La Cour constitutionnelle jugea qu'en conséquence, le décret n° 40 était également contraire à l'article 84 § 21 de la Constitution, en vertu duquel le président accorde la nationalité conformément à la procédure établie par la loi, et au principe constitutionnel de l'Etat de droit.

19. Ensuite, la Cour constitutionnelle souligna que, alors que les autorités lituaniennes avaient déjà fait une exception en sa faveur en le

régularisant en 1999, JB avait, en 2000, acquis la nationalité russe. Elle estima que cette démarche montrait « que la citoyenneté de la République de Lituanie avait moins de valeur aux yeux [de JB] que celle de la Fédération de Russie ». Elle releva également que le directeur du service de la sécurité d'Etat avait informé le requérant avant le 11 avril 2003 du fait qu'une enquête était en cours sur les activités de JB en tant que directeur d'une entreprise d'aviation et que, le 17 mars 2003, JB avait menacé de divulguer des informations qui discréditeraient le requérant si celui-ci manquait à sa promesse de le nommer conseiller. Elle estima que le requérant avait sciemment ignoré ces éléments alors qu'ils étaient d'une importance capitale aux fins de la décision d'accorder la nationalité à JB à titre exceptionnel ou de la lui refuser. Compte tenu également du fait que JB avait apporté une contribution financière importante à la campagne électorale du requérant, elle conclut que la décision de lui accorder la nationalité avait été « déterminée non par un quelconque mérite de [l'intéressé] le rendant digne de devenir citoyen de la République de Lituanie, mais par sa contribution importante en termes financiers et autres à la campagne électorale [du requérant] en 2002 » ; ainsi, « l'octroi à [JB] de la nationalité à titre exceptionnel n'était autre qu'une récompense de la part du président de la République R. Paksas à [JB] pour le soutien susmentionné » ; en conséquence, le président, lorsqu'il avait émis le décret n° 40, n'avait pas suivi « la Constitution (...) la loi ou les intérêts du peuple et de l'Etat, mais simplement ses intérêts personnels ». Elle estima donc que le requérant avait « traité [JB] de manière exceptionnelle et ignoré sciemment les principes fondamentaux consacrés respectivement aux articles 29 § 1 et 82 § 1 de la Constitution selon lesquels tous les individus sont égaux devant les institutions de l'Etat ou leurs représentants, et le Président de la République se montre juste avec chacun ».

20. Dans un discours public du 31 décembre 2003, puis à nouveau dans son discours à l'occasion du nouvel an, le requérant déclara que « la politique l'a[vait] emporté sur le droit » dans la décision de la Cour constitutionnelle. En réponse, la haute juridiction publia le 5 janvier 2004 une déclaration dans laquelle elle soulignait son indépendance et estimait notamment que le requérant avait tenté de porter atteinte à son autorité.

B. La procédure d'*impeachment*

21. Le 18 décembre 2003, quatre-vingt-six membres du Seimas soumièrent une proposition visant à l'engagement d'une procédure d'*impeachment* contre le requérant. Le 23 décembre 2003, le Seimas mit en place une commission spéciale chargée d'enquêter sur le caractère raisonnable et sérieux d'un certain nombre d'allégations portées à l'égard de la conduite du requérant, en vue de déterminer s'il y avait lieu d'engager une procédure d'*impeachment*.

22. Le 19 février 2004, la commission d'enquête spéciale conclut que certaines des charges retenues contre le requérant étaient fondées et graves. Elle recommanda donc au Seimas d'engager la procédure d'*impeachment*. Il semble qu'avant cela, le service de la sécurité d'Etat avait communiqué à la commission des transcriptions de conversations téléphoniques du requérant enregistrées à l'insu de celui-ci. Les avocats du requérant n'obtinrent l'accès à ces transcriptions ni auprès du service de la sécurité d'Etat ni auprès de la commission, celle-ci ayant décidé de ne pas les utiliser.

23. Le 19 février 2004 également, le Seimas décida de suivre la recommandation de la commission d'enquête spéciale et pria la Cour constitutionnelle de déterminer si les actes concrets du requérant cités par la commission étaient constitutifs de violations de la Constitution. Les accusations susceptibles de motiver une destitution qui furent communiquées à la Cour constitutionnelle comprenaient notamment les allégations suivantes, qui avaient trait à la poursuite d'intérêts purement privés au détriment de ceux de la Nation et de la crédibilité de l'institution présidentielle :

- le requérant s'était engagé, en échange de la contribution financière et autre de JB à sa campagne électorale, à prendre un certain nombre de mesures en sa faveur, et avait ensuite agi sous son influence ;
- pour le remercier de son soutien, le requérant avait illégalement accordé la nationalité lituanienne à JB ;
- il avait révélé un secret d'Etat en informant JB de l'enquête menée par les services secrets sur ses activités, et notamment de la mise sur écoute de sa ligne téléphonique ;
- il avait exercé une pression indue sur les décisions de gestion d'une entreprise privée afin d'avantager matériellement certaines personnes proches de lui.

24. Le 1^{er} mars 2004, la Cour constitutionnelle accepta de procéder à cet examen. L'affaire fut enregistrée sous le numéro 14/04.

25. Les avocats du requérant demandèrent l'exclusion pour parti pris du président de la Cour constitutionnelle et de tous les membres de la haute juridiction, soutenant qu'en pratique, ils s'étaient déjà prononcés sur le cas d'espèce dans le cadre de leur décision du 30 décembre 2003 sur l'affaire n° 40/03. Cette demande fut rejetée.

26. Par une déclaration du 25 mars 2004, le Seimas proposa sans succès au requérant de démissionner de manière à éviter une longue procédure d'*impeachment*. Selon cette déclaration, les actions de l'intéressé étaient devenues de plus en plus imprévisibles et constituaient un danger pour l'Etat, pour ses citoyens et pour l'image de la Présidence.

27. Le 31 mars 2004, la Cour constitutionnelle conclut que le requérant avait commis de graves violations de la Constitution et manqué à son serment constitutionnel par les actes suivants :

- en accordant illégalement la nationalité à JB, par le décret n° 40, en remerciement de son appui financier et autre, au mépris de l'article 16 § 1 de

la loi sur la nationalité et des articles 29 § 1, 82 § 1 et 84 § 21 de la Constitution ;

- en informant sciemment JB du fait que les institutions de maintien de l'ordre enquêtaient sur lui et écoutaient ses conversations téléphoniques, au mépris des articles 3 § 7, 9 § 2 et 14 § 1 de la loi sur les secrets officiels et des articles 77 § 2 et 82 § 1 de la Constitution ;

- en usant de son statut officiel pour influencer les décisions de l'entreprise « Žemaitijos keliai » relativement au transfert d'actions en vue de défendre les intérêts matériels de personnes privées proches de lui, au mépris de l'article 3 de la loi sur l'équilibre entre les intérêts privés et les intérêts publics dans le service public et des articles 29 § 1, 77 § 2 et 82 § 1 de la Constitution.

28. Le requérant demanda une explication de ces conclusions en vertu de l'article 61 de la loi sur la Cour constitutionnelle, mais la haute juridiction rejeta cette demande le 6 avril 2004 pour des motifs procéduraux.

29. Le 6 avril 2004, le Seimas décida de démettre le requérant de son mandat de président en raison des violations graves de la Constitution constatées par la Cour constitutionnelle. Il se prononça par 86 voix contre respectivement 17 et 18 voix pour le premier et le deuxième manquement, et par 89 voix contre 14 pour le troisième.

C. L'inéligibilité

30. Le requérant souhaitait se porter candidat aux élections à la présidence de la République convoquées le 13 juin 2004. Le 22 avril 2004, la Commission électorale centrale (CEC) ne vit pas d'obstacle à sa candidature. Le 7 mai 2004, il avait réuni le nombre de signatures requis à l'appui de sa candidature et les avait communiquées à la CEC aux fins de son inscription en tant que candidat.

31. Cependant, le 4 mai 2004, le Seimas modifia la loi sur les élections présidentielles en y introduisant la disposition suivante :

« Un individu qui a été démis de son mandat de parlementaire ou d'un autre mandat par le Seimas dans le cadre d'une procédure d'*impeachment* ne peut être élu président de la République si moins de cinq années se sont écoulées depuis sa destitution. »

32. A la suite de cette modification de la loi, la CEC refusa d'enregistrer la candidature du requérant pour l'élection à venir. Celui-ci saisit la Cour administrative suprême le 10 mai 2004, soutenant notamment que cette décision avait brisé les espérances légitimes de ses partisans et violé les principes de l'Etat de droit et de la non-rétroactivité des lois.

33. A une date non précisée, plusieurs membres du Seimas demandèrent à la Cour constitutionnelle d'examiner la constitutionnalité de la modification de la loi sur les élections présidentielles, arguant que le fait d'interdire à un individu destitué de se porter candidat à la présidence de la République étant en soi contraire à la Constitution. L'affaire fut enregistrée sous le numéro 24/04.

34. Le 25 mai 2004, la Cour constitutionnelle conclut que l'interdiction faite à un individu destitué de se présenter aux élections présidentielles était compatible avec la Constitution, mais que le fait de restreindre cette interdiction dans le temps était anticonstitutionnel. Elle tint le raisonnement suivant :

« (...) La Cour constitutionnelle a estimé qu'en manquant à son serment, l'individu commet une violation grave de la Constitution et que toute violation grave de la Constitution revient à manquer au serment prêté à la nation (décision de la Cour constitutionnelle du 30 décembre 2003, conclusion de la Cour constitutionnelle du 31 mars 2004) (...).

Une violation grave de la Constitution ou un manquement au serment prêté affaiblissant la confiance portée à l'institution de la présidence de la République et à l'autorité de l'Etat dans son ensemble (...). La destitution du président de la République qui a commis une violation grave de la Constitution ou manqué à son serment est un moyen de protéger l'Etat en vue de garantir le bien commun de la société, comme le prévoit la Constitution.

Il faut souligner que, constitutionnellement, un individu à l'égard duquel le Seimas, suivant la conclusion de la Cour constitutionnelle selon laquelle l'intéressé, président de la République, a commis une violation grave de la Constitution et manqué à son serment, applique la sanction constitutionnelle – c'est-à-dire la destitution – ne peut se soustraire à sa responsabilité constitutionnelle au moyen de nouvelles élections à la présidence de la République, par référendum ni de quelque autre manière que ce soit (...).

La Constitution ne prévoit pas qu'après un certain temps, le président de la République dont la Cour constitutionnelle a reconnu que les actes constituaient une violation grave de la Constitution, dont il a été établi qu'il avait manqué à son serment, et qui [pour ces raisons] a été démis de son mandat par le Seimas (...) 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 (...).

[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 (...).

L'impeachment est une forme de contrôle public et démocratique exercé sur les titulaires d'un mandat officiel, une mesure d'autoprotection de la communauté, un (...) rempart contre les hauts responsables qui agissent au mépris de la Constitution et des lois (...).

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'Etat, c'est-à-dire [qu'il] ne peut exercer aucun mandat constitutionnel pour lequel il faut prêter serment conformément à la Constitution (...). »

35. Le 28 mai 2004, la Cour administrative suprême rejeta le recours formé par le requérant contre la décision de la CEC, en s'appuyant notamment sur la décision rendue par la Cour constitutionnelle le 25 mai 2004. Elle 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 (...).

Jusqu'à sa modification le 4 mai 2004, la loi sur les élections présidentielles ne précisait pas quels étaient les droits [résiduels] d'un individu qui avait perdu le droit d'être élu président de la République.

En vertu de son article 6 § 1, la Constitution est d'application directe (...) [II] s'ensuit que, depuis l'instant (...) où le requérant a présenté sa candidature à l'élection, c'est la Constitution qui régit sa situation, or, selon les conclusions de la Cour constitutionnelle, elle interdit [à un président destitué] de se porter candidat aux élections présidentielles. Dans ces conditions (...) il n'a pas été porté atteinte au principe de la non-rétroactivité des lois (...).

36. Le 15 juillet 2004, le Seimas modifia la loi sur les élections au Seimas pour y introduire une disposition prévoyant l'inéligibilité à un mandat parlementaire pour tout titulaire d'un mandat officiel démis de ses fonctions à l'issue d'une procédure d'*impeachment*.

D. La procédure pénale dirigée contre le requérant

37. A l'automne 2004, le procureur général mit fin à l'enquête relative aux allégations selon lesquelles le requérant avait commis un abus de pouvoir à l'égard d'une entreprise privée lorsqu'il était en fonctions (article 228 du code pénal).

38. A une date non précisée, le requérant fut accusé d'avoir divulgué des informations classées secret d'Etat (article 125 § 1 du code pénal). Le 25 octobre 2004, le tribunal régional de Vilnius l'acquitta pour manque de preuves. Le 1^{er} mars 2005, la cour d'appel infirma ce jugement et le déclara coupable. Elle considéra toutefois qu'en raison de circonstances nouvelles, à savoir la destitution de l'intéressé et l'inéligibilité dont il était frappé, il était raisonnable de le décharger de sa responsabilité pénale et de mettre fin à la procédure pénale. Le 13 décembre 2005, la Cour suprême annula la décision de la cour d'appel et confirma le jugement d'acquiescement du tribunal régional de Vilnius.

E. La procédure pénale dirigée contre JB

39. Pour avoir menacé le requérant de divulguer des informations qui le discréditeraient s'il manquait à sa promesse de le nommer conseiller (paragraphe 19 ci-dessus), JB fut reconnu coupable d'avoir, à son bénéfice et « en ayant recours à la contrainte morale, exigé d'un fonctionnaire ou

d'une personne accomplissant une mission d'administration publique d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir certaines actions » (article 287 § 1 du code pénal). Il fut condamné à une amende de 10 000 LTL, soit environ 2 900 euros (jugements du tribunal du 1^{er} district de Vilnius, du 22 novembre 2004, du tribunal régional de Vilnius, du 6 avril 2005, et de la Cour suprême, du 18 octobre 2005).

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. La compétence de la Cour constitutionnelle

40. La Cour constitutionnelle est compétente pour examiner la constitutionnalité et la légalité des actes du président de la République (articles 102, 105 et 106 de la Constitution). Les actes du président perdent tout effet si la haute juridiction conclut qu'ils sont contraires à la Constitution (article 107 de la Constitution).

41. Les décisions de la Cour constitutionnelle ont force de loi et sont définitives (article 107 de la Constitution). Son pouvoir de déclarer anticonstitutionnel un acte juridique ne peut être contourné par l'adoption ultérieure d'un acte analogue (article 72 de la loi sur la Cour constitutionnelle).

42. De plus, la Cour constitutionnelle peut être appelée à déterminer si certaines actions d'un président visé par une procédure d'*impeachment* sont contraires à la Constitution (article 105 de la Constitution). Ses conclusions ne sont pas susceptibles de recours (article 83 § 2 de la loi sur la Cour constitutionnelle). Cependant, c'est le Seimas qui statue définitivement sur le maintien des allégations à l'origine de la procédure d'*impeachment*, en se fondant sur les conclusions de la Cour constitutionnelle (article 107 § 3 de la Constitution, voir également ci-dessous).

43. L'article 104 de la Constitution dispose que dans l'exercice de leurs fonctions, les juges de la Cour constitutionnelle ne dépendent d'aucune institution de l'Etat, d'aucune personne ni d'aucune organisation, et ne se laissent guider que par la Constitution.

44. En vertu de l'article 48 de la loi sur la Cour constitutionnelle, un juge de la Cour constitutionnelle peut se déporter ou être exclu, notamment s'il est lié à l'une des parties à l'affaire ou s'il a déclaré publiquement comment l'affaire examinée devrait être tranchée.

B. La procédure d'*impeachment*

45. En vertu de l'article 86 de la Constitution, le président de la République de Lituanie bénéficie de l'immunité pénale tant qu'il est en fonctions. Cependant, en vertu de l'article 74 de la Constitution, il peut être démis de son mandat à l'issue d'une procédure d'*impeachment*, notamment

s'il a commis une violation grave de la Constitution ou s'il a manqué à son serment constitutionnel. Cette décision revient au Seimas (article 107 § 3 de la Constitution).

46. En vertu des articles 227 et 228 du règlement du Seimas, l'*impeachment* est la procédure parlementaire qui vise à trancher la question de la responsabilité constitutionnelle des plus hauts responsables de l'Etat, tels que le président de la République ou les députés, pour les actions nuisibles à la crédibilité des autorités qu'ils accomplissent pendant leur mandat. Elle peut être engagée par un quart des membres du Seimas lorsqu'une personne a commis une violation grave de la Constitution, a manqué à son serment constitutionnel et/ou est soupçonnée d'avoir commis une infraction pénale (articles 229 et 230 du règlement du Seimas). Elle doit être menée dans le respect des principes de la procédure pénale (article 246 § 3 du règlement du Seimas).

47. Lorsqu'il reçoit une motion d'*impeachment*, le Seimas met en place une commission d'enquête spéciale, qui siège à huis clos (article 238 du règlement du Seimas) et qui entend les parties à la procédure, des témoins et des experts conformément aux règles de procédure pénale (article 239 du règlement du Seimas). La commission rend au Seimas des conclusions dans lesquelles elle indique s'il y a lieu d'ouvrir une procédure d'*impeachment* (article 241 du règlement du Seimas). S'il l'estime fondé, le Seimas, devant lequel la procédure est publique, adopte une résolution d'ouverture de la procédure et demande à la Cour constitutionnelle de déterminer si les actions de la personne visée par les mises en cause à l'origine de la motion d'*impeachment* sont contraires à la Constitution (articles 240 du règlement du Seimas et 106 de la Constitution). En se fondant sur les conclusions de la Cour constitutionnelle (article 105 de la Constitution), il procède alors à une enquête (en respectant également les principes fondamentaux de la procédure pénale). En définitive, il tranche la question de savoir si la personne visée par la procédure doit être démise de son mandat pour violation grave de la Constitution, à partir des preuves et témoignages disponibles (articles 246 à 258 et 260 du règlement du Seimas, articles 74 et 107 § 3 de la Constitution).

48. Dans la décision du 31 mars 2004 par laquelle elle a rendu ses conclusions sur l'affaire n° 14/04 (paragraphe 27 ci-dessus), la Cour constitutionnelle a précisé ceci :

« (...) La disposition de l'article 107 § 2 de la Constitution selon laquelle les décisions de la Cour constitutionnelle sur les questions relevant de sa compétence sont définitives et ne peuvent faire l'objet d'aucun recours signifie également que lorsqu'il décide de destituer ou non le président de la République, le Seimas ne peut annuler, modifier ni remettre en question la conclusion de la Cour constitutionnelle selon laquelle les actes concrets du président de la République sont (ou ne sont pas) contraires à la Constitution : la Constitution ne lui confère pas de tels pouvoirs. [Cette] conclusion (...) est contraignante pour le Seimas, car la Constitution ne donne pas à celui-ci le pouvoir de décider si la conclusion de la Cour constitutionnelle est fondée et légale : seule la Cour [constitutionnelle] peut établir que les actes du président de la République sont ou ne sont pas contraires à la Constitution.

En vertu de l'article 74 de la Constitution, seul le Seimas peut destituer le président de la République pour violation grave de la Constitution.

Ainsi, dans la procédure d'*impeachment*, la Constitution attribue au Seimas et à la Cour constitutionnelle des rôles différents ainsi que les compétences respectives nécessaires pour les mener à bien : la Cour constitutionnelle détermine si des actes concrets du président de la République sont contraires à la Constitution et présente une conclusion au Seimas (article 105 § 3 de la Constitution, point 4), tandis que le Seimas décide, dans l'hypothèse où le président a commis une violation grave de la Constitution, de le destituer ou non (article 74 de la Constitution) (...). En vertu de l'article 107 § 3 de la Constitution, le Seimas est compétent pour décider de la destitution du président de la République, mais non pour trancher la question de savoir si ses actes sont contraires à la Constitution.

Il convient de noter que cette disposition constitutionnelle selon laquelle seule la Cour constitutionnelle est compétente pour décider (en présentant une conclusion à cet égard) du caractère constitutionnel ou non d'actes concrets du président de la République constitue une garantie supplémentaire pour le président, qui est ainsi assuré que sa responsabilité constitutionnelle ne sera pas engagée de manière déraisonnable. En effet, si la Cour constitutionnelle parvient à la conclusion que les actes du président de la République ne sont pas contraires à la Constitution, le Seimas ne peut le destituer pour violation grave de la Constitution (...). »

49. Outre une éventuelle responsabilité constitutionnelle, un titulaire d'un mandat officiel destitué peut encourir une responsabilité (*teisinė atsakomybė*) de droit commun.

50. Selon la décision rendue par la Cour constitutionnelle le 11 mai 1999 sur la conformité de l'article 259 du règlement du Seimas de la République de Lituanie avec la Constitution lituanienne, « la sanction constitutionnelle appliquée conformément à la procédure d'*impeachment* est de nature irréversible ». Dans cette décision, la Cour constitutionnelle a indiqué également que les principes du procès équitable s'appliquaient à la procédure d'*impeachment*, et qu'ainsi, les accusés devaient « avoir le droit d'être entendus et bénéficier d'une possibilité légale de défendre leurs droits ».

C. L'élection du président de la République et des membres du Seimas

51. L'article 56 de la Constitution dispose :

« Peut être élu membre du Seimas tout citoyen de la République de Lituanie qui n'est pas lié par un serment ou un engagement à un Etat étranger et qui, au jour de l'élection, est âgé de vingt-cinq ans au moins et réside en Lituanie à titre permanent.

Ne peuvent être élues membres du Seimas ni les personnes qui n'ont pas achevé d'exécuter une peine infligée par une décision de justice ni celles qui ont été reconnues incapables par un tribunal. »

52. Comme indiqué précédemment, le 4 mai 2004, le Seimas a modifié la loi sur les élections présidentielles en y introduisant la disposition suivante :

« Un individu qui a été démis de son mandat de parlementaire ou d'un autre mandat par le Seimas dans le cadre d'une procédure d'*impeachment* ne peut être élu président de la République si moins de cinq années se sont écoulées depuis sa destitution. »

A la suite de la décision de la Cour constitutionnelle du 25 mai 2004 (paragraphe 34 ci-dessus), le Seimas modifia la loi sur les élections au Seimas pour y introduire une disposition prévoyant l'inéligibilité à un mandat parlementaire pour tout titulaire d'un mandat officiel démis de ses fonctions à l'issue d'une procédure d'*impeachment*.

53. La Constitution dispose encore :

Article 59

« (...) Les personnes élues membres du Seimas n'acquièrent tous les droits de représentant de la nation qu'après avoir prêté serment de fidélité à la République de Lituanie devant le Seimas.

Les membres du Seimas qui n'ont pas prêté serment conformément à la procédure fixée par la loi ou qui ont prêté un serment conditionnel perdent leur mandat de membre du Seimas (...) »

Article 78

« Peut être élu président de la République tout citoyen lituanien d'origine âgé de quarante ans révolus au jour de l'élection et éligible au Seimas qui a vécu en Lituanie au moins les trois années précédant l'élection.

Le président de la République est élu par les citoyens de la République de Lituanie pour un mandat de cinq ans, au suffrage universel, égal et direct et au scrutin secret.

Nul ne peut être élu président de la République plus de deux fois consécutives. »

Article 79

« Est officiellement enregistré comme candidat à la présidence de la République tout citoyen de la République de Lituanie qui satisfait aux conditions énoncées au premier alinéa de l'article 78 et qui a recueilli les signatures d'au moins vingt mille électeurs.

Le nombre de candidats à la présidence de la République n'est pas limité. »

54. L'article 82 de la Constitution prévoit ceci :

« Le président de la République nouvellement élu commence à exercer ses fonctions (...) après qu'à Vilnius, en présence des membres du Seimas, les représentants de la nation, il a prêté serment au peuple d'être fidèle à la République de Lituanie et à la Constitution, d'exercer ses fonctions avec conscience et de se montrer juste avec chacun.

Le président de la République réélu prête également serment.

L'acte de serment du président de la République est signé par le président lui-même et par le président de la Cour constitutionnelle ou, en l'absence de ce dernier, par un des juges de la Cour constitutionnelle. »

55. En vertu de l'article 3 de la loi sur la fonction de président de la République, le président nouvellement élu prête le serment suivant :

« Moi, (prénom et nom),

Je jure devant la nation d'être fidèle à la République de Lituanie et à la Constitution, de respecter et de faire appliquer les lois, et de protéger l'intégrité territoriale de la Lituanie ;

Je jure d'exercer mes fonctions de président [de la République] avec conscience et de me montrer juste avec chacun ;

Je jure de faire tout ce qui sera en mon pouvoir pour renforcer l'indépendance de la Lituanie et de servir ma patrie, la démocratie et le bien-être du peuple lituanien (...). »

D. Autres dispositions

56. En vertu de l'article 29 de la Constitution, « tous les individus sont égaux devant la loi, les tribunaux, les autres institutions de l'Etat ou leurs représentants ». L'article 84 § 21 de la Constitution dispose que le président « accorde la nationalité de la République de Lituanie conformément à la procédure établie par la loi ».

57. En vertu de l'article 16 § 1 de la loi sur la nationalité, le président peut accorder la nationalité lituanienne à titre exceptionnel, c'est-à-dire sans appliquer les conditions normales d'admissibilité, aux étrangers qui ont un mérite particulier les rendant dignes de devenir citoyens de la République de Lituanie.

58. Les articles 68 et 71 de la Constitution sont libellés comme il suit :

Article 68

« Le droit d'initiative législative au Seimas appartient aux membres du Seimas, au Président de la République et au Gouvernement.

Les citoyens de la République de Lituanie possèdent également le droit d'initiative législative. Un projet de loi peut être présenté au Seimas par cinquante mille citoyens possédant le droit de vote et le Seimas doit l'examiner. »

Article 71

« Le Président de la République, dans les dix jours suivant la réception de la loi adoptée par le Seimas, la signe et la promulgue officiellement, ou la renvoie au Seimas, avec ses observations motivées, pour un nouvel examen.

Si dans la période fixée, le Président de la République ne renvoie ni ne signe la loi adoptée par le Seimas, celle-ci entre en vigueur après que le président du Seimas l'a signée et officiellement promulguée.

Le Président de la République doit, dans un délai de cinq jours, signer et promulguer officiellement toute loi ou tous autres actes adoptés par référendum.

Si dans la période fixée, le Président de la République ne signe ni ne promulgue une telle loi, la loi entre en vigueur après que le président du Seimas l'a signée et promulguée officiellement. »

III. LES LIGNES DIRECTRICES EN MATIERE ELECTORALES ADOPTEES PAR LA COMMISSION DE VENISE

59. Les passages pertinents des lignes directrices en matière électorales adoptées par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (la « Commission de Venise ») lors de sa 51^{ème} session (5-6 juillet 2002) sont les suivants :

« I. Les principes du patrimoine électoral européen

Les cinq principes du patrimoine électoral européen sont le suffrage universel, égal, libre, secret et direct. En outre, les élections doivent être périodiques.

1. Le suffrage universel

1.1. Règle et exceptions

Le Suffrage universel implique en principe que tout être humain ait le droit de vote et soit éligible. Toutefois, un certain nombre de conditions peuvent ou doivent être prévues :

a. condition d'âge (...)

b. condition de nationalité (...)

c. condition de résidence (...)

d. exclusion du droit de vote et de l'éligibilité :

i. une exclusion du droit de vote et de l'éligibilité peut être prévue, mais elle est soumise aux conditions cumulatives suivantes :

ii. elle doit être prévue par la loi ;

iii. elle doit respecter le principe de proportionnalité ; l'exclusion de l'éligibilité peut être soumise à des conditions moins sévères que celle du droit de vote ;

iv. elle doit être motivée par une interdiction pour motifs liés à la santé mentale ou des condamnations pénales pour des délits graves ;

v. en outre, l'exclusion des droits politiques ou l'interdiction pour motifs liés à la santé mentale doivent être prononcées par un tribunal dans une décision spécifique. (...) »

Adopté lors de la 52^{ème} session des 18-19 octobre 2002, le rapport explicatif précise ce qui suit (note de bas de page omise) :

« (...) certaines *clauses d'exclusion* des droits politiques peuvent être prévues. Elles doivent toutefois répondre aux conditions usuelles de restriction des droits fondamentaux, et plus précisément :

- être prévues par la loi ;
- respecter le principe de la proportionnalité ;
- être motivées par une interdiction pour motifs liés à la santé mentale ou des condamnations pénales pour des délits graves.

En outre, l'exclusion des droits politiques doit être prononcée par un tribunal dans une décision spécifique. En cas d'interdiction pour motifs liés à la santé mentale toutefois, une telle décision spécifique peut porter sur l'interdiction et entraîner *ipso jure* la privation des droits civiques.

L'exclusion de l'éligibilité peut être soumise à des conditions moins sévères que celles du droit de vote, car l'exercice d'une fonction publique est en cause et il peut être légitime d'en écarter les personnes dont l'activité dans cette charge contreviendrait à un intérêt public prépondérant. (...) ».

IV. LE DROIT ET LA PRATIQUE AU SEIN DES ETATS MEMBRES DU CONSEIL DE L'EUROPE EN MATIERE D'IMPEACHMENT

60. Par le terme « *impeachment* », on entend une procédure formelle de mise en accusation qui permet au pouvoir législatif de destituer le chef de l'État, un haut fonctionnaire ou un juge, pour avoir commis une violation de la loi ou de la Constitution. Si l'*impeachment* a en principe pour but de permettre d'engager des poursuites judiciaires pénales contre la personne destituée, en pratique, elle n'aboutit pas nécessairement à un tel résultat.

61. Les systèmes juridiques de la majorité des Etats membres du Conseil de l'Europe dotés d'un régime républicain envisagent spécifiquement l'*impeachment* du Chef de l'Etat (Albanie, Allemagne, Autriche, Azerbaïdjan, Bulgarie, Croatie, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lituanie, ex-République yougoslave de Macédoine, Moldova, Monténégro, Pologne, République tchèque, Roumanie, Fédération de Russie, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Turquie, Ukraine). Les fondements suivants sont prévus pour déclencher une telle procédure (pour la Lituanie, voir le paragraphe 46 ci-dessus) : 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, Fédération de Russie, France, Finlande, Roumanie) ; violation de la loi (Allemagne, Hongrie) ; infraction pénale simple ou grave (Fédération de Russie, Finlande) ; conduite immorale (Irlande).

62. Dans la majorité de ces Républiques, la procédure d'*impeachment* est sans conséquence directe sur les droits électoraux et autres droits politiques du chef de l'Etat destitué. En Autriche toutefois, 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, similairement, la juridiction spéciale compétente en la matière peut assortir la destitution de la privation 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). 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 ; en Fédération de Russie, il se trouve empêché de se présenter aux seules élections présidentielles annoncées à la suite de sa destitution.

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DES ARTICLES 6 §§ 1, 2 ET 3 DE LA CONVENTION, 7 DE LA CONVENTION ET 4 DU PROTOCOLE N° 7

63. Le requérant se plaint d'une violation de son droit à un procès équitable dans le cadre des deux procédures menées devant la Cour constitutionnelle, relatives au décret n° 40 pour l'une, et au bien-fondé des accusations à l'origine de sa destitution, pour l'autre. Il soutient qu'en raison d'une collusion entre son président et le membre du Seimas qui était à l'origine des poursuites dirigées contre lui, la Cour constitutionnelle ne peut être considérée comme un tribunal indépendant et impartial, soulignant qu'ensuite, ladite cour a répondu publiquement aux accusations de parti pris qu'il avait portées contre elle ; dans un complément du 30 novembre 2006 à sa requête, il ajoute que le fait que la Cour constitutionnelle a suivi la déclaration du Seimas du 25 mars 2004 dans ses conclusions démontre qu'elle a subi une forte pression du Parlement du fait de cette collusion. Il soutient en outre qu'il n'a pas été en mesure de se défendre efficacement et que, dans la procédure d'*impeachment*, d'une part, ses avocats n'ont pas eu accès à certains documents classifiés que la commission d'enquête avait

examinés et, d'autre part, la Cour constitutionnelle a outrepassé ses compétences en formulant des conclusions sur les faits et la « culpabilité ». Il invoque l'article 6 §§ 1 et 3 b) de la Convention, lequel est ainsi rédigé :

« 1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. (...) »

3. Tout accusé a droit notamment à : (...) b) disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense ; (...) »

Par ailleurs, dans un complément du 30 septembre 2005 à sa requête, le requérant soutient qu'en justifiant son inéligibilité perpétuelle par le motif qu'il existerait toujours un doute raisonnable quant à la fiabilité de tout serment constitutionnel qu'il pourrait prêter à l'avenir, la décision de la Cour constitutionnelle du 25 mai 2004 pose une présomption de culpabilité contraire à l'article 6 § 2 de la Convention. Il ajoute dans le complément du 30 novembre 2006 à sa requête, que la déclaration faite par le Seimas le 25 mars 2004 méconnaît pareillement cette disposition, aux termes de laquelle :

« Toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie ».

De plus, dans son complément à la requête du 30 septembre 2005, il se plaint du fait que la sanction qui le frappe suite à la procédure d'*impeachment*, à savoir la perte de son mandat accompagnée d'une inéligibilité à vie, est plus sévère que les peines prévues par les dispositions du droit pénal pour des infractions équivalentes, ajoutant que l'inéligibilité à vie n'était pas prévue par la loi, était imprévisible et était, à tout le moins, « étrange ». Il dénonce à cet égard une violation de l'article 7 de la Convention, aux termes duquel :

« 1. Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. De même il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise.

2. Le présent article ne portera pas atteinte au jugement et à la punition d'une personne coupable d'une action ou d'une omission qui, au moment où elle a été commise, était criminelle d'après les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées. »

Enfin, il estime que le fait de le soumettre à une procédure d'*impeachment* puis à une procédure pénale revenait à le juger deux fois pour la même infraction. Il se réfère à l'article 4 § 1 du Protocole n° 7, lequel est ainsi libellé :

« Nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement par les juridictions du même Etat en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de cet Etat. »

64. Il convient avant tout de vérifier si les dispositions invoquées par le requérant sont applicables en l'espèce.

65. S'agissant de l'article 6 § 1 de la Convention, la Cour rappelle que le fait qu'une procédure se déroule devant une juridiction constitutionnelle ne suffit pas à la soustraire au champ d'application de cette disposition. Il y a donc lieu de rechercher en l'espèce si les procédures devant la Cour constitutionnelle dont il est question avaient ou non trait à une « contestation sur [des] droits et obligations de caractère civil » du requérant ou une « accusation en matière pénale » dirigée contre lui (*Pierre-Bloch c. France*, arrêt du 21 octobre 1997, § 48, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-VI).

66. La première de ces procédures concernait l'examen de la conformité à la Constitution et à la loi sur la nationalité d'un décret adopté par le requérant dans le cadre de l'exercice des fonctions présidentielles, par lequel il accordait à J.B. la nationalité lituanienne « à titre exceptionnel ». La seconde tendait à déterminer si, dans le cadre de l'exercice de son mandat présidentiel, le requérant s'était rendu fautif de violations graves de la Constitution ou avait manqué à son serment constitutionnel. Il est manifeste qu'elles ne visaient pas à trancher une contestation sur des droits ou obligations de caractère civil du requérant.

Pour conclure similairement qu'elles n'avaient pas trait à une « accusation en matière pénale », il suffit à la Cour de constater qu'elles ne visaient pas à l'infliction d'une sanction par la Cour constitutionnelle à l'encontre du requérant. Elle note certes à cet égard que la seconde instance constituait une phase de la procédure d'*impeachment* initiée par le Seimas, dont l'enjeu était le maintien ou non du requérant dans les fonctions présidentielles et son éligibilité. Cependant, en tout état de cause, dans le contexte d'une procédure d'*impeachment* du Président de la République pour violation grave de la Constitution ou manquement au serment constitutionnel, la destitution et l'inéligibilité (qui en est une conséquence), répondent à la responsabilité constitutionnelle du chef de l'Etat ; elles échappent donc, par leur finalité, au domaine « pénal ». Ensuite et surtout, la décision de démettre l'intéressé de son mandat n'appartient pas à la Cour constitutionnelle mais au Parlement.

67. La Cour en déduit que l'article 6 § 1 de la Convention n'est applicable aux procédures litigieuses devant la Cour constitutionnelle ni sous son volet civil, ni sous son volet pénal.

68. Il découle aussi de ce qui précède que le requérant ne se trouvait pas non plus « accusé d'une infraction » au sens de l'article 6 § 2 de la Convention dans le cadre de ces procédures, ni « condamné » ou « poursuivi ou puni pénalement » au sens de l'article 4 § 1 du Protocole n° 7, et que lesdites procédures n'ont pas abouti à sa « condamn[ation] » ou à l'infliction d'une « peine » au sens de l'article 7 de la Convention. Ces dispositions ne sont donc pas davantage applicables en l'espèce.

69. Il s'ensuit que cette partie de la requête est incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention au sens de l'article 35 § 3 et doit être rejeté en application de l'article 35 § 4.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 3 DU PROTOCOLE N° 1

70. Dans le complément du 30 septembre 2005 à sa requête, le requérant se plaint de l'inéligibilité à vie dont il est frappé, soulignant que le fait de lui interdire définitivement de se porter candidat à des élections alors même qu'il était un personnage politique recueillant un large soutien dans la population est contraire à l'essence même de la liberté de suffrage et constitue une mesure totalement disproportionnée. Il soutient par ailleurs dans le complément du 30 novembre 2006 à sa requête, que la modification de la loi électorale consécutive à sa destitution a été adoptée arbitrairement dans le but de l'exclure d'un futur mandat. Il invoque l'article 3 du Protocole n° 1, aux termes duquel :

« Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif. »

A. Sur la recevabilité

1. Sur l'applicabilité de l'article 3 du Protocole n° 1

71. La Cour rappelle que l'article 3 du Protocole n° 1 ne s'applique qu'à l'élection du « corps législatif ».

72. Au vu de la structure constitutionnelle de la Lituanie, l'applicabilité de l'article 3 du Protocole n° 1 à l'élection des membres du Seimas ne fait aucun doute. Il en va à l'inverse s'agissant de l'élection à la Présidence de la République. Il s'ensuit que, pour autant que le requérant entend dénoncer sa destitution ou son inéligibilité à la Présidence de la République, cette partie de la requête est incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention au sens de l'article 35 § 3 et doit être rejeté en application de l'article 35 § 4.

2. Sur l'épuisement des voies de recours internes

73. Le Gouvernement souligne que des élections législatives ont eu lieu en 2004 et 2008 et que le requérant n'a pas exprimé la volonté de se porter candidat. Or confronté à un refus d'enregistrer sa candidature, il aurait eu la possibilité de saisir les juridictions administratives, lesquelles auraient pu alors inviter la Cour constitutionnelle à apprécier la conformité avec la Constitution de la loi sur les élections au Seimas dans sa version amendée le 15 juillet 2004. Ensuite, le Gouvernement indique qu'en sa qualité de

Président de la République, le requérant pouvait, en application de l'article 61 de la loi sur la Cour constitutionnelle, saisir celle-ci d'une question d'interprétation de sa décision du 11 mai 1999, dans laquelle elle a jugé que la sanction constitutionnelle prononcée dans le cadre de la procédure d'*impeachment* est « de nature irréversible », et l'inviter à préciser si cela impliquait l'inéligibilité à vie. Il aurait alors eu l'option de démissionner de ses fonctions pour y échapper. Bref, selon le Gouvernement, cette partie de la requête doit être déclarée irrecevable pour défaut d'épuisement des voies de recours internes.

74. Le requérant réplique que, la Cour constitutionnelle ayant très clairement jugé le 25 mai 2004 que la destitution avait pour corollaire l'inéligibilité à vie, il était certain non seulement que l'enregistrement de sa candidature aux élections parlementaires de 2004 et 2008 aurait été refusé, mais aussi qu'un recours consécutif aurait été dénué de toute chance de succès. Il ajoute que saisir la Cour constitutionnelle en application de l'article 61 de la loi sur la Cour constitutionnelle d'une demande d'interprétation de la décision du 11 mai 1999 n'aurait eu aucun effet, dès lors qu'il n'y avait pas de doute à avoir sur la signification des termes « de nature irréversible ». Enfin, il juge inutile de répliquer à l'argument selon laquelle il aurait échappé à la procédure d'*impeachment* s'il avait démissionné.

75. La Cour rappelle que la finalité de l'article 35 § 1 de la Convention est de ménager aux Etats contractants l'occasion de prévenir ou redresser les violations alléguées contre eux avant que ces allégations ne lui soient soumises. Ainsi, le grief dont on entend saisir la Cour doit d'abord être soulevé, au moins en substance, dans les formes et délais prescrits par le droit interne, devant les juridictions nationales appropriées. Néanmoins, seules les voies de recours effectives et propres à redresser la violation alléguée doivent être épuisées (voir, parmi de nombreux autres, l'arrêt *Remli c. France* du 23 avril 1996, § 33, *Recueil* 1996-II). Plus précisément, les dispositions de l'article 35 § 1 de la Convention ne prescrivent l'épuisement que des recours à la fois relatifs aux violations incriminées, disponibles et adéquats ; ils doivent exister à un degré suffisant de certitude non seulement en théorie mais aussi en pratique, sans quoi leur manquent l'effectivité et l'accessibilité voulues (voir par exemple l'arrêt *Selmouni c. France* [GC] du 28 juillet 1999, n° 25803/94, § 75, CEDH 1999-V). Il incombe à l'Etat défendeur, s'il plaide le non-épuisement, de démontrer que ces conditions se trouvent réunies (voir, notamment, l'arrêt *Johnston et autres c. Irlande* du 18 décembre 1986, § 45, série A n° 112, et l'arrêt *Selmouni* précité, même référence).

76. En l'espèce, la Cour constate que dans sa décision du 25 mai 2004, la Cour constitutionnelle a jugé 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 et ne peut plus

exercer aucun mandat pour lequel il faut prêter serment conformément à la Constitution. Or il résulte de l'article 107 de la Constitution lituanienne que les décisions de la Cour constitutionnelle ont force de loi et sont définitives. De plus, le Gouvernement précise dans ses observations écrites que la Cour constitutionnelle elle-même est liée par sa propre jurisprudence. Un recours contre un refus d'enregistrer une candidature du requérant au Seimas aurait donc été voué à l'échec. L'arrêt de la Cour administrative suprême du 28 mai 2004 en fournit d'ailleurs l'illustration, en ce que la haute juridiction se fonde de manière déterminante sur les conclusions de la Cour constitutionnelle du 25 mai 2004 pour rejeter le recours formé par le requérant contre le refus de la commission électorale centrale d'enregistrer sa candidature à l'élection présidentielle de 2004.

77. La Cour prend également note de la thèse du Gouvernement selon laquelle le requérant aurait pu préalablement inviter la Cour constitutionnelle à préciser si la destitution impliquait l'inéligibilité à vie et, le cas échéant, démissionner avant que sa propre destitution soit votée. Une telle démarche n'aurait toutefois pas permis un examen de la situation spécifique du requérant au regard de l'article 3 du Protocole n° 1. Elle aurait de surcroît impliqué que le requérant renonce de lui-même à son mandat présidentiel et consente de la sorte à une condition à un tel point contraignante que l'on ne saurait en tout état de cause y voir un recours « accessible ». Il ne peut donc s'agir là d'une voie de recours interne à épuiser, au sens de l'article 35 § 1 de la Convention.

78. Il résulte de ce qui précède que le Gouvernement n'a pas démontré que le requérant disposait d'une voie de recours interne répondant aux exigences de l'article 35 § 1 de la Convention.

3. *Sur le respect du délai de 6 mois*

79. Le Gouvernement souligne que le requérant a soulevé son grief tiré de l'article 3 du Protocole n° 1 pour la première fois dans un complément à sa requête daté du 30 septembre 2005, soit plus de six mois après la décision interne définitive (la décision de la Cour constitutionnelle du 25 mai 2004). Il en déduit que cette partie de la requête est tardive et, comme telle, irrecevable.

80. Le requérant réplique en particulier que, dans sa requête, il soulevait déjà en substance le grief tiré de l'article 3 du Protocole n° 1, de sorte que sa production du 30 septembre 2005 se bornait à développer une thèse déjà présentée à la Cour dans le délai de 6 mois de l'article 35 § 1 de la Convention. Il rappelle à cet égard que, dans l'arrêt *Ringeisen c. Autriche* du 16 juillet 1971 (Série A n° 13, § 90), la Cour a validé le fait que des requêtes introductives soient suivies « d'écrits complémentaires » dont l'objet consiste à « combler les lacunes ou parer aux obscurités ».

81. La Cour constate avec le Gouvernement que le requérant n'a pas soulevé le présent grief dans sa requête, ne serait-ce qu'en substance. Il le présente pour la première fois dans son complément du 30 septembre 2005 à

la requête, soit plus de six mois après la décision de la Cour constitutionnelle du 25 mai 2004 qui conclut qu'un président destitué pour violation grave de la Constitution ou manquement au serment constitutionnel ne peut plus jamais être élu au Seimas – notamment – (paragraphe 34) et la loi du 15 juillet 2004 qui modifie en conséquence la loi sur les élections au Seimas.

82. Il y a lieu toutefois de tenir compte des spécificités de l'espèce. La Cour note à cet égard que, pour autant qu'est en cause le droit de se porter candidat à des élections législatives consacré par l'article 3 du Protocole n° 1, le requérant dénonce des dispositions générales qui n'ont pas donné lieu, à son encontre, à un acte individuel d'exécution susceptible d'un recours aboutissant à une « décision interne définitive » déclenchant le délai de six mois de l'article 35 § 1 de la Convention. Certes, il aurait pu paraître à première vue concevable que le requérant dépose sa candidature à des élections législatives postérieures à sa destitution et, face au rejet de sa candidature, saisisse le juge administratif sur le fondement de l'article 3 du Protocole n° 1. Toutefois, comme indiqué précédemment, vu la décision de la Cour constitutionnelle du 25 mai 2004, un tel recours eût en l'espèce été inefficace ; or l'on ne saurait exiger d'un requérant qu'il use d'une voie de recours dénuée d'effectivité (paragraphe 76 ci-dessus).

83. Il apparaît ainsi que le requérant ne se plaint pas d'un acte instantané, ni même des effets permanents de pareil acte instantané, mais s'en prend à la décision de la Cour constitutionnelle du 25 mai 2004 selon laquelle un président destitué pour violation grave de la Constitution ou manquement au serment constitutionnel ne peut plus jamais être élu au Seimas (notamment) ainsi qu'à la loi du 15 juillet 2004 qui modifie en conséquence la loi sur les élections au Seimas ; il s'en prend ainsi à des dispositions génératrices d'une situation continue, contre lesquelles il ne possède en fait aucun recours interne. Or, comme l'avait souligné la Commission européenne des Droits de l'Homme dans sa décision *de Becker c. Belgique* (9 juin 1958, n° 214/56, *Annuaire* 2), l'existence du délai de six mois qu'institue l'article 35 § 1 de la Convention s'explique par le souci des Hautes Parties Contractantes d'empêcher la constante remise en cause du passé ; s'il s'agit là d'une « préoccupation légitime d'ordre, de stabilité et de paix », elle ne peut toutefois faire obstacle à l'examen d'une situation continue, qui ne relève pas du passé mais se prolonge dans le présent sans qu'aucun recours interne ne s'offre à l'intéressé : la raison d'être de la règle ne se retrouvant pas, il ne saurait être question de forclusion. La Commission avait ajouté qu'ainsi, « quand [elle] est saisie d'une disposition légale créatrice d'une situation continue contre laquelle il n'existe pas de recours internes, le problème du délai de six mois de l'article 26 [de la Convention (soit, aujourd'hui, l'article 35 § 1)] ne peut surgir qu'après la disparition de cette situation ; (...) dans cette hypothèse, tout se passe comme si la violation alléguée se répétait chaque jour, empêchant le délai de courir ». La Cour a par la suite également appliqué ce principe. Elle a ainsi examiné au fond un certain

nombre de requêtes dans lesquelles étaient en cause des dispositions légales qui n'avaient pas donné lieu à des décisions individuelles visant les requérants mais étaient génératrices d'une situation continue, et qui avaient été introduites plus de six mois après l'entrée en vigueur de ces dispositions (voir, par exemple, les arrêts *Hirst c. Royaume-Uni* (n° 2) [GC], du 6 octobre 2005, n° 74025/01, CEDH 2005-IX, et *Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine* [GC], du 22 décembre 2009, n°s 27996/06 et 34836/06, CEDH 2009-..).

84. En l'espèce, aucun recours interne ne s'offre au requérant et il est manifeste que la situation critiquée n'a pas pris fin. Il ne peut donc être soutenu que cette partie de la requête est tardive.

4. Sur l'application de l'article 17 de la Convention

85. Le Gouvernement estime qu'il serait contraire aux principes généraux dégagés par la jurisprudence de la Cour relatifs à la protection de la démocratie que le requérant puisse se présenter à des élections parlementaires alors qu'il a manqué à son serment constitutionnel. Il ajoute que l'objectif de ce dernier était en vérité de se faire réélire à la présidence de la République lors des élections du 13 juin 2004, non de devenir membre du Seimas. Selon lui, le requérant entend utiliser le mécanisme de la Convention pour accomplir une vengeance politique et reconquérir les fonctions les plus élevées de l'Etat.

86. En réplique, le requérant affirme que son objectif est d'obtenir un jugement de la Cour dont l'effet sera de lui permettre de se présenter à des élections parlementaires ou présidentielles, et qu'un tel objectif ne saurait caractériser un abus de droit au sens de l'article 17 de la Convention.

87. La Cour rappelle tout d'abord que « l'article 17, pour autant qu'il vise des groupements ou des individus, a pour but de les mettre dans l'impossibilité de tirer de la Convention un droit qui leur permette de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits et libertés reconnus dans la Convention ; (...) ainsi personne ne doit pouvoir se prévaloir des dispositions de la Convention pour se livrer à des actes visant à la destruction des droits et libertés visés (...) » (*Lawless c. Irlande*, 1^{er} juillet 1961, § 7, série A n° 3).

Le but général de cette disposition étant, en d'autres termes, d'empêcher que des individus ou des groupements totalitaires puissent exploiter en leur faveur les principes posés par la Convention (voir les décisions *W.P. et autres c. Pologne* (déc.), n° 42264/98, CEDH 2004-VII, du 2 septembre 2004, et *Norwood c. Royaume-Uni*, n° 23131/03, CEDH 2004-XI, du 16 novembre 2004), l'article 17 ne trouve à s'appliquer qu'à titre exceptionnel et dans des hypothèses extrêmes, ce qu'illustre au demeurant la jurisprudence de la Cour.

88. La Cour a en particulier jugé qu'un « propos dirigé contre les valeurs qui sous-tendent la Convention » se voit soustrait par l'article 17 à la protection de l'article 10 (voir *Lehideux et Isorni c. France*, arrêt

du 23 septembre 1998, § 53, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-VII, et *Garaudy c. France* (déc.), n° 65831/01, CEDH 2003-IX, 24 juin 2003). Conséquemment, dans l'affaire *Garaudy* précitée, relative notamment à la condamnation pour contestation de crimes contre l'humanité de l'auteur d'un ouvrage remettant en cause de manière systématique des crimes contre l'humanité commis par les nazis envers la communauté juive, la Cour a conclu à l'incompatibilité *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention du grief qu'en tirait l'intéressé sur le terrain de l'article 10. Elle a fondé cette conclusion sur le constat que la plus grande partie du contenu et la tonalité générale de l'ouvrage du requérant, et donc son « but », avaient un caractère négationniste marqué et allaient donc à l'encontre des valeurs fondamentales de la Convention et de la démocratie que sont la justice et la paix ; elle a ensuite déduit de ce constat que le requérant tentait de détourner l'article 10 de sa vocation en utilisant son droit à la liberté d'expression à des fins contraires à la lettre et à l'esprit de la Convention (voir aussi la décision *Witzsch c. Allemagne* du 13 décembre 2005, n° 4785/03). Elle est parvenue à cette même conclusion dans, par exemple, les décisions *Norwood* (précitée) et *Pavel Ivanov c. Russie* (décision du 20 février 2007, n° 35222/04), qui concernent l'usage de la liberté d'expression dans des buts respectivement islamophobe et antisémite ; dans l'arrêt *Orban et autres c. France* du 15 janvier 2005, (n° 20985/05, § 35), elle a souligné que des propos ayant sans équivoque pour but de justifier des crimes de guerre tels que la torture ou des exécutions sommaires sont pareillement caractéristiques d'un détournement de l'article 10 de sa vocation. Dans le même sens, la Cour a jugé que l'article 17 de la Convention empêchait les fondateurs d'une association dont l'objet statutaire avait des connotations antisémites, de se prévaloir du droit à la liberté d'association consacré par l'article 11 de la Convention pour contester l'interdiction de celle-ci, retenant en particulier que les intéressés cherchaient essentiellement à utiliser cette disposition pour fonder sur la Convention un droit de se livrer à des activités contraires à la lettre et à l'esprit de la Convention (décision *W.P. et autres* précitée).

89. En l'espèce, rien n'indique que le requérant poursuivrait un objectif de cette nature. Il se fonde légitimement sur l'article 3 du Protocole n° 1 pour contester l'inéligibilité dont il se trouve frappé, et obtenir de la Cour un arrêt dont l'exécution au plan interne serait susceptible d'avoir pour effet de lui permettre de se porter candidat à des élections législatives. En d'autres termes, il entend recouvrer la pleine jouissance d'un droit garanti en principe à tout individu par la Convention, dont il estime avoir été indûment privé par les autorités lituaniennes, l'allégation du Gouvernement selon laquelle le requérant vise en réalité une réélection à la présidence de la République étant à cet égard dénuée de pertinence. L'article 17 de la Convention ne saurait donc entrer en jeu.

5. Conclusion

90. Pour autant que le requérant entend dénoncer sa destitution ou son inéligibilité à la Présidence de la République, cette partie de la requête doit être rejetée en application de l'article 35 § 4 de la Convention.

Pour autant qu'elle se rapporte à l'impossibilité pour le requérant de se porter candidat à des élections au Seimas, elle pose des questions de droit et de fait complexes qui ne peuvent être tranchées qu'après un examen au fond ; il s'ensuit qu'elle n'est pas manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 a) de la Convention. Aucun autre motif d'irrecevabilité n'ayant été relevé, il y a lieu en conséquence de la déclarer, dans cette limite, recevable.

B. Sur le fond

1. Thèses des parties

a) Le Gouvernement

91. Le Gouvernement souligne en premier lieu que le principe selon lequel un Président de la République destitué pour violation grave de la Constitution ou manquement à son serment constitutionnel ne peut plus se présenter à des élections présidentielles ou législatives résulte d'une interprétation de la Constitution par la Cour constitutionnelle. Il ne s'agit toutefois pas d'une norme jurisprudentielle nouvelle mise en œuvre pour la première fois par ladite Cour en l'espèce, mais d'une disposition « implicite » de la Constitution que la haute juridiction s'est bornée à confirmer. Le Gouvernement précise que les décisions de la Cour Constitutionnelle sont définitives, s'imposent à tous, et lient la Cour elle-même, et qu'à l'instar du texte de la Constitution, les dispositions constitutionnelles « implicites » ne peuvent être modifiées que par le biais d'une révision du texte de la Constitution. Il précise également que les conclusions auxquelles la Cour constitutionnelle est parvenue en l'espèce n'étaient pas imprévisibles dans la mesure où, notamment, dans une décision du 11 mars 1999 (paragraphe 50 ci-dessus), la haute juridiction avait souligné le caractère irréversible de la sanction constitutionnelle découlant d'une destitution ; sa décision du 25 mai 2004 s'inscrit donc de manière cohérente dans sa jurisprudence.

92. Le Gouvernement souligne ensuite que la restriction dont il est question, qui ne vaut que pour le volet passif du droit protégé par l'article 3 du Protocole n° 1, ne vise pas le requérant personnellement mais une catégorie d'individus à laquelle il appartient sans équivoque.

Il ajoute qu'elle tend à empêcher qu'une personne qui a commis une grave violation de la Constitution ou trahi son serment constitutionnel détienne un mandat pour l'exercice duquel la Constitution impose une

prestation de serment ; elle a ainsi pour but légitime non seulement la défense de l'ordre démocratique mais aussi la « protection de la sécurité nationale ».

Selon le Gouvernement, vu les enjeux, cette restriction ne saurait passer pour disproportionnée. Il met à cet égard l'accent sur le fait que, lorsqu'ils sont imputables aux plus hautes autorités – tout particulièrement quand il s'agit du chef de l'Etat – de tels comportements sapent la confiance des citoyens dans les institutions et constituent une menace sérieuse et imminente contre la démocratie et l'ordre constitutionnel. En outre, se référant à l'arrêt *Ždanoka c. Lettonie* [GC] du 16 mars 2006 (n° 58278/00, §§ 100 et 103, CEDH 2006-IV), il met en exergue la large marge d'appréciation reconnue aux Etats en la matière ainsi que, renvoyant au concept de « démocratie apte à se défendre », la nécessité de tenir compte de l'évolution politique dans le contexte de laquelle s'inscrit la mesure litigieuse : ce qui est inacceptable dans le cadre du système d'un pays peut se justifier dans le contexte d'un autre. Sur ce dernier point, il souligne que la Lituanie n'a connu la démocratie qu'entre 1918 et 1940 puis après 1990 ; elle ne bénéficie donc pas d'une longue expérience de la démocratie, la société n'est pas complètement débarrassée des « vestiges du régime totalitaire d'occupation qu'elle a connu » – dont la corruption et un manque de confiance de la population dans les institutions – et la vie politique est marquée par de nombreux exemples de comportements abusifs et immoraux. La situation politique, historique, culturelle et constitutionnelle de la Lituanie justifierait ainsi la mesure litigieuse alors même qu'elle pourrait sembler excessive dans un système démocratique bien ancré. Il en irait d'autant plus de la sorte en l'espèce qu'il s'agit du Chef de l'Etat, c'est-à-dire de l'institution à laquelle la nation a confié la mission de protéger et défendre l'ordre constitutionnel et la démocratie. Enfin, l'absence de consensus européen en la matière confirmerait qu'en optant pour l'inéligibilité permanente des personnes démisées d'un mandat à l'issue d'une procédure d'*impeachment*, la Lituanie reste dans les limites de sa marge d'appréciation.

93. Par ailleurs, se référant à l'arrêt *Ždanoka* précité (§§ 112-114), le Gouvernement met l'accent sur le fait que les catégories de personnes visées par l'interdiction dont est frappé le requérant sont définies de manière claire et précise et que les normes applicables offrent le degré d'individualisation le plus élevé possible ainsi que des garanties contre l'arbitraire. Il rappelle à cet égard que deux institutions interviennent dans la procédure d'*impeachment* : le Seimas et la Cour constitutionnelle ; seul le premier peut l'initier, seule la seconde peut se prononcer sur l'existence d'une violation de la Constitution ou d'un manquement au serment constitutionnel, et ce n'est que si la Cour constitutionnelle a conclu dans ce sens que le Seimas peut mettre fin aux fonctions ou au mandat de la personne visée (ce qui de plus nécessite une majorité des trois cinquièmes de l'ensemble de ses membres). Il rappelle également que la procédure d'*impeachment* est de nature

juridictionnelle, que les principes de la procédure pénale s'appliquent, que le Seimas est alors présidé non par un de ses membres mais par un membre de la Cour suprême, et que la décision est motivée et est prise à l'issue d'une enquête objective et publique sur les circonstances de l'affaire. De surcroît en l'espèce, le requérant avait la possibilité d'échapper à une responsabilité constitutionnelle « pleine et entière » en démissionnant après l'avis de la Cour constitutionnelle du 31 mars 2004 ; il aurait ainsi évité la destitution et l'inéligibilité qui en est une conséquence.

b) Le requérant

94. D'après le requérant, la conclusion de la Cour constitutionnelle selon laquelle la destitution pour violation grave de la Constitution ou manquement au serment constitutionnel est irréversible – tant et si bien que même le peuple ne peut y revenir par le suffrage – est excessive. Il en irait particulièrement de la sorte dans son cas dans la mesure où, alors que les accusations sur lesquelles repose sa destitution étaient de nature pénale, soit elles n'ont pas fait l'objet de poursuites devant le juge répressif après la levée de l'immunité, soit elles ont abouti à un acquittement. Il se trouve ainsi frappé d'une sanction perpétuelle sur le fondement d'une décision contestable rendue par une juridiction présentant l'apparence de la partialité, à raison de faits pénalement qualifiables pour lesquels il a été acquitté ou n'a pas été poursuivi.

95. Le requérant – qui renvoie lui aussi aux principes exposés par la Cour dans l'arrêt *Ždanoka* précité – estime qu'à supposer que le but poursuivi soit légitime, il est inacceptable qu'il ait été atteint en sa cause au moyen de violations de la Constitution résultant par exemple d'une application rétroactive de la loi et d'un déni de procès équitable.

Il considère par ailleurs que la restriction au droit garanti par l'article 3 du Protocole dont il est frappé est disproportionnée dès lors qu'elle n'est pas limitée dans le temps. Rappelant à cet égard que dans l'affaire *Ždanoka*, la chambre (arrêt du 17 juin 2004) avait conclu à une violation de cette disposition pour ce motif, il soutient que, l'autorité des décisions de la Cour constitutionnelle conférant un caractère perpétuel à son inéligibilité, il en va à fortiori de même en sa cause. S'il concède néanmoins que la Commission européenne des Droits de l'Homme avait conclu à l'inverse dans plusieurs affaires portées devant elle, il souligne qu'il s'agissait dans tous ces cas de personnes reconnues coupables d'infractions particulièrement graves – tels que des crimes de guerre ou des actes de haute trahison – alors que lui n'a pas été condamné pénalement pour les faits qui fondent son inéligibilité.

En outre, en justifiant le caractère illimité dans le temps de l'inéligibilité qui frappe un Président ayant manqué à son serment constitutionnel par le fait qu'il existera toujours un doute quant à la fiabilité du nouveau serment qu'il serait tenu de prêter en cas d'élection subséquente, la Cour constitutionnelle aurait conféré à cette mesure un objet préventif qui, plutôt

que de la justifier, accentue sa disproportion. Selon le requérant, il s'agit là d'une « présomption de culpabilité ».

2. Appréciation de la Cour

a) Principes généraux

96. La Cour renvoie aux principes généraux relatifs à l'article 3 du Protocole n° 1, tels qu'ils se trouvent énoncés notamment dans les arrêts *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, du 2 mars 1987 (série A n° 113, §§ 46-54), *Hirst* (précité, §§ 56-62), *Ždanoka* (précité, §§ 102-115), *Adamsons c. Lettonie* du 24 juin 2008 (n° 3669/03, CEDH 2008-..., § 111), et *Tănase c. Moldova* [GC], du 27 avril 2010, n° 7/08, §§ 154-162, CEDH 2010-..).

Il en ressort que l'article 3 du Protocole n° 1, qui consacre un principe fondamental dans un régime politique véritablement démocratique et revêt en conséquence une importance capitale dans le système de la Convention, implique les droits subjectifs de vote et d'éligibilité (*Mathieu-Mohin et Clerfayt*, §§ 47-51 ; *Hirst*, §§ 57-58 ; *Ždanoka*, §§ 102-103 ; *Tănase*, § 154-155).

Pour importants qu'ils soient, ces droits ne sont cependant pas absolus : il y a place pour des « limitations implicites », et les Etats contractants doivent se voir reconnaître une marge d'appréciation en la matière (*Mathieu-Mohin et Clerfayt*, § 52 ; *Hirst*, § 60 ; *Ždanoka*, § 103). Celle-ci est large, dès lors qu'il existe de nombreuses manières d'organiser et de faire fonctionner les systèmes électoraux et une multitude de différences au sein de l'Europe, notamment dans l'évolution historique, la diversité culturelle et la pensée politique, qu'il incombe à chaque Etat contractant d'incorporer dans sa propre vision de la démocratie (*Hirst*, § 61 ; *Ždanoka*, même paragraphe).

Ainsi, aux fins d'application de l'article 3 du Protocole n° 1, toute loi ou législation électorale et tout système électoral doivent s'apprécier à la lumière de l'évolution politique du pays concerné, de sorte que des caractéristiques inacceptables dans le cadre d'un système déterminé peuvent se justifier dans celui d'un autre pour autant du moins que le système adopté réponde à des conditions assurant « la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif » (*Mathieu-Mohin et Clerfayt*, § 54 ; *Ždanoka*, § 106 et 115 ; *Tănase*, § 157).

Les Etats contractants disposent tout particulièrement d'une grande latitude pour établir les critères d'éligibilité et, d'un point de vue général, ils peuvent fixer des conditions plus strictes pour l'éligibilité que pour le droit de voter (*Ždanoka*, § 115 ; *Adamsons*, § 111 ; *Tănase*, § 156).

Toutefois, si la marge d'appréciation est large, elle n'est pas illimitée, et il appartient à la Cour de statuer en dernier ressort sur l'observation des exigences de l'article 3 du Protocole n° 1. Il lui faut s'assurer que les limitations en question ne réduisent pas le droit dont il s'agit au point de l'atteindre dans sa substance même et de le priver de son effectivité, qu'elles

poursuivent un but légitime et que les moyens employés ne se révèlent pas disproportionnés ; en particulier, ces limitations ne doivent pas contrecarrer « la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif » (*Mathieu-Mohin et Clerfayt*, § 52 ; *Hirst*, § 62 ; *Ždanoka*, § 104 ; *Tănase*, §§ 157 et 161).

b) Application de ces principes en l'espèce

97. Dans la dernière affaire relative à l'article 3 du Protocole n° 1 soumis à la Grande Chambre, la Cour a recherché s'il y avait eu une ingérence dans l'exercice par le requérant de ses droits au titre de cette disposition, précisant qu'une telle ingérence est constitutive d'une violation sauf si elle satisfait aux exigences de légalité, poursuit un but légitime et est proportionnée, puis s'est attachée à vérifier si ces conditions étaient réunies (arrêt *Tănase* précité, §§ 162 et 163-180).

98. Procédant de la sorte en l'espèce, la Cour souligne en premier lieu qu'en tant qu'ancien président de la République démis de ses fonctions à l'issue d'une procédure d'*impeachment*, le requérant appartient à une catégorie de personnes qui subit directement les effets de la norme énoncée dans la décision de la Cour constitutionnelle du 25 mai 2004 et la loi du 15 juillet 2004. Se trouvant de la sorte privé de toute possibilité de se porter candidat à des élections législatives, il est en mesure de se prévaloir d'une ingérence dans l'exercice de son droit d'éligibilité.

99. S'agissant de la légalité, la Cour relève que le principe selon lequel un président de la République destitué de ses fonctions à l'issue d'une procédure d'*impeachment* ne peut plus se porter candidat à des élections au Seimas résulte clairement de la décision de la Cour constitutionnelle du 25 mai 2004 et de la loi du 15 juillet 2004.

La Cour note que le requérant dénonce une application rétroactive de cette règle. Elle rappelle toutefois qu'elle n'est amenée à examiner à l'aune de l'article 3 du Protocole n° 1 que l'impossibilité pour le requérant de se porter candidat à des élections au Seimas. Or, en tout état de cause, pour autant qu'elle implique son inéligibilité à un mandat parlementaire, cette règle n'a pas été appliquée rétroactivement en la cause du requérant. De fait, les premières élections législatives qui lui furent ainsi fermées se sont déroulées en octobre 2004, soit bien après l'adoption de la décision et de la loi susmentionnées.

100. Quant au but poursuivi, l'article 3 du Protocole n° 1 ne contenant pas une liste de « buts légitimes » susceptibles de justifier des restrictions à l'exercice des droits qu'il garantit, ni ne renvoyant à ceux qui sont énumérés par les articles 8 à 11 de la Convention, les Etats contractants sont libres de se fonder sur un but qui n'est pas mentionné par ces dernières dispositions, sous réserve de sa compatibilité avec le principe de la prééminence du droit et les objectifs généraux de la Convention (voir notamment l'arrêt *Ždanoka* précité, § 115).

La Cour admet qu'il en va de la sorte en l'espèce. L'interdiction litigieuse est en effet la conséquence de la destitution du requérant, intervenue à l'issue d'une procédure d'*impeachment* dont le but est, d'après le règlement du Seimas, de trancher la question de la responsabilité constitutionnelle des plus hauts responsables de l'Etat à raison d'actions nuisibles à la crédibilité des autorités accomplies pendant leur mandat. Elle s'inscrit ainsi, selon les motifs de la décision de la Cour constitutionnelle du 24 mai 2004, dans un mécanisme d'autoprotection de la démocratie par un « contrôle public et démocratique » des titulaires de mandats officiels, et poursuit le but d'écarter du pouvoir législatif les hauts responsables qui, en particulier, se sont rendus coupables de graves violations de la Constitution ou ont manqué à leur serment constitutionnel. Comme le souligne le Gouvernement, elle vise de la sorte à la défense de l'ordre démocratique, ce qui constitue un but légitime au regard de l'article 3 du Protocole n° 1 (voir par exemple l'arrêt *Ždanoka* précité, § 118).

101. Dans le cadre de l'examen de la proportionnalité, il y a lieu avant tout de rappeler que l'article 3 du Protocole n° 1 n'exclut pas que des restrictions aux droits électoraux soient infligées à un individu qui, par exemple, a commis de graves abus dans l'exercice de fonctions publiques ou dont le comportement a menacé de saper l'Etat de droit ou les fondements de la démocratie (voir, par exemple, l'arrêt *Ždanoka* précité, § 110). Or la présente espèce s'inscrit dans des circonstances de ce type. En effet, saisie dans le contexte d'une procédure d'*impeachment*, la Cour constitutionnelle a jugé qu'ayant, dans le cadre de l'exercice de son mandat présidentiel, illégalement et à des fins personnelles, accordé la nationalité lituanienne à JB, révélé à celui-ci un secret d'Etat en l'informant que les services secrets enquêtaient sur son cas, et usé de son statut pour influencer indûment une entreprise privée au bénéfice de proches, le requérant avait gravement violé la Constitution et manqué à son serment constitutionnel. C'est au vu de cette conclusion que le Seimas a destitué le requérant, l'impossibilité d'exercer un mandat législatif en étant la conséquence.

102. Par ailleurs, comme la Cour l'a relevé précédemment, les catégories de personnes visées par cette inéligibilité sont très distinctement définies en droit et, en tant qu'ancien président destitué à l'issue d'une procédure d'*impeachment* pour violation grave de la Constitution ou manquement au serment constitutionnel, le requérant en fait partie sans aucun doute possible. Cela n'a d'ailleurs jamais prêté à controverse. Le lien entre l'inéligibilité qui frappe le requérant et son comportement et sa situation est donc clair. En conséquence, le fait que cette inéligibilité ne repose pas sur une décision spécifique d'un tribunal rendue à l'issue d'un contrôle individualisé de proportionnalité n'est pas déterminant en l'espèce (voir par exemple, précités, les arrêts *Hirst*, § 71, *Ždanoka*, §§ 113-114, 115 d) et 128, et *Adamsons*, §§ 124-125), d'autant moins que la violation de la Constitution et le manquement au serment constitutionnel ont été établis par la Cour constitutionnelle, qui offre les garanties d'un organe juridictionnel.

Plus largement, la Cour constate que le droit interne assortit la procédure d'*impeachment*, à l'issue de laquelle un haut responsable peut se trouver destitué et frappé d'inéligibilité, de garanties de nature à protéger de l'arbitraire les personnes visées. Tout d'abord, il ressort de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et du règlement du Seimas que les principes de la procédure pénale et du procès équitable s'appliquent à la procédure d'*impeachment* (paragraphe 46 et 50 ci-dessus). Ensuite, si la décision d'initier une telle procédure pour violation grave de la Constitution ou manquement au serment constitutionnel, ainsi que la décision finale de destituer un haut responsable, appartiennent à un organe politique – le Seimas –, il revient à une juridiction, la Cour constitutionnelle, de décider s'il y a eu manquement à la Constitution ; si elle juge que tel ne fut pas le cas, le Seimas ne peut conclure à la destitution. En outre, le Seimas est présidé non par un de ses membres mais par un juge de la Cour suprême lorsqu'il siège dans le contexte d'une procédure d'*impeachment*, et il ne peut conclure à la destitution qu'à la majorité des trois cinquièmes de l'ensemble de ses membres et par une décision motivée. De surcroît, *in concreto*, la Cour constate que le requérant, assisté d'avocats, a été entendu par le Seimas et la Cour constitutionnelle dans le cadre d'audiences publiques.

103. Cela étant, la Cour, qui n'entend ni minimiser la gravité des faits imputés au requérant au regard de ses obligations constitutionnelles ni mettre en cause le principe de sa destitution du mandat présidentiel, relève l'ampleur des conséquences de cette destitution sur l'exercice par le requérant des droits garantis par l'article 3 du Protocole n° 1 : en l'état du droit constitutionnel positif, il se trouve définitivement et irréversiblement privé de la possibilité de se présenter à des élections législatives. Cela lui paraît d'autant plus sévère que la destitution a pour effet d'exclure le requérant de l'exercice non seulement d'un mandat législatif mais aussi de tout autre mandat pour lequel il faut prêter serment conformément à la Constitution (paragraphe 34 ci-dessus).

104. Le Gouvernement souligne certes que, pour apprécier la proportionnalité en l'espèce, il faut prendre en compte l'évolution politique locale dans le contexte de laquelle s'inscrit le principe d'inéligibilité dont il est question. La Cour n'en disconvient pas. Elle prend acte à cet égard de la thèse du Gouvernement selon laquelle, dans une jeune démocratie comme – selon les dires du Gouvernement – la Lituanie, il n'est pas déraisonnable que l'Etat juge nécessaire de renforcer le contrôle effectué par l'électorat par des principes juridiques rigoureux, tels que l'interdiction définitive et irréversible de se présenter à des élections législatives dont il est question en l'espèce. Il n'en demeure pas moins que la décision de refuser tout mandat législatif futur à un haut responsable qui s'est rendu indigne de ses fonctions appartient avant tout aux électeurs, auxquels il revient de décider à l'occasion des scrutins s'il y a lieu de renouveler leur confiance à l'intéressé. Cela ressort d'ailleurs des termes de l'article 3 du Protocole n° 1, qui renvoie

à « la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif ».

Il reste que, comme le suggère le Gouvernement, l'on ne peut occulter les responsabilités particulières du Président de la République de Lituanie : « institution » à lui seul, « personnification » de l'Etat, il porte sur ses épaules le fardeau de l'exemplarité, et sa place dans le système institutionnel lituanien est loin d'être symbolique. Il détient notamment des prérogatives importantes dans le processus législatif puisqu'il a le droit d'initiative législative (article 68 de la Constitution) et a la possibilité, lorsqu'une loi lui est présentée pour signature et promulgation, de la renvoyer au Seimas pour un nouvel examen (article 71 de la Constitution). Selon la Cour, il est compréhensible qu'un Etat considère qu'une violation grave de la Constitution ou un manquement au serment constitutionnel revêtent un caractère particulièrement sérieux et appellent une réponse rigoureuse lorsque son auteur est détenteur d'un tel mandat.

105. Cela ne suffit toutefois pas pour convaincre la Cour que l'inéligibilité définitive et irréversible qui frappe le requérant en vertu d'une disposition générale répond de manière proportionnée aux nécessités de la défense de l'ordre démocratique. Elle réaffirme à cet égard que « la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif » doit dans tous les cas être préservée.

106. La Cour relève tout d'abord que la Lituanie fait en la matière figure d'exception en Europe. Assurément, dans la majorité des Etats membres du Conseil de l'Europe dotés d'un régime républicain dont les systèmes prévoient une procédure d'*impeachment* du chef de l'Etat, l'*impeachment* est sans conséquence directe sur les droits électoraux de l'intéressé. Dans les autres de ces Etats, soit il est dépourvu de conséquence directe sur l'exercice du droit de se porter candidat à des élections législatives, soit les restrictions prévues nécessitent une décision juridictionnelle spécifique et sont limitées dans le temps (paragraphe 62 ci-dessus).

107. La Cour fait ensuite observer que les circonstances de l'espèce diffèrent grandement de celles de l'affaire *Ždanoka* à laquelle renvoie le Gouvernement. Était en cause dans cette affaire une disposition légale aux termes de laquelle ne pouvaient se porter candidates à des élections parlementaires les personnes qui, à l'instar de la requérante, avaient « activement participé, après le 13 janvier 1991, aux activités » du parti communiste de Lettonie (PCL). Cette disposition avait été adoptée par le législateur eu égard au fait que, peu de temps après la déclaration d'indépendance du 4 mai 1990, ce parti avait, en janvier et août 1991, participé à l'organisation et à l'orchestration de tentatives de coup d'Etat contre le régime démocratique naissant. Après avoir souligné notamment que, dans le contexte historico-politique dans lequel s'inscrivait cette mesure, le législateur pouvait raisonnablement présumer que les principaux dirigeants du PCL avaient une position antidémocratique, la Cour a conclu à la non-violation de l'article 3 du Protocole n° 1. Elle a tout particulièrement

retenu que, si pareille restriction ne pouvait être admise dans le contexte par exemple d'un pays doté depuis longtemps d'un cadre établi d'institutions démocratiques, elle pouvait être jugée acceptable en Lettonie, compte tenu du contexte historico-politique ayant conduit à son adoption et de la menace que représentait pour le nouvel ordre démocratique la résurgence d'idées qui risqueraient de conduire à la restauration d'un régime totalitaire si on les laissait gagner du terrain (arrêt précité, §§ 132-136 ; voir aussi l'arrêt *Adamsons* précité, § 113). Or outre des différences contextuelles manifestes entre cette espèce et la présente, la Cour, sans pour autant minimiser la gravité des faits imputés au requérant au regard de ses obligations constitutionnelles, constate que l'enjeu de l'inéligibilité de ce dernier pour la préservation de l'ordre démocratique de la Lituanie n'est pas comparable.

108. La Cour souligne de plus que, pour conclure à la non-violation dans l'affaire *Ždanoka*, elle a attaché une grande importance au fait, d'une part, que le Parlement letton procédait à une réévaluation de la disposition litigieuse à des intervalles réguliers et, d'autre part, que la Cour constitutionnelle avait indiqué qu'il devait fixer une limite dans le temps à cette restriction. Elle en a d'ailleurs déduit que le Parlement letton se devait d'assurer un suivi constant de la restriction en cause en vue d'y mettre un terme à bref délai, indiquant que cela se justifiait d'autant plus à la lumière de la stabilité renforcée dont jouit à présent la Lettonie du fait notamment de son intégration pleine et entière dans l'ensemble européen, et précisant qu'une inaction du corps législatif letton à cet égard pourrait l'amener à revenir sur sa conclusion (*ibidem*).

109. Ainsi, dans le cadre de l'évaluation de la proportionnalité d'une telle mesure générale restreignant l'exercice des droits garantis par l'article 3 du Protocole n° 1, il y a lieu d'accorder un poids décisif à l'existence d'une limite temporelle et d'une possibilité de revoir la mesure en cause. La nécessité d'une telle possibilité est au demeurant liée au fait que, comme l'indique le Gouvernement, il faut tenir compte lorsque l'on procède à cette évaluation du contexte historico-politique de l'Etat concerné : ce contexte étant indubitablement amené à évoluer, y compris d'ailleurs quant à la perception que les électeurs peuvent avoir des circonstances ayant conduit à sa mise en œuvre, une restriction générale peut avec le temps perdre la justification qu'elle y trouvait initialement.

110. Or en l'espèce, non seulement la restriction litigieuse n'est assortie d'aucune limite temporelle, mais en plus la norme qui la fonde est gravée dans le marbre constitutionnel. L'inéligibilité qui frappe le requérant prend en conséquence une connotation d'immuabilité, difficilement conciliable avec l'article 3 du Protocole n° 1. En cela aussi la présente affaire se distingue notablement de l'affaire *Ždanoka* précitée.

111. La Cour constate enfin que, même si elle est libellée en termes généraux et a vocation à s'appliquer de façon identique à toutes personnes dont la situation répond à des critères bien définis, la disposition litigieuse est le fruit d'un processus normatif fortement marqué par les circonstances.

Elle relève notamment à cet égard que le second alinéa de l'article 56 de la Constitution, qui précise les personnes qui ne peuvent être élues membres du Seimas, ne fait pas référence à celles qui ont été destituées à la suite d'une procédure d'*impeachment*. Lorsque le Seimas a décidé de démettre le requérant de son mandat présidentiel (le 6 avril 2004), aucun texte ne précisait que l'inéligibilité devait en être la conséquence. Ainsi, lorsqu'il a indiqué à la commission électorale centrale son souhait d'être candidat aux élections présidentielles convoquées le 13 juin 2004 consécutivement à sa destitution, la commission a, dans un premier temps, considéré que rien ne s'y opposait (le 22 avril 2004). C'est alors que le Seimas a introduit dans la loi sur les élections présidentielles une disposition selon laquelle tout individu ayant été démis de son mandat à l'issue d'une procédure de destitution ne pouvait être élu à la présidence de la République avant l'expiration d'un délai de 5 ans, en conséquence de quoi la commission a finalement refusé d'enregistrer la candidature du requérant. Saisie par des parlementaires, la Cour constitutionnelle a jugé (le 25 mai 2004) que cette interdiction était conforme à la Constitution mais qu'il était inconstitutionnel de la limiter dans le temps, ajoutant qu'elle valait pour tout mandat pour lequel il faut prêter serment conformément à la Constitution. Le Seimas a subséquemment (le 15 juillet 2004) modifié la loi sur les élections au Seimas en y introduisant une disposition aux termes de laquelle tout individu ayant été démis d'un mandat officiel à l'issue d'une procédure d'*impeachment* est inéligible au mandat parlementaire.

La frappante rapidité du processus normatif renforce l'impression qu'il était du moins déclenché par la volonté de faire spécifiquement obstacle à une candidature du requérant aux élections présidentielles ouvertes à la suite de sa destitution. Cela n'est certes pas déterminant sous l'angle de l'article 3 du Protocole n° 1, qui ne vaut que pour l'élection du corps législatif. La Cour y décèle toutefois une indication supplémentaire du caractère disproportionné de la restriction à l'exercice par le requérant des droits garantis par cette disposition (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Tănase* précité, § 179).

112. L'ensemble de ces considérations et, tout particulièrement, le caractère définitif et irréversible de l'inéligibilité au mandat législatif qui atteint le requérant, conduisent la Cour à juger cette restriction disproportionnée et à conclure en conséquence à la violation de l'article 3 du Protocole n° 1.

III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 13 DE LA CONVENTION COMBINE AVEC L'ARTICLE 3 DU PROTOCOLE N° 1

113. Le requérant se plaint de n'avoir pas disposé d'un recours effectif pour contester la décision de la Cour constitutionnelle du 25 mai 2004. Il

invoque, combiné avec l'article 3 du Protocole n° 1 précité, l'article 13 de la Convention, lequel est ainsi libellé :

« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la (...) Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

114. Eu égard à la conclusion de violation de l'article 3 du Protocole n° 1 à laquelle elle est parvenue, la Cour estime que le requérant disposait d'un « grief défendable » appelant en principe l'application de l'article 13 de la Convention.

Toutefois, elle rappelle qu'en principe, l'absence de recours contre une décision d'une juridiction constitutionnelle ne pose pas de question sur le terrain de cette disposition (voir, par exemple, *Wendenburg et autres c. Allemagne* (déc.), n° 71630/01, CEDH 2003-II).

Elle constate de plus que le requérant entend en l'occurrence se plaindre de l'impossibilité de contester la norme énoncée par la Cour constitutionnelle dans le cadre d'un contrôle de constitutionnalité par voie d'action, selon laquelle un président de la République destitué pour violation grave de la Constitution ou manquement au serment constitutionnel ne peut plus exercer un mandat parlementaire notamment. Or l'article 13 de la Convention, qui ne va pas jusqu'à exiger un recours par lequel on puisse dénoncer, devant une autorité nationale, les lois d'un Etat contractant comme contraires en tant que telles à la Convention (voir par exemple, les arrêts *James et autres c. Royaume-Uni*, du 21 février 1986, série A n° 98, § 85, *Christine Goodwin c. Royaume-Uni* [GC], du 11 juillet 2002, n° 28957/95, § 113, CEDH 2002-VI, *Roche c. Royaume-Uni* [GC], du 19 octobre 2005, n° 32555/96, § 137, CEDH 2005-X, et *Tsonyo Tsonev c. Bulgarie*, du 1^{er} octobre 2009, n° 33726/03, § 47), ne saurait non plus exiger un recours permettant de contester une jurisprudence constitutionnelle à effet normatif. En l'espèce, le grief que développe le requérant sur le terrain de l'article 13 se heurte à ce principe dès lors que l'interdiction qui le frappe résulte non d'une décision individuelle prise à son encontre mais de l'application de la norme précitée (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Tsonyo Tsonev* précité, § 48).

115. Cette partie de la requête est en conséquence manifestement mal fondée et, en tant que telle, doit être déclarée irrecevable et rejetée, en application de l'article 35 §§ 3 a) et 4 de la Convention.

IV. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

116. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

A. Dommage

117. Le requérant demande 50 000 euros (« EUR ») en réparation du préjudice moral causé par le fait qu'il se trouve privé à vie de son droit de se présenter à des élections et par la circonstance que les procédures dirigées contre lui ont été amplement médiatisées.

Au titre du préjudice matériel, il réclame le paiement de quarante-sept mois de salaire présidentiel, soit un total de 183 912,88 EUR. Il précise à cet égard que son traitement mensuel était de 3 913,04 EUR, et qu'il a été destitué après treize mois d'exercice alors que son mandat était de cinq ans. Il réclame en sus le remboursement de la « dernière pension ». Il indique que le droit lituanien accorde aux anciens présidents de la République une pension à vie correspondant à 50% du traitement ; l'espérance moyenne de vie étant de soixante-dix-sept ans en Lituanie, et dans la mesure où il aurait eu 53 ans à la fin de son mandat, il estime que sa perte à ce titre est de 586 956 EUR.

118. Le Gouvernement juge la demande au titre du dommage matériel infondée, non étayée et excessive. Il estime par ailleurs qu'il n'y a pas de lien de causalité entre les préjudices matériels dont le requérant fait état et la violation alléguée de l'article 3 du Protocole n° 1 et, à cet égard aussi, reproche au requérant de ne pas étayer ses prétentions.

119. La Cour rappelle que le constat de violation de l'article 3 du Protocole n° 1 auquel elle parvient ne résulte ni des modalités de la procédure d'*impeachment* dont le requérant a été l'objet ni de sa destitution de son mandat de président de la République mais, exclusivement, de l'impossibilité qui le frappe de manière définitive et irréversible de se porter candidat à des élections législatives. En déduisant l'absence de lien de causalité entre le préjudice matériel allégué et la violation de la Convention dont elle a fait le constat, la Cour rejette les prétentions du requérant à cet égard. Par ailleurs, si elle estime à l'inverse que le requérant peut de ce fait se prévaloir d'un préjudice moral, elle considère, compte tenu des circonstances particulières de la cause, que ce préjudice se trouve suffisamment réparé par sa conclusion de violation de l'article 3 du Protocole n° 1.

Cela étant, la Cour rappelle également qu'en vertu de l'article 46 de la Convention les Parties contractantes se sont engagées à se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquels elles sont parties. Il

résulte en outre de la Convention, en particulier de son article 1, qu'en la ratifiant, les Etats contractants s'engagent à faire en sorte que leur droit interne soit compatible avec celle-ci. Il en découle notamment que l'Etat défendeur, reconnu responsable d'une violation de la Convention ou de ses Protocoles, est appelé à définir, sous le contrôle du Comité des Ministres, les mesures générales et/ou, le cas échéant, individuelles, à prendre, dans son ordre juridique interne, afin de mettre un terme à la violation constatée par la Cour et d'en effacer dans la mesure du possible les conséquences, de manière à rétablir autant que faire se peut la situation antérieure à celle-ci (voir, par exemple, les arrêts *Assanidzé c. Géorgie* [GC], n° 71503/01, du 8 avril 2004, § 198, CEDH 2004-II, et *Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) c. Suisse* (no 2) [GC], no 32772/02, du 30 juin 2009, § 85, CEDH 2009-..).

B. Frais et dépens

120. Le requérant demande en outre le remboursement de ses frais de représentation devant le Seimas et la Cour constitutionnelle (35 000 EUR) et devant la Cour (39 000 EUR), et des frais liés à son déplacement à Strasbourg pour l'audience devant la Grande Chambre ainsi qu'à celui de son avocat (estimés à 2 500 EUR).

121. Le Gouvernement souligne que le requérant ne produit aucun élément à l'appui de ces demandes. Il considère en outre qu'il omet de démontrer que le montant – déraisonnable – qu'il réclame au titre des frais liés aux procédures internes était nécessaire pour prévenir la violation alléguée de l'article 3 du Protocole n° 1. De plus, il juge les demandes relatives à la procédure devant la Cour excessives.

122. La Cour souligne que les procédures devant la Cour constitutionnelle et le Seimas ne visaient pas à « prévenir ou faire corriger » la violation de la Convention dont elle a fait le constat (voir, par exemple, les arrêts *Zimmermann et Steiner c. Suisse* du 13 juillet 1983, série A n° 66, § 36, *Lallement c. France* du 11 avril 2002, n° 46044/99, § 34, et *Frérot c. France*, du 12 juin 2007, n° 70204/01, § 77, CEDH 2007-VII), celle-ci résultant exclusivement de l'impossibilité qui frappe le requérant de se porter candidat à des élections législatives. Le requérant ne peut donc réclamer le remboursement des frais et dépens y relatifs.

S'agissant de ceux encourus dans le cadre de la procédure devant la Cour, y compris dans le contexte de l'audience du 28 avril 2010, il convient de rappeler qu'un requérant ne peut obtenir un remboursement de ses frais et dépens que dans la mesure où se trouvent établis leur réalité, leur nécessité et le caractère raisonnable de leur taux ; en outre, aux termes de l'article 60 §§ 2 et 3 du règlement, il doit soumettre des prétentions chiffrées et ventilées par rubriques et accompagnées des justificatifs pertinents, faute de quoi la Cour peut rejeter tout ou partie de celles-ci (voir, par exemple, l'arrêt *Frérot* précité, même référence). En l'espèce, relevant que le requérant ne

fournit pas de justificatif à l'appui de ses demandes, la Cour décide de les rejeter dans leur intégralité.

PAR CES MOTIFS, LA COUR,

1. *Déclare irrecevables*, à l'unanimité, les griefs tirés des articles 6 et 7 de la Convention et 4 du Protocole n° 7 ;
2. *Déclare irrecevable*, à l'unanimité, le grief tiré de l'article 3 du Protocole n° 1 pour autant que le requérant entend dénoncer sa destitution ou son inéligibilité à la Présidence de la République ;
3. *Déclare recevable*, à la majorité, le grief tiré de l'article 3 du Protocole n° 1 pour autant que le requérant entend dénoncer l'impossibilité de se porter candidat à des élections au Seimas ;
4. *Déclare irrecevable*, à l'unanimité, le grief tiré de l'article 13 de la Convention, combiné avec l'article 3 du Protocole n° 1 ;
5. *Dit*, par quatorze voix contre trois, qu'il y a eu violation de l'article 3 du Protocole n° 1 du fait de l'impossibilité pour le requérant de se porter candidat à des élections au Seimas ;
6. *Dit*, à l'unanimité, que le constat d'une violation fournit en soi une satisfaction équitable suffisante pour le dommage moral subi par le requérant ;
7. *Rejette*, à l'unanimité, la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des droits de l'homme, à Strasbourg, le 6 janvier 2011.

Michael O'Boyle
Greffier adjoint

Jean-Paul Costa
Président

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé de l'opinion partiellement dissidente du juge Costa, à laquelle se rallient les juges Tsotsoria et Baka.

J-P.C.
M.O'B.

OPINION PARTIELLEMENT DISSIDENTE DU JUGE
COSTA, À LAQUELLE SE RALLIENT LES JUGES
TSOTSORIA ET BAKA

1. Je suis en désaccord avec l'opinion de la majorité de la Grande Chambre, exprimée par l'arrêt ci-dessus. Je ne le suis qu'en partie, mais sur deux points qui me semblent importants. Je commencerai par des observations de caractère général.

2. L'affaire est politique. Le requérant, M. Rolandas Paksas, a été élu Président de la République de Lituanie, au suffrage universel direct, et il a exercé les fonctions de Chef de l'Etat (du 26 février 2003 au 6 avril 2004) : à cette dernière date, le Parlement, le Seimas, pour violations graves de la Constitution constatées par la Cour constitutionnelle, l'a démis de son mandat présidentiel. Politique, l'affaire est également peu banale, car la procédure d'*impeachment* est rarement engagée en Europe et dans le monde, et elle n'est presque jamais menée à son terme : ainsi Richard Nixon, trente-septième Président des Etats-Unis, démissionna en août 1974 pour éviter son *impeachment*, devenu probable à la suite du scandale du « Watergate ». Plus récemment, en 2004, le Parlement de la Corée du sud a destitué le Président de la République, mais cette procédure d'*impeachment* fut annulée par la Cour constitutionnelle deux mois plus tard.

Le caractère à la fois exceptionnel et normalement dissuasif de l'*impeachment* est d'ailleurs très ancien. Dans leur « Droit constitutionnel » (PUF, Thémis, Paris, 2004), les Professeurs Vlad Constantinesco et Stéphane Pierré-Caps rappellent (page 47) qu'en 1742 le Premier ministre Robert Walpole et ses ministres démissionnèrent, sous le coup d'une procédure d'*impeachment*, ce que firent à leur tour Lord North et ses ministres en 1782 ; bien entendu, cette institution britannique, née dès le XIV^{ème} siècle, inspira les Etats-Unis, bien que leur régime fût (et demeure) présidentiel et non parlementaire.

3. La majorité a écarté, et je l'approuve, plusieurs griefs comme incompatibles *ratione materiae*. En particulier, elle a appliqué la jurisprudence bien connue *Pierre-Bloch c. France* (1997-VI) pour déclarer l'article 6 § 1 inapplicable aux procédures devant la Cour constitutionnelle ; et elle a estimé que l'article 3 du Protocole 1, relatif au droit à des élections libres – que la jurisprudence de la Commission et de la Cour européenne des droits de l'homme a élargi au droit de vote et à l'éligibilité (ce qui me semble découler en effet de l'obligation faite à l'Etat d'assurer « la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif ») – ne s'applique qu'à l'élection du « corps législatif » : il ne s'applique donc pas à la destitution du Président de la République, ni à l'éligibilité à la présidence de la République (ni d'ailleurs au référendum, ici hors sujet).

4. L'inéligibilité au Seimas édictée à l'encontre du requérant entrant donc dans le champ de l'article 3 du Premier Protocole, la majorité a ensuite

estimé que ce grief était recevable et fondé. Je ne peux la suivre sur aucun de ces deux points.

5. Tout d'abord, l'arrêt considère que les deux conditions de recevabilité posées par l'article 35 § 1 de la Convention étaient remplies. Le requérant aurait épuisé les voies de recours internes ou, ce qui revient au même, n'en aurait pas eu à sa disposition ; et il n'aurait pas dépassé le délai de six mois. Ce double constat est inégalement exact et il me semble souffrir de contradiction interne.

6. A la suite d'une procédure d'*impeachment*, prévue par la Constitution, le Seimas a démis M. Paksas de ses fonctions le 6 avril 2004. De nouvelles élections présidentielles ont été convoquées pour le 13 juin. Le requérant a fait acte de candidature, mais celle-ci a été refusée, le 10 mai, par la Commission électorale centrale et le 28 mai la Cour administrative suprême a rejeté le recours du requérant contre cette décision. Tout cela est rappelé pour le contexte, puisque ne sont pas recevables, *ratione materiae*, les griefs relatifs à la destitution et à l'élection présidentielle.

Quant à l'éligibilité du requérant au Seimas, elle a été exclue par une loi adoptée par celui-ci le 15 juillet 2004, sur la base de la décision de la Cour constitutionnelle en date du 25 mai 2004 : cette cour avait jugé qu'une personne démise de son mandat de chef de l'Etat pour violations graves de la Constitution, telle que M. Paksas, ne pouvait plus jamais être élue (réélue) Président de la République, ni même élue membre du Seimas. Au regard de cette dernière inéligibilité, la décision constitutive de la violation alléguée de l'article 3 du Protocole 1 est soit celle de la Cour constitutionnelle édictant l'inéligibilité, soit au plus tard celle de la loi mettant en œuvre cette décision et lui donnant une traduction législative.

7. Je peux admettre que le requérant ne disposait à l'encontre d'aucun de ces actes de recours effectif. L'arrêt de la Cour constitutionnelle est définitif en vertu de l'article 107 de la Constitution (voir les §§ 41 et 76 de notre arrêt). Quant à un recours tendant à faire déclarer inconstitutionnelle la loi du 15 juillet 2004, il eût été logiquement voué à l'échec, la Cour constitutionnelle n'ayant aucune raison plausible de censurer une disposition législative adoptée par application de sa propre décision. Je ne conteste donc pas la conclusion à laquelle aboutit la majorité au paragraphe 78, même si j'ai quelques réserves sur le raisonnement qui sous-tend ce constat ; il est inutile que je les formule.

8. Par contre, je ne peux admettre, en toute conscience juridique, l'affirmation selon laquelle la requête n'est pas tardive, en tout cas quant au seul grief recevable. Puisqu'il n'existait pas de recours juridictionnel (ou autre) disponible, la décision interne définitive est, au plus tard et au mieux pour le requérant, la loi du 15 juillet 2004. C'est elle qui constitue le point de départ, le *dies a quo*, pour le délai de six mois. Ne pouvant saisir aucune juridiction nationale, M. Paksas n'aurait pas méconnu le principe de subsidiarité en saisissant la Cour européenne des droits de l'homme, tout au contraire. Or, au paragraphe 81, l'arrêt constate avec le Gouvernement que

le requérant n'a pas soulevé dans sa requête (introduite le 23 septembre 2004 – dans le délai), ne serait-ce qu'en substance, son grief contestant son inéligibilité au Seimas. Alors que le requérant, d'ailleurs bien informé et représenté par des juristes qualifiés, aurait donc pu et dû le faire, il n'a formulé ce grief que dans un mémoire complémentaire présenté le 30 septembre 2005, un an plus tard.

9. Pour parer à cette tardiveté imparable, la majorité recourt à la notion de situation continue. A mon avis, le secours ainsi offert à un requérant qui a manifestement manqué de diligence est ingénieux, mais artificiel, et en tout cas je me permets de ne pas être convaincu. Certes, les dispositions édictant ou organisant l'impossibilité pour M. Paksas de se présenter aux élections ont un effet permanent. Mais c'est le cas de la plupart des actes instantanés : ils ont rarement un effet temporaire. Lorsque l'article 2 (toujours en vigueur) du Code civil du 30 ventôse an XII (21 mars 1804) prescrit que « la loi ne dispose que pour l'avenir ; elle n'a point d'effet rétroactif », les mots « pour l'avenir » signifient à titre perpétuel ; sauf bien entendu si une loi ultérieure vient abroger ou modifier la loi initiale (*lex posterior derogat priori*).

Que l'inéligibilité soit définitive ou prononcée pour un temps – ce qui peut concerner sa compatibilité avec le droit matériel garanti par l'article 3 du Premier Protocole – cela n'a rien à voir avec les notions d'acte instantané ou de situation continue. Ou alors presque tous les actes juridiques donneraient naissance à des situations ainsi qualifiées, et la règle des six mois n'aurait presque jamais l'occasion de s'appliquer.

10. Or, la condition de délai est à prendre au sérieux. Elle ne reflète pas un vain formalisme. Un délai de recours existe devant toutes les juridictions nationales ; il est généralement d'une durée plus brève que les six mois fixés par la Convention, qui tient compte des difficultés pour certains requérants (ce n'est sûrement pas le cas de M. Paksas) d'être informés sur la Convention et d'engager une instance à Strasbourg. Le délai de recours poursuit plusieurs objectifs légitimes, parmi lesquels la bonne administration de la justice, et plus encore la sécurité et la stabilité juridiques. La jurisprudence entend cette condition de recevabilité sans rigidité excessive, mais il faut qu'elle l'applique avec rigueur. Rigidité et rigueur ne sont pas synonymes, et tout laxisme serait à mes yeux dangereux, y compris pour l'avenir du système européen de protection des droits de l'homme. Quant à la notion de situation continue, elle ne découle pas du texte de la Convention ; c'est une création prétorienne, qui s'est développée sur un terreau bien différent de la présente affaire, par exemple dans les cas de disparition de personnes. Lui donner une place jurisprudentielle trop grande me paraîtrait également dangereux, car une exception, parfois légitime, à une règle conventionnelle explicite peut certes atténuer la portée de la règle, mais ne devrait pas la mettre à néant : la jurisprudence peut interpréter le texte conventionnel, elle n'a pas à se substituer à lui.

11. J'estime donc sans hésitation le grief tardif. Je pourrais m'en tenir là. Par acquit de conscience, je tiens à dire, non sans quelques doutes, que si le grief avait été formulé dans le délai, j'aurais probablement estimé qu'il était infondé.

12. L'arrêt, dans son ensemble, me paraît, si je peux exprimer un jugement, modéré et équilibré. Il ne constate qu'une violation « étroite ». La conviction de la majorité est qu'une inéligibilité à vie est excessive et donc inacceptable. Je peux d'autant plus comprendre cette vue que la sanction est grave (encore que, dans la vie politique, rien ne soit jamais définitif, pas même les lois électorales ; mais il ne faut pas spéculer). Et la jurisprudence est en général sévère avec les interdictions de ce type : voir les interdictions définitives du territoire infligées à des étrangers (*Mehemi c. France*, du 25 septembre 1997, Rec. 1997-VI). Mais les faits reprochés au requérant n'étaient pas non plus sans gravité, et c'est, après une décision d'une haute juridiction, le Parlement national qui a destitué le requérant et a voté la loi litigieuse. Dans une matière aussi spécifique et délicate que le droit électoral, et dans une affaire où entrent en jeu, sous le contrôle ultime du corps électoral, donc du peuple souverain, les complexes relations des pouvoirs publics entre eux, je préconise la retenue : l'Etat dispose d'une large latitude ; le légitime contrôle européen me semble devoir être en l'espèce restreint ou limité. Voilà pourquoi j'aurais probablement voté « non » pour le point 5 du dispositif, même si les faits eussent pu me conduire à voter « oui » sur le point 3 : il me semble plus honnête de le dire.