ISSN 1392–6195 (print)
ISSN 2029–2058 (online)
JURISPRUDENCIJA
JURISPRUDENCE
2012, 19(3), p. 923–953.

LES PARAMÈTRES QUALITATIFS ET QUANTITATIFS DE L'EXERCICE DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DANS LA CONSTITUTION LITUANIENNE

Egidijus Jarašiūnas[1]

Cour de justice de l'Union européenne
L-2925 Luxembourg
Téléphone (+352) 4303 3810
Courrier électronique egidijus.jarasiunas@curia.europa.eu

Reçu le 5 mai 2012, prêt pour la presse le 25 juin 2012

Résumé. *Pendant longtemps l'élaboration et l'exécution de la politique étrangère sont restées en lisière de la réglementation constitutionnelle. Les constitutions des première et deuxième vagues du constitutionnalisme ne fixaient que très laconiquement les pouvoirs des institutions étatiques dans le domaine des relations étrangères. On faisait valoir que l'élaboration et l'exécution de la politique étrangère étaient déterminées par des raisons politiques et qu'il ne restait au droit que le rôle de mettre en œuvre la politique ainsi déterminée. C'est la raison pour laquelle on ne voit dans ces constitutions que les caractéristiques quantitatives de l'action des institutions étatiques dans le domaine de la politique étrangère.*

Les changements de conception de la Constitution et la reconnaissance du caractère universel de la réglementation constitutionnelle ont fait qu'à partir du milieu du XX[e] *siècle on a commencé à définir dans les actes constitutionnels non seulement les pouvoirs de certaines institutions étatiques dans le domaine de la politique étrangère, mais aussi les objectifs et les principes de cette politique. Ce sont les paramètres qualitatifs de l'action des institutions étatiques qui deviennent des impératifs constitutionnels s'imposant à tous les sujets exerçant la politique étrangère. Du point de vue qualitatif, les pouvoirs des institutions*

1 Les vues exprimées dans ce texte n'engagent que son auteur.

© Mykolo Romerio universitetas, 2012
© Mykolas Romeris University, 2012
ISSN 1392-6195 (print), ISSN 2029-2058 (online)
http://www.mruni.eu/lt/mokslo_darbai/jurisprudencija/
http://www.mruni.eu/en/mokslo_darbai/jurisprudencija/

étatiques ne peuvent être exercés qu'en tenant compte des objectifs constitutionnels et en respectant la Constitution. Cette dernière, établissant tant les caractéristiques qualitatives que quantitatives de l'exercice de la politique étrangère, devient le vrai fondement de cette politique. Il est interdit de mettre en œuvre la politique étrangère en ne respectant pas ces objectifs et ces principes constitutionnels. Les institutions chargées du contrôle constitutionnel sont investies du pouvoir de vérifier la constitutionnalité des actes juridiques liés à l'exécution de la politique étrangère.

La réglementation constitutionnelle en vigueur antérieurement à la Constitution de la République de Lituanie de 1992 n'encadrait que les pouvoirs des institutions étatiques déterminant les paramètres quantitatifs de leur action. La Constitution de 1992 établit également les objectifs et les principes de la politique étrangère. Ce domaine de la réglementation constitutionnelle a été renforcé par la participation à l'Union européenne. Les objectifs et les principes constitutionnels de la politique étrangère, ainsi que les autres dispositions de la Constitution liées à l'exercice de la politique étrangère, sont interprétés dans la jurisprudence constitutionnelle. En traitant des affaires concernant la constitutionnalité des traités internationaux, des lois et d'autres actes liés à l'exercice de la politique étrangère, la Cour constitutionnelle lituanienne précise le contenu et le sens des paramètres qualitatifs et quantitatifs de la politique étrangère. Malgré le caractère fragmenté de la jurisprudence, on peut y voir les contours précis du système de la politique étrangère.

Notions principales: *Constitution, objectifs et principes constitutionnels de la politique étrangère, pouvoirs des institutions étatiques, contrôle constitutionnel.*

Introduction

La réglementation constitutionnelle est inséparable des idées dominantes qui prévalaient au moment de son élaboration. On souligne que, étant la règle suprême «que le peuple s'est donnée pour le gouvernement de la société, la constitution exprime une philosophie politique»[2]. Tout en étant liée à la tradition constitutionnelle du pays, la Constitution de la République de Lituanie de 1992 est, sur plusieurs points, différente des Constitutions lituaniennes antérieures. C'est une Constitution de la quatrième vague du constitutionnalisme de la fin du XX^{e} siècle, qui marque l'établissement de la démocratie, des droits de l'homme et des paramètres de l'État de droit.

La Constitution lituanienne de 1992 détermine les rapports entre l'individu et l'État, la formation et le fonctionnement des pouvoirs publics, l'économie nationale, l'autonomie locale et les autres relations principales entre la société et l'État. La Cour constitutionnelle de la République de Lituanie, l'interprète officiel du texte juridique fondamental, a souligné que la Constitution, en tant qu'acte de la puissance juridique

2 Chagnollaud, D. *Droit constitutionnel contemporain*. Tome 1. Théorie générale. Les régimes étrangers, 5^{e} édition, Paris: Dalloz, 2007, p. 30.

suprême et contrat social, est fondée sur des vertus universelles et incontestables: l'appartenance de la souveraineté à la nation, la démocratie, le respect des droits et des libertés de l'homme, le respect du droit, la limitation des pouvoirs, l'obligation des organes de l'État de servir les personnes et la responsabilité de ces organes à l'égard de la société, la citoyenneté, la justice, l'aspiration à une société civile ouverte, juste et harmonieuse et l'État de droit[3].

Une des innovations de la réglementation constitutionnelle entrée en vigueur en 1992 concerne le domaine de la politique étrangère. Les Constitutions antérieures de la Lituanie ne concernaient que les paramètres quantitatifs de l'action des institutions étatiques dans ce domaine, tandis que la Constitution de 1992 détermine également les objectifs et les principes de la politique étrangère. Elle énumère *expressis verbis* les objectifs suivants: la sécurité et l'indépendance nationale, le bien-être des citoyens, la protection de leurs droits et de leurs libertés fondamentaux, la coopération visant à créer un ordre international fondé sur le droit et sur la justice. On trouve dans la Constitution des dispositions concernant la conduite de la politique étrangère de l'État, soumise aux principes et aux normes universellement reconnus du droit international ainsi que des dispositions relatives à la participation de l'État aux organisations internationales à condition qu'elles ne soient pas contraires aux intérêts de l'État et à son indépendance. La Constitution interdit la propagande en faveur de la guerre. Le principe d'orientation géopolitique comme principe constitutionnel se déduit de l'ensemble de la réglementation constitutionnelle.

Les dispositions constitutionnelles précitées sont un des traits de la réglementation constitutionnelle moderne de la seconde moitié du XX^{e} siècle. Les constitutionnalistes soulignent que les constitutions modernes sont ouvertes à l'égard du droit international. Les actes constitutionnels établissent des impératifs divers du droit international. L'extension des limites de l'action internationale de l'État est une caractéristique contemporaine. Il en est également ainsi de l'internationalisation de la réglementation constitutionnelle. L'internationalisation du droit constitutionnel signifie le développement des dispositions des textes constitutionnels relatifs à la position de l'État par rapport au droit international, on peut parler de développement des règles constitutionnelles de portée internationale des États[4].

Les objectifs et les principes de la politique étrangère de la Lituanie, les pouvoirs des institutions étatiques en matière de politique étrangère sont logiquement élargis par l'encrage constitutionnel de la participation de la Lituanie à l'Union européenne. L'acte constitutionnel sur l'adhésion de la Lituanie à l'Union européenne comporte des dispositions constitutionnelles importantes sur plusieurs aspects.

Les objectifs et les principes constitutionnels ainsi que les autres dispositions constitutionnelles relatives à l'exercice de la politique étrangère sont interprétés

---

3 Arrêt de la Cour constitutionnelle de la République de Lituanie, du 25 mai 2004. *Journal officiel*. 2004, n° 85-3094.

4 Zoller, E. Droit constitutionnel et droit international. *Rapports généraux au XIV^{e} Congres international de l'Académie internationale de droit compare*. Athènes: Sakkoulas Publishers, Kluwer Law International, 1994, p. 578.

officiellement dans la jurisprudence constitutionnelle. En traitant des affaires concernant les traités internationaux, les lois et les autres actes juridiques directement liés à l'exercice de la politique étrangère, la Cour constitutionnelle précise le contenu et le sens des paramètres qualitatifs et quantitatifs de la politique étrangère. Ce système nouveau des critères constitutionnels qualitatifs et quantitatifs de la politique étrangère devient une mesure d'évaluation de la constitutionnalité des actes de politique étrangère.

1. Les constitutions et la politique étrangère

Pendant longtemps la politique étrangère, les mécanismes de son élaboration et de son exécution sont restés en lisière de la réglementation constitutionnelle. Les constitutions des première et deuxième vagues du constitutionnalisme ne fixaient que très laconiquement les pouvoirs des institutions étatiques dans le domaine des relations étrangères. On considérait que la réglementation constitutionnelle devait régir, en substance, la vie intérieure de l'État.

«Évidemment, une politique étrangère d'un État dépend en général de différents paramètres objectifs et tout d'abord des trois paramètres suivants: sa situation géographique, son pouvoir et sa culture politique»[5]. Cela est correct. Néanmoins, les impératifs de l'état de droit importent tant dans le domaine intérieur et que dans le domaine extérieur. Un État, en déterminant les directions et les méthodes d'exercice de la politique étrangère, est soumis non seulement à des facteurs objectifs et au droit international, mais aussi à des impératifs intérieurs. Ceux-ci doivent être déterminés par la constitution nationale. C'est la garantie nationale la plus importante pour assurer leur respect.

Après la seconde guerre mondiale, on aperçoit des changements essentiels dans la réglementation constitutionnelle. Dans les pays européens, la constitution acquiert une place centrale au sein du système juridique, ce n'est plus un droit politique. Tous les domaines du droit et de la réglementation juridique, toutes les actions de l'État doivent être conformes à la constitution. On reconnaît de plus en plus l'importance des principes constitutionnels, qui déterminent l'exercice des pouvoirs des institutions étatiques. «La Constitution est un moyen permettant au peuple – à la communauté étatique – de contrôler le pouvoir»[6]. Un contrôle constitutionnel est établi afin d'assurer le respect de la constitution en tant que droit s'imposant à tous et partout dans le pays.

Après avoir reconnu qu'il n'y avait pas de domaine de la vie étatique qui ne serait pas régi par la constitution, la politique étrangère est devenue un élément, généralement admis, de la réglementation constitutionnelle. On a commencé à définir dans les constitutions non seulement les pouvoirs des institutions étatiques en matière

5 Laurinavičius, Č.; Lopata, R.; Sirutavičius, V. Kritinis požiūris į Lietuvos užsienio politiką: kas pasikeitė nuo Augustino Voldemaro laikų? [Attitude critique à l'égard de la politique étrangère de Lituanie: qu'est-ce qui a changé depuis l'époque d'Augustinas Voldemaras?]. *Politologija*. 2009, 2(54): 92–93.

6 Kūris, E. Konstitucija, teismai ir demokratija [Constitution, tribunaux et démocratie]. *Konstitucinė jurisprudencija*. 2008, 4(12): 255.

de politique étrangère, mais aussi les objectifs et les principes de cette politique. Ceux-ci sont les paramètres qualitatifs de l'action de l'État, qui deviennent des impératifs constitutionnels auxquels sont soumis les sujets exerçant la politique étrangère. Les pouvoirs des institutions étatiques définis de manière quantitative ne peuvent être exercés qu'afin de réaliser les objectifs constitutionnels en respectant la constitution. Cette dernière devient la vraie mesure de la politique étrangère du pays.

Dès lors, la réglementation englobant principalement les aspects quantitatifs de la politique étrangère a été complétée par des dispositions concernant les aspects qualitatifs. Ce fait est crucial pour le développement d'une approche des relations internationales et de la collaboration des États fondée en droit. C'est l'établissement d'une nouvelle philosophie juridique. «Les identités, les intérêts et même les capacités des sujets de la politique internationale sont formés par des structures idéologiques, qui ne se bornent pas à limiter nos actions, mais qui déterminent également nos perceptions»[7]. Les sujets élaborant et exerçant la politique étrangère du pays comprennent: une politique étrangère contraire à la constitution, aux objectifs et aux principes constitutionnels est illicite. Le contrôle constitutionnel permettant de vérifier la constitutionnalité des traités internationaux, des lois et des autres actes juridiques en matière de politique étrangère a renforcé l'importance des aspects juridiques de l'exercice de la politique étrangère.

Les auteurs des constitutions de la fin du XX^{e} siècle ont repris expressément l'expérience de la troisième vague du constitutionnalisme. On constate que les constitutions des États d'Europe centrale et orientale de la fin du XX^{e} siècle sont influencées par les réglementations constitutionnelles italienne de 1947, française de 1958, allemande de 1949, espagnole de 1978 ou portugaise de 1976. Les constitutions de la quatrième vague, dont la Constitution lituanienne de 1992 fait partie, comprennent tant les paramètres quantitatifs que les paramètres qualitatifs de l'exercice de la politique étrangère.

Une telle réglementation est nouvelle en Lituanie. Les constitutions temporaires, ainsi que les constitutions de 1922, de 1928 et de 1938 ne comportaient que des dispositions concernant les attributions des institutions étatiques. Cela correspondait à la conception de la réglementation des questions de politique étrangère de l'époque.

Par exemple, les «Lois fondamentales»[8] (dans leurs versions de 1918 et de 1919) disposent que les traités avec les autres États sont examinés et conclus par le Conseil d'État. L'article 4 de la Constitution temporaire de 1920 «a délégué à l'Assemblée Constituante la législation et la ratification des traités avec d'autres États»[9].

Dans le texte de la première Constitution permanente, c'est-à-dire de la Constitution de 1922, nous trouvons seulement quelques dispositions relatives aux questions de politique étrangère. Ce sont des dispositions quantitatives. L'article 30 de la Constitution

---

7 Jakniūnaitė, D.; Nekrašas, E. Kaip tirti tarptautinius santykius konstruktyvistiškai: filosofinių prielaidų ir teorinių nuostatų analizė [Comment examiner des relations internationales de manière constructiviste: analyse des hypothèses philosophiques et des dispositions théoriques]. *Politologija*. 2010, 3(59): 46.

8 En lituanien «Pamatiniai dėsniai».

9 Maksimaitis, M. *Lietuvos teisės šaltiniai 1918-1940 metais* [Sources du droit lituanien en 1918-1940]. Vilnius: Justitia, 2001, p. 122.

avait confié au *Seimas*[10] le droit de ratification des différents traités internationaux, l'article 49 disposait que le Président représentait la Lituanie, délivrait des lettres de créance aux représentants diplomatiques, recevait les agents des puissances étrangères; selon l'article 61, le cabinet des ministres exerçait la politique intérieure et étrangère, protégeait l'intégrité du territoire et l'ordre interne.

Les Constitutions de 1928 et de 1938, adoptées après le coup d'État de 1926, sont liées à l'instauration d'un régime autoritaire. Elles ont renforcé les compétences du chef de l'État. La nouvelle réglementation constitutionnelle avait pour objet de «le libérer de la dépendance de *Seimas*»[11]. La réglementation de la politique étrangère maintenait les dispositions quantitatives concernant l'action du chef de l'État dans ce domaine.

Selon l'article 48 de la Constitution de 1928, le Président représente la République, délivre les lettres de créance aux représentants diplomatiques, reçoit les agents des puissances étrangères et ratifie les traités conclus avec d'autres États. L'article 32 a prévu la règle, selon laquelle, au cas où les traités internationaux conclus avec la Lituanie concernent des intérêts qui sont réglés par les lois, le consentement du *Seimas* est nécessaire pour leur ratification. Le texte de la Constitution de 1938 reprend les dispositions sur la représentation de la République par le Président de l'État lituanien, la délivrance des lettres de créance aux représentants diplomatiques, la réception des agents des puissances étrangères (article 61). Le Président ratifie les traités conclus avec d'autres États. Il présente, lors de séances du *Seimas*, à celui-ci les traités nécessitant une modification des lois afin de les ratifier (par ailleurs, entre les séances du *Seimas* ou en absence de celui-ci, le Président est investi du pouvoir d'adopter des lois[12]).

On ne devrait pas être surpris par la réglementation de la politique étrangère propre à cette époque. Les caractéristiques quantitatives de la politique étrangère étaient considérées suffisantes. Ceci est lié à une certaine perception des relations internationales: «Des négociations et des contrats, la guerre et le compromis – voici un principe de collaboration sociale anarchique, qui prédomine toujours dans la communication sociale entre les États ou dans les communautés des États»[13].

Après la seconde guerre mondiale, l'expérience récente des États européens a mené les auteurs de nouvelles constitutions à déterminer les limites de l'action des institutions étatiques (paramètres d'action quantitatifs), ainsi que la direction, les objectifs et l'essentiel de ladite action (caractéristiques qualitatives). C'est l'expression de l'établissement de l'État de droit dans tous les domaines de la vie étatique. Selon cette conception, la constitution est comme «un code génétique du système juridique»[14], comme un droit, qui exerce le rôle d'«axe normatif principal du système juridique»[15].

10 Parlement lituanien.

11 Parlement lituanien.

12 *Lietuvos Seimas* (sous la rédaction de Motulaitė, V.; Venskevičius, S.; Gudavičius, E., *et al*.). Vilnius: Kultūra, 1996, p. 126−127.

13 Römeris, M. *Valstybė* [L'État]. T. II. Vilnius: Pradai, 1995, p. 175.

14 Jarašiūnas, E. Keletas Lietuvos Respublikos Konstitucijos vaidmens vertinimo aspektų [Quelques aspects de l'appréciation du rôle de la Constitution de la République de Lituanie]. *Konstitucinė jurisprudencija.* 2011, 4(24): 298.

15 Šileikis, E. *Alternatyvi konstitucinė teisė* [Droit constitutionnel alternatif]. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005, p. 57.

Selon une telle conception du rôle de la constitution, tout droit en vigueur dans un pays doit être conforme à celle-ci.

Une nouvelle perception de la constitution a influencé la réglementation des relations en matière de politique étrangère. Dans la deuxième moitié du XX^{e} siècle, on a commencé à considérer les aspects internationaux comme très importants. Ceci est lié, entre autres choses, à une internationalisation de plus en plus grande de la vie étatique et du droit. Selon H. Tourard, «l'internationalisation du droit correspond à l'influence du droit international sur la formation et le contenu des normes appartenant au système juridique interne des États»[16]. Cette tendance générale se manifeste dans le droit constitutionnel. Les constitutions modernes intègrent de plus en plus les standards internationaux, elles déterminent plus concrètement l'action de l'État dans le domaine de la politique étrangère. Ces constitutions comprennent non seulement des dispositions concernant les pouvoirs des institutions étatiques en matière de politique étrangère, mais aussi les objectifs et les principes de cette politique. Le processus d'intégration européenne a aussi rendu nécessaire une modification des textes constitutionnels pour établir les bases constitutionnelles de cette intégration.

Les constitutions de la troisième vague du constitutionnalisme ont défini l'ensemble des normes concernant la justice constitutionnelle, y compris celles relatives au contrôle des actes des institutions étatiques dans le domaine de la politique étrangère. Ce contrôle est inséparable d'une interprétation jurisprudentielle de la constitution. Cela a conduit à une interprétation et à un développement jurisprudentiel des principes de la politique étrangère.

De quelle manière les constitutions de cette vague déterminaient les objectifs et les principes de la politique étrangère? On va présenter quelques exemples.

La Constitution italienne de 1947 a proclamé que l'ordre juridique italien se conformait aux normes du droit international généralement reconnues (article 10), que l'Italie répudiait la guerre comme moyen d'attenter a la liberté des autres peuples et comme mode de résolution des controverses internationales, qu'elle consentait, sous réserve d'une réciprocité avec les autres États, aux limitations de souveraineté nécessaires à un ordre qui assure la paix et la justice entre les nations, qu'elle suscitait et favorisait les organisations internationales poursuivant un tel objectif (article 110).

Le préambule de la Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne de l949 énonce qu'une des aspirations du peuple allemand est la volonté de servir la paix dans le monde. L'article 23 de celle-ci assure le concours de l'Allemagne au développement de l'Union européenne, la protection des droits fondamentaux et le respect du principe de subsidiarité. L'article 24 indique que la Fédération peut transférer, par voie législative, des droits de souveraineté à des institutions internationales. Selon l'article 25, les règles générales du droit international public font partie du droit fédéral, elles sont supérieures aux lois et créent directement des droits et des obligations pour les habitants du territoire fédéral. L'article 26 prévoit que les actes susceptibles de troubler la coexistence pacifique des peuples et accomplis dans cette intention, notamment en

16 Tourard, H. *L'internationalisation des constitutions nationales.* Paris: L.G.D.J., 2000, p. 5.

vue de préparer une guerre d'agression, sont inconstitutionnels et qu'ils doivent être réprimés pénalement etc. Ces règles formulées directement dans la Loi fondamentale sont les impératifs principaux de l'action internationale de l'Allemagne.

Les constitutions adoptées postérieurement sont encore plus éloquentes. Par exemple, la Constitution de la République portugaise de 1976 détermine dans son article 7 les fondements des relations internationales: Le Portugal obéit, en matière de relations internationales, aux principes de l'indépendance nationale, du respect des droits de l'homme, des droits des peuples, de l'égalité entre les États, du règlement pacifique des différends internationaux, de la non ingérence dans les affaires intérieures des autres États et de la coopération avec tous les autres peuples pour l'émancipation et le progrès de l'humanité. Le Portugal préconise l'abolition de l'impérialisme, du colonialisme et de toute autre forme d'agression, de domination et d'exploitation dans les relations entre les peuples, ainsi que le désarmement général, simultané et contrôlé, le démantèlement des blocs politico-militaires et l'établissement d'un système de sécurité collective afin de créer un ordre international susceptible d'assurer la paix et la justice dans les relations entre les peuples. Le Portugal reconnaît le droit des peuples à l'autodétermination, à l'indépendance et au développement, ainsi que le droit à s'insurger contre toutes les formes d'oppression. Le Portugal conserve des liens privilégiés d'amitié et de coopération avec les pays de langue portugaise. Le Portugal s'emploie à renforcer l'identité européenne et à intensifier l'action des États européens en faveur de la démocratie, de la paix, du progrès économique et de la justice dans les relations entre les peuples. Sous des conditions de réciprocité, dans le respect des principes fondamentaux de l'État de droit démocratique et du principe de subsidiarité et en vue de la réalisation de la cohésion économique, sociale et territoriale, d'un espace de liberté, de sécurité et de justice et de la définition et de la mise en oeuvre d'une politique étrangère de sécurité et de défense commune, le Portugal peut passer des conventions sur l'exercice, en commun, en coopération ou par les institutions de l'Union des pouvoirs nécessaires à la construction et à l'approfondissement de l'Union européenne (cette dernière disposition a été modifiée en 2004). En vue de la réalisation d'une justice internationale, qui garantisse le respect des droits de la personne humaine et des peuples, le Portugal peut accepter la juridiction du Tribunal pénal international, dans les conditions de complémentarité et des autres termes établis par le Statut de Rome. L'article 8 de l'acte constitutionnel portugais prévoit que les normes et les principes du droit international général ou commun font partie intégrante du droit portugais, que les normes figurant dans les conventions internationales régulièrement ratifiées ou approuvées entrent dans l'ordre interne dès leur publication officielle et restent en vigueur aussi longtemps qu'elles engagent au niveau international l'État portugais, que les normes émanant des organes compétents des organisations internationales auxquelles le Portugal participe entrent directement dans l'ordre interne, etc. Parmi les tâches fondamentales de l'État (article 9) il y a la tâche de garantir l'indépendance nationale et de créer les conditions politiques, économiques, sociales et culturelles qui la favorisent; de garantir les droits fondamentaux et les libertés essentielles et le respect des principes de l'État de droit

démocratique; de défendre la démocratie politique, d'assurer et de développer la participation démocratique des citoyens à la résolution des problèmes nationaux etc.

En analysant la Constitution de la République de Lituanie de 1992, on remarque qu'elle appartient au groupe des constitutions post-totalitaires des pays de l'Europe centrale et orientale, adoptées à la fin de XX siècle, appelé la quatrième vague du développement mondial du constitutionalisme. Cette vague de la réglementation constitutionnelle est caractérisée par l'attention spécifique aux institutions démocratiques, à la séparation des pouvoirs («l'équilibre délicat de pouvoirs dans une démocratie constitutionnelle exige la répartition des tâches entre trois centres souverains de pouvoirs: le parlement, l'exécutif et les tribunaux»[17]), à la protection des valeurs humaines, au mécanisme de la protection du principe de l'état de droit dans le système juridique, à l'institution du contrôle constitutionnel.

La nouvelle conception de la constitution est liée à l'idée qu'il n'y a pas de domaine de la vie de l'État qui ne serait pas couverte d'un «parasol constitutionnel». C'est la raison pour laquelle il importe d'établir dans un acte constitutionnel non seulement les pouvoirs des institutions publiques mais aussi une chose beaucoup plus importante: les objectifs et les principes de leur action. La réceptivité à l'égard du droit international est un des traits de ces constitutions. Cela suppose plus d'attention aux objectifs et aux principes présidant à l'élaboration et à l'exercice de la politique étrangère.

En concevant la constitution comme le droit supérieur d'un État, on est obligé de reconnaître que ses normes et principes sont établis non seulement par l'acte appelé constitution, mais aussi par la jurisprudence constitutionnelle, qui analyse et développe le contenu de cet acte constitutionnel et précise le sens des normes constitutionnelles et les rapports existant entre elles. En pratique, on applique une réglementation constitutionnelle en se fondant sur son interprétation effectuée par la Cour constitutionnelle. On reconnaît que la réalité constitutionnelle est composée non seulement du texte de l'acte constitutionnel, mais aussi de la jurisprudence constitutionnelle, qui développe ce texte. Dès lors, l'analyse de la participation de l'État dans les relations internationales serait partielle si on n'examinait que les dispositions de l'acte constitutionnel.

Si on analyse les dispositions constitutionnelles qui établissent les règles de la politique étrangère de la République de Lituanie, nous pouvons les diviser en deux groupes. Le premier groupe comprend les dispositions établissant les objectifs et les principes de l'action étrangère de l'État (c'est-à-dire les paramètres qualitatifs de la politique étrangère). Les dispositions du deuxième groupe définissent les pouvoirs des institutions étatiques dans le domaine de la politique étrangère. Dans l'acte constitutionnel sur l'adhésion de la République de Lituanie à l'Union européenne, qui constitue une partie intégrante de la Constitution, on trouve des dispositions des deux groupes.

17 Topidi, K.; Morawa, A. H. E. Prologue: Constitutional Transition in Central and Eastern Europe. *Constitutional Evolution in Central and Eastern Europe* (sous la rédaction de Topidi, K.; Morawa, A. H. E.). Ashgate, 2011, p. 3.

2. Les paramètres qualitatifs de l'exercice de la politique étrangère dans la Constitution lituanienne

Comme on l'a déjà mentionné, les pouvoirs des institutions étatiques dans le domaine de la politique étrangère sont un objet traditionnel de la réglementation constitutionnelle. Une telle réglementation est relativement simple. Elle est destinée à répartir et à décrire proprement les pouvoirs des institutions nécessaires à l'exercice de leurs fonctions. Or, ces éléments quantitatifs du fonctionnement de l'État ne sont pas suffisants pour le constitutionnalisme contemporain. Il est beaucoup plus important de définir le sens et la direction de l'action de l'État du point de vue constitutionnel. «Les constitutions modernes définissent non seulement les pouvoirs des institutions étatiques dans le domaine de la politique étrangère, mais aussi les principes et objectifs de leur action»[18]. C'est la détermination constitutionnelle des paramètres qualitatifs de l'action des institutions étatiques. Les institutions étatiques sont obligées de s'y conformer, c'est-à-dire que les pouvoirs liés à la politique étrangère exercés par les institutions étatiques sont fondés du point de vue constitutionnel s'ils sont destinés à atteindre les buts constitutionnels et s'ils sont conformes aux principes constitutionnels. L'exercice de la politique étrangère doit, lui aussi, être évalué selon sa conformité aux objectifs et aux principes constitutionnels de cette politique. Ces questions n'étaient pas, jusqu'à présent, analysées spécifiquement dans la littérature juridique lituanienne.

Pouvons-nous trouver des paramètres qualitatifs de la politique étrangère dans le texte de la Constitution lituanienne de 1992? En cas de réponse positive, une autre question se pose: comment interpréter les dispositions constitutionnelles relatives à la politique étrangère de l'État lituanien? Nous ne devons pas perdre de vue que la Constitution est conçue comme un système harmonieux de principes et de normes constitutionnelles, de sorte que l'interprétation d'un principe ne peut pas être contradictoire avec celle d'un autre et nous sommes toujours obligés de prendre en compte le système constitutionnel dans son entier.

De même, il ne faut pas perdre de vue que la Constitution est un acte vivant, ouvert à la création continue des principes constitutionnels, à l'élargissement de la protection des droits et libertés. «Des lors que le mode d'écriture principal et dominant de la Constitution devient juridictionnel, la Constitution n'est plus un texte fermé, clos, fini au moment ou il est produit, mais un acte ouvert, toujours en formation continue»[19]. L'interprétation du texte constitutionnel par une juridiction signifie la possibilité de la «découverte» dans la règlementation, établie par cet acte, de nouveaux principes constitutionnels.

Le point de départ de notre analyse sera les dispositions du préambule de la Constitution établissant le droit naturel de tout individu et de la Nation à vivre et à créer librement sur la terre de leurs parents et de leurs ancêtres, l'État lituanien indépendant, l'aspiration à une société civile, ouverte, juste et harmonieuse, et à un État de droit,

18 Jarašiūnas, E., *supra* note 14, p. 303.

19 Rousseau, D.; Viala, A. *Droit constitutionnel*. Paris: Montchrestien, 2004, p. 44.

au respect des traditions de l'État et du droit lituaniens, à la sauvegarde de son esprit, de sa langue natale, de son écriture et de ses coutumes, la disposition de l'article 1er de la Constitution selon laquelle l'État lituanien est une république démocratique indépendante, les dispositions de l'article 2 disposant que l'État lituanien est fondé par le peuple et que la souveraineté appartient au peuple, les dispositions de l'article 3 indiquant que nul ne peut restreindre ou limiter la souveraineté du peuple, ou s'approprier les pouvoirs souverains qui appartiennent au peuple et que le peuple et chaque citoyen ont le droit de s'opposer à quiconque attente par la force à l'indépendance, à l'intégrité du territoire ou à l'ordre constitutionnel de l'État lituanien, l'article 4 énonçant que le peuple exerce son pouvoir souverain suprême, directement ou par l'intermédiaire de ses représentants démocratiquement élus, les dispositions de l'article 5 selon lesquelles le pouvoir de l'État est exercé en Lituanie par le *Seimas*, par le Président de la République et le Gouvernement et par le pouvoir judiciaire, la portée des pouvoirs étant fixée par la Constitution, la disposition de l'article 7 qui énonce que toute loi ou tout acte contraire à la Constitution est nul etc.

L'indépendance de l'État, le régime démocratique, l'identité nationale et la liberté du peuple ainsi que le respect des droits de l'homme sont les valeurs définissant les objectifs et les formes de la participation de l'État dans les relations internationales[20]. Il y a d'autres dispositions constitutionnelles qui ne doivent pas être oubliées par les institutions étatiques ayant les pouvoirs constitutionnels de ratifier les traités internationaux (y compris les dispositions concernant l'adhésion aux organisations internationales). C'est la restriction constitutionnelle des pouvoirs (on ne peut pas ratifier les traités anticonstitutionnels, ignorer les impératifs constitutionnels et s'écarter des procédures prévues pour l'adoption des décisions). En concluant les traités, surtout quand il s'agit de l'application directe du droit international ou supranational, les institutions étatiques doivent tenir compte que, selon l'article 7 de la Constitution, toute loi ou tout acte contraire à la celle-ci est nul. Aucun traité ne peut établir des règles qui pourraient empêcher à chacun de défendre ses droits en se fondant sur la Constitution ou des règles enfreignant la Constitution en tant qu'acte suprême, intégral et directement applicable. On ne peut pas interpréter les dispositions du titre XIIIe de la Constitution intitulé «La politique étrangère et la défense nationale», de l'acte constitutionnel «Sur l'adhésion de la République de Lituanie à l'Union européenne» et d'autres normes constitutionnelles déterminant l'action extérieure de l'État en les séparant du système général de la réglementation constitutionnelle.

L'article 135 de la Constitution lituanienne prévoit que la République de Lituanie, dans la conduite de sa politique étrangère, est guidée par les principes et les normes du droit international universellement reconnus, elle aspire à garantir la sécurité et l'indépendance nationale, le bien-être des citoyens ainsi que leurs droits et leurs libertés fondamentaux et coopère à la création d'un ordre international fondé sur le droit et sur

20 «Il y a tant une influence directe qu'une indirecte des valeurs telles que la démocratie, les droits de l'homme etc. sur la politique étrangère du pays»: Lithuania. *Law and foreign policy*. Collection "Science and technique of democracy", n° 24. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 1997, p. 71.

la justice. La propagande en faveur de la guerre est interdite dans la République de Lituanie.

Cet article fixe au niveau constitutionnel les objectifs de la politique étrangère de Lituanie:

- garantir la sécurité et l'indépendance nationale;
- garantir le bien-être des citoyens ainsi que leurs droits et leurs libertés fondamentaux;
- garantir la coopération à la création d'un ordre international fondé sur le droit et sur la justice.

La sécurité et l'indépendance nationale. Cet objectif de la politique étrangère de la République de Lituanie est lié à la protection, dans le contexte international, des fondements de l'État lituanien, établis dans l'article 1er de la Constitution, qui dispose que la Lituanie est une république démocratique indépendante. Cet objectif signifie l'obligation de l'État lituanien d'assurer une ambiance internationale, qui peut garantir l'indépendance de cet État, l'intégrité de son territoire, son ordre constitutionnel, le développement libre et démocratique et le bien commun du peuple.

Le bien-être des citoyens ainsi que leurs droits et leurs libertés fondamentaux. Cet objectif de la politique étrangère de la République de Lituanie est lié à l'un des aspects principaux de la garantie de la sécurité du pays – le bien-être de la communauté étatique, qui est inséparable de la protection des droits et des libertés fondamentaux de ses citoyens. La protection des droits et des libertés des citoyens établie et garantie par la Constitution est un élément indispensable pour assurer leur bien-être. Il y a lieu de souligner également que le bien-être des citoyens dépend non seulement de leurs droits et de leurs libertés fondamentaux mais aussi d'autres aspects de la qualité de la vie d'une société et tout d'abord du développement social et économique. Cet objectif implique l'obligation de l'État lituanien de développer une collaboration internationale qui contribue à assurer les droits et les libertés constitutionnels de ses citoyens, le développement social et économique du pays.

La coopération à la création d'un ordre international fondé sur le droit et sur la justice. Cet objectif signifie l'obligation de la République de Lituanie d'exercer une politique étrangère qui aboutit à établir la priorité du droit et de la justice dans les relations internationales[21].

Les objectifs susmentionnés fixent le but de la politique étrangère de la Lituanie, le résultat de son action, alors que les principes constitutionnels de son fonctionnement déterminent les exigences auxquelles doivent satisfaire les actions destinées à atteindre ces objectifs. Il y lieu de souligner que certains principes de la politique étrangère de la Lituanie sont déterminés directement dans le texte de l'acte constitutionnel, tandis que d'autres se déduisent de la réglementation constitutionnelle. D'ailleurs, tant les premiers que les seconds sont des principes d'une portée juridique supérieure et ils sont également obligatoires à l'égard de tous les sujets des relations juridiques.

---

21 C'est la participation de Lituanie dans la création de l'ordre juridique international (sur l'expression «ordre juridique international» voir: Alland, D. De l'ordre juridique international. *Droits*. 2002, 35: 79−101).

La Constitution lituanienne établit les principes de la politique étrangère suivants: *la conduite de la politique étrangère, guidée par les principes et les normes universellement reconnus du droit international, la participation aux organisations internationales à condition qu'elles ne soient pas contraires aux intérêts de l'État et à son indépendance, l'interdiction de la propagande en faveur de la guerre, le principe de l'orientation géopolitique*. À mon avis, on devrait examiner la *participation de la République de Lituanie à l'Union Européenne* en tant que principe constitutionnel autonome, et non seulement comme un cas de participation à une organisation internationale ou un élément d'un principe d'orientation géopolitique.

En tenant compte du fait que les principes et les normes constitutionnels constituent un système unitaire et cohérent, on peut trouver dans la Constitution d'autres dispositions (notamment celles concernant la défense du pays sont particulièrement importantes), qui influencent directement la politique étrangère lituanienne.

L'article 135 de la Constitution dispose que la Lituanie, dans la conduite de sa politique étrangère, est guidée par les principes et les normes universellement reconnus du droit international. C'est le principe constitutionnel de la politique étrangère de l'État lituanien et il signifie que la Lituanie reconnaît les principes et les normes du droit international et accomplit ses engagements internationaux avec probité. La Cour constitutionnelle, dans son arrêt du 14 mars 2006, a constaté, en interprétant ce principe, que «la loyauté de l'État lituanien aux principes du droit international universellement reconnus a été déclarée par le Conseil Suprême de la République de Lituanie dans l'Acte de Rétablissement de l'État lituanien le 11 mars 1990»[22]. La Cour a conclu que le respect des engagements internationaux volontairement souscrits et le respect des principes du droit international universellement reconnus s'inscrivent dans la tradition juridique lituanien et constituent un principe constitutionnel.

Le principe du respect des normes et des principes du droit international universellement reconnus suppose l'obligation de la Lituanie de se conformer au droit international général, donc non seulement aux traités internationaux dont elle est partie, mais aussi aux obligations qui lui incombent en vertu des normes du droit international coutumier. On peut citer quelques principes du droit international universellement reconnus que la République de Lituanie doit respecter en exerçant sa politique étrangère. On doit mentionner notamment les principes suivants[23]: le principe que les États s'abstiennent, dans leur relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, le principe que les États règlent leur différends internationaux par des moyens pacifiques, le devoir de ne pas intervenir dans les affaires relevant de la compétence nationale, le devoir des États de coopérer les uns avec les autres, le principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, le principe de l'égalité souveraine des États, le principe que les États remplissent de bonne foi des obligations internationales. La conformité à ces principes du droit international démontre

22 Arrêt de la Cour constitutionnelle de la République de Lituanie, du 14 mars 2006. *Journal officiel*. 2006, n° 30-1050.

23 Voir: *Code de droit international public*. Textes au 1er décembre 2010 (par E. David et C. Van Assche). 5e édition. Bruxelles: Bruylant, 2011, p. 79−86.

la nature de la politique étrangère de la Lituanie. Il est particulièrement important que la Lituanie en tant qu'un partenaire fiable de la collaboration internationale soit obligée de se conformer à la règle *pacta sunt servanda.*

Le respect des principes et des normes du droit international est également important pour la vie interne de l'État. Dans son arrêt du 9 décembre 1998[24], la Cour constitutionnelle a constaté que l'État lituanien, reconnaissant les principes et les normes du droit international, ne peux pas appliquer d'autres standards aux citoyens. La Lituanie, en se considérant comme un membre égal en droit de la communauté internationale, reconnaît volontairement ces principes et ces normes, ainsi que les coutumes, s'intègre délibérément à la culture mondiale et devient une partie de celle-ci.

L'article 136 de la Constitution fixe *expressis verbis* un autre principe constitutionnel de la politique étrangère, qui prévoit la participation de la République de Lituanie aux organisations internationales à condition qu'elles ne soient pas contraires aux intérêts de l'État et à son indépendance. Il y a lieu de noter que la participation aux organisations internationales[25] est une des formes les plus importantes de l'exercice d'une politique étrangère contemporaine, car ces organisations, en tant que forums permanents et multilatéraux de la diplomatie et de la collaboration des États, sont des outils très importants destinés à protéger les vertus communes de l'humanité (paix et sécurité internationales, droits de l'homme, progrès économique et social etc.), à résoudre des problèmes globaux et à assurer l'intégration des États.

Ledit principe s'applique à la participation de la Lituanie à toutes les organisations internationales quelle qu'elles soient, ainsi qu'à toutes les formes de participation. Le principe de la participation de Lituanie aux organisations internationales établie par la Constitution est inséparable de la participation de Lituanie à l'Union européenne également établie par la Constitution, ainsi que du principe constitutionnel de l'orientation géopolitique.

Or, ledit principe comprend également une interdiction de participer aux organisations internationales qui sont incompatibles avec les intérêts de l'État ou avec son indépendance. De plus, il y a lieu de rappeler que la Lituanie n'a pas le droit de participer aux organisations indiquées dans l'acte constitutionnel du 8 juin 1992 sur la non-adhésion de la République de Lituanie aux alliances orientales post-soviétiques, qui, selon l'article 150 de la Constitution, est une partie intégrante de la Constitution lituanienne.

L'article 135, deuxième alinéa, de la Constitution dispose que «la propagande en faveur de la guerre est interdite dans la République de Lituanie». Ce principe constitutionnel implique l'obligation de l'État d'interdire la propagande en faveur de la guerre dans son fonctionnement intérieur et extérieur. Dans sa vie interne la Lituanie doit

24 Arrêt de la Cour constitutionnelle de la République de Lituanie du 9 décembre 1998. *Journal officiel*. 1998, n° 109-3004.

25 Sur les organisations internationales voir: Combacau, J.; Sur, S. *Droit international public*. 9e édition. Paris: Montchrestien, 2010, p. 705−745; Daillier, P.; Forteau, M.; Pellet, A. *Droit international public*. 8e édition. Paris: L.G.D.J., 2009, p. 673−708; Dupuy, P. M. *Droit international public*. 7e édition. Paris: Dalloz, 2004, p. 148−204; Žalimas, D.; Žaltauskaitė-Žalimienė, S.; Petrauskas, Z.; Saladžius, J. *Tarptautinės organizacijos* [Organisations internationales]. Vilnius: Justitia, 2001.

faire obstacle à de telles activités anticonstitutionnelles, effectuées par des personnes physiques et morales relevant de sa juridiction, tandis que dans sa vie externe ledit principe lui impose l'obligation de ne pas initier et maintenir la propagande en faveur de la guerre dans les relations internationales.

Le principe de l'orientation géopolitique est important à l'égard de l'exécution de la politique étrangère de la Lituanie, qui se déduit de l'ensemble de la réglementation constitutionnelle. Ce principe est rattaché aux fondements de la collaboration internationale de l'État, ainsi qu'à la défense de l'État[26]. La Cour constitutionnelle, en interprétant ledit principe, a souligné que «l'orientation géopolitique de l'État lituanien comprend la participation de la République de Lituanie à l'UE et à l'OTAN, ainsi que la nécessité de respecter les obligations internationales liées avec ladite participation».[27] Il faut noter, que la Constitution établit un impératif positif (la participation de la Lituanie à l'intégration euro-atlantique en tenant compte des objectifs de ladite participation: l'assurance de la participation à part entière de la Lituanie à l'intégration européenne, la sécurité de la République de Lituanie et le bien-être de ses citoyens, ainsi que le meilleur respect des droits et des libertés de l'homme) et un impératif négatif (l'interdiction constitutionnelle des actions visant à entraîner l'État lituanien dans les alliances orientales post-soviétiques). Une telle orientation géopolitique est fondée sur l'uniformité des vertus démocratiques reconnues, favorisées et protégées et sur le but d'assurer la sécurité et le bien-être du pays.

Je suis d'avis qu'on devrait aussi analyser la *participation à l'Union européenne* comme un principe constitutionnel autonome et non seulement comme un cas de participation aux organisations internationales ou un élément du principe d'orientation géopolitique. La participation à l'organisation de l'intégration européenne est plus qu'une simple participation à une organisation internationale, plus qu'un achèvement des objectifs internationaux. Par conséquent, tant l'acte constitutionnel sur l'adhésion de la République de Lituanie à l'Union européenne que les autres dispositions de la Constitution ne sont une simple expression du principe *pacta sunt servanda*. Ce n'est pas par hasard que les critères de l'adhésion de la République de Lituanie à l'Union européenne sont fixés directement par la Constitution, que la dimension européenne est présente dans tout le système constitutionnel.

L'analyse des principes de la politique étrangère de Lituanie dans la jurisprudence constitutionnelle est très fragmentée. Cela complique le travail des théoriciens, car la plupart des aspects desdits principes ne sont examinés que dans la doctrine académique. Au demeurant, il est évident que toutes les institutions et les fonctionnaires lituaniens qui sont compétents dans le domaine de la politique étrangère ont l'obligation de respecter inconditionnellement les impératifs constitutionnels. Comme on l'a déjà mentionné, le sens de l'action des institutions lituaniennes dans ce domaine doit être conforme aux impératifs constitutionnels. Toute institution lituanienne ne peut prendre des décisions

26 Voir l'arrêt de la Cour Constitutionnelle de la République de Lituanie, du 15 mars 2011. *Journal officiel*. 2011, n° 32-1503.

27 Arrêt de la Cour Constitutionnelle de la République de Lituanie, du 7 juillet 2011. *Journal official*. 2011, n° 84-4106.

qu'en respectant les limites des compétences qui lui sont attribuées et qu'en poursuivant les objectifs constitutionnels. C'est seulement à ces conditions que les caractéristiques quantitatives de cette action seront conformes aux exigences qualitatives auxquelles doit satisfaire celle-ci.

3. Les paramètres quantitatifs de l'exercice de la politique étrangère dans la Constitution lituanienne

Le pouvoir étatique lituanien est organisé conformément au principe constitutionnel de séparation des pouvoirs. La Cour constitutionnelle, qui est l'interprète officiel de la Constitution, a constaté à plusieurs reprises[28] que le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs implique une séparation entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, qui assure leur indépendance et veille à leur équilibre. Ainsi, chaque institution investie d'une autorité possède les compétences qui correspondent à son objectif. Les domaines de compétences de chaque institution sont déterminés par la fonction et la place qu'elle occupe dans le système commun des pouvoirs, par les liens que chaque pouvoir entretient avec les autres, par la place de chaque institution à l'égard des autres entités et par les relations entre les pouvoirs de cette institution et ceux d'autres institutions. Après que la Constitution eut directement défini les pouvoirs des organes de l'État, aucune institution de l'État ne peut s'arroger les pouvoirs d'un autre organe, les transférer ou y renoncer et lesdits pouvoirs ne peuvent pas être modifiés ou limités par une loi. La convergence des pouvoirs est aussi inappropriée.

L'article 5 de la Constitution lituanienne prévoit qu'en Lituanie les pouvoirs de l'État sont exercés par le *Seimas*, par le Président de la République, par le Gouvernement et par les tribunaux. La portée de ces pouvoirs est définie par la Constitution. La signification dudit article est détaillée dans les autres dispositions de la Constitution réglementant l'organisation et le fonctionnement de chacune des institutions du pouvoir.

Selon la Constitution, chaque pouvoir de l'État a une place spécifique dans le système du pouvoir étatique et exerce ses propres fonctions. Le *Seimas,* constitué par les représentants du peuple (membres du *Seimas*) adopte les lois, contrôle l'activité du Gouvernement, approuve le budget de l'État et contrôle son exécution. *Le Président de la République* - le chef de l'État - représente l'État lituanien et exerce toutes les obligations qui lui sont conférées par la Constitution et par les lois. *Le Gouvernement* est une institution exécutive et administrative du pays. Elle exécute les lois et les autres actes juridiques, administre les affaires du pays. Les tribunaux rendent la justice.

«Dans le monde de plus en plus interconnecté le besoin de coopération internationale est plus grand qu'il ne l'a jamais été»[29]. C'est la raison pour laquelle la politique étrangère devient de plus en plus importante dans la vie d'un État contemporain. Cela implique la

28 Voir: une série d'arrêts dans lesquels la Cour constitutionnelle a interprété le principe de séparation, à partir de l'arrêt de la Cour constitutionnelle de la République de Lituanie, du 24 février 1994. *Journal officiel*. 1994, n° 16-271.

29 Plattner, M. F. Internationalisme et démocratie. *Commentaire*. 2006, 29(113): 53.

nécessité de déterminer les pouvoirs concrets des institutions étatiques dans ce domaine et de prévoir le mécanisme de leur interaction.

Les compétences dans le domaine de l'élaboration et de l'exécution de la politique étrangère sont confiées par la Constitution lituanienne au *Seimas*, au Président de la République et au Gouvernement. Les pouvoirs desdites institutions étatiques et leur volume peuvent êtres considérés comme des paramètres quantitatifs de l'exécution de la politique étrangère. Ces paramètres déterminent l'action des institutions, les modalités, les méthodes et l'étendue de cette action. Ils permettent de distinguer l'action d'une institution de celle des autres. Il y a lieu de souligner que les pouvoirs des institutions étatiques (les paramètres quantitatifs) ne peuvent être interprétés qu'en tenant en compte des paramètres qualitatifs de l'action en cause, c'est-à-dire les objectifs et les principes de la politique étrangère établis par la Constitution. Ce sont les paramètres qualitatifs qui révèlent le vrai sens des pouvoirs définis qualitativement. L'efficacité de la politique extérieure d'un État dépend également de la capacité desdites institutions étatiques à collaborer[30], et une telle collaboration n'est possible qu'en tenant compte de l'ensemble de l'action étatique, des objectifs et des principes de la politique étrangère de l'État.

Les compétences du pouvoir exécutif dans le domaine de la politique étrangère. Habituellement on commence l'analyse des pouvoirs des institutions par les pouvoirs du *Seimas*. Pourtant, le domaine de la politique étrangère est particulier. «La plupart des experts de la politique étrangère et des relations internationales font valoir que la détermination de la politique étrangère est une prérogative du pouvoir exécutif»[31]. On indique que cela est déterminé par quelques raisons: la confidentialité du processus de la politique étrangère (surtout quand il comprend des négociations), les nécessités d'agir rapidement et de se fonder non seulement sur une information publique, mais aussi sur une information secrète. Le pouvoir législatif se limite d'habitude à fixer les directions principales da la politique étrangère, à ratifier les traités internationaux, à avoir connaissance des rapports sur l'action des autres institutions, tandis que l'exécution de la politique étrangère est principalement à la charge des institutions étatiques relevant du pouvoir exécutif. On remarque qu'une telle primauté du pouvoir exécutif est «surtout visible lors de la ratification des traités internationaux, quand on a négocié et fixé le texte du traité international et que la compétence du législateur est limitée à la possibilité de donner son accord ou de rejeter ces traités»[32].

Alors on va commencer par le pouvoir exécutif. Il y a lieu de noter qu'un modèle de pouvoir exécutif dualiste est inhérent à l'ordre constitutionnel de l'État lituanien:

---

30 C'est une question d'importance de l'esprit commun de collaboration. Sur ce point il y a lieu de se rappeler une remarque de M. A. Lukošaitis concernant «la non-volonté de collaborer» de nos institutions (voir: Lukošaitis, A. Democracy and functioning of political system (of government) in Lithuania: Defining problems. *Constitutional Principles of Authority Structure.* Conference material, Vilnius: VĮ "Valstybės žinios", 2008, p. 135). C'est moins visible dans le domaine de politique étrangère.

31 Nekrašas, E. Valstybės užsienio politika: parlamento vaidmuo [Politique étrangère de l'État: le rôle du parlement]. *Politologija*. 1998, 2(12): 70.

32 Vinkleris, P. *Respublikos Prezidento statusas ir įgaliojimai* [Le rôle et les pouvoirs du Président de la République]. Vilnius: TIC, 2002, p. 95.

le pouvoir exécutif est exercé en Lituanie par le Président (le chef de l'État) et le Gouvernement[33].

Selon l'article 77 de la Constitution, le Président de la République est le chef de l'État; il représente l'État lituanien et exerce toutes les obligations qui lui sont conférées par la Constitution et par les lois. En vertu de la Constitution, le Président de la République, en matière de politique étrangère, doit être considéré tout d'abord comme le représentant officiel supérieur de l'État dans les relations internationales. C'est une fonction typique du chef de l'État: «le rôle principal du chef de l'État est celui d'être le représentant «suprême» de son pays»[34]. Le Président de la République comme chef de l'État symbolise l'État lituanien, incarne les vertus de la société.

En analysant les pouvoirs constitutionnels du Président de la République, on relève que, «selon la Constitution, les pouvoirs essentiels du Président sont ceux relevant des domaines des affaires étrangères et de la défense»[35].

Selon l'article 84 de la Constitution, le Président de la République:

- règle les questions principales de politique étrangère;
- de concert avec le Gouvernement, met en œuvre la politique étrangère;
- signe les traités internationaux conclus par la République de Lituanie et les soumet au *Seimas* pour ratification[36];
- nomme et rappelle, sur proposition du Gouvernement, les représentants diplomatiques de la République de Lituanie dans les États étrangers et auprès des organisations internationales;
- reçoit les lettres de créance et les lettres de rappel des représentants diplomatiques des États étrangers;
- confère les rangs diplomatiques les plus élevés et les titres spéciaux.

Il y a lieu de remarquer que le Président de la République présente au *Seimas* des rapports annuels sur la situation en Lituanie et sur les politiques intérieure et extérieure de la République de Lituanie (article 84, point 18 de la Constitution).

Le rôle du chef de l'État en tant que stratège de la politique étrangère est aussi lié aux attributions du Président de la République dans le domaine de la défense. Il est le chef suprême des forces armées nationales (article 140, paragraphe 2, de la Constitution). Les principales questions relatives à la défense nationale sont examinées et coordonnées par le Conseil de la défense nationale composé du Président de la République, du Premier ministre, du président du *Seimas*, du ministre de la défense nationale et du commandant

---

33 Arrêt de la Cour constitutionnelle de la République de Lituanie, du 13 décembre 2004. *Journal officiel*. 2004, n° 181-6708.

34 Boissy, X. *La séparation des pouvoirs œuvre jurisprudentielle. Sur la construction de l'État postcommuniste*. Bruxelles: Bruylant, 2003, p. 359.

35 Vaičaitis, V. A. *Introduction to Lithuanian Constitutional Law*. Vilnius: Vilniaus Universiteto leidykla, 2007, p. 57.

36 On peut constater, à propos d'une compétence du Président de la République dans le domaine de la ratification des traités internationaux (dans le contexte du droit comparé), que le Président participe quasiment toujours, sous des formes différentes, au processus de ratification (voir sur ce point: Ragauskas, P. Lietuvos Respublikos Prezidento vaidmuo įstatymų leidyboje [Le rôle législatif du Président de la République de Lituanie]. *Politologija*. 2002, 4(28): 47).

en chef de l'armée. Le Conseil de la défense est présidé par le Président de la République (article 140, paragraphe 1 de la Constitution). Le Président de la République, dans le cas d'une attaque armée menaçant la souveraineté de l'État ou l'intégrité du son territoire, prend les décisions relatives à la défense contre une telle agression armée, à la mise en vigueur de la loi martiale ainsi qu'à la mobilisation, et soumet ces décisions à l'approbation du *Seimas* lors de la séance suivante. C'est lui qui proclame, selon les procédures et dans les cas prévus par la loi, l'état d'urgence et soumet cette décision à l'approbation du *Seimas* lors de la séance suivante.

Le Président a d'autres attributions, qui ont certains liens avec les questions de politique étrangère. Les pouvoirs divers du Président de la République sont établis dans la Constitution ainsi que dans les lois.

Le Président de la République, comme chef de l'État, a, en vertu de la Constitution, l'obligation d'exercer les pouvoirs qui lui sont conférés par la Constitution et les lois de telle manière qu'une collaboration harmonieuse entre les institutions de l'État soit maintenue, que l'État lituanien soit représenté convenablement dans ses relations avec les autres États et les organisations internationales, que l'État lituanien puisse exercer d'une manière appropriée ses obligations internationales et qu'il soit garanti que les autres entités entretenant les relations internationales (les États étrangers, les organisations internationales etc.) puissent exercer adéquatement leurs obligations à l'égard de l'État lituanien.

On souligne que, de nos jours, «l'action gouvernementale est devenue d'une complexité croissante». L'exercice de la politique étrangère ne constitue pas à cet égard une exception. Dès lors, il y a lieu de décrire le rôle du Gouvernement de la République de Lituanie dans ce domaine.

Le Gouvernement est une autre institution du pouvoir de l'État qui exerce la politique étrangère du pays. En analysant les pouvoirs constitutionnels du Gouvernement de la République de Lituanie on peut trouver des aspects internationaux dans chacun d'eux (selon l'article 94 de la Constitution le Gouvernement administre les affaires du pays, assure l'inviolabilité du territoire de la République de Lituanie, garantit la sécurité de l'État et l'ordre public; exécute les lois et les résolutions du *Seimas* sur l'application des lois ainsi que les décrets du Président de la République; coordonne l'activité des ministres et des autres institutions gouvernementales; prépare le projet de budget de l'État et le soumet au *Seimas*; assure l'exécution du budget de l'État et soumet au *Seimas* le compte rendu de son exécution; prépare les projets de loi et les soumet au *Seimas* pour examen; noue des liens diplomatiques et entretient des relations avec les États étrangers et avec les organisations internationales; exerce les autres fonctions dont le Gouvernement a été investi par la Constitution et par d'autres lois).

Il s'ensuit que le Gouvernement, l'institution collégiale du pouvoir exécutif, a la tâche d'exercer la politique étrangère et de maintenir des liens avec les autres États et organisations internationales. Cela nécessite un appareil administratif spécial. On pourrait probablement déduire de la Constitution la nécessité d'un ministre des affaires étrangères ainsi que du Ministère des affaires étrangères.

Malgré l'étendue des pouvoirs du Gouvernement dans le domaine de la politique étrangère, l'importance de son action dans ce domaine est parfois discutée. Certains auteurs considèrent, en alléguant la primauté du Président de la République en ce qui concerne la politique étrangère (résultant de l'article 84, point 1 de la Constitution), que: «le rôle du Gouvernement, envisagé par la Constitution, dépend directement de l'intensité de l'exercice de la politique étrangère par le Président de la République et de la volonté de celui-ci de compter sur le Gouvernement»[37]. C'est un point de vue purement politologique. L'analyse des pouvoirs du Président de la République et du Gouvernement permet de conclure que le Président de la République ne peut exercer correctement ses pouvoirs dans le domaine de la politique étrangère qu'en collaborant avec le Gouvernement.

Les compétences du pouvoir législatif dans le domaine de la politique étrangère. Le *Seimas*, en tant que représentant du peuple et institution du pouvoir législatif, est un attribut de la démocratie représentative, le cœur du système politique du pays, l'institution consolidant ce système et assurant sa stabilité[38].

La Cour constitutionnelle a constaté que la nature constitutionnelle du *Seimas* comme représentant du peuple détermine ses fonctions, sa compétence et sa place spéciale dans le système des institutions du pouvoir de l'État. Les dispositions de la Constitution déterminant la compétence du *Seimas* montrent que le S*eimas* exécute les fonctions parlementaires classiques d'un état de droit en exerçant ses attributions constitutionnelles. Entre autres pouvoirs constitutionnels confiés au *Seimas* par l'article 67 de la Constitution, on trouve les pouvoirs relatifs aux relations extérieures de l'État. Il faut noter que l'adoption des lois, le contrôle parlementaire ainsi que l'approbation du budget de l'État et le contrôle de son exécution peuvent être relatifs à ces relations. Ledit article dispose également que le *Seimas* ratifie et dénonce les traités internationaux conclus par la République de Lituanie, examine les autres questions de politique étrangère (point 16), instaure l'administration directe, la loi martiale et l'état d'urgence, déclare la mobilisation et prend la décision d'utiliser les forces armées (point 20). Il faut souligner que l'exercice des autres pouvoirs constitutionnels du *Seimas* (p. ex. l'adoption des lois) peut être également relatif aux relations internationales.

Certains pouvoirs du *Seimas*, définis dans l'article 67 de la Constitution, sont concrétisés, détaillés dans quelques autres articles de la Constitution (ou dans leurs paragraphes). Par exemple l'article 138, paragraphe 1, de la Constitution dispose que le *Seimas* doit ratifier certains traités internationaux. Aux termes de l'article 67, point 20, de la Constitution, le *Seimas* instaure l'administration directe, la loi martiale et l'état d'urgence, déclare la mobilisation et prend la décision d'utiliser les forces armées (ces dispositions figurent à l'article 142, paragraphe 1, de la Constitution qui énonce que le *Seimas* décrète la loi martiale, proclame la mobilisation et la démobilisation, prend la décision d'utiliser les forces armées lorsque la patrie a besoin d'être défendue ou lorsqu'il est nécessaire de remplir des engagements internationaux conclus par l'État

37 Vinkleris, P., *supra* note 32, p. 186.

38 *Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida* [Le système politique de Lituanie: la structure et le développement] (sous la direction de A. Krupavičius et A. Lukošaitis). Kaunas: Poligrafija ir informatika, 2004, p. 349.

lituanien, ainsi qu'à l'article 144 de la Constitution, paragraphe 1, disposant que, si une menace imminente contre l'ordre constitutionnel ou contre l'ordre public survient dans l'État, le *Seimas* peut mettre en vigueur l'état d'urgence sur tout ou partie du territoire national, sa durée ne pouvant excéder six mois).

Il convient de relever que, dans quelques cas, il est indiqué directement dans la Constitution que certains pouvoirs du *Seimas* peuvent être spécifiés par les lois. Une partie de ces pouvoirs est liée à la politique étrangère. L'article 67, point 16, prévoit que le *Seimas* ratifie et dénonce les traités internationaux conclus par la République de Lituanie. L'article 138 de la Constitution précise que le *Seimas* ratifie ou dénonce les traités internationaux conclus par la République de Lituanie ayant trait: 1) à la modification des frontières nationales de la République de Lituanie; 2) à la coopération politique avec des États étrangers, à une assistance mutuelle ainsi qu'aux traités à caractère défensif liés à la défense nationale; 3) au refus d'utiliser la force ou de menacer de l'utiliser, ainsi qu'aux traités de paix; 4) au stationnement et au statut des forces armées de la République de Lituanie sur le territoire d'un État étranger; 5) à la participation de la République de Lituanie à des organisations internationales universelles et régionales; 6) aux accords économiques multilatéraux ou à long terme. Selon cet article de la Constitution, les lois et les traités internationaux peuvent prévoir d'autres cas où le *Seimas* ratifie les traités internationaux de la République de Lituanie, lesquels, une fois ratifiés par le *Seimas*, sont parties constituantes du système juridique de la République de Lituanie.

Nul ne conteste l'importance du *Seimas* dans le système des institutions étatiques. En outre, on ne doit pas oublier ceci: «le *Seimas*, en exécutant le pouvoir souverain du peuple, est tenu de respecter les normes et les principes constitutionnels, ainsi que l'interprétation des dispositions constitutionnelles, telle qu'elle est émise dans les actes de la Cour constitutionnelle (les arrêts, les décisions et les avis)»[39]. Donc le *Seimas* a une obligation de respecter les impératifs constitutionnels également en prenant les décisions dans le domaine de la politique étrangère.

4. Le contrôle constitutionnel des actes juridiques dans le domaine de la politique étrangère

«Le rôle du juge en matière de politique étrangère est délicat, car la distribution des pouvoirs dans ce domaine est moins claire que dans les autres domaines d'action de l'État et les répercussions possibles d'une décision juridictionnelle sur les intérêts nationaux y sont importantes»[40]. Deux types de contrôle juridictionnel de l'action des organes étatiques sont possibles: 1) le contrôle constitutionnel, exercé par la Cour constitutionnelle et 2) le contrôle exercé par les juridictions ordinaires.

39 Sinkevičius, V. *Parlamento teisės studijos* [Études du droit parlementaire]. Vilnius: Mykolo Romerio Universitetas, 2011, p. 131.

40 Tourard, H., *supra* note 16, p. 350.

Nous parlerons seulement du contrôle constitutionnel. La Constitution lituanienne de 1992 a confié à la Cour constitutionnelle la mission de protéger la suprématie de la Constitution dans l'ordre juridique. Les compétences de la Cour constitutionnelle sont fixées par l'article 105 de la Constitution.

Dans l'État de droit il n'existe pas d'actions des institutions étatiques dispensées de contrôle. Le contrôle juridictionnel signifie que le juge examine la conformité des actions avec les normes et principes de droit. Mais le contrôle des actes juridiques dans le domaine de la politique étrangère soulève des discussions doctrinales. La pratique varie aussi. On donne comme exemples de solution possible du contrôle juridictionnel les jurisprudences américaine, française et allemande. «La Cour suprême américaine et le Conseil d'État français se déclarent tous les deux incompétents pour contrôler les actes de politique étrangère. En revanche, la Cour constitutionnelle allemande est compétente pour statuer sur de tels actes»[41]. Les questions de la possibilité et de l'étendue du contrôle juridictionnel dans le domaine de la politique étrangère sont toujours actuelles.

Des possibilités concrètes de contrôle de constitutionnalité des actes dans le domaine de la politique étrangère sont prévues dans la Constitution lituanienne. Les compétences de la Cour constitutionnelle sont fixées par l'article 105 de la Constitution. Cet article prévoit que la Cour constitutionnelle examine et adopte les décisions relatives à la conformité des lois de la République de Lituanie et des actes du *Seimas* à la Constitution de la République de Lituanie. La Cour constitutionnelle statue également sur la conformité des actes juridiques du Président de la République et des actes juridiques du Gouvernement à la Constitution et aux lois. La Cour constitutionnelle donne un avis sur les questions de savoir s'il y a eu une violation des lois électorales pendant les élections du Président de la République ou des membres du *Seimas*, si l'état de santé du Président de la République de Lituanie lui permet de continuer à exercer ses fonctions, si les accords internationaux conclus par la République de Lituanie sont conformes à la Constitution et si les actes concrets des membres du *Seimas* et des fonctionnaires de l'État, contre lesquels une procédure d'accusation a été engagée, sont conformes à la Constitution.

Le contenu de certaines lois ou certains actes du *Seimas*, des actes du Président de la République et du Gouvernement, peut être lié au domaine de la politique étrangère. Le contrôle de la constitutionnalité de ces actes comprend le contrôle judiciaire des actions extérieures des institutions - auteurs des ces actes. Il faut indiquer que la Cour constitutionnelle examine seulement les questions de droit.

S'agissant du contrôle de constitutionnalité des traités internationaux, il y a lieu de souligner que l'article 105, paragraphe 3, point 3, de la Constitution prévoit que «la Cour constitutionnelle donne un avis sur la question de savoir si les accords internationaux conclus par la République de Lituanie ne sont pas contraires à la Constitution». Selon l'article 106 de la Constitution, le *Seimas* et le Président de la République peuvent demander un avis de la Cour constitutionnelle en ce qui concerne la constitutionnalité des accords internationaux. En vertu de la Constitution, l'avis

41 Tourard, H., *supra* note 16, p. 354.

concernant la constitutionnalité des accords internationaux est rendu en effectuant un contrôle constitutionnel a priori (préventif) ou un contrôle constitutionnel a posteriori (répressif)[42]. La Cour constitutionnelle examine ces accords au regard de leur contenu et du respect des procédures. De plus, il y a une possibilité de contester la constitutionnalité d'une loi ratifiant un traité international. Le Président de la République et le *Seimas in corpore* peuvent demander un avis sur la constitutionnalité d'un traité international, tandis qu'un avis concernant la constitutionnalité d'une loi ratifiant un traité international peut être demandé par un groupe de membres du *Seimas*, par le Gouvernement et par les tribunaux. À ce jour, on ne peut parler que d'une expérience de contrôle préventif: la Cour constitutionnelle a en effet été saisie une seule fois à propos d'un traité international avant qu'il ait été ratifié et a émis un avis le 24 janvier 1995[43].

«L'article 105 de la Constitution vise les traités internationaux de la République de Lituanie; il n'est pas possible de saisir la Cour constitutionnelle concernant les accords conclus avec les institutions des États ou avec les organisations étrangères par les ministères, les autorités administratives gouvernementales et les autres institutions publiques <…>»[44]. En vertu de la loi sur les traités internationaux, lesdits accords ne sont pas des traités internationaux de la République de Lituanie.

Le résultat du contrôle constitutionnel est la confirmation de la constitutionnalité d'un acte ou son élimination du système juridique. Pour traiter une affaire, la Cour constitutionnelle doit interpréter la Constitution. Il est impossible de contrôler la constitutionnalité des lois et des autres actes juridiques sans normes de référence. C'est pourquoi la Cour doit interpréter un texte constitutionnel, définir le contenu des normes et principes constitutionnels. C'est un aspect important du travail de la Cour. De plus, le monopole de l'interprétation officielle de la Constitution lui est conféré.

La Cour constitutionnelle est obligée de se fonder sur la Constitution pour résoudre les affaires portant sur la constitutionnalité des lois et des autres actes en matière de politique étrangère, ainsi que des traités internationaux. Les juges constitutionnels doivent expliquer la signification des dispositions constitutionnelles. La Cour constitutionnelle a souligné qu'aucune disposition constitutionnelle ne peut être interprétée littéralement, qu'aucune disposition constitutionnelle ne peut être opposée à d'autres dispositions constitutionnelles ou être interprétée de telle manière que son étendue soit déformée ou niée. L'interprétation de la Constitution nécessite d'appliquer différentes méthodes d'interprétation juridique: méthodes systématique, logique, téléologique, méthode des principes généraux du droit, méthode des intentions de l'auteur de l'acte juridique, méthode des précédents, méthodes historique, comparative, etc.

---

42 Žilys, J. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas konstitucinėje sistemoje [La Cour constitutionnelle de la République de Lituanie dans le système constitutionnel]. *Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda* [Droit constitutionnel lituanien: développement, institutions, protection des droits, autonomie locale]. Vilnius: Mykolo Romerio Universitetas, 2007, p. 285−286.

43 Avis de la Cour constitutionnelle de la République de Lituanie, du 24 janvier 1995. *Journal officiel*. 1995, n° 9-199.

44 Kūris, E. Konstitucinis Teismas [La Cour constitutionnelle]. *Lietuvos teisinės institucijos* [Institutions juridiques de Lituanie]. (sous la direction de E. Kūris). 2011, p. 103.

Tandis que l'interprétation des dispositions constitutionnelles définissant les pouvoirs des institutions étatiques est relativement simple, l'éclairage des objectifs et des principes constitutionnels est plus complexe. L'interprétation des paramètres quantitatifs de l'action des institutions étatiques repose sur une analyse des modalités et des méthodes de cette action ainsi que de ses limites. Les paramètres qualitatifs d'une telle action définis par les objectifs et les principes de la politique étrangère présentent plus de difficultés d'interprétation. Tout d'abord, il faut définir le contenu de chaque principe, puis déterminer les corrélations existant entre les principes et mettre ceux-ci en balance. La Cour constitutionnelle a constaté maintes fois que toutes les dispositions de la Constitution étaient liées entre elles et constituaient un système intégral et harmonieux, qu'il y avait un équilibre entre les valeurs établies dans la Constitution, qu'il n'était pas possible d'interpréter la Constitution de telle sorte que le contenu d'une disposition de celle-ci soit déformé ou nié, car cela porterait atteinte à l'essence de la réglementation constitutionnelle et affecterait l'équilibre existant entre les valeurs constitutionnelles[45]. L'interprétation des dispositions du texte constitutionnel n'est pas un acte unique, mais un processus progressif et cohérent. En examinant la conformité des lois et des autres actes juridiques à la Constitution, la Cour constitutionnelle développe sa doctrine, précise de nouveaux aspects de la réglementation constitutionnelle, qui sont nécessaires à la solution d'une affaire concrète.

5. Quelques problèmes d'interprétation des paramètres qualitatifs de la politique étrangère dans la jurisprudence constitutionnelle lituanienne

On a déjà mentionné que la Cour constitutionnelle, en traitant des affaires concernant la constitutionnalité des lois et des autres actes juridiques, interprète la Constitution et que son interprétation des normes et des principes s'impose à tous les sujets de droit. Tel est également le cas des affaires liées par certains aspects à l'exercice de la politique étrangère qui, par ailleurs, ne sont pas nombreuses. Une jurisprudence fragmentaire rend difficile une généralisation. Néanmoins, on peut distinguer quelques aspects de cette jurisprudence.

La Cour constitutionnelle, en traitant des affaires, liées aux paramètres quantitatifs et qualitatifs de la politique étrangère, est obligée de faire face aux particularités de l'interprétation de la corrélation des principes et des normes constitutionnels.

Il y a lieu de rappeler, concernant l'interprétation des objectifs et des principes de la politique étrangère, que ces principes constituent la colonne vertébrale de la réglementation constitutionnelle, qu'ils font partie intégrante d'un système unitaire et qu'ils sont inséparables des autres principes. C'est la raison pour laquelle il y a lieu de tenir compte, par exemple, des impératifs de l'État de droit en interprétant les principes

45 Voir arrêts de la Cour constitutionnelle du 24 septembre 1998, du 23 octobre 2002, du 25 novembre 2002, du 4 mars 2003, du 4 juillet 2003, du 30 septembre 2003, du 3 décembre 2003, du 15 avril 2004 etc.

de la participation de la Lituanie aux organisations internationales ou de l'interdiction de la propagande en faveur de la guerre. Dès lors, en interprétant les principes de la politique étrangère, on ne doit pas oublier leur place et leur rôle dans le système des autres principes constitutionnels. Les dispositions constitutionnelles, qui définissent les pouvoirs des institutions étatiques dans le domaine des relations internationales, sont toujours interprétées en tenant compte du système des principes constitutionnels. Leur vrai sens est toujours lié aux objectifs et aux principes de la politique étrangère, qui constituent les paramètres qualitatifs de cette politique.

Il y a lieu de constater qu'à ses débuts, la Cour constitutionnelle était très prudente lorsqu'elle interprétait les dispositions relatives aux relations internationales ou à la politique étrangère. Dans son avis du 24 janvier 1995[46] sur la constitutionnalité de la Convention européenne des droits de l'homme, elle a constaté la conformité des normes de la Convention (en tant qu'acte de droit international) avec les normes constitutionnelles. De plus, la Cour constitutionnelle a indiqué que le traité international ratifié et entré en vigueur était une partie intégrante du système juridique lituanien et qu'il était applicable de la même manière que les lois de la République de Lituanie. Un peu plus tard, dans l'arrêt du 17 octobre 1995[47], la Cour constitutionnelle a clarifié certains aspects de l'application du principe *pacta sunt servanda* dans le droit national. Un pas nouveau dans le développement de la doctrine constitutionnelle des relations extérieures de l'État a été franchi avec l'arrêt du 9 décembre 1998 dans lequel la Cour constitutionnelle a relevé que, reconnaissant les principes et les normes du droit international, l'État lituanien ne pouvait pas appliquer aux citoyens des standards différents. En se considérant comme un membre à part entière de la communauté internationale, elle accepte et s'engage volontairement à appliquer ses principes et ses normes, ses coutumes, elle s'intègre méthodiquement à la culture mondiale et devient sa partie naturelle[48]. Dans les arrêts du 25 avril 2002 et du 7 avril 2004, la Cour constitutionnelle a traité encore une fois la question de l'application des traités internationaux ratifiés par le *Seimas*, laquelle a connu également des développements dans la jurisprudence postérieure.

La Cour constitutionnelle, dans des arrêts du 14 mars 2006 et du 10 mai 2006[49], a constaté que le respect des engagements internationaux volontairement souscrits et le respect des principes du droit international universellement reconnus (y compris le principe *pacta sunt servanda*) était un principe constitutionnel de Lituanie. C'est une confirmation de l'importance constitutionnelle des paramètres qualitatifs de la politique étrangère.

---

46 Avis de la Cour constitutionnelle de la République de Lituanie, du 24 janvier 1995. *Journal officiel*. 1995, n° 9-199.

47 Arrêt de la Cour constitutionnelle de la République de Lituanie, du 17 octobre 1995. *Journal officiel*. 1995, n° 86-1949.

48 Arrêt de la Cour constitutionnelle de la République de Lituanie, du 9 décembre 1998. *Journal officiel*. 1998, n° 109-3004.

49 Arrêt de la Cour constitutionnelle de la République de Lituanie, du 14 mars 2006. *Journal officiel*. 2006, n° 30-1050; Arrêt de la Cour constitutionnelle de la République de Lituanie, du 10 mai 2006. *Journal officiel*. 2006, n° 52-1917.

Dans l'arrêt du 15 mai 2007 concernant la constitutionnalité des dispositions de la loi sur les secrets d'État[50], la Cour constitutionnelle a souligné, en premier lieu, que l'obligation constitutionnelle de ne pas violer des secrets d'État et d'autres informations confidentielles s'appliquait aux traités internationaux ratifiés par le *Seimas*, qui constituent une partie intégrante du système juridique de la Lituanie et, en deuxième lieu, que cela concernait *inter alia* les traités internationaux établissant la participation de la République de Lituanie aux organisations internationales.

Dans l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 11 mars 2011 concernant la constitutionnalité des dispositions de la loi sur les opérations militaires internationales, les entraînements et les autres événements de la coopération militaire, on a traité des paramètres qualitatifs de la politique étrangère comme un ensemble de conditions. La Cour constitutionnelle a relevé qu'afin d'examiner la réglementation en question, «il importait de prendre en considération les principes généraux de la défense de l'État ainsi que les aspects constitutionnels de la collaboration internationale (de la politique étrangère) relatifs à ladite défense»[51]. Les aspects constitutionnels généraux de la collaboration internationale relative à la défense de l'État ressortant de plusieurs dispositions de la Constitution ont été le point de départ du raisonnement de la décision dans ladite affaire. Ces dispositions sont l'article 135 de la Constitution, selon lequel la République de Lituanie, dans la conduite de sa politique étrangère, est guidée par les principes et les normes universellement reconnus du droit international, elle aspire à garantir la sécurité et l'indépendance nationale, le bien-être des citoyens ainsi que leurs droits et leurs libertés fondamentaux et coopère à la création d'un ordre international fondé sur le droit et sur la justice, et qui interdit la propagande en faveur de la guerre; l'article 136 de la Constitution, qui dispose que la République de Lituanie participe aux organisations internationales à condition qu'elles ne soient pas contraires aux intérêts de l'État et à son indépendance; les dispositions de l'article 138 de la Constitution concernant la ratification et la dénonciation des traités internationaux par le *Seimas*; les dispositions de l'acte constitutionnel sur l'adhésion de la République de Lituanie à l'Union européenne adopté afin d'«assurer la participation efficace de la République de Lituanie à l'intégration européenne et la sécurité de la République de Lituanie ainsi que le bien-être de ses citoyens»; le principe d'orientation géopolitique de l'État lituanien.

La Cour constitutionnelle rappelle que le respect des engagements internationaux volontairement souscrits et le respect des principes du droit international universellement reconnus (y compris le principe *pacta sunt servanda*), ainsi que des dispositions de l'acte constitutionnel sur le refus de l'adhésion de la République de Lituanie aux alliances orientales post soviétiques constituent la tradition juridique et le principe constitutionnel de l'État lituanien indépendant. On peut déduire des dispositions constitutionnelles précitées que les traités internationaux et les lois relatives à leur transposition peuvent contenir divers moyens de garantir au niveau international l'indépendance et la sécurité

50 Arrêt de la Cour constitutionnelle de la République de Lituanie, du 15 mai 2007. *Journal officiel*. 2007, n° 54-2097.

51 Arrêt de la Cour constitutionnelle de la République de Lituanie, du 15 mars 2011. *Journal officiel*. 2011, n° 32-1503.

de l'État, *inter alia* la défense militaire internationale collective, le rétablissement de la paix et de la sécurité internationales, la collaboration internationale militaire dont l'origine, l'objectif et le caractère sont constitutionnellement justifiables.

Dans l'arrêt du 7 juillet 2011[52], la Cour constitutionnelle, en statuant sur la constitutionnalité de certaines dispositions de la loi sur les secrets d'État, s'est fondée sur le principe d'orientation géopolitique de la Lituanie, qui englobe la participation de la Lituanie à l'Union européenne et à l'OTAN et la nécessité de respecter les obligations internationales relatives à cette participation, y compris dans le domaine de protection des données secrètes. Elle a jugé que la réglementation de la République de Lituanie concernant la protection des secrets d'État ne peut pas établir, pour cette protection, des standards moins élevés que ceux établis par l'Union européenne et l'OTAN. En respectant les normes et les principes constitutionnels il est permis en revanche d'établir des standards plus élevés.

De plus, certains aspects de la participation à l'Union européenne pertinents du point de vue constitutionnel sont traités dans les arrêts de la Cour constitutionnelle du 13 décembre 2004, du 14 mars 2006, dans sa décision du 8 mai 2007 et dans ses arrêts des 4 décembre 2008 et 27 mars 2009.

Les affaires précitées témoignent du développement de la doctrine constitutionnelle officielle relative aux objectifs et aux principes de la politique étrangère. La plupart de ces objectifs et principes sont d'ores et déjà définis de manière suffisamment claire. La jurisprudence constitutionnelle apporte ainsi des points de repère pour les institutions étatiques de la Lituanie.

Conclusions

L'analyse effectuée dans cet article permet de conclure que:

1. La Constitution de la République de Lituanie de 1992, qui fait partie du groupe des constitutions de la quatrième vague du constitutionalisme, détermine les pouvoirs des institutions étatiques dans le domaine de la politique étrangère (les paramètres quantitatifs), ainsi que les objectifs et les principes de cette politique (les paramètres qualitatifs).

2. La réglementation constitutionnelle constitue un système unitaire; le rôle de l'élément conjonctif des parties différentes de ce système appartient aux principes constitutionnels. On doit interpréter les normes constitutionnelles établissant les compétences des institutions étatiques dans le domaine de la politique étrangère en respectant les objectifs et les principes de cette politique.

3. Il faudra compléter le système des principes constitutionnels de la politique étrangère (à savoir notamment une politique étrangère guidée par les principes et les normes universellement reconnus du droit international, la participation aux organisations internationales à condition qu'elles ne soient pas contraires aux intérêts de l'État et à son indépendance, l'interdiction de la propagande en faveur de la guerre, le principe de

52 Arrêt de la Cour constitutionnelle de la République de Lituanie, du 7 juillet 2011. *Journal officiel*. 2011, n° 84-4106.

l'orientation géopolitique) par le principe de la *participation à l'Union européenne* en tant que principe constitutionnel autonome.

4. Les objectifs et les principes de la politique étrangère, les autres dispositions constitutionnelles relatifs à la politique étrangère font l'objet d'une interprétation officielle dans la jurisprudence constitutionnelle. La Cour constitutionnelle de la République de Lituanie, en traitant des affaires concernant les traités internationaux, les lois et les autres actes juridiques liés à l'exercice de la politique étrangère, précise le contenu et le sens des paramètres qualitatifs et quantitatifs de cette politique. Malgré le caractère encore fragmentaire de la doctrine constitutionnelle officielle relative à la politique étrangère, on peut clairement déduire de celle-ci les contours du système des fondements constitutionnels de cette politique tracés par la Cour constitutionnelle de la République de Lituanie.

Bibliographie

Alland, D. De l'ordre juridique international. *Droits*. 2002, 35.

Boissy, X. *La séparation des pouvoirs œuvre jurisprudentielle*. *Sur la construction de l'État postcommuniste*. Bruxelles: Bruylant, 2003.

Chagnollaud, D. *Droit constitutionnel contemporain*. Tome 1. Théorie générale. Les régimes étrangers, 5e édition. Paris: Dalloz, 2007.

Combacau, J.; Sur, S. *Droit international public*. 9e édition. Paris: Montchrestien, 2010.

Code de droit international public. Textes au 1er décembre 2010 (par E. David et C. Van Assche). 5e édition. Bruxelles: Bruylant, 2011.

Daillier, P.; Forteau, M.; Pellet, A. *Droit international public*. 8e édition. Paris: L.G.D.J., 2009.

Jakniūnaitė, D.; Nekrašas, E. Kaip tirti tarptautinius santykius konstruktyvistiškai: filosofinių prielaidų ir teorinių nuostatų analizė [Comment examiner des relations internationales de manière constructiviste: analyse des hypothèses philosophiques et des dispositions théoriques]. *Politologija*. 2010, 3(59).

Jarašiūnas, E. Keletas Lietuvos Respublikos Konstitucijos vaidmens vertinimo aspektų [Quelques aspects de l'évaluation du rôle de la Constitution de la République de Lituanie]. *Konstitucinė jurisprudencija*. 2011, 4(24).

Kūris, E. Konstitucija, teismai ir demokratija [Constitution, tribunaux et démocratie]. *Konstitucinė jurisprudencija*. 2008, 4(12).

Kūris, E. Konstitucinis Teismas [La Cour constitutionnelle]. *Lietuvos teisinės institucijos* [Institutions juridiques de Lituanie]. (sous la direction de E. Kūris). 2011.

Laurinavičius, Č.; Lopata, R.; Sirutavičius, V. Kritinis požiūris į Lietuvos užsienio politiką: kas pasikeitė nuo Augustino Voldemaro laikų? [Attitude critique à l'égard de la politique étrangère de Lituanie: qu'est-ce qui a changé depuis l'époque d'Augustinas Voldemaras?]. *Politologija*. 2009, 2(54).

Law and foreign policy. Collection "Science and technique of democracy", n° 24. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 1997.

Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida [Le système politique de Lituanie: la structure et le développement] (sous la direction de A. Krupavičius et A. Lukošaitis). Kaunas: Poligrafija ir informatika, 2004.

Lietuvos Seimas (sous la rédaction de Motulaitė, V.; Venskevičius, S.; Gudavičius, E., *et al*.). Vilnius: Kultūra, 1996.

Lukošaitis, A. Democracy and functioning of political system (of government) in Lithuania: Defining problems. *Constitutional Principles of Authority Structure.* Conference material, Vilnius: VĮ "Valstybės žinios", 2008.

Maksimaitis, M. *Lietuvos teisės šaltiniai 1918-1940 metais* [Sources du droit lituanien en 1918-1940]. Vilnius: Justitia, 2001.

Maksimaitis, M. *Lietuvos valstybės konstitucijų istorija* [Histoire des constitutions de l'État lituanien]. Vilnius: Justitia, 2005.

Nekrašas, E. Valstybės užsienio politika: parlamento vaidmuo [Politique étrangère de l'État: le rôle du parlement]. *Politologija*. 1998, 2(12).

Plattner, M. F. Internationalisme et démocratie. *Commentaire*. 2006, 29(113).

Ragauskas, P. Lietuvos Respublikos Prezidento vaidmuo įstatymų leidyboje [Le rôle législatif du Président de la République de Lituanie]. *Politologija*. 2002, 4(28).

Römeris, M. *Valstybė* [L'État]. T. II. Vilnius: Pradai, 1995.

Rousseau, D.; Viala, A. *Droit constitutionnel*. Paris: Montchrestien, 2004.

Šileikis, E. *Alternatyvi konstitucinė teisė* [Droit constitutionnel alternatif]. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005.

Sinkevičius, V. *Parlamento teisės studijos* [Études du droit parlementaire]. Vilnius: Mykolo Romerio Universitetas, 2011.

Topidi, K.; Morawa, A. H. E. Prologue: Constitutional Transition in Central and Eastern Europe. *Constitutional Evolution in Central and Eastern Europe* (sous la rédaction de Kyriaki Topidi and Alexander H.E. Morawa). Ashgate, 2011.

Tourard, H. *L'internationalisation des constitutions nationales*. Paris: L.G.D.J., 2000.

Vaičaitis, V. A. *Introduction to Lithuanian Constitutional Law*. Vilnius: Vilniaus Universiteto leidykla, 2007.

Vinkleris, P. *Respublikos Prezidento statusas ir įgaliojimai* [Le rôle et les pouvoirs du Président de la République]. Vilnius: TIC, 2002.

Zoller, E. Droit constitutionnel et droit international. *Rapports généraux au XIV^e Congres international de l'Académie internationale de droit compare*. Athènes: Sakkoulas Publishers, Kluwer Law International, 1994.

Žalimas, D.; Žaltauskaitė-Žalimienė, S.; Petrauskas, Z.; Saladžius, J. *Tarptautinės organizacijos* [Organisations internationales]. Vilnius: Justitia, 2001.

Žilys, J. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas konstitucinėje sistemoje [La Cour constitutionnelle de République de Lituanie dans le système constitutionnel]. *Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda* [Droit constitutionnel lituanien: développement, institutions, protection des droits, autonomie locale]. Vilnius: Mykolo Romerio Universitetas, 2007.

KOKYBINIAI IR KIEKYBINIAI UŽSIENIO POLITIKOS ĮGYVENDINIMO PARAMETRAI LIETUVOS RESPUBLIKOS KONSTITUCIJOJE

Egidijus Jarašiūnas

Europos Sąjungos Teisingumo Teismas, Liuksemburgas

Santrauka. *Straipsnyje analizuojami Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtinti kokybiniai ir kiekybiniai užsienio politikos įgyvendinimo parametrai. Reikia pažymėti, kad ilgą laiką užsienio politikos formavimas ir įgyvendinimas buvo konstitucinio reguliavimo pakraštyje. Pirmosios ir antrosios konstitucionalizmo įtvirtinimo „bangų" konstitucijose buvo fiksuojami tik valstybės valdžios institucijų įgaliojimai užsienio santykių srityje, dаž-*

niausiai itin lakoniškai. Buvo teigiama, kad vienokių ar kitokių užsienio politikos tikslų ar sprendimų pasirinkimą lemia politiniai motyvai, kad teisei lieka tik tos politikos įforminimo vaidmuo. Todėl šiose konstitucijose regime vien kiekybines atitinkamų valstybės institucijų veikimo užsienio politikos srityje charakteristikas.

Konstitucijos sampratos pokyčiai, konstitucinio reguliavimo visa apimančio pobūdžio pripažinimas lėmė, kad nuo XX a. vidurio konstituciniuose aktuose imta įtvirtinti ne tik tam tikrų valstybės institucijų įgaliojimus užsienio politikos klausimais, bet ir fiksuoti šalies užsienio politikos tikslus bei principus. Tai jau kokybinio pobūdžio valstybės veiklos parametrai, kurie tampa privalomais konstituciniais imperatyvais, saistančiais užsienio politiką įgyvendinančius subjektus. Kiekybiniu požiūriu nustatytų valstybės institucijų įgaliojimai gali būti įgyvendinami tik siekiant konstitucinių tikslų, tik paisant konstitucijos. Konstitucija tampa tikruoju šalies užsienio politikos pagrindu. Užsienio politika, pažeidžianti konstitucinius jos tikslus ir principus, negalima. Konstitucinės kontrolės institucijos įgyja įgaliojimus vertinti teisės aktų, susijusių su užsienio politika, įgyvendinimo konstitucingumą.

Lietuvos Respublikos konstituciniame reguliavime iki 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijos buvo nustatomi tik veikimo kiekybę fiksuojantys valstybės institucijų įgaliojimai. 1992 m. Konstitucijoje fiksuojami ir užsienio politikos tikslai ir principai. Konstitucinis narystės Europos Sąjungoje fiksavimas sustiprino tokią konstitucinio reguliavimo kryptį. Autoriaus manymu, Lietuvos narystę Europos Sąjungoje reikia traktuoti kaip savarankišką konstitucinį principą, kurio turinys netelpa vien į narystės tarptautinėje organizacijoje atvejo ar geopolitinės orientacijos sudėtinio elemento rėmus. Konstituciniai užsienio politikos tikslai ir principai, kitos konstitucinės nuostatos, susijusios su užsienio politikos įgyvendinimu, yra oficialiai aiškinamos konstitucinėje jurisprudencijoje. Konstitucinis Teismas, nagrinėdamas bylas dėl tarptautinių sutarčių, įstatymų ir kitų teisės aktų, susijusių su užsienio politikos įgyvendinimu, konstitucingumo, atskleidžia tiek kokybinių, tiek kiekybinių užsienio politikos konstitucinių parametrų turinį ir reikšmę. Nepaisant jurisprudencijos fragmentiškumo, joje galima aiškiai matyti konstitucinių užsienio politikos pagrindų sistemos kontūrus.

Reikšminiai žodžiai: *Konstitucija, užsienio politikos konstituciniai tikslai ir principai, valstybės institucijų įgaliojimai, konstitucinė kontrolė.*

QUALITATIVE AND QUANTITATIVE PARAMETERS OF THE EXECUTION OF FOREIGN POLICY IN THE LITHUANIAN CONSTITUTION

Egidijus Jarašiūnas

Court of Justice of the European Union, Luxembourg

Summary. *The present article analyses the qualitative and quantitative parameters of the execution of foreign policy in the Constitution of the Republic of Lithuania. It should be noted that the matters of foreign policy were on the brink of constitutional regulation*

for a long time. The powers of institutions of the state in the field of foreign relations were established laconically by the Constitutions of first and second "waves" of establishment of constitutionalism. It was argued that the choices of decisions and the execution of foreign policy were determined by political reasons and the law could only fix the results of that policy. That is why these constitutions should be seen as establishing quantitative characteristics of action of the state institutions in the field of foreign policy.

As a result of the changes in the concept of the Constitution and the general recognition of the relevance of constitutional regulation from the middle of the twentieth century the constitutional acts began to define not only the powers of certain state institutions in the field of the foreign policy but also the objectives and principles of this policy. These objectives and principles are qualitative parameters of the action of state institutions, which are mandatory constitutional requirements to all subjects engaged in foreign policy. From a qualitative standpoint, the powers of the state institutions can be exercised only by taking the constitutional objectives into account and by respecting the Constitution. The Constitution establishing both qualitative and quantitative characteristics of the execution of foreign policy becomes an actual basis of this policy. It is unlawful to execute foreign policy without complying with its objectives and constitutional principles. The institutions of constitutional review have the powers to determine the constitutionality of legal acts related to the execution of foreign policy.

Constitutional regulations previous to the Constitution of the Republic of Lithuania of 1992 only defined the powers of state institutions, i.e. the quantitative parameters of their action. The Lithuanian Constitution of 1992 also established the constitutional objectives and principles of foreign policy. This area of constitutional regulation has been enhanced by the participation of the Republic of Lithuania in the European Union. The author suggests analysing this matter as an autonomous constitutional principle and not only as a case of participation in international organisations or an integral element of the principle of geopolitical orientation. Constitutional objectives and principles of foreign policy, as well as the other provisions of the Constitution regarding the exercise of foreign policy, are interpreted in constitutional jurisprudence. In cases concerning the constitutionality of international treaties, laws and other legislative acts directly related to the exercise of foreign policy, the Constitutional Court reveals the content and meaning of the qualitative and quantitative constitutional parameters of foreign policy. Despite the fragmented nature of the case law one can see the precise contours of the foreign policy system.

Keywords: *Constitution, constitutional principles and objectives of foreign policy, powers of the state institutions, constitutional review.*

Egidijus Jarašiūnas, Europos Sąjungos Teisingumo Teismo teisėjas; profesorius, socialinių mokslų (teisės krypties) daktaras. Mokslinių tyrimų kryptys: konstitucinė teisė, Europos Sąjungos teisės ir nacionalinės teisės sąveika.

Egidijus Jarašiūnas, Court of Justice of the European Union, Judge; Professor, Doctor of Social Sciences (Law). Research interests: constitutional law, issues of interaction between European Union law and national law.