Jurisprudence étrangère

Par Julien Jeanneney

Censurer le censeur
La Cour constitutionnelle mongole veille au grain

Cour constitutionnelle mongole, décision n° 08/2025, 22 octobre 2025

Mots-clés : Consolidation démocratique, contrôle juridictionnel de la censure d'un gouvernement, recours à l'expertise, précédents étrangers, techniques d'interprétation, sincérité du scrutin

1. Un régime parlementaire se révèle souvent moins dans les textes qui le fondent qu'au gré des crises qui l'éprouvent. Sa bonne santé se mesure à sa capacité à canaliser les divergences politiques et à orchestrer pacifiquement, par des règles claires, d'éventuelles alternances, lorsque se trouve rompu le lien de confiance supposé unir le gouvernement aux représentants de la nation. Sous ce rapport, la Mongolie vient de témoigner, en moins de six mois, de la vitalité de ses institutions : cette dernière tient notamment à la faculté juridique donnée au Parlement monocaméral de renverser le gouvernement, tout en permettant au président de la République et à la Cour constitutionnelle de garantir le respect des procédures dans ce contexte.

Premier ministre depuis quatre ans, Oyun-Erdene Luvsannamsrai en fait les frais le 3 juin 2025, après plusieurs semaines de manifestations provoquées par les dépenses luxuriantes de son fils [1]. La petite amie de ce dernier a publié, sur les réseaux sociaux, divers cadeaux onéreux – une bague, une voiture, des sacs à main – qui font naître un soupçon de corruption et entachent l'image de sa famille entière [2]. Le Premier ministre sollicite un vote de confiance, qu'il perd. Cela entraîne sa destitution et la chute de son gouvernement. Au terme de négociations entre les groupes parlementaires, l'ancien ministre des Affaires étrangères et ancien président du Parlement Gombojavyn Zandanshatar est nommé pour le remplacer.

Quatre mois seulement après sa nomination, ce second Premier ministre subit l'examen puis l'adoption d'une résolution tendant à sa destitution. Trois principaux griefs lui sont adressés. Il aurait cherché à nommer un nouveau ministre de la Justice et des Affaires intérieures sans consulter le Parlement, alors même que la Constitution l'impose. Il aurait évoqué en public une enquête en cours, en méconnaissance de l'indépendance judiciaire et de la présomption d'innocence. Il aurait modifié les mécanismes de fixation des prix pour les grands exportateurs de minerais, au risque de favoriser une concurrence déloyale [3].

Le 7 octobre 2025, 54 députés déposent à la présidence du Parlement la proposition de destitution. Cette dernière est adoptée dix jours plus tard. Le président de l'État de Mongolie oppose son veto – que le Parlement pourrait contrecarrer [4]. Entre-temps, la Cour constitutionnelle, saisie par le Premier ministre, juge cette procédure irrégulière et maintient le Premier ministre dans ses fonctions. Ainsi se manifestent divers mécanismes caractéristiques de la responsabilité politique : recomposition des alliances, manœuvres procédurales, expression d'une défiance, intervention présidentielle, recours au juge.

2. L'intervention de ce dernier appelle une attention particulière. Elle est révélatrice, en effet, de ce qui peut être perçu, depuis trois décennies, comme une singularité mongole. Ce pays dont la culture constitutionnelle est marquée par diverses influences – soviétique, occidentale, bouddhiste notamment – est volontiers présenté comme l'un des exemples les plus aboutis de transition démocratique en Asie [5].

Le pays revient pourtant de loin. Sans doute la culture juridique y est-elle ancienne, depuis le grand code de Gengis Khan – la « Grande Yassa » –, à l'articulation du XIIe et du XIIIe siècle, puis l'incorporation des règles de droit local dans le système juridique impérial chinois [6]. On aurait pourtant tort de supposer l'existence d'une culture démocratique mongole avant la fin du XXe siècle. Longtemps soumis aux dominations chinoise et russe, le pays connaît en 1921 une révolution populaire, soutenue par l'Armée rouge, qui conduit à la création, en 1924, du deuxième régime communiste de l'histoire : la République populaire mongole. Sous l'autorité du puissant Parti révolutionnaire du peuple mongol (PRPM), le pays est le premier des satellites de l'URSS jusqu'à sa chute, sans jamais en devenir membre. Ainsi ne peut-il pas compter sur une culture, même enfouie, de la démocratie et du pluralisme lorsqu'il lui revient de se doter d'institutions nouvelles – à l'inverse de la Pologne, de la Hongrie, de la République tchèque, de la Slovaquie ou des pays baltes. Sous ce rapport, la Mongolie ne pourrait être comparée, dans son environnement géographique, qu'à Taïwan ou à la Corée du Sud.

Remarquable est, à cet égard, le basculement intervenu au tournant des années 1990 : l'efficacité d'une démocratisation rendue possible par une rupture politique claire. Cela commence par des manifestations menées par des intellectuels en 1989, qui conduisent les titulaires du pouvoir exécutif à accepter des élections libres en juillet 1990. S'ensuit la préparation, pendant l'année 1991, d'une nouvelle Constitution qui prévoit la garantie de droits et libertés et instaure un système de gouvernement souvent qualifié de « semi-présidentiel ». Elle est adoptée le 13 janvier et entre en vigueur le 12 février 1992. Elle est rapidement perçue comme l'instrument possible d'une transition vers un système

(1) V., E. Bottini, A. Baraggia, U. Myagmar et N. Perlo, « *Consolidating Parliamentary Democracy in Mongolia. Government Change Under the Pressure of Civil Society* », *Verfassungsblog*, 28 juill. 2025.

(2) V., H. Thibault, « Le premier ministre mongol démissionne à la suite de critiques sur le train de vie de son fils », *Le Monde*, 3 juin 2025.

(3) V., A. McCready, « *Mongolian PM loses confidence vote, resigns after four months in office* », *Aljazeera*, 17 oct. 2025.

(4) Constitution mongole, art. 43, al. 1er [procédure de destitution] ; art. 33, al. 1er [veto].

(5) V. par ex. Programme des Nations unies pour le développement, *The Role of the Constitution of Mongolia in Consolidating Democracy : An Analysis*, 2015.

(6) V., P. H. C. Ch'en, *Chinese Legal Tradition under the Mongols*, Princeton University Press, 1979.

politique pluraliste [7], puis vers une consolidation démocratique escomptée par beaucoup.

Les pratiques politiques, en Mongolie, confirment rapidement cette impression : la compétition politique est effective, des élections libres se tiennent régulièrement dans un climat généralement pacifié – à l'exception de violences post-électorales en 2008 – et les médias sont libres. Enfin et surtout, des alternances politiques sont possibles et régulières : le parti léniniste historique ne cherche pas à se maintenir au pouvoir lorsqu'il le perd, en 1996, pour la première fois depuis soixante-douze ans. Le mouvement se confirme par la suite : des huit élections législatives qui se tiennent depuis les premières, en 1992, quatre donnent lieu à une alternance – en 1996, en 2000, en 2012 puis en 2016. Ces équilibres nouveaux servent le développement économique du pays [8], soutenu par la mise en valeur internationale de ses richesses minérales à partir des années 2000. Ils contribuent également à expliquer la relative longévité de cette Constitution, toujours en vigueur après plus de trois décennies.

L'évolution est d'autant plus notable que la Mongolie fait figure d'exception dans cette région du monde où prévalent les régimes autocratiques [9]. Elle se distingue évidemment des deux grands pays entre lesquels elle est enclavée, la Russie et la Chine, où se déploient des tendances autoritaires manifestes. Elle n'a pas non plus suivi la trajectoire des États qui ont quitté le giron de l'URSS. Le classement *Democracy Index* présente chaque année un aperçu de la démocratie dans tous les régimes politiques du monde [10]. Dans le rapport publié en 2025, seule l'Estonie, parmi ces États, est rattachée aux « démocraties consolidées ». La Mongolie appartient au groupe des « démocraties imparfaites », comme la Lituanie, la Lettonie, la Moldavie. Sont qualifiés de « régimes hybrides » la Géorgie, l'Arménie, l'Ukraine et le Kirghizistan. Russie, Biélorussie, Azerbaïdjan, Tadjikistan, Turkménistan, Ouzbékistan et Kazakhstan relèvent, quant à eux, des « régimes autoritaires ». Cette originalité mongole défie certains des enseignements traditionnels de la science politique [11] : les ressources naturelles du pays sont longtemps perçues comme plus pauvres que celles de ses voisins – avant la découverte de riches minéraux dans ses sous-sols ; l'importance stratégique du pays est faible ; nul n'imagine que le pays puisse devenir une puissance régionale ; aucune figure politique n'émerge comme un « père » de la nation. En dépit – ou bien à cause – de tout cela, la Mongolie post-communiste devient une démocratie libérale.

3. Au cœur de ce mouvement profond se trouve la Constitution de 1992, d'emblée perçue comme une feuille de route pour cette transition démocratique [12]. Fruit de divers compromis, elle fonde un système politique mixte avec un exécutif bicéphale. Le président de l'État de Mongolie est élu au suffrage universel direct pour une durée fixe – un mandat de quatre ans renouvelable une fois jusqu'en 2021, puis un mandat unique de six ans. Son rôle est conçu comme apartisan. Il n'est pas perçu comme le chef d'un groupe parlementaire. Il dispose d'un pouvoir de veto sur les lois adoptées par le Parlement – que ce dernier peut contrecarrer par un vote à la majorité qualifiée des deux tiers des députés. Il peut dissoudre le Parlement sous certaines conditions. Le Premier ministre, quant à lui, est nommé par la coalition majoritaire au Parlement. Plusieurs observateurs rapprochent ce régime de la France sous la Cinquième République – tout en concédant les limites de la comparaison [13].

La justice constitutionnelle est organisée sous une forme centralisée – inspirée par les traditions de droit civil russe et allemande. Une Cour constitutionnelle est ainsi créée pour contrôler la constitutionnalité des lois et régler les différends entre institutions. Elle est dénommée *Tsets* – terme qui désigne l'arbitre dans les combats de lutte. Ses neuf membres sont nommés, pour un tiers chacun, par le président de l'État de Mongolie, le Parlement et la Cour suprême, avec l'accord du Parlement, pour une durée de six ans, sur des critères de nationalité, d'âge, d'intégrité, d'expérience – avoir exercé au moins dix ans une profession juridique –, de compétence et d'indépendance – ne pas avoir d'engagement partisan actif.

Son fonctionnement est encadré par la Constitution [14], ainsi que par deux lois : la loi sur la Cour constitutionnelle de Mongolie [15], adoptée en 1992 par le Parlement qui se réunit depuis 1990, le « Petit Khoural », et la loi sur la procédure devant la Cour constitutionnelle [16], adoptée en 1997 par le Parlement, devenu « Grand Khoural ». Ces deux lois, très peu modifiées, gagneraient à être modernisées selon un avis récemment rendu, à la demande de la Cour constitutionnelle, par la Commission de Venise [17].

Le contrôle abstrait de constitutionnalité qui lui est confié se singularise par un dialogue qui lui est imposé avec le Parlement [18]. Ainsi y a-t-on vu une forme « souple » de contrôle de constitutionnalité [19]. La Cour examine d'abord une requête en formation restreinte de cinq juges sur neuf. Si la loi est jugée inconstitutionnelle, sa décision est transmise au Parlement, qui

(7) V., T. Ginsburg, « *Between Russia and China : Political Reform in Mongolia* », *Asian Survey*, 1995, nº 35, p. 459-471 ; T. Ginsburg et G. Ganzorig, « *Constitutionalism and Human Rights in Mongolia* », *in* O. Bruun et O. Odgaard (dir.), *Mongolia in Transition. Old Patterns, New Challenges*, Routledge, 1996, p. 147-164 ; V. égal. T. Ginsburg, *Judicial Review in New Democracies. Constitutional Courts in Asian Cases*, Cambridge University Press, 2003, p. 162-165.

(8) V., A. Maire, *La Mongolie, entre dépendance et politiques développementalistes (1990-2016)*, thèse, Sciences Po, 2017, p. 19-28.

(9) A. J. K. Sanders, « *Mongolia in 1989. Year of Adjustment* », *Asian Survey*, 1990, nº 30, p. 59-66 ; W. R. Heaton, « *Mongolia in 1991. The Uneasy Transition* », *Asian Survey*, 1992, nº 32, p. 50-55 ; T. Ginsburg, « *Mongolia in 1997. Deepening Democracy* », *Asian Survey*, 1998, nº 38, p. 64-68.

(10) V., Economist Intelligence, *Democracy Index 2024. What's Wrong With Representative Democracy ?*, 2025.

(11) V., M. S. Fish, « *The Inner Asian Anomaly : Mongolia's Democratization in Comparative Perspective* », *Communist and Post-Communist Studies*, 2001, nº 34, p. 323-338 ; M. S. Fish et M. Seeberg, « *The Secret Supports of Mongolian Democracy* », *Journal of Democracy*, 2017, nº 28, p. 129-143.

(12) V., A. J. K. Sanders, « *Mongolia's New Constitution : Blueprint for Democracy* », *Asian Survey*, 1992, nº 32, p. 506-520.

(13) V., M. S. Fish, « *Mongolia : Democracy without Prerequisites* », *Journal of Democracy*, 1998, nº 9, p. 127-141 ; L. Munkh-Erdene, « *The Transformation of Mongolia's Political System : From Semi-parliamentary to Parliamentary ?* », *Asian Survey*, 2010, nº 50, p. 311-334, spéc. p. 315.

(14) Constitution mongole, titre V, art. 64 à 68.

(15) Loi mongole sur la Cour constitutionnelle, 8 mai 1992.

(16) Loi mongole sur la procédure devant la Cour constitutionnelle, 1er mai 1997.

(17) Commission de Venise, *Mongolia. Opinion on the Draft Law on the Constitutional Court and on the Draft Law on the Procedure of the Constitutional Court*, CDL-AD(2025)022, 16 juin 2025.

(18) Constitution mongole, art. 66.

(19) V., P. W. Hogg et A. A. Bushell, « *The Charter Dialogue between Courts and Legislatures (Or Perhaps the Charter of Rights Isn't Such a Bad Thing after All)* », *Osgoode Hall Law Journal*, 1997, nº 35, p. 75-124 ; M. Tushnet et R. Dixon, « *Weak-Form Review and its Constitutional Relatives : An Asian Perspective* », *in* R. Dixon et T. Ginsburg (dir.), *Comparative Constitutional Law in Asia*, Edward Elgar, 2014, p. 102-119.

l'examine, avant de l'accepter ou de la refuser. S'il la refuse, elle est renvoyée devant la Cour constitutionnelle qui se réunit en formation plénière de neuf juges. Cette dernière peut annuler la décision ou la confirmer – elle s'impose alors. Le mécanisme, qui permet de rechercher un équilibre entre le gouvernement des juges et le contrôle de la loi, est fort original. Il rappelle des formes de contrôles de constitutionnalité souples dans d'autres pays, soit que le Parlement puisse déroger à certaines dispositions constitutionnelles garanties par une juridiction – comme au Canada [20] –, soit que les juridictions dépendent du Parlement pour neutraliser les lois qu'elles jugent inconstitutionnelles – comme en Nouvelle-Zélande [21].

En pratique, le rôle de la Cour, depuis sa création, a été moins important en matière de protection des droits et libertés qu'en matière de mécanique institutionnelle [22]. Elle est habilitée à se prononcer, en premier et en dernier ressort, sur les violations de la Constitution par des titulaires de fonctions organiques. Elle peut contrôler les destitutions présidentielles, primo-ministérielles ou parlementaires. Pendant ses premières années, elle ne souhaite pas se saisir de questions politiques, au nom de la séparation des pouvoirs – quoiqu'elle n'invoque pas explicitement une « doctrine des questions politiques », comme cela est habituellement fait aux États-Unis depuis 1962 [23].

Une rupture intervient en 1996 [24]. La coalition d'opposition au parti historique remporte sa première victoire. La Cour juge que la disposition de la Constitution en vertu de laquelle « les membres du Parlement ne peuvent occuper aucun autre emploi ou fonction publique ne relevant pas des devoirs définis par la loi » [25] fait obstacle à ce qu'un député, conformément à la loi sur le Parlement, dans sa version alors en vigueur, puisse être nommé membre du gouvernement en conservant son mandat parlementaire [26]. Cette décision provoque une crise politique. Elle est perçue, dans cette conjoncture, comme une manière de bloquer la nomination de ministres parmi les députés – ce qui empêche les principaux cadres des jeunes partis qui viennent de gagner les élections législatives de rejoindre le gouvernement, d'autant plus que, s'ils démissionnent pour devenir ministre, l'organisation de nombreuses élections législatives partielles risque de faire perdre la majorité à leur coalition. Une révision constitutionnelle lève cette interdiction en 2000. Il est désormais prévu que « les membres du Parlement ne peuvent occuper aucun autre emploi, à l'exception des fonctions de membre du gouvernement ». Cette révision est cependant contestée devant la Cour constitutionnelle, qui accepte d'en contrôler la constitutionnalité, avant de la neutraliser pour des raisons tenant à la méconnaissance de la procédure de révision de la Constitution. Elle finit par juger conforme à la Constitution, en 2001, un amendement équivalent, adopté au terme d'une procédure régulière [27].

4. La Cour constitutionnelle s'étant ainsi instituée en acteur majeur du jeu politique mongol, on ne saurait s'étonner de la place qu'elle prend lors de la crise d'octobre 2025. Cette dernière se cristallise autour de l'opposition entre deux personnages importants du parti du peuple mongol – celui qui a pris la suite du parti léniniste historique. Le premier, Gombojavyn Zandanshatar, est nommé Premier ministre le 13 juin 2025. Le second, Dashzegviin Amarbayasgalan, préside le Parlement depuis le 2 juillet 2024. Ils s'affrontent, le 27 septembre 2025, lors de l'élection à la présidence de leur parti. Accusé par des proches de son opposant de corruption avec l'industrie minière, le premier l'emporte. Le Premier ministre perdant s'en trouve fragilisé : il dirige le gouvernement sans être le chef de son parti.

Cette crise partisane a des conséquences politiques plus larges. Le 16 octobre, Dashzegviin Amarbayasgalan annonce au Parlement son souhait d'en quitter la présidence – ratifié le lendemain par les parlementaires. Le même jour, 54 membres du Parlement déposent une proposition de résolution tendant à destituer le Premier ministre – ce qui, en cas de succès, conduirait à faire chuter le gouvernement dans son ensemble. Le texte est examiné d'abord par la commission permanente compétente du Parlement – la commission de l'organisation de l'État –, qui rejette la proposition de destitution à la quasi-unanimité, par 19 membres sur 22.

Le lendemain, le 17 octobre, la vice-présidente du Parlement, devenue le jour même présidente par intérim, préside la séance plénière lors de laquelle est examinée la proposition de destitution. Elle met au vote la résolution, qui est adoptée. L'événement est majeur : c'est la première fois qu'est destitué un Premier ministre sur le fondement de l'article 43 de la Constitution depuis qu'il a été révisé, en 2019 – deux Premiers ministres l'avaient été sur le fondement de sa version antérieure, Norovyn Altankhuyag en 2014, puis Jargaltulgyn Erdenebat en 2017.

Deux questions procédurales provoquent néanmoins des critiques. D'une part, le quorum des députés n'a été constaté que le 16 octobre, à l'ouverture des débats sur la question, et non le lendemain, jour du vote sur la destitution, en méconnaissance apparente des règles qui imposent de constater le quorum des députés chaque matin. D'autre part, la question mise au vote lors de la séance plénière n'est pas formulée de façon directe – « approuvez-vous la destitution du Premier ministre ? » –, mais de façon indirecte : « soutenez-vous la proposition de la commission permanente de ne pas approuver la destitution du Premier ministre ? ». Depuis qu'a été précisée, en 2019, la procédure de destitution du Premier ministre, dans l'espoir de renforcer l'autorité de ce dernier [28], un doute existe sur la régularité de ce choix.

Ce double choix favorise les opposants au Premier ministre. En effet, un membre du Parlement décompté dans le quorum le premier jour, s'il s'abstient de voter le lendemain – qu'il soit

(20) Loi constitutionnelle canadienne de 1982, art. 33 ; Charte canadienne des droits et libertés, art. 1er.

(21) Haute Cour de Nouvelle-Zélande, 24 juill. 2015, *Taylor c/ Attorney General*, [2015] NZHC 1706 ; *New Zealand Bill of Rights (Declarations of Inconsistency) Amendment Act* 2022, Public Act 2022 n° 45, 29 août 2022.

(22) V., T. Ginsburg et C. Enkhbaatar, « *Avoiding Rights. The Constitutional Tsets of Mongolia* », *in* A. H. Y. Chen et A. Harding (dir.), *Constitutional Courts in Asia. A Comparative Perspective*, Cambridge University Press, 2018, p. 168-183, spéc. p. 180-183.

(23) V., Cour suprême des États-Unis, *Baker v. Carr*, 369 U.S. 186 (1962) ; V. égal. C. Saunier, *La doctrine des « questions politiques ». Étude comparée : Angleterre, États-Unis, France*, LGDJ, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », 2023.

(24) V., T. Ginsburg, « *Constitutional Courts in East Asia* », *in* R. Dixon et T. Ginsburg (dir.), *Comparative Constitutional Law in Asia, op. cit.*, p. 47-79, p. 63-64.

(25) Constitution mongole de 1992, art. 29, para. 1er.

(26) Cour constitutionnelle de Mongolie, 17 juill. 1996, n° 6/1996, *Interprétation de l'article 29 (1) de la Constitution*.

(27) V., T. Ginsburg, *Judicial Review in New Democracies, op. cit.*, p. 159, p. 187-200 ; L. Munkh-Erdene, « *The Transformation of Mongolia's Political System : From Semi-parliamentary to Parliamentary ?* », préc., p. 311-334.

(28) V., A. Maire, « La réforme de la Constitution, un révélateur des tensions politiques en Mongolie », *Asia Trends*, 2019, n° 6.

présent et s'abstienne ou qu'il ne soit pas revenu –, est réputé avoir voté « contre ». Cela augmente la probabilité qu'une majorité de députés soit comptabilisée ainsi. Selon la façon dont la question est mise au vote, on craint ainsi les manipulations : la formulation indirecte privilégiée augmente la probabilité que les députés s'expriment contre le vote de la commission s'opposant à la destitution – partant, que les abstentions aillent dans le sens de la destitution, ce qui pourrait affecter la sincérité du scrutin.

Le 20 octobre, le président de l'État de Mongolie, Khurelsukh Ukhnaa, oppose son veto à la résolution parlementaire au motif que le quorum n'a pas été respecté lors du vote. Le Parlement doit alors nommer un nouveau Premier ministre sous trente jours – au risque, sinon, d'une dissolution.

Le 22 octobre, la Cour constitutionnelle rend sa décision. Sa structuration formelle est classique, à deux exceptions près : la place faite à l'expertise sollicitée par un juge constitutionnel auprès d'un docteur en droit et la citation de la longue liste des documents consultés par les juges pour préparer leur décision. La décision contient, en premier lieu, un exposé des différents moyens soulevés par les parties : ceux du Premier ministre (p. 2-7), ceux, en défense, de la vice-présidente du Parlement (p. 7-9), ceux des représentants mandatés par le Parlement (p. 9-14). Est restitué, en deuxième lieu, le contenu du rapport d'expertise sollicité par l'un des membres de la Cour auprès d'un docteur en droit (p. 14-21). S'ensuit, en troisième lieu, une liste des documents, décisions, études, sources examinés, ainsi que des explications et informations complémentaires obtenues auprès de plusieurs autorités (p. 22-23). Sont ensuite exposés, en quatrième lieu, les motifs de la décision (p. 24-36), qui s'articulent autour du caractère exceptionnel des circonstances, appelant une décision urgente (p. 24-27), de la violation alléguée de l'article 43 de la Constitution (p. 27-32), de la violation alléguée de l'article 1er de la Constitution (p. 32-35) et d'une synthèse de ces motifs (p. 36). Le dispositif, en dernier lieu, vient clore la décision (p. 36-37) : la résolution tendant à la destitution du Premier ministre est neutralisée.

L'intérêt de cette décision est triple. La Cour constitutionnelle y démontre sa volonté de contribuer à la consolidation démocratique, ouvrage toujours recommencé. Elle s'attache à aiguiser la motivation de sa décision – à renfort d'expertise, de précédents étrangers et de réflexions sur l'interprétation constitutionnelle. Elle témoigne d'une inclination à se placer au cœur du jeu politique – plus précisément, au cœur des mécanismes de mise en jeu de la responsabilité gouvernementale, ce qui est le cas de plusieurs juridictions comparables depuis quelques années –, à grand risque pour son image et sa légitimité.

Consolider la démocratie

5. Par cette décision, la Cour constitutionnelle confirme sa volonté de contribuer à la « consolidation démocratique » de la Mongolie. Ce concept mérite d'être précisé. Selon les deux auteurs qui le popularisent au milieu des années 1990, Juan Linz et Alfred Stepan, « une transition démocratique est achevée lorsqu'un accord suffisant a été trouvé sur les procédures politiques permettant de produire un gouvernement élu, lorsqu'un gouvernement accède au pouvoir à la suite d'un vote libre et populaire, lorsque ce gouvernement dispose *de facto* de l'autorité nécessaire pour élaborer de nouvelles politiques, et lorsque les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire issus de la nouvelle démocratie n'ont pas à partager le pouvoir avec d'autres instances *de jure* » [29]. Ces auteurs proposent d'envisager les phénomènes rattachés à ce concept à travers trois principaux indices [30].

Le premier tient au comportement des acteurs politiques : « un régime démocratique est consolidé lorsqu'aucun acteur national, social, économique, politique ou institutionnel de premier plan ne consacre de ressources importantes à tenter d'atteindre ses objectifs en créant un régime non démocratique, ni en recourant à la violence ou à une intervention étrangère pour se soustraire à l'autorité de l'État ». En rappelant les règles qui s'imposent au Parlement dans le cadre d'une telle procédure, la Cour constitutionnelle mongole affirme implicitement la nécessité de ne pas prendre un tel risque.

Le deuxième indice tient au soutien de l'opinion publique : « un régime démocratique est consolidé lorsqu'une large majorité de l'opinion publique considère que les procédures et institutions démocratiques constituent la manière la plus adéquate d'organiser la vie collective de la société, et lorsque le soutien aux forces contestant l'ordre institutionnel démocratique est faible ou marginal ». La décision de la Cour constitutionnelle nourrit cette idée générale en mettant en lumière les conséquences néfastes, pour une institution, des illégalités commises en son sein.

Le troisième indice tient aux pratiques constitutionnelles [31] : « un régime démocratique est consolidé lorsque les forces gouvernementales comme non gouvernementales, à l'échelle de tout le territoire de l'État, sont assujetties aux procédures, pratiques et institutions établies par le nouveau processus démocratique, et se sont habituées à résoudre les conflits dans le cadre précis qu'elles définissent ». C'est ici l'idée de prééminence du droit – ou de *Rule of law* – qui est au cœur de la décision de la Cour.

6. La volonté de contribuer à la consolidation démocratique du pays se manifeste au premier chef dans le soin mis à garantir la prééminence du droit – à soumettre les autorités politiques, jusqu'aux plus éminentes, au respect des règles de droit. Le fond du raisonnement déployé par la Cour constitutionnelle permet d'en prendre la mesure.

Les arguments des deux parties au litige sont d'abord exposés de façon claire. De la diversité des arguments répétés par le Premier ministre dans trois mémoires, deux principaux moyens peuvent être inférés. Le premier se fonde sur l'article 43, paragraphe 1er de la Constitution, modifié en 2019, qui délimite la procédure et les conditions de destitution du Premier ministre. L'initiative de cette dernière revient à « au moins un quart des membres du Parlement ». La procédure est encadrée dans le temps : l'examen de la proposition de destitution doit commencer trois jours après son dépôt et la décision doit être prise dans un délai de dix jours. Cette proposition est adoptée si elle est approuvée par « la majorité du nombre total des membres du Parlement ». Le cas échéant, un nouveau Premier ministre doit

(29) J. J. Linz et A. Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South American and Post-Communist Europe*, Johns Hopkins University Press, 1996, p. 3. V. égal. J. Linz et A. Stepan, « *Toward Consolidated Democracies* », *Journal of Democracy*, 1996, nº 7, p. 14-33 ; T. J. Power et M. J. Gasiorowski, « *Institutional Design and Democratic Consolidation in the Third World* », *Comparative Political Studies*, 1997, nº 30, p. 123.

(30) J. Linz et A. Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation, op. cit.*, p. 6.

(31) Sur ce point, v. J.-M. Blanquer, « Consolidation démocratique ? Pour une approche constitutionnelle », *Pouvoirs*, 2001, nº 98, p. 37-47.

être nommé dans les trente jours qui suivent la destitution. Cette procédure est précisée par la loi réglant l'organisation des séances du Parlement. Elle dispose que « lors de la séance plénière, l'avis et les conclusions de la commission permanente sont présentés et un vote public est organisé »[32], tout en prévoyant que « [si] la majorité de l'ensemble des membres du Parlement approuve la proposition de destitution du Premier ministre, celle-ci est réputée adoptée »[33]. Selon le Premier ministre, il en résulte que les députés auraient dû voter sur la question : « approuvez-vous la proposition de destitution du Premier ministre ? » – et non, comme cela a été fait, sur l'avis de la commission permanente. D'une part, la loi relative au règlement des séances du Parlement ne prévoyant que la *présentation* de l'avis et des conclusions de la commission permanente, avant l'organisation d'un vote public, cela exclurait la possibilité que ces derniers soient placés au cœur de la question posée. D'autre part, depuis une révision constitutionnelle de 2023, le Parlement compte 126 membres, ce qui a conduit à modifier substantiellement le cadre des activités de cette institution – si bien que, selon le Premier ministre, on ne saurait invoquer des précédents antérieurs à cette révision au soutien du choix alors opéré par la présidente de séance. Le second moyen soulevé par le Premier ministre se fonde sur les règles de quorum fixées par la loi sur les règles de procédure des séances du Parlement – en vertu desquelles « la séance est réputée valide lorsque la majorité des députés sont présents »[34]. En l'occurrence, la séance du deuxième jour a été ouverte sur le fondement des registres de la veille, au motif que cette séance poursuivait celle de la veille. Les règles de quorum auraient ainsi été méconnues.

En réponse, la vice-présidente du Parlement – qui présidait la séance litigieuse et qui remplit alors les fonctions de présidente par intérim – se fonde, à son tour, sur deux principaux moyens. D'une part, elle rappelle qu'une révision de la Constitution, en 2019, a modifié le régime de destitution du Premier ministre en précisant qu'elle ne peut être adoptée que si elle est défendue par la majorité des députés – dans une perspective d'améliorer la stabilité gouvernementale. Elle précise que le président de séance ne rédige pas librement les formulations soumises au vote. D'autre part, elle soutient que la Cour constitutionnelle est incompétente pour statuer sur la demande qui lui est adressée. La compétence de cette dernière, en effet, se limite selon elle au titre de l'article 66 de la Constitution, au contrôle de constitutionnalité d'une norme en vigueur, produisant ses effets. Or, la résolution litigieuse ayant fait l'objet d'un veto, la délibération sur la résolution n'était pas achevée lorsque la Cour constitutionnelle a été saisie – ce qui conduirait cette dernière à contrôler un acte inachevé, sans effet juridique à ce stade. En outre, le contrôle de la Cour constitutionnelle ne porte, soutient-elle, que sur le contenu des actes normatifs, non sur les aspects procéduraux internes qui relèveraient de l'autonomie parlementaire. Enfin, dès lors que la Constitution confère au seul Parlement le pouvoir de révoquer le Premier ministre, la Cour constitutionnelle serait incompétente pour se prononcer sur la question.

7. En réponse à ces moyens, la Cour commence par préciser le cadre de la procédure. Cette dernière a été ouverte en tant que « question d'importance exceptionnelle et devant être tranchée en urgence ». La Cour constate que la loi organisant la procédure qui se déroule devant elle prévoit explicitement que lorsque la requête provient d'une autorité constituée, habilitée par l'article 66 de la Constitution à la saisir – c'est le cas du Premier ministre –, l'ouverture de la procédure, automatique et sans voie de recours, ne suppose aucun examen préalable de la recevabilité de la requête[35]. La Cour note également qu'il était loisible au Premier ministre de déposer des mémoires complémentaires avant la clôture des délibérations. Elle précise que les différents moyens soulevés ayant un même objet – la régularité de l'ensemble de la procédure de révocation du Premier ministre –, ces mémoires doivent être joints. Elle explique ensuite les raisons pour lesquelles l'affaire est jugée par la formation plénière de la Cour, réunissant ses neuf membres – compétente pour déterminer si un député ou un membre du bureau du Parlement a méconnu la Constitution –, et non par une formation restreinte de cinq juges, compétente pour apprécier la conformité à la Constitution d'une décision du Parlement. La Cour rappelle enfin que les règles de procédure prévoient en principe un délai de trente jours maximum, qui peut être porté à soixante jours, pour accomplir toutes les mesures de préparation de l'audience – sans prévoir de délai minimal. Elle précise également que lorsqu'un litige présente un caractère urgent et d'importance constitutionnelle majeure, elle peut ordonner la préparation et l'audiencement de l'affaire sans délai. En l'occurrence, cela se justifie, selon elle, en regard du risque d'instabilité politique grave – une décision rapide étant susceptible d'éviter la nomination d'un nouveau Premier ministre ou la dissolution du Parlement. Quant à la méconnaissance de la règle législative imposant d'annoncer la date de l'audience au moins sept jours à l'avance dans les médias publics, la Cour la justifie en se fondant sur l'article 64 de la Constitution, qui en fait le « garant suprême de la Constitution ». La Cour confirme enfin que les actes de la vice-présidente du Parlement agissant comme présidente de séance s'interprètent comme les actes du président de l'institution, qui relèvent de son contrôle.

La Cour répond ensuite au premier moyen, tiré de la violation alléguée de l'article 43, paragraphe 1er, de la Constitution. Elle constate que les différentes conditions imposées pour déposer une proposition de destitution ont été respectées. Elle devait être signée par au moins un quart des membres du Parlement – elle l'a été. Un délai de trois jours devait être prévu avant son examen, afin de permettre une égalité d'information entre les députés, un temps d'étude et de préparation des questions pour ces derniers, ainsi que la préparation d'une réponse argumentée par le Premier ministre. La Cour constate que la proposition de destitution a été déposée à la présidence du Parlement le 7 octobre 2025 – quoiqu'elle n'ait été distribuée à tous les députés que trois jours plus tard – et que le vote sur la proposition est intervenu dix jours après le dépôt, le 17 octobre, si bien que les délais ont été respectés à ses yeux.

La Cour en vient ensuite à une question plus épineuse, qui la conduit à mener une réflexion tenant à la théorie de l'interprétation. L'article 43, alinéa 1er de la Constitution dispose que la résolution portant proposition de destitution du Premier ministre doit être considérée comme adoptée « si la majorité de l'ensemble des membres du Parlement ratifient cette propo-

(32) Loi de Mongolie relative au règlement des séances du Parlement, art. 101.3.

(33) *Ibid.*, art. 101.4.

(34) *Ibid.*, art. 6.2. et 7.1.

(35) Loi de Mongolie sur la procédure devant la Cour constitutionnelle, art. 21, para. 3.

sition ». Elle s'interroge sur ce qu'il convient d'en inférer, du point de vue de la formulation de la question posée aux députés. Au terme d'une lecture littérale de cette disposition constitutionnelle, le vote porte sur la proposition de destitution du Premier ministre – celle qui a été soutenue, au début du processus, par au moins un quart des députés. Une interprétation téléologique, tirée de ce qu'elle perçoit de l'intention du constituant de 2019, pousse la Cour dans la même direction : cette réforme a eu pour objectif, selon elle, d'élever le seuil des votes exigés pour destituer un Premier ministre, de clarifier la procédure afin d'éviter d'éventuelles manipulations et d'empêcher qu'un député vote à l'encontre de sa volonté réelle, du fait d'une formulation inversée ou ambiguë de la question qui lui est soumise. De quoi résulte, pour la Cour, l'obligation de formuler une telle question de façon directe, explicite et univoque. Elle en prescrit la formule : « Êtes-vous favorable à la destitution du Premier ministre ? ». Elle prohibe les formulations du type : « Soutenez-vous l'avis de la commission ? ». Pour étayer son affirmation, la Cour déploie un raisonnement par l'absurde : l'article 69 de la Constitution impose, pour l'adoption de révisions constitutionnelles, une majorité qualifiée de trois quarts de l'ensemble des membres du Parlement – si bien qu'il suffit que 32 députés sur 126 s'y opposent pour bloquer la révision. Or, si les députés votaient, non pas sur la question « Êtes-vous favorables à l'adoption de la révision constitutionnelle », mais sur la question « Êtes-vous favorables à la proposition de ne pas adopter les amendements à la Constitution », alors l'opposition de 94 députés ne suffirait pas à bloquer la révision – ce qui rendrait la révision constitutionnelle plus aisée que l'adoption d'une loi ordinaire.

La Cour affronte, enfin, la question du quorum. L'article 27, alinéa 6 de la Constitution conditionne la validité des séances plénières du Parlement comme de ses commissions à la présence d'une majorité de leurs membres, tout en précisant que les décisions sont prises à la majorité des membres du Parlement, sauf disposition contraire de la Constitution. La loi portant règlement intérieur du Parlement dispose que les députés s'enregistrent à 9 heures pour les séances plénières qui commencent à 10 heures [36] et qu'une majorité des députés physiquement présente conditionne la validité des délibérations [37]. La Cour constitutionnelle en infère l'obligation de constater la présence et l'enregistrement des députés séance par séance : « il n'est pas juridiquement possible de cumuler ou de fusionner artificiellement l'assiduité de deux séances distinctes ». En l'espèce, lors de la séance plénière du 16 janvier, 52 députés sont enregistrés comme présents entre 9 heures et 18 heures – auxquels s'ajoutent 9 députés entre 18 heures et minuit – alors qu'il fallait 64 députés présents et enregistrés avant l'ouverture de la séance. La Cour juge donc que la séance n'a pas été valablement ouverte, faute de quorum – ce qui empêchait d'adopter la décision de prolonger la séance le soir. La Cour juge donc que le fait d'avoir « additionné artificiellement les présences des 16 et 17 octobre 2025 afin de considérer la séance du 17 octobre comme valablement ouverte constitue une violation manifeste de la Constitution et de la loi portant règlement intérieur du Parlement ».

S'y ajoute une difficulté supplémentaire : la loi portant règlement intérieur dispose que tout député qui s'est enregistré à l'ouverture d'une séance puis qui l'a quittée sans motif légitime ou sans notification préalable est réputé avoir voté contre, lors des votes organisés pendant la séance [38]. Dès lors, en fusionnant les listes de présence du 16 et du 17 octobre et en retenant la formulation négative de la question, cela conduisait les députés présents le premier jour mais absents le second jour à voter contre la résolution adoptée par la commission, donc pour la destitution. Alors même que 50 députés seulement étaient enregistrés comme présents au moment du vote, le 17 janvier à 12 heures 59, l'addition des deux listes a conduit à considérer que 111 députés avaient voté. Ainsi la Cour constitutionnelle juge-t-elle qu'ont été méconnus la disposition constitutionnelle relative au quorum, le règlement intérieur du Parlement et, par conséquent, le principe de l'État de droit garanti par l'article 1er, paragraphe 2, de la Constitution – qui dispose, en termes généraux, que « la démocratie, la justice, la liberté, l'égalité, la garantie de l'unité nationale et la prééminence du droit sont les principes fondamentaux de l'action de l'État ». En particulier, trois principes ont été méconnus : la souveraineté nationale, la régularité et la transparence de la procédure parlementaire, le respect de la majorité démocratique.

De quoi découle le dispositif de la décision : la Cour constitutionnelle juge que le comportement de la présidente de séance ainsi que la résolution parlementaire « sur la révocation du Premier ministre de Mongolie » méconnaissent (a.) l'article 1er, paragraphe 2 de la Constitution – ses passages relatifs à la démocratie et à la prééminence du droit – ; (b.) son article 43, alinéa 1er, qui définit la procédure et les conditions de révocation du Premier ministre ; (c.) son article 70, alinéa 1er, qui impose le respect de la Constitution par tous les actes normatifs infraconstitutionnels – « lois, décrets, autres décisions des organes de l'État » – ainsi que dans « l'activité de toute institution ». Ainsi annule-t-elle la destitution du Premier ministre et précise, conformément à sa jurisprudence, qu'une décision de ce type ne saurait être réexaminée par le Parlement, si bien que « nulle décision contraire ne peut être prise » par ce dernier. Au soutien de cette décision vouée à être discutée et critiquée, la Cour constitutionnelle déploie un effort argumentatif poussé.

Motiver pour légitimer

8. En dépit des délais serrés qui lui sont imposés au cœur de cette crise politique, la Cour constitutionnelle met un soin particulier à motiver sa décision. Trois singularités de cette dernière appellent l'attention.

La première est l'intégration dans la décision de la substance du mémoire rédigé par un expert sollicité par l'un de ses membres. La loi sur la procédure devant la Cour constitutionnelle mongole, qui organise un système inquisitoire – où le rôle des juges est plus actif dans la recherche des informations [39] –, prévoit la possibilité, dans le cadre de la préparation d'une audience, de nommer des experts et de requérir de leur part des expertises [40]. Cette faculté est utilisée à plusieurs reprises à partir de juin 2024 [41]. En l'occurrence, Mashbat Otgonbayar, docteur en droit, a répondu par écrit à plusieurs questions dans un délai

(36) Loi portant règlement intérieur du Parlement, 16 mai 2024, art. 6.2.

(37) *Ibid.*, art. 7.1.

(38) *Ibid.*, art. 10.11.

(39) V., N. Lefkopoulou, *La preuve dans le procès constitutionnel. Perspective comparatiste*, thèse, Sciences Po, 2023, p. 58.

(40) Loi de Mongolie sur la procédure devant la Cour constitutionnelle, 1er mai 1997, art. 23.

(41) Cour constitutionnelle de Mongolie, 12 juin 2024, n° 03/2024 ; 12 juin 2024, n° 06/2024 ; 14 févr. 2025, n° 02/2025.

particulièrement court – la Cour ne rend sa décision que cinq jours après la destitution litigieuse.

Il répond à plusieurs questions – notamment à des questions de droit comparé, qui seront évoquées plus tard. Il rappelle que l'objectif des modifications apportées à la Constitution en 2019 était de renforcer l'autonomie institutionnelle et la stabilité du gouvernement, en réaction à une longue instabilité gouvernementale [42]. En regard des effets des deux formulations possibles de la question soumise aux voix, les exigences de clarté linguistique et de cohérence rédactionnelle imposées par la loi mongole « sur les actes normatifs » le conduisent à privilégier la formulation directe. Il expose les effets de la modification de l'article 43 de la Constitution en 2019, l'objectif attaché à cette disposition législative et son articulation avec les règles d'organisation interne du Parlement. Une précision utile est apportée sur ce point. La version antérieure de la disposition constitutionnelle, simple « norme organique de répartition des compétences », ne se suffisait, selon lui, pas à elle-même. Des textes législatifs étaient nécessaires pour concrétiser cette disposition constitutionnelle, notamment la loi « sur le règlement des séances du Parlement ». Sur son fondement, l'usage s'était établi de fonder le vote en séance plénière sur l'avis et la conclusion de la commission de l'organisation de l'État. La version de cette disposition législative postérieure à la révision, à l'inverse, règle directement les modalités procédurales de la destitution : elle est devenue, selon l'expert, une « norme procédurale complète », si bien que plusieurs juristes mongols défendent qu'il est possible de ne fonder les propositions de vote que sur l'article 43 de la Constitution – ce qui doit conduire à adapter les pratiques parlementaires. Ainsi l'expert juge-t-il que la formulation privilégiée par la présidente de séance n'a, depuis 2019, « aucun fondement constitutionnel ».

Le statut des réponses de l'expert est ambivalent. De prime abord, elles s'apparentent à un travail préparatoire qui aurait pu être fourni aux juges par leurs assistants – en sachant que les membres de la Cour constitutionnelle disposent chacun, par ailleurs, de l'aide d'un jeune juriste, à l'image de ce qui se fait dans de nombreuses juridictions comparables. À l'exception des éléments de droit comparé, en effet, ces réponses ne contiennent pas de données auxquelles les juges auraient eu du mal à accéder facilement – qu'il s'agisse d'informations économiques, techniques ou scientifiques.

Comment comprendre, dès lors, que ces réponses soient ainsi placées au cœur du raisonnement du juge, qui en reprend la substance et qui y renvoie explicitement ? Une telle expertise n'est pas seulement vouée à éclairer les juges, à enrichir leur réflexion : placée dans la décision, elle légitime leur position. Par quoi est détournée la fonction palliative souvent exercée par l'*amicus curiæ* [43]. L'expertise devient une ressource argumentative invoquée pour légitimer la décision prise par les juges. L'objectif est moins d'éclairer le juge que de mettre en scène le fait que le juge a fait toutes les diligences nécessaires pour être parfaitement éclairé. Ainsi la Cour s'attache-t-elle à objectiver son raisonnement, à le fonder sur des données présentées comme indubitables : comme si le recours à l'expert permettait de neutraliser par avance le soupçon de politisation qui pèse sur les juges constitutionnels – au risque de donner l'impression d'instrumentaliser une expertise dont la Cour n'avait pas véritablement besoin. Le message implicitement adressé par la Cour à ses lecteurs est clair : sa décision doit être considérée comme d'autant plus légitime qu'elle va dans le sens de la position de l'expert.

Nombreuses sont les juridictions constitutionnelles qui font aujourd'hui appel à de tels experts, sollicitent la production d'un mémoire propre à les éclairer sur des faits – qu'il s'agisse, pour reprendre une distinction devenue courante, de données propres au litige concret (*adjudicative facts*) ou de données générales susceptibles d'aider le juge à mieux appréhender des normes juridiques (*normative facts*) [44]. C'est l'occasion d'enrichir la délibération, de rendre plus effective l'exigence de contradictoire, partant, de légitimer la décision rendue. La décision illustre une évolution à cet égard. De 1992 à 2010, les décisions de la Cour constitutionnelle mongole se fondaient principalement sur le texte de la Constitution, ainsi que sur des références internes. La décennie 2010 a conduit la Cour à s'ouvrir au droit comparé, sans désignation formelle d'experts. Depuis 2024, la Cour sollicite explicitement des experts : leurs rapports sont versés au dossier et leur substance est reprise explicitement dans la décision.

9. La deuxième dimension de la décision qui appelle l'attention est la référence explicite à des précédents étrangers. Les juges ne se réfèrent certes pas eux-mêmes à ces derniers. Le mémoire d'*amicus curiæ*, qui apporte, sur ce seul point, des éléments de connaissance qui n'étaient pas immédiatement accessibles aux juges, remplit cependant une fonction quasiment équivalente. L'auteur du mémoire juge que « dans les régimes parlementaires ou semi-présidentiels, la formulation de la mise aux voix d'une motion de censure ou d'un vote de défiance à l'encontre d'un Premier ministre est toujours claire, directe et dépourvue d'ambiguïté ». Il se concentre sur deux ordres juridiques où il sélectionne, à chaque fois, un exemple précis : la première censure constructive en Allemagne, le 1er octobre 1982, qui conduit au remplacement du chancelier Helmut Schmidt, membre du SPD, par Helmut Kohl, membre de la CDU ; une motion de censure plus récente, le 17 juin 2025, en République tchèque : un vote de défiance est organisé sans succès. Il ne s'agit pas, à chaque fois, de présenter la façon dont la juridiction constitutionnelle de ces pays aurait réagi à ces événements, mais plutôt de montrer la façon dont les assemblées parlementaires concernées organisent ce vote.

Dans ces deux cas, la question posée aux parlementaires était directe. Dans les deux cas, ces motions ont été débattues en séance plénière, sans passer par le truchement de commissions. L'observation le conduit à juger que les commissions permanentes, institutions adaptées à la procédure législative ordinaire, n'ont pas vocation à intervenir dans le cadre d'une telle destitution primo-ministérielle. Il y ajoute quelques références sommaires aux règlements des chambres basses serbe et polonaise. L'expert en conclut – de manière certainement un peu rapide – que « dans les États de régime parlementaire »,

(42) V., Programme des Nations unies pour le développement, *Assessment of the Performance of the 1992 Constitution of Mongolia*, 2016, p. 100-105.

(43) V., S. Menétrey, *L'*amicus curiæ, *vers un principe commun de droit procédural ?*, Dalloz, coll. « Nouvelle bibliothèque de thèses », 2010, p. 5.

(44) V., T. Groppi, « Faits et preuves dans le contrôle de constitutionnalité de lois : la formalisation des pouvoirs d'instruction des cours constitutionnelles européennes », *in* L. Gay et C. Severino (dir.), *Faits et preuves dans le contrôle de la constitutionnalité de la loi*, Bruylant, coll. « À la croisée des droits », 2024, p. 119-132, p. 124-128.

de telles motions de confiance ou de défiance sont examinées directement en séance plénière, sans l'intervention d'une commission.

Le choix de ces pays ne saurait surprendre. Les liens de la Mongolie avec l'Allemagne sont anciens – des liens politiques, intellectuels et universitaires sont noués d'abord avec l'Allemagne de l'Est, à l'époque communiste, avant d'être consolidés après la réunification et la chute du bloc soviétique. De nombreux étudiants mongols partent étudier à Leipzig, Iéna ou Dresde. L'allemand devient la seconde langue étrangère la plus enseignée en Mongolie, après le russe et avant l'anglais. Quant aux liens avec la République tchèque, ils remontent, eux aussi, à la guerre froide : la Tchécoslovaquie devient l'un des premiers partenaires de la jeune République populaire. Les relations entre la Mongolie et la République tchèque s'enracinent dans la période socialiste, au cours de laquelle la Tchécoslovaquie joue un rôle majeur dans la construction industrielle, l'urbanisation et la formation des élites techniques mongoles – de nombreux ingénieurs mongols sont formés à Prague. Contrairement aux liens plus idéologiques avec l'URSS, cette coopération laisse un héritage technique, éducatif et institutionnel durable, qui explique la perception très positive de la République tchèque en Mongolie depuis les années 1990.

De telles références explicites à des précédents étrangers ne sont pas nouvelles. Elles suscitent un intérêt ancien [45], ont donné lieu à une littérature particulièrement riche depuis deux décennies [46]. L'inspiration peut venir de décisions rendues par d'autres juridictions constitutionnelles. De nombreux auteurs ont vu dans leur multiplication récente l'enrichissement d'un dialogue transnational entre juges, dans de nombreux pays [47] – qu'ils insistent sur la communication entre les juges [48] ou sur leur tendance à emprunter des solutions ou des doctrines à leurs voisins [49]. Il arrive aussi que des juges s'inspirent non de décisions de justice constitutionnelle, mais de configurations institutionnelles d'autres pays. Les fonctions couramment assignées à ces citations peuvent être diverses – qu'il s'agisse, en particulier, (a.) d'éclairer les juges sur les conséquences possibles de leurs choix, (b.) de légitimer le choix fait par les juges ou (c.) de dénoncer *a contrario* un choix qui aurait pu être envisagé, dont l'expérience étrangère montre qu'il serait malhabile [50].

En l'occurrence, l'introduction du raisonnement de l'expert dans la décision remplit une fonction de légitimation : il s'agit, là encore, de conforter la position de la Cour. Sous cette lumière, le choix de ne comparer la situation mongole qu'avec ces deux pays fait naître un soupçon : ne s'agissait-il pas de sélectionner les exemples susceptibles de servir la thèse de l'expert, en laissant de côté tous les exemples qui auraient pu le conduire à nuancer sa position ?

10. Que la Cour constitutionnelle prenne le temps de déployer une analyse relevant de la théorie constitutionnelle suscite également l'intérêt. La tendance est bien connue aux États-Unis d'Amérique, où les membres de la Cour suprême explicitent volontiers leurs méthodes d'interprétation, ou en Allemagne, où le Tribunal constitutionnel fédéral, s'inspirant des canons proposés par Friedrich Carl von Savigny [51], distingue l'interprétation grammaticale – l'étude littérale des termes composant l'énoncé normatif –, l'interprétation systémique – l'étude des liens entre cet énoncé et le reste du système juridique –, l'interprétation téléologique – la recherche de la finalité attachée à la règle – et l'interprétation historique – fondée sur le contexte d'adoption de la règle, entre restitution des intentions de son auteur et prise en compte des conditions sociales et politiques dans lesquelles la norme a été adoptée [52].

Pour trancher entre deux lectures opposées de l'article 43 de la Constitution, la Cour constitutionnelle mongole évoque trois méthodes d'interprétation possibles. La première – l'interprétation littérale – la conduit à se référer au *Dictionnaire explicatif de la langue mongole*. La deuxième – l'interprétation téléologique – est tirée de l'intention prêtée au constituant de 2019, lorsque fut modifiée cette disposition constitutionnelle : « préserver la stabilité et l'autonomie du pouvoir exécutif en garantissant que la décision de lui retirer ou non la confiance reflète véritablement la volonté de la majorité du Parlement ». La Cour en déduit l'impossibilité que soient privilégiées des formulations alambiquées dans les résolutions soumises au vote des parlementaires. La troisième méthode – l'interprétation systémique – est tirée de l'articulation de cette disposition avec d'autres principes constitutionnels : sur ce fondement, la Cour constitutionnelle se tourne vers la procédure de révision de la Constitution pour proposer un raisonnement par l'absurde. Cette dernière impose que les lois constitutionnelles soient adoptées par « au moins trois quarts de l'ensemble des membres du Parlement ». La Cour juge que si la possibilité était laissée au Parlement de mettre au vote la question « soutenez-vous la proposition de ne pas adopter les amendements à la Constitution », cela risquerait de conduire à l'adoption d'une loi constitutionnelle alors même que 94 députés sur 126 s'y opposeraient. De quoi elle déduit l'obligation pour le Parlement de s'en tenir à des formulations simples, claires et explicites.

Ce long travail d'interprétation constitutionnelle présente une vertu majeure. Parce que la position de la Cour constitutionnelle ne se présente pas comme une affirmation évidente, elle risque de paraître le fruit d'un choix arbitraire. Sans doute les juges constitutionnels s'attachent-ils toujours à convaincre les lecteurs de leurs décisions du caractère fondé de ces dernières. L'exigence,

(45) V., P. K. Tripathi, « *Foreign Precedents and Constitutional Law* », *Columbia Law Review*, 1957, n° 57, p. 319-347.

(46) V., S. Choudhry (dir.), *The Migration of Constitutional Ideas*, Cambridge University Press, 2006.

(47) V., T. Groppi et M.-C. Ponthoreau (dir.), *The Use of Foreign Precedents by Constitutional Judges*, Hart, 2013 ; T. Groppi, M.-C. Ponthoreau et I. Spigno (dir.), *Judicial Bricolage. The Use of Foreign Precedents by Constitutional Judges in the 21st Century*, Hart, 2025.

(48) V., A.-M. Slaughter, « *A Typology of Transjudicial Communication* », *University of Richmond Law Review*, 1995, n° 29, p. 99-137 ; *id., A New World Order*, Princeton University Press, 2004 ; A. Stone Sweet, *Governing with Judges. Constitutional Politics in Europe*, Oxford University Press, 2000 ; C. Bateup, « *The Dialogic Promise : Assessing the Normative Potential of Theories of Constitutional Dialogue* », *Brooklyn Law Review*, 2006, n° 71, p. 1109-1180.

(49) A. Watson, *Legal Transplants. An Approach to Comparative Law*, 2e éd., University of Georgia Press, 1993 ; W. Ewald, « *Comparative Jurisprudence (II) : The Logic of Legal Transplants* », *The American Journal of Comparative Law*, 1995, n° 43, p. 489-510.

(50) V. T. Groppi et M.-C. Ponthoreau, « *Introduction. The Methodology of the Research : How to Assess the Reality of Transjudicial Communication ?* », *in* id., id., *The Use of Foreign Precedents by Constitutional Judges, op. cit.*, p. 1-10, spéc. p. 9.

(51) V., F. C. von Savigny, *Traité de droit romain*, trad. fr. C. Guenoux, t. I, Firmin Didot, 1855, p. 206-207.

(52) V., A. Basset, *Pour en finir avec l'interprétation. Usages des techniques d'interprétation dans les jurisprudences constitutionnelles française et allemande*, Institut universitaire Varenne, coll. « Thèses », 2015, p. 54-59.

cependant, est d'autant plus grande lorsqu'ils estiment que leur décision aura probablement une portée politique singulière.

Au cœur du jeu politique

11. Sauver ainsi un gouvernement renversé par le Parlement : l'acte n'est certainement pas neutre. Il place la Cour constitutionnelle au cœur du fonctionnement des institutions et la soumet au risque de nombreuses critiques tirées du caractère politique de son action. Il convient néanmoins de ne pas exagérer la portée d'un tel acte. Depuis une décennie, en effet, nombreuses ont été les juridictions constitutionnelles amenées à se prononcer sur les conditions de renversement d'un gouvernement – ou de révocation d'un Premier ministre, ce qui emporte souvent les mêmes conséquences, en vertu d'un principe de solidarité gouvernementale. Ainsi commence de se dessiner, au sein de la jurisprudence constitutionnelle, un sous-ensemble consacré au contrôle de la procédure de mise en jeu de la responsabilité gouvernementale ou présidentielle. Quelques exemples permettent d'en prendre la mesure.

Une juridiction constitutionnelle peut faire obstacle à des manœuvres tendant à neutraliser l'examen d'une motion de censure. Confrontée, en 2013, à l'inertie de la chambre basse du Parlement face à une motion de destitution déposée contre le président de la République, Jacob Zuma, la Cour constitutionnelle sud-africaine la force à programmer dans un délai raisonnable toute motion de ce type respectant les conditions de recevabilité mises à son dépôt [53].

Une juridiction constitutionnelle peut préciser la cible d'une motion de censure. Le 19 octobre 1995, pour la seule fois de l'histoire républicaine italienne, le Sénat adopte une motion de censure visant spécifiquement un ministre, Filippo Mancuso, en charge de la Justice : il lui est principalement reproché d'avoir accusé les procureurs de Milan d'avoir employé des procédés irréguliers, notamment un chantage à l'emprisonnement, pour faire parler des témoins pendant les enquêtes anti-corruption de « Mani Pulite ». La Constitution ne prévoit pas explicitement de motion de censure individuelle, visant un seul ministre [54] – ce que prévoient cependant les règlements des assemblées parlementaires. Le ministre censuré saisit la Cour constitutionnelle qui propose une interprétation large des dispositions constitutionnelles relatives à la responsabilité gouvernementale pour donner un fondement à cette faculté [55].

Une juridiction constitutionnelle peut restreindre les finalités justifiant que soit sollicité un vote de confiance. Ce dernier est habituellement conçu comme une manière de renforcer la légitimité politique du gouvernement. En vertu de l'article 68 de la Loi fondamentale allemande, si une motion de confiance n'obtient pas l'approbation de la majorité des membres du Bundestag, le président de la République peut dissoudre cette chambre sur proposition du chancelier. Ainsi un chancelier peut-il être incité à solliciter un tel vote, en sachant la démarche perdue d'avance, dans le seul but d'obtenir ensuite une telle dissolution. Gerhard Schröder déploie cette manœuvre entre le 27 juin – date du dépôt de sa motion de confiance – et le 21 juillet 2005 – date de la dissolution du Bundestag. Plusieurs membres de cette assemblée forment un recours devant le Tribunal constitutionnel fédéral, qui juge que cette manœuvre n'est conforme à la Constitution que si le gouvernement, qui dispose normalement d'une majorité, a effectivement perdu sa capacité de gouverner – en cas de blocage politique [56].

Une juridiction constitutionnelle peut garantir, en outre, la tenue d'un vote sur une motion de censure en neutralisant une dissolution prononcée dans le but apparent d'y faire obstacle. Il s'agit alors de borner l'exécutif qui s'attache à court-circuiter la responsabilité politique devant le Parlement. Trois événements méritent, à cet égard, d'être notés. En 2018, la Cour suprême sri-lankaise annule la dissolution prononcée par le président Maithripala Sirisena, deux semaines après qu'il a nommé comme Premier ministre l'ancien président de la République Mahinda Rajapaksa – parce que la Constitution lui interdisait de dissoudre avant deux ans. Ainsi rétabli dans ses fonctions, le Parlement peut ensuite renverser le Premier ministre [57]. En 2020, la Cour suprême du Népal annule deux dissolutions du Parlement prononcées par le Premier ministre, Khadga Prasad Sharma Oli, avant d'ordonner la nomination comme Premier ministre du chef de l'opposition, Sher Bahadur Deuba [58]. En 2022, la Cour suprême du Pakistan déclare à son tour inconstitutionnelle une dissolution destinée à faire obstacle au vote d'une motion de censure contre le Premier ministre Imran Khan, tout en enjoignant aux députés de revenir siéger et de reprendre leur vote sur la censure : ainsi ce dernier peut-il être renversé [59].

La situation la plus originale est certainement celle où une juridiction constitutionnelle impose elle-même la chute d'un gouvernement. La Thaïlande offre, à cet égard, un exemple récent. Le 18 juin 2025, le président du Sénat cambodgien, Hun Sen, diffuse sur les réseaux sociaux l'enregistrement d'un échange téléphonique avec la Première ministre thaïlandaise, Paetongtarn Shinawatra – leurs deux familles étant historiquement proches. La Première ministre lui demande de rouvrir la frontière entre leurs deux pays, afin de permettre la reprise de leurs échanges commerciaux. Elle commet deux erreurs en regard de l'opinion publique : elle se plaint du manque de soutien de l'officier en charge de cette frontière et appelle Hun Sen « mon oncle » – ce qui est perçu, dans ce contexte, comme la marque d'une tendance à se placer à un niveau inférieur à celui de son interlocuteur. Un groupe de sénateurs conservateurs introduit un recours devant la Cour constitutionnelle accusant la Première ministre de méconnaître les obligations que la Constitution fait peser sur elle en matière d'honnêteté (art. 160 (4)), tout en prohibant toute méconnaissance sérieuse des « standards éthiques » (art. 160 (5)). La Cour constitutionnelle constate que, bien que la Première ministre ne se soit pas montrée malhonnête, le fait d'avoir porté atteinte à l'honneur et aux intérêts de la nation suffit à constituer une atteinte aux standards éthiques constitutionnels. L'article 170 (4) de la Constitution disposant qu'un ministre « cesse d'exercer ses fonctions » en cas de « survenance de l'un des empêchements prévus à l'article 160 », la Cour constitutionnelle révoque le

(53) Cour constitutionnelle sud-africaine, 27 août 2013, *Mazibuko v. Sisulu* (CCT 115/12) [2013] ZACC 28.

(54) Constitution italienne, art. 89 et 95.

(55) Cour constitutionnelle italienne, 6 déc. 1995, nº 7/1996.

(56) Tribunal constitutionnel fédéral d'Allemagne, 25 août 2005, 2 BvE 4/05.

(57) Cour suprême du Sri Lanka, 13 nov. 2018, 351/2018 à 359/2018.

(58) Cour suprême du Népal, 12 juill. 2021, *Sher Bahadur Deuba v. Office of President*, nº 0028, NKP Constitutional Bench, section 2079, vol. 3.

(59) Cour suprême du Pakistan, 7 avr. 2022, *CJ Umar Ata Bandial*.

statut ministériel de la Première ministre – ce qui, en vertu de l'article 167 (1) de la Constitution, emporte démission du gouvernement dans son ensemble [60].

12. Se pose alors la question de la singularité du contrôle opéré par une cour constitutionnelle lorsqu'elle examine, comme c'est ici le cas, une résolution tendant à censurer un gouvernement. Trois remarques gagnent à être formulées à cet égard.

En premier lieu, cette fonction est différente – bien qu'elle puisse avoir certains traits en partage – de celle qu'elle remplit lorsqu'il lui revient de se prononcer sur la destitution d'un chef d'État dont le mandat était voué sinon à se prolonger dans le temps, quel que soit le rôle précis qui lui est alors assigné. La censure d'un gouvernement, dont la possibilité est au cœur des régimes parlementaires, se distingue à cet égard de la destitution d'un chef d'État, habituellement conçue comme un événement exceptionnel qui ne saurait se fonder sur un seul désaccord politique.

En deuxième lieu, cette fonction ne saurait être remplie partout dans les mêmes conditions : un tel contrôle n'a pas la même portée selon que l'ordre juridique l'habilite explicitement à y procéder, que la cour constitutionnelle est habilitée, en termes généraux, à faire respecter les procédures internes au Parlement ou à régler les conflits entre les organes constitutionnels, ou qu'elle ne tire une telle compétence d'aucun texte. Toutes ces procédures, en outre, ne sont pas nécessairement placées dans une situation équivalente : si la procédure législative est souvent contrôlée à l'occasion du contrôle de la loi adoptée à son terme, cela se justifie moins, dans le silence de la Constitution et des lois relatives à la cour constitutionnelle, d'une procédure parlementaire non législative, à l'instar d'une censure gouvernementale ou d'une commission d'enquête parlementaire.

En troisième lieu, une telle configuration place les juridictions constitutionnelles face à une question toujours épineuse : à quel point les conséquences néfastes de l'une des branches de l'alternative, du point de vue de leur image et de la légitimité de leur action, sont-elles susceptibles de peser sur leur décision ? *A minima*, une telle situation fait peser un soupçon sur la décision lorsqu'elle privilégie l'autre branche. Peut-on annuler une élection présidentielle entre les deux tours ou annuler les comptes de campagne d'une élection présidentielle [61] ? Peut-on, au cœur d'une crise politique, faire obstacle à une censure gouvernementale, pourtant perçue comme l'expression décisive – donc comme la pierre angulaire – du parlementarisme ? En agissant comme elle l'a fait, la Cour constitutionnelle n'a certainement pas choisi la voie la plus aisée à cet égard.

13. En définitive, là où l'on pouvait attendre l'issue d'un rapport de forces parlementaire classique, la Cour constitutionnelle s'interpose, en rappelant que la délibération politique n'échappe jamais aux formes juridiques qui la rendent possible. Contre l'évidence du calcul partisan et contre l'élan du moment, la Cour réaffirme alors la prééminence du droit, en rappelant qu'en régime parlementaire la destitution d'un chef de gouvernement est toujours une opération encadrée et ordonnée.

Ce faisant, cette juridiction remplit l'une de ses fonctions les plus éminentes : contenir le pouvoir. C'est là que se joue, à bas bruit, une exigence cardinale : la capacité à procéder à une alternance politique selon des règles, et à défendre ces dernières lorsqu'elles vacillent. En rendant cette décision, la Cour constitutionnelle œuvre donc bien au profit de la consolidation de la démocratie mongole : elle s'attache à pousser le Parlement à un fonctionnement plus respectueux des équilibres constitutionnels couramment imposés dans des démocraties plus anciennes. En limitant le poids des commissions au sein du Parlement, elle réduit le risque que des décisions majeures soient prises par un petit nombre de députés. En précisant – en passant – la manière dont devront être formulées, à l'avenir, les résolutions tendant non seulement à la destitution d'un Premier ministre, mais également à l'organisation d'un référendum sur une révision constitutionnelle, elle s'attache à réduire le risque de manipulations du vote parlementaire.

Ainsi la décision rend-elle explicite un projet que les juridictions constitutionnelles du monde recherchent avec plus ou moins de vigueur : promouvoir la démocratie libérale par la défense du droit. En agissant de la sorte, la Cour mongole s'affirme comme un acteur institutionnel central. La fragilité de cette démocratie rend sa tâche d'autant plus essentielle : être l'instance qui rappelle le droit lorsque le pouvoir l'oublie.

(60) Cour constitutionnelle de Thaïlande, 29 août 2025, n° 17/2568.

(61) V., J. Jeanneney, « Le crépuscule de la candeur. La Cour constitutionnelle roumaine en première ligne », RFDA 2025. 563.