

**POUR UNE LECTURE OCCIDENTALE DE LA CONSTITUTION  
DE MONGOLIE**

Antoine Siffert\*

**Résumé**

*La lecture du texte constitutionnel mongol confirme que cette ancienne république populaire a su s'imprégner des acquis occidentaux. Au crible de ces standards, la Constitution mongole apparaît donc irréprochable. En outre, combinant souvent les caractéristiques de différents modèles institutionnels européens et américains, elle fait preuve d'une originalité certaine. Les travaux qui lui sont consacrés demeurant particulièrement rares, l'exemple mongol mérite une attention plus conséquente en droit constitutionnel comparé, d'autant que l'intérêt présenté par la Constitution mongole ne se limite pas à la compilation de dispositions constitutionnelles inspirées du cercle des puissances occidentales les plus influentes.*

**Mots-clés:** texte constitutionnel, démocratie, souveraineté, liberté du peuple, unité de la nation, mondialisation

Depuis désormais quasiment un quart de siècle, la République Mongole fait figure de référence des transitions postcommunistes. Parmi les Etats anciennement sous domination de l'Union soviétique, cette contrée d'Asie centrale serait devenue le terreau privilégié de la démocratie libérale. Enclavée entre deux des plus grandes puissances mondiales, la « petite » Mongolie n'aurait pu opposer aucune résistance à l'emprise du modèle occidental. Pourtant, successivement ballotés entre les sphères d'influence chinoise et russe du XVII<sup>ème</sup> siècle au début des années 1990<sup>1</sup>, « les Mongols ont toujours su trouver les moyens pour préserver leur indépendance »<sup>2</sup>. La Constitution adoptée par « the State Ih Hural »<sup>3</sup> le 13 janvier 1992, à la suite d'une révolution pacifique, peut être considérée comme un compromis entre la résignation du peuple mongol et sa détermination à demeurer une nation libre<sup>4</sup>.

La « nouvelle Mongolie » s'est-elle contentée de suivre les prescriptions institutionnelles des démocraties occidentales ou est-elle parvenue à s'émanciper de leur destinée?

\* Université du Havre

<sup>1</sup> M-D. EVEN and R. POP, *Histoire secrète des Mongols*, Gallimard, 1994.

<sup>2</sup> A. MAIRE, *Les Mongols, insoumis*, Atelier Henry Dougier, 2016, p. 14.

<sup>3</sup> Mongolia's Parliament.

La lecture du texte constitutionnel mongol confirme que cette ancienne république populaire a su s'imprégner des acquis occidentaux. Au crible de ces standards, la Constitution mongole apparaît donc irréprochable. En outre, combinant souvent les caractéristiques de différents modèles institutionnels européens et américains, elle fait preuve d'une originalité certaine. Les travaux qui lui sont consacrés demeurant particulièrement rares, l'exemple mongol mérite une attention plus conséquente en droit constitutionnel comparé, d'autant que l'intérêt présenté par la Constitution mongole ne se limite pas à la compilation de dispositions constitutionnelles inspirées du cercle des puissances occidentales les plus influentes. L'empreinte des démocraties libérales sur le texte de 1992 est indiscutable, mais son analyse révèle que l'imprégnation des valeurs et des principes constitutionnels occidentaux n'est ni aveugle, ni synonyme d'acculturation.

La conversion de la Mongolie à l'économie de marché, incontestable depuis le début des années 1990<sup>5</sup>, repose sur des dispositions constitutionnelles identifiables et non équivoques. Celles-ci révèlent néanmoins une démocratie insusceptible d'assujettir les intérêts de la société au règne de la loi du marché. A cet égard, le texte constitutionnel mongol recèle des pistes précieuses pour le juriste occidental. Celui-ci peut également être sensible à la volonté de la Mongolie, dont les ressources naturelles font « la richesse du pays »<sup>6</sup>, à se saisir dès 1992 de la problématique écologique. A la lecture de la Constitution mongole, l'entrée dans le monde des libertés et de la prospérité semble être indissociable de la consécration juridique d'une certaine forme de responsabilité sociale, citoyenne et environnementale.

Etudié à travers son texte juridique suprême, le modèle mongol permet d'affirmer que cette nation souveraine dans la mondialisation (I) compte parmi les démocraties humanistes les plus responsables (II).

## **I- Une nation souveraine dans la mondialisation**

---

<sup>4</sup> Selon Emanuel Todd, l'inclination des Mongols à la liberté trouverait ses origines dans la structure singulière de la famille chez les nomades de la steppe ; voir E. TODD, *L'origine des systèmes familiaux*, Gallimard, 2011, p. 117.

<sup>5</sup> K. FEIGELSON, « Mongolie: la démocratie nomade », *Etudes* 2003/ 5 (tome 398) pp. 597-607.

<sup>6</sup> "The livestock is national wealth and be protected by the State", art. 5 al 5, Constitution mongole du 13 janvier 1992, (ci-après C).

La Constitution mongole présente un subtil équilibre entre l'objectif de préserver la souveraineté de la nation (A) et le souci d'intégrer le pays à l'économie mondialisée (B).

A) La souveraineté exaltée

A la différence de la plupart des constitutions modernes, le texte mongol ne se limite pas à consacrer le principe de souveraineté (1), il s'attèle à en préciser les conséquences concrètes (2).

1) Un principe prééminent dans la constitution

Quête séculaire, l'indépendance officielle de la Mongolie est proclamée en 1911 mais demeure l'objet de lutte permanent d'un peuple en proie à l'emprise de «ses trois grands voisins»<sup>7</sup>. La souveraineté est donc la première raison d'être de la nation mongole et sa nouvelle constitution en porte incontestablement les traces.

«We, the people of Mongolia, strengthening the independence and the sovereignty of the nation» sont les premiers mots du préambule de la Constitution mongole. Celle d'un peuple dont le sens de l'histoire pourrait consister exclusivement à affermir sa souveraineté, s'il n'était pas précisé aussitôt qu'il aspire à l'objectif suprême: construire une société humaine, civile et démocratique<sup>8</sup>. Le premier chapitre de la Constitution s'intitule «Sovereignty of Mongolia» et comporte pas moins de 13 articles. Le premier devoir de l'Etat est «to secure the country's independence»<sup>9</sup>; la défense de l'indépendance et de la souveraineté, selon le serment du

---

<sup>7</sup> Ce concept qui désigne la montée en puissance de l'influence des Etats-Unis malgré la domination russo-chinoise a été forgé après la visite du secrétaire d'Etat James Baker en Mongolie en 1991, voir A. MAIRE, *op.cit.*, pp. 79 - 83.

<sup>8</sup> « We, the people of Mongolia: - Strengthening the independence and sovereignty of the state,  
- Cherishing human rights and freedoms, justice and national unity,  
- Inheriting the traditions of national statehood, history and culture,  
- Respecting the accomplishments of human civilization,  
- And aspiring toward the supreme objective of building a human, civil and democratic society in our homeland », Préambule de la Constitution mongole adoptée le 13 janvier 1992.

<sup>9</sup> « The duty of the State is to secure the country's independence, ensure national security and public order », article 11, C.

Président de la République élu, devant le Parlement, est ainsi la priorité de l'Etat, avant même la sauvegarde de la liberté du peuple et de l'unité de la nation<sup>10</sup>.

Cela étant, l'insistance et la redondance contenue dans l'expression « l'indépendance et la souveraineté de l'Etat » - notions souvent confondues en théorie constitutionnelle - révèle peut-être que l'indépendance d'un pays n'est jamais absolue et que la souveraineté d'un Etat peut toujours s'avérer une coquille vide. En 1992, la Mongolie par sa situation géographique et son histoire est, plus qu'aucune autre nation, consciente des éventuelles apories de ces concepts juridiques. Aussi ne se satisfait-elle pas de déclarations de principe, fussent-elles constitutionnelles. Le pouvoir constituant mongol s'attèle à régir les conditions d'une souveraineté réelle.

## 2) Une notion organisée par la constitution

« Indivisible, inaliénable et imprescriptible », la souveraineté, principe abstrait voire « métaphysique », apparaît aussi parfois indéscriptible. Elle n'est pour certains qu'un concept métaphysique. Pourtant, pour la nation mongole dont elle a été (et demeure) « la grande affaire », la souveraineté a une signification concrète. Elle est vécue. La garantie de ce principe suppose dès lors, selon la Constitution, l'intégrité du territoire et la maîtrise de la terre.

L'inviolabilité du territoire et des frontières est consacrée<sup>11</sup>, mais dans la Constitution mongole cette disposition a des déclinaisons précises. Par principe, permettre à des troupes étrangères d'entrer, d'occuper ou de traverser le territoire mongol est inconstitutionnel<sup>12</sup>. A la différence des constitutions contemporaines des anciennes puissances impérialistes occidentales, la constitution mongole insiste sur le danger que représente la présence de forces étrangères sur le territoire national. L'histoire, notamment les invasions mongoles du XIII<sup>ème</sup>

---

<sup>10</sup> « Within 30 days of the election the President shall take the following oath before the State Ikh Khural: "I swear that I shall guard and defend the independence and sovereignty of Mongolia, the freedom of the people and national unity and I shall uphold and observe the Constitution and faithfully perform the duties of the President", art. 32 al. 2, C.

<sup>11</sup> « The territorial integrity and frontiers of Mongolia shall be inviolable. », art. 4 al. 1, C.

<sup>12</sup> « Stationing of foreign troops in the territory of Mongolia, allowing them to cross the state frontier for the purpose of passing through the country's territory shall be prohibited unless an appropriate law is adopted. », art. 4 al. 3, C.

siècle puis surtout l'assujettissement à l'Empire Mandchou et à l'Union soviétique, éclaire sur ce point les spécificités du texte constitutionnel mongol.

Néanmoins, la souveraineté n'est pas un enjeu uniquement géopolitique. Pour les Mongols, sa garantie procède également du régime de la propriété foncière. En effet, à l'article 6 de la Constitution mongole au chapitre consacré à la souveraineté, il est formellement interdit aux citoyens mongols de transférer à un étranger, par quelque moyen que ce soit, la propriété ou l'usage de la terre, sans autorisation expresse de l'Etat<sup>13</sup>. Des dispositions de cette nature peuvent surprendre le juriste occidental habitué au style plus laconique des textes constitutionnels. Elles révèlent cependant que la souveraineté d'une nation ne se réduit pas à l'indépendance de l'Etat entendue au sens classique. A la lecture du texte mongol, la question de la souveraineté est également liée à celle de l'exploitation des atouts d'une société. Parce qu'en Mongolie, la terre renferme les principales ressources du pays, la maîtrise du foncier est autant une affaire de souveraineté que d'intégration des règles de l'économie de marché.

#### B) L'ouverture économique maîtrisée

La conversion de la Mongolie à l'économie de marché repose principalement sur une conception moderne du droit de propriété régi par la Constitution de 1992 (1). Cependant, l'objectif constitutionnel de régulation de l'économie est susceptible de préserver la Mongolie du libéralisme économique débridé (2).

##### 1) Une conception moderne de la propriété

L'exaltation de la propriété collective au détriment de la propriété privée des moyens de production est sans doute la caractéristique constitutionnelle la plus emblématique des républiques socialistes avant l'effondrement de l'Union soviétique<sup>14</sup>. Aussi, dans la Constitution mongole de 1992, les dispositions relatives au droit de propriété contrastent-elles fondamentalement avec celles propres à la République populaire de Mongolie. Dès l'article 5 de la Constitution, la conception de la

---

<sup>13</sup> « [...] Citizens shall be prohibited to transfer the land in their ownership to foreign citizens and stateless persons by way of selling, bartering, donating or pledging as well as from transferring it to others for their possession and use without permission from competent State authorities. », art. 6 al. 3, C.

<sup>14</sup> Voir les articles 8 et 9 de la Constitution mongole de 1960.

propriété apparaît particulièrement ouverte. L'économie est basée sur « different forms of property » dans un Etat qui reconnaît « all forms of public and private property » et qui doit « protect the right of the owner by law ». Par ailleurs, la propriété garantie par la Constitution mongole n'est pas uniquement matérielle puisque la propriété intellectuelle est expressément protégée à l'article 7 de la Constitution.

Cette nouvelle conception de la propriété a permis à la Mongolie, dont l'originalité idéologique sous la République populaire consistait à « éviter le stade de développement capitaliste lors du passage du féodalisme au socialisme », de se convertir à l'économie mondiale de marché. Les politiques de privatisation des années 1990 et 2000 furent dès lors conduites, mais sans pour autant que soient méconnus les intérêts du peuple mongol grâce à un pragmatisme constitutionnel remarquable en matière de droit de propriété. En effet, si l'article 5 de la Constitution dispose que « universal trends of world economic development » animent le droit de propriété en Mongolie, celui-ci doit également traduire « the own country's specifics ». Conformément au texte de la Constitution, la conversion mongole au libéralisme économique est donc substantielle mais pas aveugle.

## 2) Une nécessaire régulation de l'économie de marché

La Constitution mongole de 1992 est l'une des rares constitutions en vigueur qui consacre aussi expressément l'impératif de régulation : « The State shall regulate the economy »<sup>15</sup>. Dès l'article 5 en effet, le constituant impose à l'Etat de subordonner l'économie à la « nation's economic security », au « development of all forms of property » et au « social development of the population »<sup>16</sup>. En outre, à l'article 38, la direction de l'économie est le premier devoir du gouvernement après l'obligation générale d'exécuter les lois<sup>17</sup>. Si cette disposition rappelle inévitablement les doctrines de l'économie planifiée des Etats socialistes,

---

<sup>15</sup> « The State shall regulate the economy with a view to ensure the nation's economic security, the development of all forms of property and social development of the population. », art. 5 al. 4, C.

<sup>16</sup> *ibid.*

<sup>17</sup> « The Government shall implement the State laws, in accordance with duties to direct economic, social and cultural development, shall exercise the following power. », art. 38 al. 2, C.

l'obligation constitutionnelle pour l'exécutif de dégager seulement des « guidelines »<sup>18</sup> pour le développement économique et social fonde davantage le déploiement de politiques économiques incitatives et non pas coercitives conformément aux préconisations des institutions internationales d'obédience libérale.

La régulation des activités économiques repose par ailleurs également sur les dispositions du texte constitutionnel mongol relatives au droit de propriété. Si la propriété privée, principe libéral par excellence, est clairement protégée par la Constitution<sup>19</sup>, il est loin d'être un droit absolu en Mongolie. A l'article 6 par exemple, la responsabilité des propriétaires peut être mise en cause par l'Etat dès lors que la jouissance de ce droit nuit à la santé de la population, à la protection de l'environnement ou à la sécurité nationale<sup>20</sup>. Loin de « l'individualisme possessif »<sup>21</sup> généré par le caractère absolu du droit de propriété dans les démocraties les plus libérales, la Constitution mongole véhicule une conception plus sociale ou solidariste du droit de propriété, au fondement d'une économie régulée.

Indiscutablement convertie à l'économie libérale, la Mongolie n'est certainement pas condamnée à l'assujettissement à la loi du marché grâce à l'équilibre auquel parvient la Constitution de 1992 entre intégration à la mondialisation et sauvegarde de la souveraineté de la nation. A titre d'illustration l'article 6 qui interdit de céder une terre à un étranger afin de préserver le foncier mongol opère une subtile distinction entre le sol et le

---

18 « [...] to work out a comprehensive policy on science and technology, guidelines for economic and social development, the State budget, credit and fiscal plans and to submit these to the State Ikh Khural and to execute decisions taken thereon », *ibid.*

19 « [...] the right to fair acquisition, possession, ownership and inheritance of movable and immovable property. Illegal confiscation and requisitioning of the private property of citizens shall be prohibited. If the State and its bodies appropriate private property on the basis of exclusive public need, they shall do so with due compensation and payment. », art. 16 al. 3, C.

20 « The State shall have the right to hold landowners responsible for the land, to exchange or take it over with compensation on the grounds of special public need, or confiscate the land if it is used in a manner adverse to the health of the population, the interests of environmental protection or national security», art. 6 al 4, C.

21 C. B. MACHPERSON, *La théorie politique de l'individualisme possessif. De Hobbes à Locke*, Gallimard, Paris, 1971.

sous-sol<sup>22</sup>. Ce dernier n'est pas soumis à la prohibition constitutionnelle contrairement à la terre proprement dite. Les investisseurs étrangers nécessairement intéressés par les richesses souterraines mongoles sont donc constitutionnellement autorisés à les exploiter au bénéfice du développement de l'économie, sans pour autant menacer l'autonomie du peuple mongole.

La Constitution traduit donc le pragmatisme de la nation mongole disposée à exister dans la mondialisation, mais également son aspiration à compter parmi les démocraties humanistes.

## **II- Une démocratie humaniste et responsable**

La Constitution mongole révèle une société humaine responsable (A) portée par une démocratie parlementaire moderne (B).

### **A) Une société humaniste**

En Mongolie, la quête des droits et libertés (1) est indissociable des devoirs des citoyens au sein d'une société responsable (2)

#### **1) Une société libre et plurielle**

Quelques jours après la dissolution de l'Union soviétique, l'adoption de la nouvelle Constitution mongole marque le succès incontestable de la conception occidentale des libertés publiques. L'ensemble des principes et des droits qu'une société doit garantir pour compter parmi les démocraties libérales sont inscrits dans le texte constitutionnel mongol. La séparation des pouvoirs est effective et l'indépendance du pouvoir judiciaire consacrée<sup>23</sup>. En outre, l'ensemble du système institutionnel est placé sous le contrôle d'une nouvelle cour constitutionnelle dont la composition, les fonctions et le statut des membres sont manifestement inspirés du Conseil constitutionnel français<sup>24</sup>. A la

---

<sup>22</sup> « The State may give for private ownership plots of land, except pasturage and land under public utilization and special use, only to the citizens of Mongolia. This provision shall not apply to the ownership of the subsoil thereof. », art 6 al 3, C.

<sup>23</sup> "Judges shall be independent and subject only to law", art 49, C.

<sup>24</sup> Voir art. 65, C.

différence de celui-ci, la Cour constitutionnelle mongole est néanmoins compétente, dès 1992, pour s'autosaisir, notamment sur le fondement de pétitions citoyennes<sup>25</sup>.

L'article 16 de la Constitution mongole comporte 18 alinéas qui énumèrent l'ensemble des droits et libertés de valeur constitutionnelle. A titre de comparaison, ce catalogue ne semble pas moins élaboré sur le fond que le bloc de constitutionalité français, lequel consacre un panel de droits et libertés principalement individuels communs à l'ensemble des démocraties libérales. Littéralement cependant, les textes occidentaux se distinguent de la Constitution mongole par les références courantes à « l'individu »<sup>26</sup>. Cette catégorie est en effet introuvable dans le texte mongol qui lui préfère les catégories de « citoyens »<sup>27</sup> ou de « personne »<sup>28</sup>. Simple question de traduction ou volonté sous-jacente d'éviter les références à une essence de plus en plus « ingouvernable »<sup>29</sup> dans les sociétés occidentales ? A travers cette « prudence » textuelle qui consacre davantage la notion de sujet que d'individu, le nouveau libéralisme mongol pourrait le cas échéant être préservé de toute dérive vers l'individualisme triomphant.

Il est possible par ailleurs de s'interroger sur l'articulation du principe d'égalité et de la notion de citoyenneté, tous deux consacrés par la Constitution mongole. L'article 14 semble exclure toute distinction devant la loi entre nationaux et étrangers puisque l'égalité est garantie entre toutes « persons lawfully residing within Mongolia »<sup>30</sup>. Or, l'ensemble des droits et libertés

---

25 "The Constitutional Tsets shall review and make judgement on the disputes at the request of the State Ih Hural, the President, the Prime Minister, the Supreme Court and the Prosecutor General and/or on its own initiative on the basis of petitions and information received citizens.", art. 66, C.

26 Trois occurrences explicites dans la Constitution de la Vème République.

27 « The citizens of Mongolia shall be guaranteed the privilege to enjoy the following rights and freedoms: [...] », art. 16, C.

28 "No person shall be searched, arrested, detained, persecuted or deprived of liberty save in accordance with procedures and grounds determined by law. No person shall be subjected to torture, inhuman, cruel or degrading treatment. Where a person is arrested he/she, his/her family and counsel shall be notified within a period of time established by law of the reasons for and grounds of the arrest. Privacy of citizens, their families, correspondence and residence shall be protected by law", ibid.

29 R. GORI, L'individu ingouvernable, LLL, 2015.

sont reconnus aux « citizens of Mongolia »<sup>31</sup>. « Citizens » semble dès lors renvoyer à une notion déconnectée de la nationalité comme le prouve l'expression « foreign citizens residing in Mongolia » à l'article 18<sup>32</sup>. La lecture de cet article semble pour autant contredire l'affirmation de l'article 14 puisqu' il dispose que « the rights and duties of foreign citizens residing in Mongolia shall be regulated [...] »<sup>33</sup>, comme si nationaux et étrangers ne jouissaient pas nécessairement des mêmes droits. En outre l'égalité peut également potentiellement faire défaut entre les hommes et les femmes, non pas du point de vu du droit mais du rôle de chacun dans la société. En effet, si l'égalité entre les hommes et les femmes est indiscutablement consacrée, l'article 16 ne reconnaît pas de principe de parité proprement dit puisque seule l'égalité formelle entre les deux sexes est garantie<sup>34</sup>.

En revanche, certaines formulations du texte constitutionnel mongol, nécessairement plus récentes que celles de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ou du Préambule de la Constitution de 1946, pourraient légitimement inspirer le pouvoir constituant ou la jurisprudence constitutionnelle des « vieilles démocraties ». Le principe de laïcité, par exemple, dont l'interprétation peut en France présenter certaines difficultés issues de l'interprétation de la loi de séparation de l'Eglise et de l'Etat de 1905, est clairement énoncé à l'article 9 de la Constitution mongole, alors que la liberté de conscience et de religion est garantie à l'article 16. L'Etat ne doit pas investir les activités religieuses et l'Eglise ne peut réaliser de projets politiques<sup>35</sup>. Si l'Etat respecte les religions, la Constitution prévoit aussi que « the religions shall honor the State »<sup>36</sup>. A condition de remplacer « the State » par « the

---

30 Art. 14, C.

31 Art. 17, op. cit.

32 Art. 18, C.

33 Ibid.

34 "Men and women shall have equal right in political, economic, social, cultural fields and in family affairs. Marriage shall be based on the equality and mutual consent of the spouses who have reached the age defined by law. The State shall protect the interests of the family, motherhood and the child", art. 16, al 11.

35 "State institutions shall not engage in religious activities and the Religions institutions shall not pursue political activities", art. 9, C.

36 Ibid.

Republic », certains malentendus sur la discordance entre les religions et la République pourraient être résolus dans les démocraties occidentales. Par ailleurs, la liberté de choisir son emploi et la prohibition du travail forcé sont garanties par la Constitution comme dans la plupart des constitutions libérales. Cela étant, l'originalité du texte mongole réside dans une disposition spécifique relative au droit « to engage in creative work in cultural, artistic and scientific fields and to benefit thereof »<sup>37</sup>. Sans introduire aucune inégalité entre les différents travailleurs, la Constitution mongole reconnaît implicitement mais nécessairement diverses formes de travail, peut-être au bénéfice de la préservation de la culture mongole.

2) Une société consciente et responsable.

La Constitution mongole est plus récente que la plupart des démocraties occidentales, elle révèle ainsi une société particulièrement alerte des dangers contemporains. A l'heure de la globalisation et des nouvelles technologies la question de la protection des cultures peut légitimement être abordée par le texte juridique suprême. A ce titre, la Mongolie fait preuve d'une conscience historique et culturelle assumée par l'article 7 de la Constitution qui prévoit que « the historical, cultural, scientific and intellectual heritage of the Mongolian people shall be under State protection »<sup>38</sup>.

Par ailleurs, à la lecture de sa Constitution, la Mongolie semble disposée à lutter contre la crise environnementale. En effet, le droit à un environnement sain, tel qu'il est consacré constitutionnellement en France seulement en 2005, figure dès 1992 à l'alinéa 2 de l'article 16 de la Constitution mongole<sup>39</sup>. Surtout, la notion de « déséquilibre écologique »<sup>40</sup> préalable à la reconnaissance du « préjudice écologique »<sup>41</sup> est également consacrée par le texte constitutionnel mongol. Ainsi les ressources naturelles mongoles sont placées sous la protection

---

37 Art. 16 al. 8, C.

38 Art. 7, C.

39 "Right to healthy and safe environment, and to be protected against environmental pollution and ecological imbalance", art. 16, C.

40 Ibid.

41 Cette notion vient d'être introduite à l'article 1386-19 du Code civil français par la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages : « Toute personne responsable d'un préjudice écologique est tenu de le réparer ».

constitutionnelle de l'Etat<sup>42</sup> et celui-ci a pour devoir de s'assurer du leur bon usage et de leur renouvellement<sup>43</sup>. Le développement durable est donc une exigence constitutionnelle en Mongolie.

L'humanisme de la société mongole révélé par sa Constitution ne réside pas uniquement dans le projet libéral qu'elle promeut. Il résulte également de la responsabilité que le peuple mongol enjoint à chacun de ses membres afin de parvenir à construire une telle société. A cet égard la Constitution de 1992 s'inscrit dans la continuité de celle de la République populaire de Mongolie en ce qu'elle perpétue une originalité certaine: un article consacré exclusivement aux devoirs du citoyen<sup>44</sup>. Dans la Constitution de 1960, l'article 89 énumérait une longue liste d'obligations indispensable à la réalisation de la société socialiste. Depuis 1992, les devoirs du citoyen mongol sont moins nombreux mais plus universels. Ils pourraient légitimement inspirer toutes les sociétés humaines. Selon l'article 17 de la Constitution, « it is basic duty to respect dignity, reputation, rights and legitimate interests of others » and « it is a sacred duty for every citizen to work, protect his/her health, bring up and educate his/her children and to protect nature and the environment »<sup>45</sup>. L'avenir de la société ne va pas de soi, il dépend de chacun. Telle pourrait être la principale leçon de la Constitution mongole.

#### B) Une démocratie parlementaire dynamique

Le Parlement mongole est au centre du fonctionnement d'une démocratie moderne et dynamique (1) au service de la volonté du peuple (2).

##### 1) Le parlement, moteur de la démocratie

La Mongolie est aujourd'hui un régime incontestablement parlementaire malgré l'élection du Président de la République au

---

<sup>42</sup> "The land, its subsoil, forests, water, fauna and flora and other natural resources in Mongolia shall belong exclusively to the people and be under the State protection.", art 6 al. 1, C.

<sup>43</sup> "[...] to undertake measures on the protection of the environment, rational use and restoration of natural resources", art. 38 al. 4, C.

<sup>44</sup> P. GELARD, « Constitution de la République populaire de Mongole. Les institutions et les forces politiques de la Mongolie extérieure », Constitution du 6 juillet 1960 traduite et introduite par Patrice Gélard, Notes et études documentaires, n°3795, La Documentation française, 1971.

<sup>45</sup> Art. 17, C.

suffrage universel direct. La subordination sans équivoque du Gouvernement au Parlement tient à certaines dispositions constitutionnelles qui excluent la prédominance présidentielle en dépit de l'onction populaire dont jouit le chef de l'Etat.

Selon la Constitution, le Parlement est l'organe supérieur de l'Etat<sup>46</sup>. Il est monocaméral et ne comprend que 76 membres<sup>47</sup>. Ceci permet de contrecarrer la dilution ou la division de la puissance du Parlement au centre du système institutionnel. Par ailleurs, le statut constitutionnel des parlementaires est destiné à garantir leur probité aux yeux de l'opinion publique. Ainsi le non cumul des emplois pour un parlementaire est un principe constitutionnel tout comme la suspension du mandat en cas d'implication dans une affaire criminelle<sup>48</sup>. La consécration de ces deux principes dans le texte suprême est d'autant plus remarquable que leur effectivité est en général loin d'être assurée dans les démocraties les plus installées.

La répartition des pouvoirs est par ailleurs clairement à l'avantage du Parlement auquel n'échappe aucune compétence de l'Etat, sauf celles réservées au pouvoir judiciaire. Le Parlement peut même désapprouver le premier jugement de la Cour constitutionnelle qui devra le cas échéant réexaminer la requête par un second jugement qui s'imposera<sup>49</sup>. Le Président n'est par ailleurs que le chef de l'Etat et non de l'exécutif. A la différence du Président français, il ne dispose ni d'un domaine réservé, ni de pouvoirs d'arbitrage propres, tels le droit de dissolution ou celui d'organiser des référendums. Toute proposition du président de la République doit en effet être avalisée par le Parlement, y compris la composition<sup>50</sup> et la démission<sup>51</sup> du Gouvernement. Ce dernier

---

<sup>46</sup> "The State Ih Hural of Mongolia is the highest organ of State power and the supreme legislative power shall be vested only in the State Ih Hural.", art. 20, C.

<sup>47</sup> Art. 21, C.

<sup>48</sup> "If a question arises that a member of the State Ih Hural is involved in a crime, it shall be considered by the session of the State Ih Hural and decide whether to suspend his/her mandate. If the court proves the member in question to be guilty of crime, the State Ih Hural shall terminate his/her membership in the legislature", art. 29 al. 3, C.

<sup>49</sup> "If a decision submitted in accordance with Clauses 1 and 2 of Section 2 of this Article is not acceptable to the State Ih Hural, the Constitutional Tsets shall re-examine it and make final judgement.", art. 6 al 3, C.

<sup>50</sup> Art. 39, C.

<sup>51</sup> Art. 43, C.

est donc exclusivement responsable politiquement devant le Parlement. Autant de raisons pour les parlements des démocraties occidentales de s'intéresser davantage à la Constitution mongole.

## 2) Le pouvoir du peuple, horizon de la démocratie

Cette suprématie parlementaire ne fait pas pour autant de la Mongolie d'aujourd'hui un régime d'assemblée. Le statut constitutionnel des différents contre-pouvoirs permet en effet d'instituer la volonté du peuple comme véritable horizon de la démocratie.

L'initiative législative d'abord n'est clairement pas le monopole du Parlement puisqu'elle est notablement partagée entre le Président, les membres du Parlement, le Gouvernement, et même les citoyens et les associations<sup>52</sup>, chevilles ouvrières de la démocratie mongole. Par ailleurs, le chef de l'Etat s'affirme comme un contre-pouvoir important du régime parlementaire à travers le veto présidentiel qui, comme aux Etats-Unis, peut néanmoins être surmonté par les deux tiers des membres du Parlement<sup>53</sup>. A cet égard, la Constitution mongole opère une combinaison originale entre les caractéristiques des régimes parlementaires classiques et les instruments emblématiques du régime présidentiel américain.

Un second droit de veto prévu par la Constitution mongole mérite d'être souligné : celui du représentant de l'Etat central dans les différentes circonscriptions contre les décisions des assemblées locales supposées contraires à la loi ou à une décision réglementaire nationale. L'article 61 alinéa 1 pourrait être considéré comme un frein constitutionnel à la décentralisation s'il n'était pas prévu à l'alinéa 2 que ce veto peut également être surmonté par les assemblées locales<sup>54</sup>. Le cas échéant, le

---

<sup>52</sup> « 1. The President, members of the State Ikh Khural and the Government shall exercise the right to initiative laws. 2. Citizens and other organizations shall forward their suggestions on draft laws to those entitled to initiate a law. », art. 26, C.

<sup>53</sup> « [...] to exercise a right to veto against all or part of laws and other decisions adopted by the State Ikh Khural. The laws or decisions shall remain in force if two thirds of the members of the State Ikh Khural present in the session do not accept the President's veto. », art. 33, C.

<sup>54</sup> "If a Hural by a majority vote overrides the veto, the Governor may tender his/her resignation to the Prime Minister or to the Governor of higher instance if he/she considers that he/she is not able to implement the decision concerned.", art. 61 al. 3, C.

représentant de l'Etat est alors contraint de faire remonter la délibération concernée à l'échelon supérieur jusqu'au Premier ministre pour qu'éventuellement celle-ci puisse entrer en vigueur. Malgré la forme unitaire de l'Etat<sup>55</sup>, la Constitution mongole semble donc privilégier la dynamique décentralisatrice, sens de la démocratie. Enfin, une doléance constitutionnelle mongole peut susciter l'intérêt des démocraties occidentales guettées parfois par le risque technocratique : le Gouvernement doit veiller à présenter « a comprehensive policy »<sup>56</sup> et à prendre « comprehensive measures »<sup>57</sup>. La démocratie est aussi en Mongolie une affaire de pédagogie.

Dans son introduction à la Constitution mongole de 1960, le Professeur Patrice Gélard avait qualifié la Mongolie d' « anomalie politique et institutionnelle »<sup>58</sup>. Aujourd'hui, parmi les démocraties libérales, la Mongolie conserve son originalité, pour le meilleur et pour l'avenir.

### **Références**

- Even, M-D., Pop, R., (1994) *Histoire secrete des Mongols*, Gallimard
- Feigelson, K. (2003) « Mongolie: la démocratie nomade », *Etudes* 2003/ 5 (tome 398) pp. 597-607
- Gelard, P., (1971) « Constitution de la République populaire de Mongole. Les institutions et les forces politiques de la Mongolie extérieure », Constitution du 6 juillet 1960 traduite et introduite par Patrice Gélard, Notes et études documentaires, n°3795, La Documentation française
- Macpherson, C. B. (1971) *La théorie politique de l'individualisme possessif. De Hobbes à Locke*, Gallimard, Paris,
- Maire, A. (2016) *Les Mongols, insoumis*, Atelier Henry Dougier
- Todd, E., (2011) *L'origine des systèmes familiaux*, Gallimard

---

<sup>55</sup> « Governance of administrative and territorial units of Mongolia shall be organized on the basis of a combination of the principles of both self-governance and central government. », art.59, C.

<sup>56</sup> Art. 38, C.

<sup>57</sup> Ibid.

<sup>58</sup> P. GELARD, *op.cit.*