

Lettre de l'Est

Numéro 39 – 2025

Directrice de rédaction : **Nataša Danelciuc-Colodrovski**

Sous l'égide de l'Institut Louis Favoreu-GERJC CNRS UMR 7318 (DICE)

et de l'Association Francophone des Chercheurs sur les Pays de l'Est



Sommaire

- L'art des manifestations de la génération Z : la résistance étudiante après la tragédie en Serbie
- Serbie et Union européenne : l'Etat de droit à l'épreuve du processus d'élargissement
- La négation du génocide de Srebrenica : entre pénalisation et liberté d'expression
- Analyse juridique des élections législatives de 2024 en Géorgie au regard des exigences découlant de la Convention européenne des droits de l'homme
- Rejet de candidatures à l'élection présidentielle pour cause de « comportement antidémocratique » : affirmation de la doctrine de la démocratie militante dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle roumaine ?
- L'interruption de la prescription en droit pénal roumain : l'évolution de la jurisprudence et ses implications
- Les difficultés de la restauration démocratique en Pologne, un vrai laboratoire constitutionnel parmi les pays de l'Est de l'Europe
- La répartition des compétences entre le gouvernement et le Parlement en Bulgarie : un débat tranché par la Cour constitutionnelle ?
- Chronique de l'Est 2024

ÉDITORIAL

La démocratie et l'État de droit à l'épreuve des réformes et des conflits ! C'est ainsi que pourrait être résumé le contenu de ce nouveau numéro de *Lettre de l'Est*, qui marque le début de la dixième année d'existence de la publication. Occasion pour exprimer la plus profonde reconnaissance à celles et ceux qui ont cru dans ce projet et participé à son développement. L'acceptation de la diffusion de l'ensemble des numéros parus depuis 2015 par la *Central and Eastern European Online Library* constitue la preuve de la qualité du travail que nous avons réalisé ensemble.

Les contributions réunies dans le présent numéro offrent une réflexion profonde sur la manière dont les principes de la démocratie et de l'État de droit sont mis à l'épreuve par des tensions internes qui ne cessent de se multiplier à l'est de l'Europe. Tout d'abord, l'article d'Emilia Miskov, qui explore les manifestations étudiantes en Serbie après la tragédie qui a secoué le pays, en novembre dernier, nous rappelle les tensions croissantes entre les revendications citoyennes et les restrictions imposées par les autorités. Les manifestants, en quête de justice et de changement, se heurtent à un cadre juridique de plus en plus contraignant, où les libertés fondamentales sont souvent compromises au nom de l'ordre public.

Dans le même esprit, l'analyse de Marija Vlajkovic sur le processus d'adhésion de la Serbie à l'Union européenne souligne l'importance de la question du respect de l'État de droit dans les négociations d'élargissement. L'absence de progrès significatifs, depuis 2021, en la matière, montre que la Serbie se trouve à un carrefour décisif. Alors que le pays cherche à intégrer l'Union européenne, c'est du moins ce qui est affirmé officiellement, les obstacles institutionnels et politiques à la mise en œuvre de réformes essentielles soulignent les tensions entre les aspirations démocratiques et la réalité politique du pays.

Merima Mustafic aborde quant à elle la question de la négation du génocide de Srebrenica, un sujet qui touche directement à la mémoire collective et à la responsabilité des États et qui doit être abordé dans la perspective du maintien de la paix sociale et politique, nécessaire aussi pour la continuation du parcours européen du pays. La pénalisation de cette négation, bien qu'indispensable pour lutter contre le révisionnisme historique, se heurte à des résistances notables, notamment dans les régions de la Bosnie-Herzégovine où le négationnisme est encore perçu comme un acte de revendication politique. Cette situation soulève une question cruciale : comment protéger la mémoire historique sans restreindre la liberté d'expression, un droit fondamental dans toute démocratie ?

Du côté de la Roumanie, le niveau des tensions n'est pas moindre. L'annulation de l'élection présidentielle par la Cour constitutionnelle, en décembre dernier, le rejet de certaines candidatures pour cause de « comportements antidémocratiques » interrogent sur les limites de l'interprétation du juge constitutionnel, sur les équilibres à maintenir dans le cadre de l'application de la doctrine de la démocratie militante et sur les risques d'une instrumentalisation future à des fins politiques des solutions dégagées.

Le débat sur la séparation des pouvoirs prend également une dimension pratique en Bulgarie, comme le montre l'article de Dilyan Nachev. La question de la répartition des compétences entre le gouvernement et le Parlement, tranchée par la Cour constitutionnelle, révèle les tensions internes liées à l'autorité et à l'indépendance des institutions. Ces débats montrent qu'en matière de gouvernance, la séparation des pouvoirs, loin d'être un principe figé, est un sujet en constante évolution, influencé par le contexte politique et social.

Enfin, l'article d'Angela Di Gregorio sur la Pologne rappelle que la restauration de l'État de droit après des réformes politiques et juridiques majeures est un processus long et semé d'embûches. Le nouveau gouvernement, malgré le soutien que lui apporte l'Union européenne, se trouve face à une situation complexe où des institutions capturées par le pouvoir précédent continuent d'entraver les réformes nécessaires. Preuve de l'importance de la mise en œuvre de mécanismes de protection pour empêcher les dérives autoritaires et, dans le cas où elles surviennent, d'agir immédiatement pour stopper leur enracinement.

L'ensemble des contributions met en lumière des défis communs à de nombreux pays de l'Est, où la démocratie et l'État de droit sont mis à l'épreuve par des pratiques politiques internes et des pressions extérieures. Dans ce contexte, leur respect, bien qu'il soit au cœur des préoccupations et des exigences des institutions européennes, demeure un objectif difficile à atteindre lorsque des acteurs politiques cherchent à instrumentaliser les institutions à des fins partisans.

Les exemples analysés montrent que l'État de droit ne peut être garanti que par un équilibre délicat entre réformes, respect des droits humains et indépendance des institutions. Le maintien d'une démocratie pleinement fonctionnelle est, lui aussi, un véritable défi. Pour que ces principes fondamentaux puissent perdurer, il est essentiel de renforcer les institutions démocratiques et de protéger les citoyens contre toute forme de manipulation politique qui viendrait compromettre leur liberté et leurs droits.

Bonne lecture à toutes et à tous !

Nataşa DANELCIUC-COLODROVSCHI

*Maître de conférences associée,
Directrice-adjointe de l'Institut Louis Favoreu,
Directrice-adjointe de l'Institut SoMum,
Aix-Marseille Université, CNRS, DICE, ILF,
Aix-en-Provence, France
natasa.colodrovschi-danelciuc@univ-amu.fr*

**L'ART DES MANIFESTATIONS
DE LA GÉNÉRATION Z :
LA RÉSISTANCE ÉTUDIANTE APRÈS
LA TRAGÉDIE EN SERBIE**

Résumé : *L'article examine les manifestations en Serbie en s'appuyant sur une étude historique et politique des mouvements de résistance, notamment les manifestations de masse et les revendications citoyennes, dans le contexte des tensions politiques récentes. Cette analyse historique permet à l'auteure de souligner les défis liés à la protection des droits fondamentaux des manifestants, aux restrictions imposées par les autorités et à l'encadrement juridique du droit de réunion. Enfin, l'article observe la réponse des institutions, notamment les décisions des tribunaux et les réformes législatives impactant la liberté de manifester en Serbie, ainsi que la réaction de l'Union européenne face à cette crise.*

Abstract : *The article examines the protests in Serbia by conducting a historical and political study of the resistance movements, particularly mass demonstrations and citizen's demands, in the context of recent political tensions. This historical analysis allows the author to highlight the challenges related to the protection of fundamental rights of protesters, the restrictions imposed by the authorities, and the legal framework governing the right to assembly. Finally, the article observes the response of institutions, including court decisions and legislative reforms affecting the freedom to protest in Serbia, as well as the reaction of the European Union to this crisis.*

Mots-clés : *Serbie – manifestations – corruption – crise politique – solidarité – génération Z*

Keywords: *Serbia – protests – corruption – political crisis – solidarity – generation Z*

Le vendredi 1^{er} novembre 2024 était un jour ordinaire, mais il s'est rapidement transformé en l'un des plus terribles et tristes que la Serbie et sa région n'aient jamais connus. Ce jour-là, quatorze personnes ont été tuées par l'effondrement du toit extérieur de la gare de Novi Sad et trois autres ont subi des blessures graves. Dix-sept jours après l'accident, une quinzième victime, est également décédée. Deux des personnes gravement blessées luttent encore pour leur vie. Cette tragédie est survenue en raison de la corruption en République de Serbie et montre que, sans des mécanismes de contrôle démocratiques, les mégaprojets représenteront toujours un danger inévitable pour la vie de quelqu'un, voire de tous.

Malheureusement, cette tragédie sans précédent sera le déclencheur pour la société serbe afin qu'elle commence sérieusement à se préoccuper de son avenir. L'atmosphère au sein de la société va changer. Étant donné le fait qu'il n'y a pas eu de responsables identifiés immédiatement après la tragédie (et qu'il n'y en a toujours pas), les étudiants ont commencé à bloquer les facultés et les rues et les lycéens, les écoles secondaires. Le fonctionnement normal des institutions éducatives a été bloqué en signe de révolte contre la perte des quinze vies.

En effet, les manifestations organisées par les étudiants, qui ont eu lieu rapidement après la tragédie, sont nées comme une réaction réflexe à la tragédie survenue à Novi Sad et comme une expression de la crise de confiance envers les institutions étatiques. Ces manifestations, considérées comme les plus importantes en Serbie depuis vingt-cinq ans, ont rassemblé des dizaines de milliers d'étudiants et de citoyens, exigeant justice pour les victimes et une transparence totale sur les circonstances de l'accident. Il s'agit d'un réseau de résistance contre l'utilisation arbitraire du pouvoir et les étudiants en sont au centre. Avec des bannières

humoristiques qu'ils apportent aux manifestations, ils expriment leur liberté d'être satiriques, mais aussi très sérieux dans leurs revendications pour une plus grande responsabilité des acteurs politiques et du corps judiciaire serbes¹.

I – Les revendications des étudiants

La première faculté en Serbie à être entrée en blocage, le 25 novembre 2024, a été la Faculté des Arts Dramatiques de Belgrade. Les manifestations se sont rapidement étendues aux universités de toute la Serbie, incluant des blocages des cours et des rassemblements devant les institutions clés. Les étudiants ont formulé plusieurs revendications majeures².

Tout d'abord, ils exigent la publication de l'ensemble de la documentation sur la rénovation de la gare ferroviaire de Novi Sad. L'objectif de cette demande est de déterminer s'il y a eu des irrégularités ou de la corruption lors du processus de rénovation.

Ensuite est demandé l'abandon des accusations contre les étudiants et jeunes placés en détention lors des manifestations. Ils revendiquent la libération de leurs camarades interpellés, estimant que ces arrestations sont injustifiées.

La troisième revendication consiste dans le dépôt de plaintes pénales contre les agresseurs des étudiants et des professeurs participants aux manifestations, ainsi que leur poursuite judiciaire.

Enfin, les étudiants requièrent l'augmentation de 20 % du budget alloué aux dépenses matérielles des établissements publics d'enseignement supérieur en Serbie. Ils estiment qu'il est nécessaire d'augmenter le financement des universités afin d'améliorer les

conditions d'étude et de travail dans les établissements d'enseignement supérieur.

En conclusion, ces revendications reflètent un mécontentement plus profond des étudiants quant à la situation sociale, en matière de transparence, de responsabilité et d'investissement dans l'éducation. Les manifestations ont également été alimentées par la perception d'une corruption généralisée et d'un manque de responsabilité au sein des institutions compétentes.

Malgré la publication partielle de documents relatifs à la rénovation de la gare par les autorités publiques, les étudiants ont poursuivi leurs manifestations, estimant que leurs principales revendications n'avaient pas été pleinement satisfaites. Ces événements ont conduit à une remise en question plus large des relations entre le gouvernement et les citoyens, notamment en ce qui concerne la transparence et la responsabilité des institutions.

Il convient de noter que ces manifestations ont reçu le soutien de divers groupes sociaux, y compris des professeurs, des agriculteurs, des acteurs et d'autres représentants de la société, ce qui témoigne d'un mécontentement plus large quant à la situation du pays et d'une volonté de changement.

La solidarité s'est manifestée comme l'un des principaux moteurs de la révolte. Habités à s'occuper des étudiants depuis plusieurs mois, les citoyens se sont maintenant offert d'autres formes d'aide : sur les groupes Viber, par exemple, ils proposent de garder les enfants qui ne vont pas à l'école en raison de la grève des enseignants. Un service de taxi à Novi Sad a mis à disposition un numéro spécial pour les étudiants en cas d'urgence, promettant que, si nécessaire, tous les véhicules

¹ Dans une interview accordée au magazine *Radars*, « Vučićev režim je moderna despotija » [Le régime de Vučić est une despotisme moderne], interview par Slavković Stefan, p. 8-11, John Keane, le professeur de science politique à l'Université de Sydney explique que « Les étudiants trouvent des moyens d'être à la

fois humoristiques tout en restant fidèles à leurs revendications sérieuses envers l'État serbe ».

² « Koji su zahtevi studenata ? » [Quelles sont les revendications des étudiants], *Danas*, 25 décembre 2024, <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/koji-su-zahtevi-studenata/>.

disponibles viendraient bloquer les rues (pendant les 15 minutes de silence) et l'espace où ils se trouvent pour les protéger. Dans certaines écoles, les enseignants se sont engagés par signature à démissionner collectivement si l'un d'eux venait à être licencié³.

Il est également important de mentionner que, en signe de soutien aux étudiants, pour la première fois dans l'histoire, en février 2025, les acteurs des théâtres de Belgrade, Novi Sad, Sombor et Zrenjanin ont fait grève pendant sept jours⁴. Ils ont déclaré que la lutte des étudiants pour une vie digne est en réalité la lutte de tous les citoyens, en insistant sur le fait que le théâtre n'est vivant que lorsqu'il fait partie de la communauté, en promouvant la liberté et l'empathie. Raison pour laquelle ils quittent la scène et rejoignent ceux qui réclament un changement dans la société.

II – Le développement des manifestations

Le développement de ces manifestations est suivi par des actions différentes, comme le rassemblement devant le Parquet suprême à Belgrade, en raison de la tragédie de novembre à Novi Sad, qui a eu lieu en décembre 2024. Plusieurs centaines d'étudiants et de citoyens y ont participé pour exprimer leur mécontentement face au manque de déclarations des responsables politiques concernant la tragédie.

Aussi, une grande manifestation a eu lieu sur la place Slavija en décembre 2024, à laquelle ont participé des étudiants, des agriculteurs, des acteurs et des citoyens. Les participants ont rendu hommage aux victimes par une minute de silence, puis ont allumé les lumières de leurs téléphones portables⁵. La manifestation s'est déroulée pacifiquement et la circulation dans le centre de Belgrade a été interrompue pendant la durée de l'événement. Cette manifestation a rassemblé entre 100 000 et 102 000 participants, selon les estimations des Archives des rassemblements publics. Il s'est agi de la plus grande manifestation à Belgrade de ces dernières décennies.

Il convient de mentionner également la manifestation devant le siège de l'Agence de sécurité et de renseignement (BIA) de Novi Sad, qui a eu lieu en décembre 2024. Ce rassemblement était une réponse aux allégations selon lesquelles des étudiants et leurs parents avaient été soumis à des pressions de la part de la BIA, dans le but de les intimider et de les forcer à renoncer aux blocages et aux manifestations. Alors, les étudiants ont installé une table devant l'entrée du bâtiment de la BIA lors de la manifestation, où ils ont servi du café et du thé, symbolisant une « conversation amicale ». Ils ont lu la lettre dans laquelle ils appelaient les membres de la BIA à exercer leur travail de manière responsable, soulignant que leur devoir était de respecter pleinement les intérêts de l'État et non ceux des autorités⁶. La manifestation s'est déroulée pacifiquement, sans

³ V. Didanović, « Nemoć srednjeg prsta » [L'impuissance du majeur], *il s'agit d'un geste symbolique et impoli des autorités, du majeur rouge, en réponse aux manifestations étudiantes*, Radar, 23 janvier 2025, p. 13.

⁴ A. Lazarević, « Prvi put u istoriji: Glumci pozorišta u Beogradu, Novom Sadu, Somboru i Zrenjaninu obustavljaju rad i stupaju u sedmodnevni štrajk » [Pour la première fois dans l'histoire : Les acteurs des théâtres de Belgrade, Novi Sad, Sombor et Zrenjanin suspendent leur travail et entament une grève de sept jours], Nova.rs, 6 février 2025, <https://nova.rs/kultura/prvi-put-u-istoriji-glumci-pozorista-u-beogradu-novom-sadu-somboru-i-zrenjaninu-obustavljaju-rad-i-stupaju-u-sedmodnevni-strajk/>.

⁵ J. Gec, « Thousands stream into Belgrade square to protest against populist Serbian leadership » [Des milliers de personnes se rassemblent sur la place Slavija à Belgrade pour protester contre le régime populiste serbe], AP News, 22 décembre 2024, <https://apnews.com/article/serbia-protest-roof-collapse-vucic-29e62499a0bcc7fcdee7c83d55585774>.

⁶ « Studenti u blokadi protestovali ispred Bezbednosno-informativne agencije u Novom Sadu » [Les étudiants en grève ont protesté devant l'Agence de sécurité et d'information à Novi Sad], Radio Slobodna Evropa, 11 janvier 2025, <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-novi-sad-protest-studenti-u-blokadi-bia/33272302.html>.

incidents majeurs. Avant de retourner aux blocages dans leurs facultés, les étudiants ont laissé des messages, des fleurs et des tasses de café devant le siège de la BIA.

Le mois de janvier de cette année a également été marqué par de nombreuses manifestations qui méritent d'être évoquées. Par exemple, le 27 janvier 2025, une manifestation de vingt-quatre heures a eu lieu à Autokomanda, l'un des principaux carrefours de transport de Belgrade. Cette action a été organisée par des étudiants sous le nom de « Sous notre (auto)commandement », exigeant l'engagement de la responsabilité politique et criminelle des autorités pour la mort des quinze personnes à la gare de Novi Sad, le 1^{er} novembre 2024. Les étudiants ont été rejoints par des motards, des agriculteurs et d'autres citoyens. Pendant ces vingt-quatre heures, des activités diverses ont été organisées, telles que des ateliers de cuisine, des jeux sportifs et de société, ainsi que des concours de chants de chœurs étudiants.

Enfin, l'une des initiatives les plus importantes de cette période est la marche de protestation des étudiants en grève des facultés de Belgrade, qui s'est étendue sur plus de soixante-dix kilomètres, en signe de soutien à leurs collègues à Novi Sad et au blocus des trois ponts dans cette ville. En outre, ce blocus, qui a eu lieu le 1^{er} février de cette année, exactement trois mois après la tragédie, fait partie d'un mouvement de protestation plus large qui a suivi la tragédie, et les étudiants ont continué à bloquer les facultés et organiser des manifestations à travers le pays, exigeant responsabilité et transparence de la part des autorités⁷. Les étudiants, les citoyens, les motards, ainsi que des agriculteurs avec leurs tracteurs ont été présents à cette action. À cette occasion, les étudiants ont reçu le soutien régional,

notamment de Zagreb, Split, Osijek et Banja Luka.

III – Les particularités des manifestations

Les particularités des manifestations à Novi Sad comprennent plusieurs points importants. Tout d'abord, on peut constater la présence d'une décentralisation dans la prise des décisions – l'absence de leader central signifie que les manifestations sont organisées sur la base de décisions collectives et de consensus, ce qui permet une plus grande participation. Cela réduit la possibilité qu'un individu ou un groupe prenne le contrôle du mouvement et permet une plus grande autonomie et égalité parmi les participants. C'est le point le plus important, car les manifestations sont plus difficiles à exploiter à des fins politiques ou de manipulation. En Serbie, où la scène politique est souvent polarisée, cette structure de mouvement aide à maintenir les manifestations centrées sur des problématiques fondamentales, telles que la lutte contre la corruption et la responsabilité des autorités, plutôt que sur les intérêts politiques de certains partis.

Ceci étant dit, il convient de mentionner les plénums étudiants, qui représentent une forme d'organisation des étudiants, où tous les participants ont un statut égal. Les décisions y sont prises collectivement, par discussion et consensus. Les plénums fonctionnent selon le principe de la démocratie directe, ce qui empêche la monopolisation du mouvement par des intérêts politiques particuliers. En effet, ils servent également de symbole de résistance contre le système de pouvoir autoritaire ou centralisé. En outre, le politologue et journaliste Boris Varga souligne que, ces dernières décennies, de plus en plus de demandes sont formulées en faveur de la démocratie directe, étant

⁷ « "Gari, svi smo ovde" : Studentska vikend blokada mostova u Novom Sadu » [« Frère, on est tous ici » : Blocage étudiant du week-end des ponts à Novi

Sad], BBC News, 2 février 2025, <https://www.bbc.com/serbian/articles/ckg7nxxg9g5qo/lat>.

donné que, selon lui, la démocratie représentative est en crise⁸.

Il est important de souligner que, lors des manifestations, les étudiants ont pour but de communiquer exclusivement avec les institutions, et non avec les partis politiques ou les hommes politiques. Cette approche leur permet de maintenir leur autonomie et leur indépendance vis-à-vis des influences politiques, en se concentrant sur des demandes concrètes.

Par exemple, les étudiants ont organisé des manifestations devant le ministère de l'Éducation, en laissant des livres scolaires usagés comme symbole de mécontentement, et ont effectué des blocages de trafic à l'heure exacte où l'accident s'est produit à la gare de Novi Sad. Ces actions étaient orientées vers les institutions, dans le but d'attirer l'attention sur les dysfonctionnements du système.

Par ailleurs, la particularité de ces manifestations réside également dans le fait que les étudiants s'opposent à la violence par la non-violence, ce qui est essentiel pour préserver l'intégrité et l'efficacité de leurs revendications.

Il convient de mentionner que les blocages ont souvent une dimension symbolique, comme l'arrêt du trafic pendant quinze minutes à 11h52 – l'heure de l'effondrement du toit – en hommage aux victimes et pour attirer l'attention sur les revendications. Chaque semaine, cette pratique peut rappeler aux participants la continuité de la lutte et la nécessité de rester engagés.

Enfin, les marches, en tant que partie intégrante des manifestations, représentent également un élément clé dans tout ce processus. En rassemblant des milliers de personnes dans les rues, les marches

exercent une pression directe sur le gouvernement et les autorités locales. Elles représentent un moyen de faire entendre les voix des citoyens et de demander des changements ou des réformes.

IV – Engagement de la génération Z

Il est particulièrement intéressant de constater que c'est précisément la génération Z, souvent critiquée par la société pour son apathie, son désintérêt et sa morosité, qui a initié cette réaction en chaîne, en organisant ces manifestations. Ces dernières, ainsi que les blocages des facultés, constituent un tournant qui est en train de mener à des changements sociétaux cruciaux, ce qui démontre que la génération Z est tout à fait capable de faire preuve de détermination et d'initiative dans la lutte pour les transformations sociales, une attitude reconnue et soutenue par divers segments de la société (agriculteurs, avocats, travailleurs de la santé). À tel point qu'aujourd'hui, des citoyens partageant leur opinion les rejoignent, nourrissant encore l'espoir d'un avenir meilleur, ce qui montre que ce mouvement est revêtu d'un caractère horizontal.

En effet, les étudiants en Serbie continuent de démontrer une énergie inépuisable. Jovana Pavlović, étudiante à la Faculté des Sciences Électriques (ETF), explique pour le journal *Nova.rs* : « Cela fait deux mois que nous bloquons nos facultés, que nous avons mis nos vies et notre formation en pause. Nous devons encore une fois montrer notre sérieux et notre détermination. Si nécessaire, nous sommes prêts à rester vingt-quatre heures dans la rue, tout comme nous sommes restés

⁸ Lors de l'interview pour *N1 Beograd* (« Šta je direktna demokratija koju praktikuju studentski plenumi? » [C'est quoi la démocratie directe pratiquée par des plenums étudiants ?], *N1Info.rs*, 11 février 2025, le journaliste Varga Boris, explique que : « Cela fait déjà un certain temps que la démocratie représentative rencontre des problèmes tels que la dysfonctionnalité, la dérégulation,

l'affaiblissement des valeurs libérales, la protection des individus et des groupes minoritaires. L'influence croissante des groupes d'intérêts et des oligarchies dans le monde ruine ce modèle démocratique originellement libéral. » : <https://n1info.rs/vesti/sta-je-direktna-demokratija-koju-praktikuju-studentski-plenumi/>.

silencieux à minuit pour le Nouvel An. Nous sommes prêts à prouver une fois de plus à quel point nous sommes sérieux et persévérants dans ce combat, à montrer du courage, de la solidarité, et à faire tout ce qu'il faut pour obtenir ce que nous demandons depuis le début»⁹.

Ainsi, les étudiants prévoient de marcher à pied de Belgrade à Kragujevac pour la fête de la Saint-Syméon¹⁰, ce qui confirme encore une fois leur dévouement.

En conclusion, les étudiants ont rappelé quel est l'objectif de ces manifestations : une Serbie libérée, le respect de la Constitution et de la souveraineté de l'État. La question n'est pas seulement celle de la limitation du pouvoir, mais aussi celle du fonctionnement des institutions, pour laquelle les étudiants luttent.

V – Le lien entre les manifestations de 1996/97 et celles d'aujourd'hui

Tous les vingt-huit ans, la Serbie connaît des manifestations étudiantes et citoyennes de grande ampleur. Tout d'abord, les protestations étudiantes de 1968 ont été inspirées par les mouvements mondiaux pour la justice sociale, dirigées contre les inégalités et la répression du gouvernement yougoslave de l'époque. En 1996/97, les manifestations contre la fraude électorale sous le régime de Slobodan Milošević ont duré plusieurs mois et rassemblé une grande partie de la société. Il est intéressant de constater que de nombreux parents des étudiants d'aujourd'hui ont participé à ces manifestations.

Enfin, le mouvement étudiant et citoyen actuel (2024/25), est déclenché par la tragédie de Novi Sad, mais élargi à une lutte plus globale contre la corruption et l'autoritarisme.

On peut établir plusieurs parallèles entre les manifestations de 1996/97 et celles d'aujourd'hui, comme la réappropriation de l'espace public par les citoyens et les étudiants, on chante et on débat, la société civile retrouve une nouvelle expression.

La symbolique du bruit mérite ici d'être expliquée. Le bruit représente, tout comme le son des cloches, un avertissement, une mise en garde, un signal d'alarme, avec un message clair : « Attention, quelque chose ne va pas » ou « Prudence, un danger approche ». Il constitue également un moyen sans équivoque d'exprimer son mécontentement (frapper sur des assiettes est une forme de protestation en prison, dans l'armée, etc.)¹¹.

Il convient d'ajouter que des personnalités publiques, telles que des écrivains, des acteurs et des professeurs, réagissent également.

En outre, cette fois-ci, comme ce fut le cas lors des manifestations d'il y a vingt-huit ans, l'expression cultivée du mécontentement s'est appuyée sur des idéaux de valeur, ceux qui constituent le pilier des régimes démocratiques modernes. Ces idéaux sont : la non-violence, le dialogue, la tolérance, la libre expression des idées et des opinions, l'autonomie et la solidarité.

Ici, l'individualité libérée et l'aspiration collective aux idéaux sacrés – la vérité, le

⁹ « Studenti i profesori u „Utisku“: Došli smo do tačke ili podržati poštovanje zakona ili apsolutnu korist autokratske vlasti u ovoj zemlji » [Les étudiants et les professeurs dans « Utisak » (émission politique serbe, animée par Olja Bečković, diffusée en direct sur la chaîne de télévision Nova S.) : Nous sommes arrivés au point de devoir soutenir soit le respect de la loi, soit le profit absolu du pouvoir autocratique dans ce pays), Nova.rs, 11 février 2025. À côté de l'étudiante Jovana Pavlović, les invités étaient la doyenne de la Faculté de Philosophie de Niš, Natalija Jovanović, l'ancienne rectrice de l'Université de Belgrade, prof.

Ivanka Popović, et un étudiant de Niš qui a préféré ne pas révéler son nom.

¹⁰ La symbolique de cette manifestation est très importante : Sretenje est célébrée le 15 février depuis vingt-trois ans comme la Journée de la souveraineté de la Serbie. Ce jour-là, en 1804, a été déclenchée la première révolte serbe à Orašac.

¹¹ Z. Trebješanin, *Duh vedrine, Kultura protesta – protest kulture (Građanski i studentski protesti 96/97)* [L'esprit de la clarté. La culture du proteste – protestation citoyenne et étudiante 96/97], Belgrade, Faculté des Sciences Politiques au sien d'Université de Belgrade, 1998, p. 127.

bien, la justice, l'amour et la beauté – se sont harmonieusement rencontrées, dans une quête commune d'un retour à la normalité dans la vie collective.

Ces idéaux et valeurs s'opposent à la domination de l'autoritarisme. En grande partie, ces manifestations sont fondamentalement antiautoritaires. Il en découle que leur but est de lutter contre la violence, le monologue, l'intolérance, l'absence de liberté, l'hétéronomie et l'égoïsme des groupes fermés¹².

Une autre similitude qui mérite d'être mentionnée consiste dans la réponse à la violence. Il est bien connu que les régimes modernes antidémocratiques, ou non démocratiques, s'établissent et se maintiennent à l'aide de la force et de la violence. Celle-ci se manifeste sous différentes formes : de la violence physique à la violence sur la pensée. Malheureusement, l'entraînement de violence en Serbie n'a pas été interrompu. Cependant, on peut conclure que lors des deux dernières protestations mentionnées, les citoyens, les étudiants et certains partis d'opposition remettent en question le pouvoir antidémocratique par le biais d'un comportement non violent¹³.

Il y a toutefois une grande différence : l'outil principal de communication médiatique, il y a près de trente ans, était la télévision. Le président de la Serbie, Vučić, est en train de rediriger le narratif, mais il échoue car cette révolte appartient aux jeunes et ils communiquent différemment. Il s'agit maintenant de ce que l'on appelle la rébellion numérique, qui émerge lorsque le flux d'informations n'est pas unidirectionnel

et ne sert pas à apaiser les tensions, mais plutôt à saper les récits dominants. Cela représente, pour les décideurs, une menace bien plus grande que de simples explosions de révolte.

VI – La réponse de l'État

Au début des manifestations et des blocages des rues et des facultés, le gouvernement a cherché à maintenir l'ordre et à éviter l'aggravation des tensions. Cela s'est parfois traduit par une présence policière accrue et des avertissements concernant les conséquences légales des blocages et des manifestations. L'État a également cherché à présenter les manifestants comme une minorité bruyante sans soutien populaire massif, tout en dénonçant toute tentative de manipulation par des partis politiques d'opposition.

Par la suite, face à l'intensification des manifestations et à la pression croissante de la rue, les autorités ont été contraintes de répondre. L'une des mesures notables a été l'offre faite par le président de Serbie, Aleksandar Vučić, concernant les prêts pour l'achat de logements, destinés en partie à apaiser les mécontentements. Vučić a proposé des crédits immobiliers à des conditions avantageuses pour les étudiants et les jeunes couples, dans une tentative de répondre à l'une des revendications économiques exprimées par les manifestants¹⁴. Cependant, de nombreux étudiants ont vu ces mesures comme une tentative de détourner l'attention des véritables enjeux. Ils ont

¹² *Ibid.*

¹³ Č. Čupić, « Nenasiljem na nasilje », *Duh vedrine, Kultura protesta – protest kulture (Građanski i studentski protesti 96/97)*, [L'esprit de la clarté. La culture du proteste – protestation citoyenne et étudiante 96/97], Belgrade, Faculté des Sciences Politique au sein de l'Université de Belgrade, 1998, p. 19.

¹⁴ Aleksandar Vučić, le président de la Serbie, a proposé des prêts avantageux pour les étudiants afin de faciliter leur accès à l'éducation et de soutenir leur situation économique et financière pendant leurs études. Les taux d'intérêt avantageux et les

conditions de remboursement flexibles pourraient permettre aux étudiants de se concentrer sur leurs études tout en réduisant la pression financière sur leur famille. De telles mesures peuvent avoir des avantages politiques et économiques à long terme, car elles permettent aux jeunes de rester dans le pays, d'acquérir une meilleure éducation et de contribuer au marché du travail à l'avenir. Cependant, il est clair que cette intention de Vučić a un caractère politique et qu'il cherche manifestement à détourner l'attention des manifestations en tentant d'« acheter » les étudiants.

critiqué le manque de réformes profondes dans le système éducatif, la faiblesse des institutions démocratiques et la tendance à ignorer les problèmes structurels du pays.

Malgré la démission du Premier ministre Miloš Vučević et du maire de Novi Sad, Milan Đurić, les protestations se sont intensifiées, avec des blocages de ponts et de routes, des occupations d'universités et des grèves générales. Le président de Serbie Aleksandar Vučić refuse de démissionner, affirmant que les manifestations étaient influencées par des forces étrangères visant à déstabiliser la Serbie. Les protestations se poursuivent, reflétant une profonde frustration du public face à la corruption systémique et aux pratiques autoritaires du gouvernement en place.

Malheureusement, on assiste au manque de poursuites contre les agresseurs. Des accusations de brutalité de police et de recours excessif à la force ont été formulées, mais en ce qui concerne les violences commises par des groupes extérieurs ou des individus contre les manifestants, peu de poursuites ont été engagées. Cette situation a alimenté un sentiment de frustration parmi les protestataires, qui ont perçu cela comme une tentative d'ignorer ou de minimiser la violence dirigée contre les citoyens pacifiques.

On peut conclure sur ce point que le gouvernement n'a montré aucune réponse significative à la crise sociale croissante. Le fait que toutes les violences commises pendant cette période en Serbie n'aient pas été traitées de manière adéquate par les autorités a non seulement accentué la méfiance des manifestants envers le gouvernement, mais a aussi renforcé les critiques à l'égard de la situation des droits de l'homme dans ce

pays. La société civile ne peut émerger que là où existe un espace d'expression.

VII – Les réactions de l'Union européenne

L'Union européenne a eu des réactions variées à l'égard des manifestations étudiantes et aux blocages. D'un côté, l'UE a exprimé son inquiétude face aux incidents contre les manifestants et a souligné l'importance du droit de réunion pacifique. Le porte-parole de la Commission européenne, Guillaume Mercier, a déclaré que la Commission était préoccupée par les attaques contre les manifestants et qu'elle attendait une enquête rapide de la part des autorités serbes. Il a également souligné que la participation des citoyens joue un rôle essentiel dans le développement d'une société saine et démocratique, et que la transparence et la responsabilité sont des valeurs qui doivent être respectées par les pays candidats.

Un débat sur la crise politique en Serbie a eu lieu au Parlement européen, au cours duquel les députés ont analysé la situation depuis l'effondrement du toit de la gare de Novi Sad, l'événement qui a déclenché les manifestations et les blocages étudiants. Les députés ont souligné que la mise en œuvre des réformes dans le cadre du processus d'intégration européenne constitue la voie vers la satisfaction des demandes des étudiants¹⁵.

Récemment, la Commission européenne a demandé des rapports sur les attaques contre les étudiants aux procureurs serbes. Ils ont été tenus de rendre compte de l'évolution des procédures contre les agresseurs des étudiants qui participent aux blocages et

¹⁵ « U Evropskom parlamentu održana rasprava o političkoj krizi u Srbiji: „Ispunjavanje reformi u okviru procesa evrointegracija put ka ispunjavanju zahteva studenata" » [Un débat a eu lieu au Parlement européen sur la crise politique en Serbie : « La réalisation des réformes dans le cadre du processus

d'intégration européenne, un chemin vers la satisfaction des revendications des étudiants »], *Danas.rs*, 11 février 2025, <https://www.danas.rs/vesti/politika/evropski-parlament-rasprava-politicka-kriza-u-srbiji/>.

manifestent dans les rues de la capitale ces derniers mois¹⁶.

Le soutien des universités européennes est également présent, avec plusieurs établissements académiques et organisations étudiantes exprimant leur solidarité avec les étudiants en Serbie. Par exemple, le Parlement étudiant de la Faculté des Études Humanistes de Koper, en Slovénie, a exprimé son soutien aux étudiants serbes qui manifestent, assurant qu'ils ne sont pas seuls et que leurs collègues slovènes sont à leurs côtés¹⁷.

En revanche, certains médias ont remarqué que l'Union européenne est restée largement silencieuse, sans se prononcer clairement sur son soutien aux revendications formulées par les étudiants. Il est intéressant de noter que la Commission européenne n'a pas fait de commentaires au sujet de la démission du Premier ministre, estimant qu'il s'agissait d'une question politique interne à la Serbie. En fait, le député européen Klemen Grošelj a souligné que l'UE ne comprend pas pleinement les revendications des étudiants et qu'elle devrait en réalité poser des exigences en ce sens à la Serbie dans le cadre du processus d'adhésion. Il a insisté sur le fait que l'absence de soutien clair de l'UE est un mauvais signe et montre une incompréhension de la situation¹⁸.

En définitive, les institutions officielles de l'UE sont restées prudentes et ne se sont pas clairement prononcées en faveur des revendications des étudiants, ce qui a suscité des critiques et a mis en évidence le

manque de position unifiée au sein de l'Union.

*

La société civile ne peut émerger que là où existe un espace pour le débat, les nouvelles revendications. Malheureusement, les décisions prises jusqu'à présent, plus de trois mois après la tragédie, montrent le non-respect de cette condition par les responsables politiques serbes. En effet, le gouvernement n'a donné aucune réponse significative à la crise sociale croissante, ce qui montre que le respect des droits fondamentaux des citoyens, garantis par la Constitution, n'est pas assuré.

Le corps humain a toujours été un outil de communication dans tous les rassemblements de masse, les manifestations et les célébrations. Il en découle que c'est l'être humain dans sa totalité qui s'engage, et non seulement l'aspect où se forment les orientations politiques. Cela fait que, sur ce plan également, les revendications politiques individuelles se transforment en une position existentielle¹⁹.

Le but de ces manifestations, blocus et marches, n'est pas seulement celui de la libération de la peur et la contestation du pouvoir politique. Il s'agit aussi de la volonté de montrer qu'il est enfin temps que quelque chose change, qu'il est nécessaire de prendre un nouveau chemin. La

¹⁶ I. Miličević, « Evropska komisija zatražila izveštaje o napadima na studente od srpskih tužilaštava » [La Commission européenne a demandé des rapports sur les attaques contre les étudiants auprès des procureurs serbes], *Nova.rs*, 30 janvier 2025, https://nova.rs/vesti/politika/evropska-komisija-trazi-izvestaje-o-napadu-na-studente/?utm_source=onesignal&utm_medium=webpush&utm_campaign=2025-01-30-SAZNAJEMO.

¹⁷ « "Niste sami" : Podrška srpskim studentima stiže od kolega iz Slovenije » [« Vous n'êtes pas seuls » : Le soutien aux étudiants serbes vient de leurs collègues de Slovénie], *N1Info.rs*, 2 février 2025, <https://n1info.rs/region/niste-sami-podrška-srpskim-studentima-stiže-od-kolega-iz-slovenije/>.

¹⁸ G. Tuhina, « EU zabrinuta, ali uglavnom čuti povodom studentskih protesta u Srbiji » [L'UE préoccupée, mais reste généralement silencieuse concernant les manifestations étudiantes en Serbie], *Radio Slobodna Evropa*, 29 janvier 2025 : <https://www.slobodnaevropa.org/a/eu-srbija-protesti/33292358.html>.

¹⁹ J. Đorđević, „Simbolika protesta“, *Duh vedrine, Kultura protesta – protest kulture (Građanski i studentski protesti 96/97)* [L'esprit de la clarté. La culture du proteste – protestation citoyenne et étudiante 96/97], Belgrade, Faculté des Sciences Politiques au sien d'Université de Belgrade, 1998, p. 29.

détermination et la patience des étudiants mettent aussi en exergue l'existence d'un espoir et de la foi en une société plus ouverte et tolérante, et une vie meilleure.

On peut conclure que la situation politique actuelle en Serbie est telle que nous sommes arrivés à un point où il faut choisir entre soutenir le respect de la loi ou privilégier l'intérêt absolu d'un pouvoir autocratique. C'est la raison pour laquelle les étudiants courageux continuent de lutter pour obtenir satisfaction de toutes leurs revendications, en poursuivant les marches de protestation ainsi que les blocages des facultés. Prendre soin de son avenir est une grande responsabilité et les étudiants montrent précisément qu'ils sont cohérents dans leurs demandes de respect de cette tâche exigeante.

Ema MISKOV

*Étudiante en Master 1
Études européennes et internationales,
Aix Marseille Université
ema.miskov@etu.univ-amu.fr*

**SERBIE ET UNION EUROPÉENNE :
L'ÉTAT DE DROIT À L'ÉPREUVE
DU PROCESSUS D'ÉLARGISSEMENT**

Résumé : Cette contribution examine l'évolution de l'État de droit en Serbie dans le cadre du processus d'adhésion à l'Union européenne, en analysant les obstacles institutionnels et politiques qui entravent les négociations. Malgré l'adoption de la méthodologie révisée et la centralité du Cluster 1 – Fondamentaux, aucun chapitre n'a été ouvert depuis décembre 2021, l'État de droit demeurant un critère déterminant d'évaluation. L'analyse couvre l'ensemble des domaines pertinents pour établir un état des lieux des réformes mises en œuvre au cours des cinq dernières années, tout en soulignant les défis persistants, et explore les perspectives d'avancement dans le cadre du processus d'intégration européenne.

Abstract : This contribution examines the evolution of the Rule of law in Serbia in the context of the European Union accession process, analysing the institutional and political obstacles hindering negotiations. Despite the adoption of the revised methodology and the centrality of Cluster 1 – Fundamentals, no chapters have been opened since December 2021, with the Rule of law remaining a key evaluation criterion. The analysis covers all relevant areas to assess the status of reforms implemented over the past five years, while highlighting persistent challenges, and explores prospects for progress within the European integration process.

Mots clés : État de droit – Serbie – Union européenne – valeurs européennes – processus d'adhésion – négociations – rapport sur l'État de droit

Keywords: Rule of law – Serbia – European Union – European values – accession process – negotiations – Rule of law report

Depuis plus de deux décennies, la République de Serbie traverse différentes phases d'alignement et d'harmonisation de son ordre juridique avec le système juridique de l'Union européenne. L'une des principales leçons tirées des précédents cycles d'élargissement de l'Union est celle selon laquelle cet alignement ne saurait se limiter à une simple transposition des dispositions du droit primaire et secondaire de l'Union. Si l'acquis de l'Union est considéré, conformément au troisième critère de Copenhague¹, comme «un corpus de règles préétabli devant être accepté en bloc»², son application effective dans l'ordre juridique de l'État candidat ne peut être correctement mise en œuvre sans le respect préalable du premier critère, aussi bien dans sa dimension formelle que matérielle, qui met l'accent sur l'accomplissement des critères politiques, dont l'état de droit constitue l'élément central.

Malgré les réformes successives du processus de négociation et les ajustements méthodologiques opérés par la Commission européenne, ainsi que l'affirmation réitérée par le gouvernement de la République de Serbie de son engagement en faveur de l'adhésion à l'Union européenne en tant que priorité stratégique, aucun chapitre de négociation n'a été ouvert pour la Serbie depuis décembre 2021. L'État de droit demeure, de manière constante et sans exception, identifié comme l'un des principaux facteurs entravant l'avancement du processus d'adhésion.

¹ Critère n° 3 : « [...] de l'aptitude à assumer les obligations découlant de l'adhésion, notamment la capacité à mettre en œuvre avec efficacité les règles, les normes et les politiques qui forment le corpus législatif de l'UE (l'"acquis") et à souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire ». Voir Critères d'adhésion (critères de Copenhague), disponible sur : <https://eur->

[lex.europa.eu/FR/legal-content/glossary/accession-criteria-copenhagen-criteria.html](https://eur-lex.europa.eu/FR/legal-content/glossary/accession-criteria-copenhagen-criteria.html).

² L. Louwse, E. Kassoti, « Revisiting the European Commission's Approach Towards the Rule of Law in Enlargement », *Hague Journal on the Rule of Law*, n° 11, 2019, p. 240.

I – L'État de droit comme pilier d'ancrage des négociations d'adhésion des Balkans occidentaux

Le processus de négociation ayant conduit à la dernière adhésion à l'Union européenne, celle de la Croatie, pays voisin de la République de Serbie, a marqué une nouvelle phase dans la politique d'élargissement de l'Union et, par conséquent, dans l'ensemble du processus de négociation applicable aux États des Balkans occidentaux. Il a clairement distingué la méthodologie des élargissements précédents de celle mise en œuvre après l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie, ces dernières n'ayant constitué qu'une introduction à la révision du cadre de négociation. La conditionnalité accrue portant sur la coopération régionale, la stabilisation de la région, la pleine collaboration avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, ainsi que l'accent mis sur l'État de droit, ont illustré l'importance centrale de ces éléments dans le cadre des négociations à chaque étape du processus d'intégration européenne.

L'introduction, dans le cas de la Croatie, d'un système de critères plus rigoureux a permis d'instaurer une approche plus structurée et approfondie du processus de négociation, bien que non totalement aboutie, ainsi qu'un contrôle renforcé de la qualité des réformes, mettant particulièrement en exergue la place prééminente de l'État de droit. L'ancien Commissaire européen à l'Élargissement et à la Politique européenne de voisinage, Štefan Füle, a souligné que le processus de négociation constitue « avant tout un

changement de société, une adhésion aux valeurs sur lesquelles l'Union est fondée »³.

Cette approche s'applique à l'ensemble des États candidats, y compris la République de Serbie, qui a obtenu ce statut en 2012. De nouveaux éléments ont été introduits dans le cadre du processus de négociation, impliquant ainsi une approche renouvelée qui place au cœur du processus le respect des valeurs considérées comme communes aux États membres de l'Union et à ceux aspirant à le devenir. Parmi ces valeurs, l'État de droit occupe une place prééminente en tant que métavaleur imprégnant l'ensemble des valeurs énoncées à l'article 2 du Traité sur l'Union européenne (TUE), conformément à l'article 49 du même traité⁴.

Comme l'a souligné l'ancien ministre des Affaires européennes du Monténégro, A. A. Pejović, un cadre spécifique a été instauré pour le Monténégro et la Serbie en tant qu'États candidats, lequel repose sur l'adhésion aux valeurs fondamentales de l'Union européenne. Cette approche s'est traduite par un niveau élevé d'exigence et de conditionnalité dans le processus d'élargissement. Selon lui, « l'alignement sur les valeurs est un processus plus ardu et plus insaisissable que l'harmonisation avec une directive donnée (...) en matière de politique fiscale ou vétérinaire de l'UE »⁵. L'objectif de ces réformes et du recentrage du processus sur l'État de droit est de garantir aux États candidats un laps de temps suffisant pour mener à bien des réformes substantielles et profondes, et non une simple mise en conformité de façade destinée à atteindre l'objectif politique de l'adhésion.

³ A. A. Pejović, *Načelo vladavine prava u Evropskoj uniji i njena politika proširenja [Le principe de l'État de droit dans l'Union européenne et sa politique d'élargissement]*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2023, p. 210.

⁴ Article 2 du TUE : « L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de

respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités... ».

Article 49 du TUE : « Tout État européen qui respecte les valeurs visées à l'article 2 et s'engage à les promouvoir peut demander à devenir membre de l'Union... ».

⁵ A. A. Pejović, *op. cit.*, p. 210.

Au cours de la dernière décennie, il est devenu évident que l'État de droit constitue le cœur du processus d'adhésion des Balkans, depuis l'ouverture jusqu'à la clôture des négociations, ce qui en fait un élément central de l'ensemble des documents de la Commission européenne relatifs à l'intégration des États candidats⁶. La méthodologie révisée de 2020, décrite comme un « mécanisme de revitalisation du processus d'adhésion »⁷, repose sur quatre critères fondamentaux : crédibilité, engagement politique renforcé, dynamisme et visibilité. La nécessité de garantir le respect effectif des valeurs fondamentales et d'instaurer un cadre plus clair en matière de suivi des progrès et de sanctions en cas de non-réalisation des réformes a été réaffirmée avec encore plus de vigueur dans cette méthodologie.

L'élément central de cette approche méthodologique est le premier groupe thématique (Cluster 1), consacré aux fondamentaux, et structuré en plusieurs volets. Il comprend d'abord les critères politiques, incluant le fonctionnement des institutions démocratiques et la réforme de l'administration publique. Ensuite, il englobe les chapitres 23 et 24⁸, qui constituaient déjà la colonne vertébrale du cadre de négociation appliqué à la Serbie et au Monténégro, désormais regroupés sous l'intitulé « État de droit et droits fondamentaux ». Par ailleurs, les critères économiques exigent la mise en place d'une économie de marché fonctionnelle, condition essentielle pour faire face à la

pression concurrentielle et aux forces du marché au sein de l'UE⁹.

Comme dans la méthodologie précédente, il est prévu que le Cluster 1 soit le premier à être ouvert et le dernier à être clôturé, avec la possibilité de réversibilité du processus. Les principales innovations introduites par cette approche méthodologique de l'élargissement, outre la division en clusters et le principe de réversibilité, incluent un renforcement de la conditionnalité, l'introduction du vote inversé à la majorité qualifiée (angl. « *reversed qualified majority voting* »), ainsi qu'un contrôle constant, à la fois horizontal et vertical, des chapitres, incluant une vérification spécifique de l'application des mesures de lutte contre la corruption dans chacun d'entre eux.

L'objectif fondamental de ces ajustements est de garantir le respect des valeurs essentielles comme condition préalable à la poursuite et à l'avancement du processus de négociation. Ce mécanisme implique que toute proposition de la Commission européenne sera considérée comme adoptée par le Conseil, à moins qu'elle ne soit rejetée par une majorité qualifiée des États membres. Par ailleurs, des sanctions peuvent être introduites dans les négociations en cas de régression grave et persistante, notamment si un État candidat adopte une législation ou applique des mesures s'écartant des normes européennes en matière de respect des valeurs fondamentales et de

⁶ Voir par exemple : European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council "EU Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-14"*, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2013/package/strategy_paper_2013_en.pdf; *Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions, A Credible Enlargement Perspective For And Enhanced EU Engagement With The Western Balkans*, Strasbourg, February 6, 2018, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf

⁷ J. Čeranić Perišić, « Nova metodologija proširenja Evropske unije – instrument za prevazilaženje » umora od proširenja EU » [La nouvelle méthodologie d'élargissement de l'Union européenne – un instrument pour surmonter la fatigue de l'élargissement de l'UE], *Zbornik radova Kopaoničke škole prirodnog prava- Slobodan Perović*, 2020, p. 442.

⁸ Chapitre 23 – « Système judiciaire et droits fondamentaux » ; Chapitre 24 – « Justice, liberté et sécurité ».

⁹ Ce Cluster comprend des chapitres connexes, tels que le chapitre 5 (Marchés publics), le chapitre 18 (Statistiques) et le chapitre 32 (Contrôle financier), qui jouent un rôle clé dans la mise en conformité avec l'acquis de l'Union.

l'État de droit, sapant ainsi les acquis précédemment atteints.

Cette approche, qui ne laisse aucune marge de régression aux États candidats concernant le niveau atteint d'alignement juridique, trouve son origine dans l'expérience de l'UE avec la Hongrie et la Pologne, où la régression de l'État de droit (angl. «*rule of law backsliding*») est constatée depuis une décennie. De plus, contrairement à la méthodologie antérieure sur laquelle la République de Serbie a entamé ses négociations, l'approche révisée prévoit qu'au lieu d'un seuil d'un tiers des États membres, un seul pourra désormais saisir la Commission européenne en cas de manquements graves d'un État candidat au respect de l'État de droit.

II – La République de Serbie et le Cluster « Fondamentaux » : une progression laborieuse vers la consolidation de l'État de droit

Dans le cadre du Cluster 1 « Fondamentaux », la Commission européenne a instauré une nouvelle obligation, à savoir l'élaboration d'une feuille de route pour l'État de droit (angl. «*Road Map*»), destinée à remplacer les plans d'action jusque-là adoptés par la République de Serbie pour le chapitre 23. Toutefois, la Commission attend également l'élaboration de feuilles de route consacrées au fonctionnement des institutions démocratiques ainsi qu'à la réforme de l'administration publique, afin d'assurer une progression sectorielle globale en matière d'État de droit. Un défi majeur pour la République de Serbie réside dans la rédaction de ces nouvelles feuilles de route, qui ne disposent pas de plans d'action préexistants comme fondement et relèvent de critères politiques définis par des valeurs, plutôt que par un acquis de

l'Union au sens strict, avec lequel la Serbie serait appelée à se conformer.

Alors que la Serbie entame sa cinquième année d'application de la méthodologie révisée, adoptée lors de la conférence intergouvernementale du 22 juin 2021, date marquant l'ouverture du premier Cluster « Fondamentaux », il est légitime de s'interroger sur l'ampleur des progrès réalisés et sur la conformité de la trajectoire serbe avec les exigences de ce Cluster central, consacré au respect et au renforcement de l'État de droit et de ses composantes essentielles.

La période 2020-2025 peut être qualifiée de phase de mutations, mais sans avancées structurelles significatives dans le processus d'alignement du cadre juridique serbe sur les valeurs européennes et sur l'acquis de l'Union. Outre l'introduction de la méthodologie révisée, cette période a été marquée par la proclamation de l'état d'urgence lié à la pandémie de COVID-19, par plusieurs cycles électoraux, suivis d'une phase de réformes constitutionnelles et de défis en matière de politique étrangère, ainsi que par des turbulences internes et des tragédies qui ont déclenché des manifestations contre le gouvernement serbe et sa gestion de l'État de droit.

Une partie de la doctrine et des acteurs de la société civile a exprimé des doutes quant à l'existence d'une réelle volonté politique de mise en œuvre des réformes dans des domaines cruciaux, notamment ceux relatifs à l'État de droit, à la liberté des médias et à l'indépendance du pouvoir judiciaire, conditions essentielles pour la poursuite du processus d'adhésion. D'autres observateurs estiment, en revanche, que les autorités serbes ont exploité ces nouvelles exigences méthodologiques comme un levier leur permettant de ralentir davantage le rythme des réformes¹⁰. Malgré l'introduction de critères plus rigoureux –

¹⁰ Klaster 1 otvoren, zahtevi za reformama i dalje u prvom planu, 23.06.2021, disponible sur : <https://eupregovori.bos.rs/progovori-o->

[pregovorima/vesti/291/3730/klaster-1-otvoren-zahtevi-za-reformama-i-dalje-u-prvom-planu.html](https://eupregovori.bos.rs/progovori-o-).

qu'il s'agisse des mécanismes de surveillance, du principe d'intégration progressive ou du renforcement du cadre de sanctions – il était impératif pour la Serbie de démontrer, par des réformes législatives et institutionnelles effectives, son engagement ferme envers l'objectif qu'elle proclame de longue date comme sa priorité stratégique en matière de politique étrangère, à savoir l'adhésion à l'Union européenne.

L'adoption des amendements constitutionnels constitue l'un des rares progrès observés, bien que ce processus ait été accompagné de débats et de contestations au sein de la société. La Constitution de 2006 ne fournissait ni garantie normative ni garantie substantielle en matière d'indépendance du pouvoir judiciaire et de séparation des pouvoirs. Dès lors, les réformes constitutionnelles portant sur l'organisation de la justice ont été largement perçues, tant dans les milieux politiques que dans les cercles académiques, comme une étape incontournable pour la progression des négociations, en particulier dans le domaine fondamental de l'État de droit. L'expression « une Constitution à la mesure de l'Europe » illustre la perception dominante des réformes constitutionnelles dans l'opinion publique. Le processus d'adoption des amendements constitutionnels en 2021 a été long et complexe, nécessitant une préparation approfondie, l'établissement d'un consensus politique et social, ainsi qu'un dialogue permanent avec les experts européens, notamment la Commission de Venise, la Commission européenne n'ayant pas la compétence directe pour encadrer des réformes constitutionnelles, et s'appuyant donc sur les travaux et les standards du Conseil de l'Europe.

Un obstacle majeur à l'adoption et à l'application des réformes législatives visant la mise en œuvre des amendements constitutionnels, destinés à garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire et à renforcer la séparation des pouvoirs, réside dans la fréquence des cycles électoraux en Serbie. Ainsi, le pays s'est trouvé, à plusieurs reprises, sous l'autorité d'un gouvernement en mandat technique, comme ce fut le cas de mai à octobre 2022 ou encore au second semestre 2023. En outre, après la démission du Premier ministre, en janvier 2025, suivie de son acceptation par l'Assemblée nationale le 18 mars 2025, la République de Serbie est à nouveau administrée par un gouvernement intérimaire, une situation qui soulève de nombreuses interrogations quant à la capacité effective de l'exécutif à mener à bien les réformes requises par le cadre de négociation européen.

L'ensemble des réformes relevant du Cluster 1, ainsi que les vingt lois et actes réglementaires constituant le cadre législatif destiné à assurer la mise en œuvre des amendements constitutionnels¹¹, ont été suspendus en raison de l'instabilité politique persistante et des changements successifs de gouvernement. Cette situation a affecté tant l'élaboration que l'adoption des textes nécessaires à l'opérationnalisation des réformes¹². Ce constat a été expressément formulé dans le rapport 2024 de la Commission européenne sur les progrès de la Serbie, soulignant que « les élections anticipées et les interruptions du fonctionnement du gouvernement et du parlement ont entravé la progression des réformes », en particulier celles liées à l'État de droit et relevant des chapitres 23 et 24 du cadre de négociation¹³. La Commission européenne a également relevé que la Serbie avait

¹¹ Ustavne izmene tek prvi korak ka nezavisnijem pravosuđu, disponible sur : <https://europa.rs/ustavne-izmene-tek-prvi-korak-ka-nezavisnijem-pravosuđu/>.

¹² European Commission, Brussels, 30.10.2024, SWD(2024) 695, Final Commission staff working document. Serbia 2024 Report Accompanying the

document; Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions 2024; Communication on EU enlargement policy, p. 5.

¹³ *Id.*, p. 5.

atteint «un certain niveau de préparation et réalisé des progrès limités», insistant notamment sur la nécessité d'adopter et d'appliquer les actes réglementaires indispensables à l'opérationnalisation des amendements constitutionnels. À cet égard, elle a mis en exergue l'urgence de procéder aux nominations des juges et des procureurs conformément aux exigences du cadre normatif en vigueur, afin de combler les postes vacants, y compris quatre sièges au sein de la Cour constitutionnelle¹⁴.

En outre, le système de sélection, de mutation et de promotion des juges n'a pas fait l'objet d'une réforme garantissant une nomination fondée sur le mérite, ce qui constitue un obstacle structurel à l'indépendance effective du pouvoir judiciaire. De manière récurrente, la Commission européenne souligne l'existence de pressions politiques indues sur l'appareil judiciaire, lesquelles, dans le rapport de 2024, ont été qualifiées une nouvelle fois de «préoccupantes»¹⁵. Si le processus de nomination des magistrats a été retiré de la compétence de l'Assemblée nationale au profit des conseils judiciaires, des interférences politiques subsistent, notamment à travers de déclarations publiques inappropriées de membres du gouvernement et du Parlement sur des procédures judiciaires et des enquêtes en cours.

Cette ingérence institutionnelle, incompatible avec les principes fondamentaux de l'indépendance du pouvoir judiciaire, constitue une entrave majeure à la consolidation d'un État de droit effectif. L'ensemble de ces éléments met en évidence l'écart persistant entre l'adoption formelle des amendements

constitutionnels et leur mise en œuvre effective. Comme le souligne la Commission européenne, dans son dernier rapport, «la Constitution a été modifiée, mais les défis liés à l'application de l'État de droit demeurent»¹⁶. Dès lors, la réforme du système judiciaire, bien que juridiquement consacrée, ne produit pas encore les effets attendus en pratique. Cette situation, parfois qualifiée de «maquillage constitutionnel du système judiciaire serbe»¹⁷, souligne l'urgence de mettre en place un ensemble de mesures structurelles garantissant une transposition effective des réformes et leur contribution réelle au renforcement de l'État de droit. L'imposition de délais contraignants, sans cesse repoussés et réévalués dans les plans d'action révisés des chapitres de négociation concernés (Chapitres 23 et 24), a encore accru la complexité du processus, soulignant ainsi les retards accumulés dans la mise en œuvre des réformes en matière d'État de droit.

En outre, à la suite des dernières élections parlementaires, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) a transmis à la Serbie, en 2024, une liste de vingt-cinq recommandations visant à améliorer le cadre électoral¹⁸. Dans son rapport, le BIDDH a mis en évidence des irrégularités affectant le processus électoral, notamment des conditions de concurrence inéquitables, des pratiques d'intimidation et de pression sur les électeurs et les fonctionnaires du secteur public, ainsi que des abus de ressources publiques au profit de la campagne électorale des titulaires de mandats exécutifs. À ce jour, ces réformes

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Id.*, p. 5-6.

¹⁶ Šta piše u izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije ka EU? Preporučeno otvaranje novih poglavlja u procesu pristupa, [https://eupravozato.mondo.rs/politika-prosirenja/evropa-i-zapadni-balkan/a4141/sta-pise-u-](https://eupravozato.mondo.rs/politika-prosirenja/evropa-i-zapadni-balkan/a4141/sta-pise-u-izvestaju-evropske-komisije-o-napretku-srbije-ka-eu.html)

[izvestaju-evropske-komisije-o-napretku-srbije-ka-eu.html](https://eupravozato.mondo.rs/politika-prosirenja/evropa-i-zapadni-balkan/a4141/sta-pise-u-izvestaju-evropske-komisije-o-napretku-srbije-ka-eu.html).

¹⁷ Ustavno šminkanje SRPSKOG pravosuđa, <https://direktno.rs/vesti/drustvo-i-ekonomija/542519/srpsko-pravosudje.html>.

¹⁸ Serbia – ODIHR electoral recommendations database, <https://paragraph25.odhr.pl/home-page-countries/serbia/>.

demeurent inapplicables. La présidente de l'Assemblée nationale a néanmoins annoncé la préparation de projets de modification des lois relatives à la prévention de la corruption, à l'élection des députés, aux élections locales, à la Cour constitutionnelle et au financement des activités politiques, dans l'optique de se conformer aux recommandations émises¹⁹.

Par ailleurs, la Serbie n'a adopté aucune stratégie nationale de lutte contre la corruption pendant cinq années, jusqu'à l'élaboration, à l'été 2023, d'un projet et la constitution d'un groupe de travail chargé de sa rédaction. La nouvelle Stratégie nationale de lutte contre la corruption a finalement été adoptée en juillet 2024. Toutefois, son plan d'action demeure en suspens et aucun mécanisme ni mesure effective n'a été mis en place pour en garantir l'application²⁰. De plus, des obstacles persistent quant à l'établissement d'un bilan quantifiable des résultats obtenus, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre des recommandations du Groupe d'États contre la Corruption (GRECO), ainsi que le traitement judiciaire des affaires de corruption et le nombre de condamnations définitives dans les affaires de corruption à haut niveau.

La corruption constitue l'un des défis systémiques les plus préoccupants affectant l'ensemble des structures institutionnelles et socio-économiques du pays. Selon le rapport de *Transparence Internationale*, la Serbie a poursuivi son recul dans l'Indice de perception de la corruption, se classant au 105^e rang sur 180 États évalués²¹. Les principales recommandations formulées en la matière portent sur la nécessité de renforcer l'action proactive du pouvoir judiciaire, en particulier du parquet, ainsi que

d'améliorer la transparence des procédures de passation des marchés publics et des processus décisionnels au sein des institutions et entreprises publiques. Fin janvier 2025, le président de la République a annoncé le lancement d'une initiative de lutte contre la corruption, affirmant qu'aucun secteur ne serait exclu²². Toutefois, l'effectivité de cette initiative reste à démontrer, de nombreuses affaires ayant fait l'objet d'une large couverture médiatique sans aboutir à des condamnations définitives, plusieurs d'entre elles s'étant soldées par des acquittements.

En matière de liberté d'expression, aucun progrès n'a été constaté, notamment en ce qui concerne l'application effective des dispositions des lois sur les médias et l'indépendance fonctionnelle des organes de régulation²³. Les seuls progrès notables ont été enregistrés dans le domaine couvert par le chapitre 24, où la Serbie est passée d'un niveau de préparation limité à un niveau modéré. Cette évolution s'explique essentiellement par une gestion renforcée des flux migratoires et par une coopération régionale jugée constructive.

Ces différents manquements ont constitué, aux côtés de considérations politiques, l'un des motifs avancés par les États membres du Conseil de l'Union européenne pour refuser l'ouverture du Cluster 3 relatif à la concurrence et à la croissance inclusive. Ce refus est intervenu malgré les évaluations favorables de la Commission européenne, qui, pour la quatrième année consécutive, a considéré que la Serbie remplissait les critères techniques requis pour l'ouverture du Cluster. L'évolution de la situation sera à suivre au cours de la présidence polonaise

¹⁹ Srbija obavestila OEBS da radi na izbornim preporukama, <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-oeps-izborne-preporuke/32899347.html>.

²⁰ Serbia 2024 Report, p. 6-7.

²¹ Globalni indeks korupcije (CPI 2024), <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-nastavila->

[pad-na-svetskoj-listi-percepcije-korupcije/33311002.html](https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-nastavila-pad-na-svetskoj-listi-percepcije-korupcije/33311002.html).

²² Disponible sur le site officiel de Politika : <https://www.politika.rs/scc/clanak/655850/vucic-od-kraja-januara-pocinje-prava-borba-protiv-korupcije-niko-nece-biti-zaobiden>.

²³ Serbia 2024 Report, p. 7.

du Conseil de l'UE, le Premier ministre Donald Tusk ayant exprimé son soutien au processus d'adhésion de la Serbie à l'Union européenne.

III – Des avancées timides mais porteuses d'une impulsion en faveur de l'État de droit

L'État de droit constitue un élément central du processus d'intégration européenne, tant en ce qui concerne la politique d'élargissement que les négociations d'adhésion. Son respect conditionne l'ensemble du processus et constitue un critère transversal au regard des obligations imposées aux États candidats par l'Union européenne. À cet égard, la ministre serbe chargée de l'Intégration européenne, Tanja Mišćević, a qualifié l'inclusion de la Serbie, aux côtés du Monténégro, de l'Albanie et de la Macédoine du Nord, dans le rapport 2024 sur l'État de droit publié par l'UE comme une « preuve supplémentaire des avancées de la Serbie sur la voie de l'intégration européenne »²⁴.

De son côté, la Commission européenne a présenté cette inclusion comme une mesure d'accompagnement, visant à « soutenir les efforts de réforme déployés par ces pays en vue de réaliser des progrès irréversibles en matière de démocratie et d'État de droit, avant l'adhésion, et de garantir le maintien de normes élevées après l'adhésion »²⁵. Ce rapport s'articule autour de quatre axes fondamentaux de l'État de droit – les systèmes judiciaires nationaux, l'équilibre institutionnel des pouvoirs, la lutte contre la corruption et la liberté des médias – qui, dans le cas de la Serbie, ont précisément été identifiés

comme des domaines où aucun progrès substantiel n'a été constaté ²⁶. Par conséquent, cet exercice de suivi pourrait exercer une pression normative accrue sur les autorités compétentes serbes afin de garantir une mise en conformité effective avec les standards européens et d'accélérer la mise en œuvre des réformes attendues.

Il convient toutefois de rappeler que, depuis 2017, la Commission européenne élabore régulièrement un « *Non-Paper* » sur les chapitres 23 et 24, portant respectivement sur le système judiciaire et les droits fondamentaux et sur la justice, la liberté et la sécurité, afin de fournir une évaluation approfondie des progrès réalisés. Or, tant sur le fond que sur la méthodologie, le rapport 2024 sur l'État de droit reprend une structure similaire à celle de ces *Non-Papers*, qui n'ont jusqu'à présent que faiblement influencé l'orientation des réformes en Serbie ni modifié la position des autorités quant à l'amélioration de la situation en matière d'État de droit.

Néanmoins, cette évolution dans le cadre des négociations pourrait conférer un nouvel élan au processus, dans la mesure où la Serbie est désormais évaluée non plus uniquement en tant qu'État candidat, mais dans un cadre global incluant également les États membres de l'Union européenne. Cette approche comparative permet d'instaurer une dynamique plus intégrée et d'identifier des référentiels communs favorisant l'uniformisation des exigences de l'Union. À terme, les résultats de ce rapport pourraient constituer un instrument d'orientation pour la Serbie dans l'élaboration de sa feuille de route relative aux critères politiques du

²⁴ Još jedan dokaz napretka u evroatogracijama naše zemlje": Srbija uključena u Izveštaj EK o vladavini prava, <https://eupravozato.mondo.rs/politika-prosirenja/izvestaj-ek/a3587/Srbija-ukljucena-u-izvestaj-EK-o-vladavini-prava.html>.

²⁵ Rapport 2024 sur l'État de droit, <https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental->

[rights/upholding-rule-law/rule-law/annual-rule-law-cycle/2024-rule-law-report_fr](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/annual-rule-law-cycle/2024-rule-law-report_fr).

²⁶ European Commission, Brussels, 24.7.2024 SWD(2024) 831, Final Commission Staff Working Document 2024. Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Serbia; Accompanying the document 2024 Rule of Law Report, The rule of law situation in the European Union.

Cluster 1, en renforçant la cohérence méthodologique du suivi des réformes et en intégrant les principes de conditionnalité et de progressivité propres à la méthodologie révisée de l'élargissement.

Finalement, le Plan de croissance pour les Balkans occidentaux²⁷, s'inscrivant dans la stratégie renouvelée de l'Union européenne visant à renforcer la convergence économique et la stabilité régionale, met en exergue l'importance de la sécurité juridique, de la gouvernance efficace et de l'indépendance du pouvoir judiciaire. Ces éléments constituent les fondements essentiels d'un cadre fonctionnel garantissant l'État de droit, lequel demeure une condition *sine qua non* pour toute avancée ultérieure dans le processus d'adhésion. Ce Plan réaffirme l'engagement de l'Union européenne en faveur d'une intégration sectorielle progressive, permettant aux États candidats, y compris la République de Serbie, de s'aligner graduellement sur les structures de l'UE avant leur adhésion formelle. Toutefois, cet objectif ne saurait être atteint ni pérennisé en l'absence de progrès substantiels en matière d'État de droit.

Cet impératif a été particulièrement souligné par la Commission européenne, qui a précisé que les paiements seront effectués deux fois par an jusqu'en 2027, sous réserve de la satisfaction de trois ensembles de critères, dont le premier prérequis est «le respect des mécanismes démocratiques, de l'État de droit et des droits de l'homme»²⁸. Dès lors, la progression vers les étapes ultérieures du processus d'adhésion sera conditionnée à la mise en œuvre de réformes mesurables

garantissant le respect des valeurs fondamentales de l'Union, et en particulier du principe de l'État de droit. Pour assurer l'efficacité des réformes soutenues par l'Union européenne, un contrôle coordonné, impliquant l'ensemble des parties prenantes dans chaque État membre sera nécessaire. Si des avancées ont été constatées, des dysfonctionnements structurels persistent, soulignant la nécessité d'un engagement continu de l'Union européenne ainsi qu'une volonté politique authentique de la part des pays candidats.

En définitive, la préservation de l'État de droit, le renforcement des institutions étatiques et la lutte contre la corruption doivent constituer des objectifs intrinsèquement fondés sur les valeurs européennes, indépendamment des méthodologies spécifiques d'adhésion en vigueur et des perspectives prometteuses qu'offre l'Union européenne.

Marija VLAJKOVIC

*Maître de conférences,
Université de Belgrade
marija.vlajkovic@ius.bg.ac.rs*

²⁷ La Commission présente un nouveau plan de croissance pour les Balkans occidentaux, assorti de 6 milliards d'euros sous forme de subventions et de prêts afin d'accélérer la convergence économique avec l'UE, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_23_5604.

²⁸ Commission approves Reform Agendas of Albania, Kosovo, Montenegro, North Macedonia and Serbia,

paving way for payments under the Reform and Growth Facility, https://enlargement.ec.europa.eu/news/commission-approves-reform-agendas-albania-kosovo-montenegro-north-macedonia-and-serbia-paving-way-2024-10-23_en. Une condition préalable spécifique pour la République de Serbie est également la normalisation des relations entre la République de Serbie et le Kosovo.

LA NÉGATION DU GÉNOCIDE DE SREBRENICA : ENTRE PÉNALISATION ET LIBERTÉ D'EXPRESSION

Résumé : Cette contribution porte sur la pénalisation de la négation du génocide de Srebrenica en Bosnie-Herzégovine et ses implications juridiques. L'imposition en 2021, par décision du Haut-Représentant international, d'un amendement au Code pénal de Bosnie-Herzégovine, criminalisant la négation et la glorification du génocide, a suscité de vives résistances, notamment dans l'entité République serbe de Bosnie. Les interactions complexes entre la pénalisation de la négation du génocide et le droit à la liberté d'expression sont également abordées. Bien que l'Assemblée générale des Nations Unies ait, en 2024, adopté la résolution désignant le 11 juillet comme Journée internationale de réflexion et de commémoration du génocide de 1995 à Srebrenica, l'éradication du négationnisme demeure un défi majeur à ce jour.

Abstract: This contribution focuses on the criminalization of denial of the Srebrenica genocide in Bosnia-Herzegovina and its legal implications. The imposition in 2021, by decision of the International High Representative, of an amendment to the Criminal Code of Bosnia-Herzegovina, criminalizing the denial and glorification of genocide, has aroused strong resistance, particularly in the entity Bosnian Serb Republic. The complex interplay between the criminalization of genocide denial and the right to freedom of expression is also discussed. Although the United Nations General Assembly adopted a resolution in 2024 designating July 11 as the International Day of Reflection and Commemoration of the 1995 Srebrenica Genocide, the eradication of genocide denial remains a major challenge to this day.

Mots-clés : Génocide de Srebrenica – négationnisme – Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie – Cour internationale de justice – article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme – article 17 de la Convention européenne des droits de l'homme – révisionnisme historique

Keywords: Srebrenica genocide – Holocaust denial – International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia – International Court of

Justice – article 10 of the European Convention on Human Rights – article 17 of the European Convention on Human Rights – historical revisionism

Dans l'une de ses œuvres, le professeur Gregory Stanton, spécialisé dans l'étude des génocides, a déterminé que le génocide comprend dix étapes, et que « la négation représente la dernière étape qui suit toujours un génocide ; elle est l'un des indicateurs les plus sûrs de nouveaux massacres génocidaires »¹.

Le concept de génocide a été créé par le juriste Raphaël Lemkin, qui a utilisé ce terme pour la première fois dans son ouvrage *Axis Rule in Occupied Europe : Laws of Occupation, Analysis of Government, Proposals for Redress*, qui traite des crimes commis pendant la Seconde Guerre mondiale². Cependant, son travail est allé au-delà d'un concept purement théorique et a influencé l'Organisation des Nations Unies (ci-après « ONU ») qui a adopté la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide le 9 décembre 1948. Désormais, d'un point de vue du droit international, le génocide « s'entend de l'un quelconque des actes suivants, lorsqu'ils sont commis dans l'intention de détruire, en tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux, comme tel : meurtre de membres du groupe, atteinte grave à l'intégrité physique ou mentale des membres du groupe, soumission intentionnelle du groupe à des conditions d'existence devant entraîner sa destruction physique totale ou partielle, mesures visant à entraver les naissances au sein du groupe, transfert forcé d'enfants du groupe

¹ G. H. Stanton, « The Ten Stages of Genocide », *Genocide Watch*, 1996, disponible via le lien suivant : <https://www.genocidewatch.com/fr/tenstages>.

² R. Serbyn « Lemkin on the Ukrainian Genocide », *Journal of International Criminal Justice*, volume 7, Issue 1, 2009, p. 124.

à un autre groupe»³. La liberté d'expression est définie comme «liberté d'exprimer et de communiquer ses opinions, sous quelque forme que ce soit, sans risquer d'être sanctionné, protégée par l'art. 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'art. 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après "CEDH"), article 11 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne», ainsi que par l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques⁴. Toutefois, «cette liberté n'est pas absolue, par exemple, du fait de l'obligation de réserve imposée aux fonctionnaires, ou encore en raison de diverses incriminations»⁵.

Cette analyse va se focaliser sur les questions liées à la pénalisation de la négation du génocide de Srebrenica telles que la nécessité de la pénalisation, les enjeux juridiques, la mise en œuvre et son efficacité, ainsi que les questions concernant la relation entre la liberté d'expression et l'abus de droits garantis par la CEDH.

La pénalisation du négationnisme du génocide de Srebrenica au niveau national a été instaurée le 22 juillet 2021, par une décision qui impose l'amendement au Code pénal de Bosnie-Herzégovine (ci-après «Code pénal de la BiH») prise par le Bureau du Haut-Représentant international (ci-après «BHR»), l'organisme international suprême chargé de superviser la mise en œuvre de l'Accord-cadre général pour la paix qui a mis fin à la guerre en Bosnie-Herzégovine⁶.

Cet amendement a suscité de vives réactions dans l'entité République serbe de Bosnie (ci-après «RS») qui a bloqué le travail de l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine. De plus, le 30 juillet 2021, le Parlement de l'entité RS a adopté la loi sur la non-application de la décision du BHR, ainsi que la loi sur les modifications du Code pénal de la RS qui incrimine le dénigrement de l'entité RS, de ses armoiries, de ses emblèmes et des hymnes, ainsi que la qualification de l'entité RS comme création génocidaire ou ses peuples comme peuple génocidaire dans l'article intitulé «Atteinte à la réputation de la République serbe de Bosnie et de ses peuples»⁷. Par conséquent, cette loi a empêché l'application des amendements du Code pénal de la BiH concernant la négation du génocide au niveau de l'entité RS.

Toutefois, la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine a été saisie et a déclaré la loi concernant la non-application des décisions du Haut-Représentant inconstitutionnelle en 2022⁸. De plus, en janvier 2024, la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine a déclaré que l'article 280a est inconstitutionnel et contraire à l'article 10 de la CEDH⁹. Ensuite, en mai 2024, l'Assemblée générale de l'ONU a adopté une résolution instituant le 11 juillet comme «Journée internationale de réflexion et de commémoration du génocide de 1995 à Srebrenica» qui condamne explicitement toute forme de négation de ce génocide (ci-après «résolution de l'ONU de 2024») ¹⁰.

³ S. Guinchard (dir.), *Lexique des termes juridiques 2024-2025*, Paris, Dalloz, 32^e édition, 2024, p. 535.

⁴ *Ibid.*, p. 657.

⁵ *Id.*

⁶ Ce pouvoir lui a été accordé par l'annexe 10 de l'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine. La décision qui concerne cet amendement (article 145a) a été publiée dans le *Journal officiel de Bosnie-Herzégovine*, n° 46/21, disponible via le lien suivant : <http://slist.ba/page/akt/ExXgziz5k76kjin45hTohz4nh78h77A19nY=>.

⁷ Krivični zakonik Republike Srpske (Code pénal de la République serbe de Bosnie-Herzégovine), article 280a.

⁸ La décision de la Cour constitutionnelle n° U-15/21 est disponible via le lien suivant : https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/_bs/U-15-21-1326135.pdf.

⁹ La décision de la Cour constitutionnelle n° U-21/23 est disponible via le lien suivant : https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/_bs/U-21-23-1401076.pdf.

¹⁰ Résolution 78/282 de l'Assemblée générale de l'ONU, adoptée le 23 mai 2024, désignant le 11 juillet comme Journée internationale de réflexion et de

Cependant, ni l'amendement de 2021 ni la résolution de l'ONU de 2024 n'ont échappé aux critiques et aux accusations de politisation de la part des politiciens serbes. De plus, une augmentation considérable de la négation du génocide de Srebrenica a été notée en 2024, en raison des débats autour de l'adoption de cette résolution. Enfin, à ce jour, aucune condamnation n'a encore été prononcée au niveau de Bosnie-Herzégovine, et la première accusation n'a été déposée que récemment, avec un procès toujours en cours.

Par conséquent, une question se pose : dans quelle mesure la pénalisation de la négation du génocide de Srebrenica constitue-t-elle un outil efficace contre le négationnisme ?

Pour essayer de répondre à cette problématique, il est nécessaire de souligner que la pénalisation de la négation du génocide de Srebrenica était une nécessité juridique et mémorielle (I). Néanmoins, cette pénalisation soulève des questions quant à la limitation de la liberté d'expression et l'efficacité de sa mise en œuvre (II).

I – La pénalisation de la négation du génocide de Srebrenica : nécessité juridique et mémorielle

La nécessité de la pénalisation de la négation du génocide de Srebrenica est justifiée par la reconnaissance juridique du génocide de Srebrenica (A), ainsi que par l'existence de différentes formes de négationnisme (B).

A – Le contexte historique et la reconnaissance juridique du génocide de Srebrenica

Afin de comprendre tous les enjeux liés au négationnisme du génocide de Srebrenica aujourd'hui, il est nécessaire de prendre en compte le contexte et les faits historiques qui l'ont précédé. Le référendum sur l'indépendance de la Bosnie-Herzégovine s'est déroulé du 29 février au 1^{er} mars 1992 et la majorité des citoyens s'est déclarée en faveur de l'indépendance de l'État vis-à-vis de la République fédérative socialiste de Yougoslavie. Le 5 avril 1992, le siège de la capitale Sarajevo a commencé, mené par l'Armée populaire yougoslave (ci-après « JNA ») et l'armée de RS (ci-après « VRS »), et a duré jusqu'au 29 février 1996, constituant ainsi le plus long siège d'une capitale dans l'histoire moderne.

De l'autre côté du pays, à Srebrenica, une ville située près de la frontière avec la Serbie, à majorité bosniaque musulmane, la situation humanitaire s'est détériorée et les attaques se sont progressivement aggravées. Le Conseil de sécurité de l'ONU a réagi aux événements de Srebrenica en adoptant la résolution 819, déclarant que toutes les parties concernées devaient considérer Srebrenica et ses environs comme une « zone de sécurité à l'abri de toute attaque armée et de tout autre acte d'hostilité »¹¹.

Malgré cette résolution, les crimes commis en juillet avaient été planifiés à l'avance dans plusieurs documents, notamment dans celui intitulé « Directive numéro 7 ». Deux acteurs clés dans ce processus étaient Radovan Karadžić, à l'époque président de RS et commandant suprême des forces armées de VRS et Ratko Mladić, le commandant en chef de VRS. C'était l'opération militaire intitulée « Krivajica ».

commémoration du génocide de 1995 à Srebrenica, disponible via le lien suivant : <https://docs.un.org/fr/A/RES/78/282>.

¹¹ Résolution 819 du Conseil de sécurité de l'ONU du 16 avril 1993, p. 6, disponible via le lien suivant : <https://documents.un.org/doc/resolution/gen/nr0/70/0/97/pdf/nr070097.pdf>.

95», menée du 6 au 11 juillet 1995, qui visait la prise de Srebrenica. Pendant ces jours, une vraie catastrophe humanitaire a eu lieu, lorsqu'une partie de la population a essayé désespérément de trouver refuge dans la base de l'ONU à Potočari et une partie a décidé de quitter la ville et de prendre le risque en passant par la forêt afin d'atteindre le territoire libre autour de la ville de Tuzla.

Le 11 juillet 1995, le commandant Ratko Mladić a parcouru triomphalement les rues vides de Srebrenica. Dans les jours à venir, Mladić et les militaires de VRS, ont pris le contrôle total de la ville, y compris de la base de l'ONU à Potočari, sans résistance de la part des Casques bleus et ont séparé les hommes et les garçons afin de procéder aux exécutions de masse des civils, planifiées et bien organisées dans les jours suivants, tandis que les femmes étaient collectivement expulsées.

Au moins 8 372 hommes et garçons ont été torturés et tués. Les corps ont d'abord été enterrés dans des fosses communes primaires, avant d'être exhumés à l'aide d'engins de chantier et transférés dans des fosses communes secondaires, tertiaires, quaternaires, voire quinaires, situées à plusieurs kilomètres de distance. Cela signifie que les ossements des victimes ont été retrouvés à des endroits dispersés sur des centaines, voire des milliers de kilomètres, rendant leur recherche et leur identification particulièrement difficiles.

À ce jour, toutes les fosses communes n'ont pas encore été retrouvées¹². Cette tentative de dissimuler le crime et les preuves représente le premier moyen de la négation du génocide. Chaque 11 juillet, la cérémonie de la commémoration de

l'anniversaire du génocide se déroule à Potočari, au Mémorial du génocide de Srebrenica, où un ou plusieurs ossements de personnes retrouvées et identifiées sont enterrés.

Les faits juridiques concernant le génocide de Srebrenica ont d'abord été reconnus par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (ci-après «TPIY») dans l'affaire majeure *Procureur c. Radislav Krstić*¹³. Cette affaire a été la première à reconnaître le génocide de Srebrenica. Le TPIY (dont les fonctions résiduelles ont été reprises après sa fermeture par le Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des Tribunaux pénaux), a, dans les procès à venir, condamné dix-huit personnes pour le génocide et autres crimes commis à Srebrenica, y compris Radovan Karadžić et Ratko Mladić¹⁴. La majorité des condamnations pour le génocide et autres crimes de guerre a été rendue par la Cour de Bosnie-Herzégovine. À côté du TPIY et le Mécanisme, le génocide de Srebrenica était également reconnu par la Cour internationale de justice (ci-après «CIJ») dans l'affaire *Bosnie-Herzégovine c. Serbie et Monténégro*¹⁵.

Ce verdict a conclu que la Serbie avait violé la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide en ce qui concerne le génocide commis à Srebrenica en 1995, en ne prévenant pas le génocide et en ne procédant pas à l'extradition de Ratko Mladić, accusé de génocide, vers le TPIY. Cependant, ces jugements reçoivent des commentaires et critiques, notamment de la part des politiciens de l'entité RS et de la Serbie, afin de remettre en question leur légitimité, en

¹² La chronologie du génocide de Srebrenica est disponible sur le site officiel du Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des Tribunaux pénaux via le lien suivant : <https://www.irmct.org/specials/srebrenica/timeline/fr>

¹³ *Procureur c. Krstić*, affaire n° IT-98-33, Chambre d'appel TPIY, 19 avril 2004.

¹⁴ *Procureur c. Radovan Karadžić*, affaire n° MICT-13-55, Chambre d'appel du Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des

Tribunaux pénaux, 20 mars 2019, et *Procureur c. Ratko Mladić*, affaire n° MICT-13-56, Chambre d'appel du Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des Tribunaux pénaux, 8 juin 2021.

¹⁵ Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (*Bosnie-Herzégovine c. Serbie et Monténégro*), arrêt du 26 février 2007, Rec. CIJ 2007.

niant le rôle des juridictions internationales, ce qui représente encore une forme de négationnisme qui persiste à ce jour. Par exemple, « en réaction au verdict définitif de Ratko Mladić, en juin 2021, la Présidente de l'entité RS à l'époque, Željka Cvijanović, a qualifié le Tribunal de La Haye comme "tribunal politique et anti-serbe qui ne détermine pas la responsabilité des crimes de guerre en fonction des preuves, mais plutôt de la nationalité de l'accusé" »¹⁶.

La reconnaissance du génocide de Srebrenica par le TPIY et la CIJ a entraîné la nécessité d'un encadrement juridique du négationnisme au niveau national afin de lutter contre le révisionnisme historique, la haine ethnique et pour la préservation de la mémoire.

B – Les différentes formes du négationnisme et le chemin vers la pénalisation

Le négationnisme du génocide de Srebrenica continue de se manifester sous différentes formes à ce jour. Dans les médias, les discours des politiciens, dans les universités et les endroits désignés pour l'art et la culture, il est possible d'entendre des propos qui nient le génocide¹⁷. À cet égard, il est important de rappeler qu'une commission, créée par le gouvernement de l'entité RS, a réalisé une enquête sur les événements survenus à Srebrenica et dans ses environs du 10 au 19 juillet 1995. Cependant, « le 14 août 2018, l'Assemblée nationale de l'entité RS a annulé le rapport

qui était fait par cette commission en 2004 et qui a confirmé le génocide »¹⁸. Une autre manière de nier le génocide est de prétendre qu'il ne s'agissait pas réellement d'un génocide, mais plutôt d'un « crime grave » ou « crime horrifiant ». Cela est particulièrement le cas « dans les déclarations officielles des présidents et autres responsables de l'entité RS (et souvent de la République de Serbie), où il est souligné qu'il n'y a pas eu de génocide à Srebrenica, mais seulement un crime »¹⁹.

À titre d'exemple, « la Première ministre de Serbie, Ana Brnabić, a constamment utilisé la qualification crime "terrible" ou "horrible", mais refusait de le définir comme un génocide, en s'alignant avec le Président de la Serbie, Aleksandar Vučić »²⁰. De plus, en 2021, c'est le membre serbe de la Présidence de Bosnie-Herzégovine à l'époque, Milorad Dodik, « qui a initié et signé une pétition exprimant sa position sur la non-acceptation de la loi imposée par le Haut-Représentant et qui a exprimé aussi la position honteuse selon laquelle "avec le respect dû à toutes les victimes, il n'y a pas eu de génocide à Srebrenica" »²¹.

Les autorités de l'entité RS, comme Željka Cvijanović qui a appelé le Tribunal de La Haye « un tribunal anti-serbe », avancent régulièrement que l'usage du terme « génocide » stigmatise le peuple serbe en le désignant comme un « peuple génocidaire ». Pourtant, selon le principe *nulla poena sine culpa* et le droit international, la responsabilité pénale pour le crime de génocide est individuelle et ne

¹⁶ Memorial Center Srebrenica, *Srebrenica Genocide Denial Report 2022*, p. 41, disponible en anglais via le lien suivant : <https://srebrenicamemorial.org/en/news/srebrenica-genocide-denial-report-2022/97>.

¹⁷ Memorial Center Srebrenica, *Srebrenica Genocide Denial Report 2023*, p. 28, disponible en anglais via le lien suivant : <https://srebrenicamemorial.org/bs/istrazivanja/srebrenica-genocide-denial-report-2023/18>.

¹⁸ H. Karčić, « Genocide Denial Strategy: From Markal to Srebrenica », in *Genocide against Bosniaks, Srebrenica 1995–2020: Causes, Scales and Consequences*, Institute for Research of Crimes Against Humanity and International Law of University of Sarajevo, 2021, p. 682.

¹⁹ E. Memišević, « Battling the Eighth Stage: Incrimination of Genocide Denial in Bosnia and Herzegovina », *Journal of Muslim Minority Affairs*, 2015, p. 3.

²⁰ Memorial Center Srebrenica, *Srebrenica Genocide Denial Report 2024*, p. 21, disponible via le lien suivant : <https://srebrenicamemorial.org/bs/istrazivanja/izvjestaj-o-negiranju-genocida-2024/31>.

²¹ Memorial Center Srebrenica, *Srebrenica Genocide Denial Report 2022*, p. 30-31, disponible en anglais via le lien suivant : <https://srebrenicamemorial.org/en/news/srebrenica-genocide-denial-report-2022/97>.

peut pas être attribuée à aucun groupe ethnique, religieux ou autre ni à aucune communauté dans son ensemble, ce qui a été réaffirmé dans la résolution de l'ONU de 2024.

De plus, il est important de mentionner que même le Président de la Croatie, Zoran Milanović, est également « apparu sur la liste des négateurs du génocide de Srebrenica », ce qui confirme l'idée selon laquelle la négation du génocide de Srebrenica n'est pas seulement un problème national, mais également régional²². Le fait qu'en 2019, Peter Handke, écrivain autrichien niant ouvertement le génocide de Srebrenica ait obtenu le prix Nobel de littérature démontre que la négation du génocide de Srebrenica dépasse le contexte simplement national ou régional.

À côté du négationnisme de la part des politiciens, les médias dans l'entité RS et Serbie jouent un rôle significatif dans le négationnisme²³. Ce qui inquiète également est la glorification du génocide, même parmi les jeunes. À titre d'exemple, « il est possible que ceux qui ne sont pas nés pendant le génocide crient "Nož, žica, Srebrenica !" (fr. *Couteau, fil de fer, Srebrenica !*) qui représente un slogan qui glorifie le génocide de Srebrenica »²⁴.

En se référant à cette problématique de glorification et aux stades de génocide proposés par Stanton, Halilovich a proposé une onzième étape du génocide. Selon lui, « si le génocide reste impuni, il peut aussi aboutir à une onzième étape, le "triomphalisme" ; à ce stade, les auteurs, leurs commanditaires et les politiques qui se cachent derrière le génocide ne nient plus les massacres, mais les glorifient, célèbrent leurs actes, humilient les survivants, construisent des monuments aux auteurs sur

les lieux des massacres et créent une culture du triomphalisme comme on l'a vu dans les régions de Bosnie »²⁵. Ces exemples, ainsi que de nombreux autres, démontrent que la pénalisation de la négation du génocide de Srebrenica était non seulement une nécessité, mais aussi une urgence pour essayer d'empêcher le négationnisme et le révisionnisme historique.

Quand il s'agit de l'aspect juridique de la pénalisation, il est nécessaire d'expliquer qu'il existe plusieurs codes pénaux au niveau des entités et de l'unité administrative district de Brčko, c'est-à-dire, le Code pénal de la Fédération de Bosnie-Herzégovine (ci-après « Code pénal de la FBiH »), le Code pénal de la RS, ainsi que le Code pénal du district de Brčko. Enfin, au niveau national, il existe le Code pénal de la BiH déjà mentionné auparavant. Même si tous les codes ont eu des dispositions qui concernaient l'incitation à la haine ou la violence pour l'appartenance ethnique, nationale, raciale ou religieuse, c'était seulement le Code pénal de la FBiH, qui a, dans un crime intitulé « Incitation à la haine, à la discorde ou à l'intolérance nationale, raciale et religieuse » pénalisé la négation du génocide ou autres crimes reconnus par le TPIY, la CIJ et les cours nationales²⁶. Cela signifie qu'avant 2021, cette pénalisation n'existait pas au niveau de l'État, c'est-à-dire, dans le Code pénal de la BiH. C'est cette année-là que le Haut-Représentant international, Valentin Inzko, à la fin de son mandat, a amendé le Code pénal de la BiH avec des dispositions qui incriminent la négation et la glorification du génocide au niveau national, souvent appelé « Loi de Inzko ».

Désormais, cette pénalisation se trouve dans l'article 145a alinéa 3 du Code pénal

²² Memorial Center Srebrenica, *Srebrenica Genocide Denial Report 2023*, p. 29, disponible en anglais via le lien suivant : <https://srebrenicamemorial.org/bs/istrazivanja/srebrenica-genocide-denial-report-2023/18>.

²³ *Ibid.*, p. 42-44.

²⁴ E. Memišević, *op. cit.* p. 3.

²⁵ H. Halilovich, « Globalisation and genocide », in A. Farazmand (ed.) *Global Public Administration, Public Policy, and Governance*, Springer, New York, 2017, p. 7.

²⁶ Krivični zakon Federacije Bosne i Hercegovine (Code pénal de la Fédération de Bosnie-Herzégovine), article 163, alinéa 5.

de la BiH : « quiconque qui approuve publiquement, nie, banalise grossièrement ou tente de justifier un crime de génocide, un crime contre l'humanité ou un crime de guerre établi par une décision judiciaire définitive conformément à la Charte du Tribunal militaire international annexée à l'Accord de Londres du 8 avril 1945, ou par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, la Cour pénale internationale ou une juridiction en Bosnie-Herzégovine (...) est passible d'une peine d'emprisonnement de six mois à cinq ans ». De plus, l'alinéa 4 du même article prévoit que « celui qui commet l'infraction pénale visée aux paragraphes (1) à (3) du présent article en rendant accessibles au public ou en distribuant des tracts, des images ou d'autres matériaux sera puni d'une peine d'emprisonnement d'au moins un an ». Cet alinéa est particulièrement important lorsqu'il s'agit de la première accusation, sur laquelle des détails seront abordés ultérieurement.

Il est également important de souligner que l'article 145a, alinéa 6 prévoit désormais que toute personne qui « attribue une distinction, une récompense, une médaille, un quelconque souvenir ou privilège similaire à une personne condamnée par une décision judiciaire définitive pour génocide, crime contre l'humanité ou crime de guerre, ou qui nomme un lieu public tel qu'une rue, une place, un parc, un pont, une institution, un établissement, une municipalité, une ville, un village ou une localité, ou autre, ou qui enregistre un nom en référence à une personne condamnée par une décision judiciaire définitive pour génocide, crime contre l'humanité ou crime de guerre, ou qui, de quelque manière que ce soit, glorifie une personne condamnée par une décision judiciaire définitive pour génocide, crime contre l'humanité ou crime de guerre, est passible d'une peine d'emprisonnement d'au moins trois ans ».

Cela est notamment important car le Président de l'entité RS à l'époque, Milorad

Dodik a ouvert en 2016 une résidence étudiante portant le nom « Radovan Karadžić ». Le signe avec les nom et prénom de ce criminel de guerre est resté jusqu'en 2020, lorsqu'il a été retiré sous la pression du BHR. Un autre exemple qui démontre l'importance de cette disposition vient de l'année dernière. Étant donné que la ville de Srebrenica fait partie de l'entité RS depuis la signature de l'Accord de paix, pendant les discussions autour de la résolution de l'ONU concernant Srebrenica, des tentatives de renommer la ville de Srebrenica sont apparues, ce qui représente un moyen particulier du négationnisme.

Enfin, l'article 145a, alinéa 7 du Code pénal de la BiH prévoit que « l'auteur des infractions pénales susmentionnées, s'il est un fonctionnaire, une personne responsable ou un employé d'une institution publique ou de tout organe financé par le budget public, est passible d'une peine d'emprisonnement d'au moins trois ans ». Cela constitue une avancée importante qui pourra, non seulement assurer la poursuite des personnes, notamment des politiciens niant le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre, mais aussi les empêcher de devenir un fonctionnaire public ou employé dans une institution publique en Bosnie-Herzégovine.

Au vu de ce qui précède, la pénalisation de la négation du génocide de Srebrenica au niveau national était indispensable pour la lutte contre le révisionnisme historique et la haine ethnique. Cependant, cette pénalisation pose des questions quant aux limites qui concernent la liberté d'expression, ainsi que l'efficacité de sa mise en œuvre.

II – La pénalisation de la négation du génocide de Srebrenica : limites relatives à la liberté d'expression et la mise en œuvre

La pénalisation de la négation du génocide pourrait avoir des limites quant à

la liberté d'expression (A), ainsi que des enjeux quand il s'agit de sa mise en œuvre (B).

A – La négation du génocide face à la liberté d'expression

La liberté d'expression représente une liberté indispensable pour la société démocratique. La Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « Cour EDH »), dans l'affaire *Handyside c. Royaume-Uni*, a établi que « la liberté d'expression vaut non seulement pour les informations ou idées accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent l'État ou une fraction quelconque de la population »²⁷. Même si, dans plusieurs affaires, cette liberté était appelée comme « chien de garde de la démocratie » par la Cour EDH, elle n'est pas absolue. Selon la jurisprudence constante de la Cour, lorsqu'il s'agit de la violation de cet article, il est nécessaire que la limitation du droit soit prévue par la loi, poursuive un but légitime et soit nécessaire dans une société démocratique.

Concernant la négation du génocide, la Cour de Strasbourg a été saisie dans plusieurs affaires, dans lesquelles l'article 10 (liberté d'expression) et l'article 17 (interdiction de l'abus de droit) ont principalement été invoqués. Dans une grande majorité des affaires, la Cour (ou la Commission européenne des droits de l'homme, ci-après « Commission EDH », avant l'entrée en vigueur du Protocole n° 11 à la CEDH) a déclaré que la requête était irrecevable à cause de

l'incompatibilité *ratione materiae* avec la CEDH, l'a rejetée car elle était manifestement mal fondée ou a décidé qu'il n'y avait pas de violation de l'article 10²⁸. Par exemple, dans l'affaire *Garaudy c. France* concernant la négation de l'Holocauste, la Cour a déclaré la requête irrecevable, en soulignant que « la négation ou la révision de faits historiques de ce type remettent en cause les valeurs qui fondent la lutte contre le racisme et l'antisémitisme et sont de nature à troubler gravement l'ordre public ; portant atteinte aux droits d'autrui, de tels actes sont incompatibles avec la démocratie et les droits de l'homme et leurs auteurs visent incontestablement des objectifs du type de ceux prohibés par l'article 17 de la Convention » ainsi que « la plus grande partie du contenu et la tonalité générale de l'ouvrage du requérant, et donc son but, ont un caractère négationniste marqué et vont donc à l'encontre des valeurs fondamentales de la Convention »²⁹.

De plus, dans l'arrêt *M'Bala M'Bala c. France*, la Cour a également déclaré la requête irrecevable car « dès lors que les faits litigieux, tant dans leur contenu que dans leur tonalité générale, et donc dans leur but, ont un caractère négationniste et antisémite marqué, la Cour considère que le requérant tente de détourner l'article 10 de sa vocation en utilisant son droit à la liberté d'expression à des fins contraires au texte et à l'esprit de la Convention et qui, si elles étaient admises, contribueraient à la destruction des droits et libertés garantis par la Convention »³⁰. Ces exemples démontrent qu'il est, en effet, très difficile

²⁷ Cour EDH, 7 décembre 1976, *Handyside c. Royaume-Uni*, requête n° 5493/72, par. 49.

²⁸ Commission EDH, 12 octobre 1989, *B.H., M.W., H.P. et G.K. c. Autriche*, requête n° 12774/87 ; Commission EDH, 6 septembre 1995, *O.E.F.A. Remer c. Allemagne*, requête n° 25096/94 ; Commission EDH, 18 octobre 1995, *Honsik c. Autriche*, requête n° 25062/94 ; Commission EDH, 24 juin 1996, *Marais c. France*, requête n° 31159/96 ; Commission EDH, 9 septembre 1998, *Nachtmann c. Autriche*, requête n° 36773/97 ; Cour EDH, 24 juin 2003, *Garaudy c. France*, requête

n° 65831/01 ; Cour EDH, 13 décembre 2005, *Witzsch c. Allemagne*, requête n° 7485/03 ; Cour EDH, 20 octobre 2015, *M'Bala M'Bala c. France*, requête n° 25239/13 ; Cour EDH, 8 janvier 2019, *Williamson c. Allemagne*, requête n° 64496/17 ; Cour EDH, 3 janvier 2020, *Pastörs c. Allemagne*, requête n° 55225/14.

²⁹ Cour EDH, 24 juin 2003, *Garaudy c. France*, requête n° 65831/01.

³⁰ Cour EDH, 20 octobre 2015, *M'Bala M'Bala c. France*, requête n° 25239/13, par. 41.

de convaincre la Cour EDH qu'il s'agit de la violation de la liberté d'expression lorsqu'il s'agit de discours niant le génocide. Même si la Cour reconnaît que la liberté d'expression est d'une importance cruciale dans une société démocratique, elle demeure prudente dans les affaires qui concernent la négation du génocide.

Néanmoins, il y a également des exemples où la Cour a trouvé la violation de l'article 10. Dans l'affaire *Perincek c. Suisse*, il s'agissait d'un requérant qui était condamné car il a publiquement contesté l'existence du génocide arménien, en le qualifiant comme « mensonge international » lors de diverses conférences en Suisse. Dans cette affaire, la Cour a pris en compte la sensibilité particulière de la communauté arménienne à ce sujet, mais elle n'a pas perçu cela comme incitation à la haine. Par conséquent, la Cour a conclu par dix voix contre sept qu'il y avait une violation de l'article 10 parce « qu'il n'était pas nécessaire, dans une société démocratique, de condamner pénalement le requérant afin de protéger les droits de la communauté arménienne qui étaient en jeu en l'espèce », ainsi qu'il n'y a pas eu besoin de traiter l'affaire sous l'angle de l'article 17³¹.

Toutefois, cet arrêt a fait l'objet de nombreuses critiques, car même parmi les juges il n'y avait pas de consensus sur la question, ce qui était évident dans plusieurs opinions séparées. La juge Nußberger a fortement critiqué la différence que la Cour a faite entre l'Holocauste et le génocide arménien, notamment sur les critères historiques, géographiques et temporels. Selon la juge, « une législation exprimant une solidarité avec les victimes de génocide et de crimes contre l'humanité doit être possible partout, même lorsqu'il n'y a aucun lien direct avec les événements ou les victimes, qu'un long laps de temps s'est écoulé et que la

législation ne vise pas directement la prévention des conflits ».

Dans la deuxième opinion dissidente, les juges n'étaient pas du tout d'accord avec le refus de la part de la Cour de reconnaître les paroles du requérant comme discours de haine et de traiter l'affaire sous l'article 17. Selon eux « même s'ils ne forment pas nécessairement un discours tombant sous le coup de l'article 17 de la Convention, les propos litigieux constituent une dénaturation des faits historiques qui va bien au-delà d'une simple négation du génocide arménien en tant que qualification juridique ; ils contiennent l'animus d'insulter un peuple ».

La dernière opinion dissidente regrette également le fait que la Cour n'a pas analysé l'affaire sous l'angle de l'article 17 et que « l'intention d'insulter la mémoire des victimes du génocide arménien était manifeste et que, en cela, les propos du requérant étaient dirigés contre les valeurs qui sous-tendent la Convention ». Ces opinions dissidentes démontrent une dangerosité que ce jugement pourrait produire. Vu que la Cour a insisté sur la peine et le critère d'une nécessité dans une société démocratique et non pas sur l'abus de droit, cela pourrait non seulement blesser les sentiments et la mémoire des victimes d'un génocide, mais également encourager le discours de haine ou le révisionnisme historique.

Pour ce qui est des amendements au Code pénal de la BiH concernant le génocide, il est possible de remarquer que cette loi était inspirée par le droit européen, notamment la décision cadre 2008/913/JAI sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal. Le lien avec cette décision est évident car une formulation exacte de la décision cadre était transmise dans la « Loi de Inzko ». Il s'agit notamment de la formulation « l'apologie, la négation ou la banalisation

³¹ Cour EDH, 15 octobre 2015, *Perinçek c. Suisse*, requête n° 27510/08, par. 280.

grossière publique», même si le syntagme «“la banalisation grossière” était critiquée comme imprécise»³².

Dans les affaires potentielles devant la Cour EDH qui pourraient concerner la pénalisation de la négation du génocide de Srebrenica, il est probable de penser que la Cour pourrait accepter les critères habituels concernant le but légitime tels que «la protection de l'ordre public, ainsi que la protection des droits de l'autrui»³³. De plus, il est possible de faire un parallèle avec l'arrêt *Perinçek c. Suisse* où la Cour a fait une distinction entre l'Holocauste et le génocide arménien car l'Holocauste était reconnu par les juridictions internationales. Si nous prenons la reconnaissance juridique du génocide comme un critère exigé par la Cour, cela sera applicable dans les affaires potentielles concernant la négation du génocide de Srebrenica.

Même avant cet arrêt, dans l'affaire *Lehideux et Isorni c. France*, la Cour a également pris en compte la négation des faits historiquement clairement établis, ce qui était, par exemple, le cas avec l'Holocauste et que cette négation ne peut pas être protégée par la liberté d'expression. Dans cet arrêt, «la Cour a estimé qu'il ne lui revient pas d'arbitrer cette question, qui relève d'un débat toujours en cours entre historiens sur le déroulement et l'interprétation des événements dont il s'agit ; elle échappe à la catégorie des faits historiques clairement établis – tel l'Holocauste – dont la négation ou la révision se verrait soustraite par l'article 17 à la protection de l'article 10»³⁴. Par conséquent, il est plus probable que d'éventuelles affaires relatives à la négation du génocide de Srebrenica seraient considérées comme abus de droit plutôt que comme un exercice valable de la liberté d'expression, car le génocide de

Srebrenica peut tomber sous la formulation «faits historiques clairement établis» par plusieurs juridictions.

Dans l'affaire *Perinçek*, la Cour a noté que la Suisse n'avait pas un lien direct avec les événements de 1915, et que ses mesures contre la négation du génocide arménien ne répondaient pas à une menace actuelle pour l'ordre public. Cependant, dans le cas de Srebrenica, la négation du génocide pourrait provoquer à nouveau des tensions ethniques, ce qui justifierait des restrictions à la liberté d'expression. De plus, certains États ont déjà établi la règle selon laquelle l'incrimination de la négation du génocide n'est pas une limite à la liberté d'expression. À titre d'exemple, en 2016, le Conseil constitutionnel français a confirmé la constitutionnalité de la loi Gaysot qui incrimine la négation de génocide et des crimes de guerre et n'a pas pris en compte l'argument selon lequel une telle loi porte atteinte à la liberté d'expression, car celle-ci peut être limitée³⁵. Néanmoins, il est difficile de prévoir précisément le raisonnement que la Cour EDH pourrait avoir dans une affaire qui pourrait concerner la négation du génocide de Srebrenica, et toutes les suggestions élaborées ici restent hypothétiques. Cependant, le fait que, dans la majorité des affaires concernant la négation du génocide, la Cour a déclaré l'irrecevabilité ou le rejet, démontre, en effet, qu'elle a plus tendance, dans son approche, à trouver l'existence de l'abus de droit que de la violation de la liberté d'expression.

À côté des enjeux concernant la relation entre la liberté d'expression et l'abus de droits garantis par la CEDH, les dispositions qui pénalisent la négation du génocide de Srebrenica contiennent également leurs propres lacunes quand il s'agit de leur mise en œuvre.

³² H. Išerić, N. Muftić et T. Herenda, *Inkriminacija negiranja genocida u BiH: između bh. politike i slobode izražavanja*, Incijativa mladih za ljudska prava u BiH, Sarajevo, 2022, p. 26.

³³ *Ibid.*, p. 32.

³⁴ Cour EDH, 23 septembre 1998, *Lehideux et Isorni c. France*, requête n° 24662/94, par. 47.

³⁵ Conseil constitutionnel, décision n° 2015-512 QPC du 8 janvier 2016, M. Vincent R. (Délit de contestation de l'existence de certains crimes contre l'humanité).

B – Les limites liées à la mise en œuvre de la loi

Tout d'abord, il est nécessaire de souligner que l'amendement de 2021 au Code pénal de la BiH n'a pas arrêté complètement les pratiques négationnistes. Les données statistiques montrent qu'en 2022, il y a eu le plus grand nombre de cas de négation du génocide (681 cas), après un abaissement en 2023 (90 cas), puis encore une fois une forte hausse en 2024 (305 cas)³⁶. Selon le rapport du Centre mémorial de Srebrenica, la hausse du négationnisme en 2024 «montre que les négationnistes du génocide ont profité de l'adoption de la résolution de Srebrenica par l'ONU pour nier le génocide en plus grand nombre, mais aussi de l'absence de poursuites contre les négationnistes dans la période précédente»³⁷.

L'absence de poursuites démontre, en effet, la faiblesse de cette pénalisation. Les obstacles sont apparus lorsque le Bureau du procureur de Bosnie-Herzégovine a agi afin de mettre en œuvre cette loi et de mener une enquête. Le problème principal est le fait que le Bureau du procureur donne l'ordre de ne pas mener une enquête car «la majorité des ordonnances ont été rendues faute de preuves établissant des motifs raisonnables de soupçon quant à la commission de l'infraction en question»³⁸. Très souvent, cela est lié à la sphère en ligne car, selon le Bureau du procureur, «il n'était pas possible d'identifier la personne qui a déposé une plainte via un e-mail»³⁹.

Dans un autre cas concernant la négation sur Twitter, «le Bureau du procureur a décidé de privilégier le droit à la liberté d'expression par rapport à

l'ouverture d'une enquête»⁴⁰. Au vu de ce qui précède, il est possible de remarquer que les difficultés liées à l'efficacité de la loi sont plutôt dues à sa mise en œuvre dans la pratique, notamment dans la sphère en ligne, car le Bureau du procureur a estimé dans plusieurs cas avoir des difficultés pour déterminer si une personne qui nie le génocide en ligne agit dans la sphère privée ou publique. Cela représente un manquement de précision dans la loi, car certaines autres lois nationales contiennent des formulations qui permettent une interprétation plus large de l'espace dans lequel l'infraction pourrait être commise. Par exemple, les dispositions du Code pénal de l'Allemagne permettent l'interdiction de la négation de l'Holocauste et les crimes de guerre en ligne, comme hors ligne⁴¹. Cette lacune exigerait une formation supplémentaire pour le Bureau du procureur, mais aussi pour les juges, qui sera ciblée sur la question de la négation du génocide en ligne afin de permettre d'éclairer s'il s'agit en effet du critère «publiquement», tel qu'exigé par la loi de 2021.

Cependant, malgré tous les échecs précédents, la première mise en accusation a été enfin déposée en avril 2024, contre Vojin Pavlović. Il est notamment accusé d'avoir approuvé et tenté de justifier le crime de génocide en organisant un rassemblement public, en rendant accessibles des fiches intitulées : «Le 11 juillet, jour de la libération de Srebrenica. Merci à l'Armée de la République serbe de Bosnie», puis en prononçant un discours lors du rassemblement lui-même, dans lequel il approuvait et tentait de justifier le crime de génocide⁴². Dans ce cas-là, le critère

³⁶ Memorial Center Srebrenica, *Srebrenica Genocide Denial Report 2024*, disponible via le lien suivant : <https://srebrenicamemorial.org/bs/istrazivanja/izvjestaj-o-negiranju-genocida-2024/31>, p. 8.

³⁷ *Id.*

³⁸ H. Išerić, N. Muftić et T. Herenda, *op. cit.* p. 43.

³⁹ *Ibid.*, p. 44.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 46.

⁴¹ Les dispositions 130, 86 et 86a du Code pénal de l'Allemagne (Strafgesetzbuch StGB).

⁴² Le Bureau du procureur de Bosnie-Herzégovine, l'acte d'accusation contre Vojin Pavlović du 23 avril 2024, T20 0 KT 0024277 23, disponible via le lien suivant :

https://www.tuzilastvobih.gov.ba/files/docs/Anonimizirana_optuznica_Vojin_Pavlovic.pdf.

«publiquement» exigé par l'article 145a alinéa 3, ainsi que la distribution de matériaux, exigés par l'alinéa 4 du Code pénal de la BiH, pourraient être considérés comme remplis. Cependant, il reste encore à voir si cette accusation va amener à un premier jugement relatif à la négation du génocide de Srebrenica.

Enfin, il est nécessaire de souligner que, même si les dispositions du Code pénal de la BiH qui pénalisent la négation du génocide au niveau national étaient absolument indispensables pour lutter contre le négationnisme et le révisionnisme historique, elles n'ont pas réglé la racine du problème : ce qui est le nationalisme et la haine ethnique qui persistent à ce jour.

Un grand pas était également l'adoption de la résolution de l'Assemblée générale de l'ONU qui a, malgré un caractère juridique non contraignant, établi de grandes lignes comme la proclamation de la Journée internationale de réflexion et de commémoration du génocide commis à Srebrenica, la condamnation de la négation du génocide, des actes commis et reconnus par les tribunaux internationaux, souligné l'importance d'achever le processus d'exhumation et d'identification des victimes, exhorté les États à respecter les obligations qui découlent de la Convention pour la prévention et répression du crime de génocide, prié le Secrétaire général de mettre au programme les activités de sensibilisation lors du 30^e anniversaire qui va se dérouler cette année, et a invité tous les États, organismes de l'ONU et des ONG à sensibiliser sur le génocide avec des cérémonies spéciales et programmes éducatifs.

Cette résolution est significative car elle a été adoptée malgré le fait que «en Serbie, le président Aleksandar Vučić, la Première ministre Ana Brnabić et le ministre Ivica Dačić figuraient parmi les

personnalités politiques ayant activement participé à la campagne contre l'adoption de la résolution»⁴³. Néanmoins, il semble que la lutte contre la négation du génocide de Srebrenica reste plutôt un processus long et exigeant. Au niveau de la Bosnie-Herzégovine, mais aussi de la région, ce processus exige le respect avant tout des jugements du TPIY et de la CIJ, de la résolution de l'Assemblée générale de l'ONU, mais également des décisions des juridictions de Bosnie-Herzégovine, ainsi que des décisions du Haut-Représentant international. Il est nécessaire d'inclure l'apprentissage sur le génocide de Srebrenica de manière uniforme dans les systèmes éducatifs, au niveau national, régional et même international, sans révisionnisme historique, instrumentalisation politique, ni ignorance des faits juridiques clairement établis. La négation du génocide de Srebrenica n'est pas seulement une négation d'une vérité confirmée par plusieurs juridictions, mais constitue également un obstacle majeur pour la réconciliation, la paix et l'affrontement avec le passé, non seulement en Bosnie-Herzégovine, mais également dans toute la région. Sur ce chemin vers la paix et la réconciliation, il est indispensable d'arrêter la promotion des discours qui remettent en question le génocide de Srebrenica et les autres crimes commis ou qui les glorifient. Très souvent, l'histoire se répète et tant qu'il y a de la négation, il existe un risque de nouveaux génocides.

Merima MUSTAFIC

*Étudiante en Master 2 Droits de l'homme
et Union européenne,*

École de droit de la Sorbonne,

Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne,

Merima.Merima-Mustafic@etu.univ-paris1.fr

⁴³ Memorial Center Srebrenica, *Srebrenica Genocide Denial Report 2024*, p. 21, disponible via le lien

suivant :
<https://srebrenicamemorial.org/bs/istrazivanja/izvjest-aj-o-negiranju-genocida-2024/31>.

**ANALYSE JURIDIQUE DES ÉLECTIONS
LÉGISLATIVES DE 2024 EN GÉORGIE
AU REGARD DES EXIGENCES DÉCOULANT
DE LA CONVENTION EUROPÉENNE
DES DROITS DE L'HOMME**

Résumé : Les élections législatives de 2024 en Géorgie ont été marquées par de graves irrégularités, mettant en évidence des violations du droit de vote garanti par la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). L'introduction du vote électronique a compromis la confidentialité des votes et causé des difficultés de compréhension. Les pratiques de manipulation électorale, telles que l'intimidation des électeurs et l'usage de ressources administratives pour influencer les résultats, ont été largement observées. Le cadre législatif géorgien présente des lacunes, notamment au niveau de l'accès des citoyens aux recours juridiques et de l'indépendance des organes judiciaires. Ces violations ont sérieusement entaché la transparence et la légitimité des élections.

Summary: The 2024 legislative elections in Georgia were marked by serious irregularities, highlighting violations of the right to vote guaranteed by the European Convention on Human Rights (ECHR). The introduction of electronic voting compromised the confidentiality of votes and caused comprehension difficulties. Electoral manipulation practices, such as voter intimidation and the use of administrative resources to influence results, were widely observed. The Georgian legislative framework has gaps, particularly regarding citizens' access to judicial remedies and the independence of judicial bodies. These violations have seriously undermined the transparency and legitimacy of the elections.

Mots-clés : élections législatives – Géorgie – vote électronique – irrégularités de vote – manipulation électorale – violations des droits électoraux

Keywords: legislative elections – Georgia – electronic voting – voting irregularities – electoral manipulation – violations of electoral rights

Les élections parlementaires du 26 octobre 2024 en Géorgie ont été marquées par de graves irrégularités, soulevant des questions majeures sur leur légitimité, leur conformité aux standards démocratiques européens et leur respect de l'État de droit. Ces événements ont entraîné des manifestations massives, une condamnation par la société civile et des appels à une réforme électorale urgente, tout en affectant les relations internationales de la Géorgie.

I – Introduction du vote électronique et violations systématiques

Pour la première fois dans l'histoire de la Géorgie, environ 90 % des électeurs ont utilisé des machines électroniques pour voter. Cette innovation, bien que présentée comme un progrès technologique, a engendré de nombreuses difficultés. Une grande partie des citoyens a eu du mal à comprendre les procédures associées, malgré les efforts des organisations de la société civile.

Le système a compromis la confidentialité des votes. Les bulletins étaient conçus de manière à rendre visibles les choix des électeurs, notamment à travers l'enveloppe de vote ou lors de leur insertion dans les machines. Cette situation a permis aux membres des commissions électorales présents de déduire facilement les préférences politiques des votants. De plus, des caméras GoPro installées dans les bureaux de vote ont accru la surveillance, contrevenant aux règles électorales sur la protection de la vie privée et de la liberté de choix des citoyens.

Les irrégularités ne se sont pas limitées aux aspects technologiques. Le système électoral à l'étranger a été appliqué de manière discriminatoire. Certaines zones très peuplées par des expatriés n'ont pas été desservies par des bureaux de vote, privant ainsi de nombreux citoyens de leur droit de voter.

Plusieurs formes de manipulation électorale ont été observées. Des preuves substantielles indiquent que des ressources administratives ont été employées pour influencer le résultat des élections. Les autorités ont intimé des électeurs, en particulier ceux des zones rurales et défavorisées, à voter pour le parti au pouvoir «Rêve géorgien», sous peine de répercussions sociales. Des rapports mentionnent également des cas de votes achetés, d'utilisation frauduleuse de cartes d'identité et de détournement des listes électorales.

Ces pratiques ont été renforcées par la présence de membres des commissions électorales affiliés au parti au pouvoir dans des rôles clés, évinçant les représentants de l'opposition et les observateurs indépendants. Les électeurs qui ont manifesté leur mécontentement ou leur désir de voter pour l'opposition ont été identifiés et soumis à des formes subtiles d'intimidation.

Les observateurs de la société civile et des organisations internationales ont signalé des obstructions systématiques. Certains ont été empêchés de mener à bien leurs missions, expulsés des bureaux de vote ou même soumis à des agressions verbales et physiques. Les plaintes d'irrégularités émises par ces observateurs ont souvent été rejetées par les instances électorales ou judiciaires sans examen approfondi.

De plus, les citoyens ordinaires ont été privés de toute voie de recours juridique significative. En vertu de la loi géorgienne, seuls les partis politiques, les candidats et les organisations d'observation peuvent contester les résultats des élections. Cette exclusion des électeurs individuels laisse les citoyens sans recours face aux violations de leurs droits électoraux.

II – Cadre législatif et lacunes juridiques

La législation géorgienne comprend la Constitution de la Géorgie, la loi organique

«Code électoral» et les actes normatifs subordonnés, ainsi que les conventions et déclarations internationales relatives aux questions électorales.

L'organe législatif définit la hiérarchie des actes normatifs en Géorgie, selon laquelle les actes législatifs ont une force juridique supérieure par rapport aux actes normatifs subordonnés (article 7). En vertu de cette loi, le code organique est adopté pour réglementer les sujets couverts par la Constitution et doit être approuvé par plus de la moitié des membres du Parlement (article 45 de la Constitution, article 164 du règlement du Parlement).

Le système législatif de la Géorgie inclut également des actes normatifs subordonnés qui sont adoptés pour exécuter les actes législatifs et pour réguler des questions non couvertes par des lois directes. Ainsi, un acte normatif subordonné ne doit pas établir de nouvelles réglementations sur des sujets déjà abordés dans la législation principale.

Le code organique de la Géorgie, conformément à son article 2, définit le code comme un acte normatif systématisé régissant les relations publiques.

Concernant l'utilisation des technologies électroniques dans le cadre des élections, le Code électoral géorgien a été modifié pour inclure des procédures spécifiques à ce titre. Toutefois, ces réglementations restent largement générales et renvoient à des actes normatifs subordonnés pour des détails techniques spécifiques.

De plus, les principes des élections démocratiques et les technologies de l'information (TI) appliquées aux élections font l'objet de divers débats, en termes d'interprétation et de mise en œuvre. Comme exemple à ce titre peut être donnée une décision prise par la Cour constitutionnelle allemande, soulignant que les procédures de vote doivent être compréhensibles pour les citoyens sans besoin de connaissances spéciales ou d'aide d'experts. Cela souligne la nécessité

pour le législateur d'être impliqué dans la réglementation détaillée des systèmes électroniques.

Malgré les recommandations internationales, la Géorgie semble avoir transféré une partie substantielle de la réglementation électorale à des actes normatifs subordonnés, ce qui permet à la Commission électorale centrale (CESKO) de définir de manière autonome les règles essentielles concernant les élections. Situation qui peut entraîner des risques d'incohérences d'ordre juridique et nuire à l'intégrité des élections.

Certaines modifications législatives récentes ont introduit des pratiques susceptibles de compromettre la transparence et la sécurité des élections, comme la possibilité de traiter des informations sans un contrôle suffisant, ce qui peut affaiblir la confiance publique et permettre des fraudes.

Le cadre législatif géorgien pose plusieurs problèmes dans la protection des droits électoraux. La Constitution géorgienne garantit le droit de vote à travers des principes fondamentaux tels que le secret, l'égalité et la liberté de vote. Cependant, l'application de ces principes est souvent compromise par des interprétations discrétionnaires et un manque de mécanismes de surveillance indépendants.

En particulier, l'article 78.24 du Code électoral limite les capacités des citoyens à contester les résultats électoraux. Seuls certains acteurs, tels que les partis politiques et les organisations d'observation, peuvent initier des recours juridiques. De plus, les instances judiciaires, notamment les cours d'appel, ont été critiquées pour leur partialité et leur inefficacité dans le traitement des litiges électoraux.

Ces lacunes créent un environnement juridique où les violations des droits électoraux restent souvent impunies, affaiblissant ainsi la confiance des citoyens dans le système politique.

III – Conséquences des irrégularités

Ces élections, entachées de manipulations et d'abus, ont entraîné une perte de confiance significative dans le processus électoral. Les principes fondamentaux de la démocratie – secret, universalité et équité – ont été violés à une échelle massive. Les résultats ont été largement rejetés par les partis d'opposition, qui ont refusé d'entrer au Parlement en signe de protestation.

La Présidente Salome Zourabichvili a exprimé son opposition aux résultats et a demandé une enquête internationale pour évaluer les irrégularités. Elle a refusé de convoquer la première session du Parlement, estimant qu'une telle action validerait un processus électoral frauduleux. Les organisations internationales, y compris l'Union européenne, ont également critiqué le processus électoral, soulignant les atteintes graves à la transparence et à l'équité.

Les violations électorales ont des conséquences profondes sur les aspirations européennes de la Géorgie. Le rapport d'élargissement de l'UE pour 2024 a souligné que les élections ne respectaient pas les normes démocratiques essentielles. Cette situation compromet les perspectives d'intégration européenne de la Géorgie, un objectif inscrit dans sa Constitution et soutenu par une large partie de la population.

Dans ce contexte, de nombreuses voix demandent une réforme électorale majeure pour rétablir la confiance dans le système et garantir des élections libres et équitables. La Présidente Zourabichvili a plaidé pour un nouveau scrutin supervisé par des observateurs internationaux et une refonte des organes de gestion électorale.

IV – Non-respect des obligations découlant de la Convention européenne des droits de l'homme

L'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH garantit le droit à des élections libres, obligeant les États parties à organiser des élections libres à des intervalles raisonnables, par bulletin secret, dans des conditions garantissant l'expression libre de l'opinion du peuple dans le choix du législatif. Ce droit doit être réel et non illusoire.

Le vote universel, égal et libre par bulletin secret et à intervalles réguliers (avec des cycles électoraux périodiques) est un principe fondamental des démocraties modernes basées sur des constitutions, qui considère la garantie de l'égalité des droits électoraux comme un préalable essentiel. Dans l'affaire *Frodl c. Autriche*¹, la Cour de Strasbourg relève que, bien que cela ne soit pas évident au regard de sa rédaction, l'article 3 du Protocole n° 1 consacre un principe caractéristique d'une démocratie effective et revêt donc une importance primordiale dans le système de la Convention. La démocratie constitue un élément fondamental de «l'ordre public européen», et les droits garantis par l'article 3 du Protocole n° 1 sont cruciaux pour établir et maintenir les fondations d'une démocratie effective et significative régie par l'État de droit². Cette approche est également soutenue par la Cour constitutionnelle de Géorgie, qui déclare que : «Dans un État moderne, la légitimité des organes de l'État, agissant au nom du peuple, doit découler directement de la volonté du peuple. Les élections sont le mécanisme qui permet la réalisation de la souveraineté populaire. Des élections libres,

universelles et égales, conformes aux normes constitutionnelles, sont la base d'un système démocratique.».

Lorsqu'il existe de nombreuses preuves directes et indirectes du vol des voix du peuple, de la création de barrières à leur choix véritable, de l'obstruction de leur participation (comme dans le cas des Géorgiens votant à l'étranger, de la fraude à l'identité, des violations du secret du vote, etc.), et de l'ingérence dans la libre réalisation des droits électoraux sous diverses formes, un doute raisonnable émerge quant au fait que le gouvernement pro-russe actuel utilise des outils démocratiques pour usurper le pouvoir, en ignorant les choix réels des citoyens, en volant leurs voix, rendant ainsi ces instruments démocratiques inefficaces. Cela constitue, d'une part, une violation des droits électoraux par le gouvernement géorgien, tout en exposant, d'autre part, l'agenda caché du gouvernement pro-russe visant à miner le statut de la Géorgie en tant qu'État européen de droit, respectant les principes fondamentaux de l'ordre démocratique, un cadre basé sur des valeurs, reflété par la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Conçu avec un large champ d'application visant à préserver la démocratie et à protéger les droits et libertés qu'elle consacre contre les dangers posés par le totalitarisme, l'article 18 de la CEDH révèle un agenda caché inquiétant dans les actions de l'État, présentant une «application de la théorie de l'abus de pouvoir»³. En effet, l'objet et le but de l'article 18 de la Convention sont d'interdire l'abus de pouvoir⁴, de se prémunir ainsi contre la répression par l'État des droits et libertés de la Convention «par des mesures mineures qui, tout en étant prises sous

¹ Cour EDH, 8 avril 2010, *Frodl c. Autriche*, n° 27618/95.

² Voir, plus récemment et parmi de nombreuses autres autorités, Cour EDH, [GC], 8 juillet 2008, *Yumak et Sadak c. Turquie* n° 10226/03, § 105.

³ Travaux préparatoires, CDH (75) 11, p. 8.

⁴ Cour EDH, [GC], 28 novembre 2017, *Merabishvili c. Géorgie*, n° 72508/13, §§ 303 et 306 ; Cour EDH, [GC], 29 mai 2019, *Ilgar Mammadov c. Azerbaïdjan* (procédure d'infraction), n° 15172/13, § 189 ; Cour EDH, [GC], 2 février 2022, *Kavala c. Turquie* (procédure d'infraction), n° 28749/18, § 144.

prétexte d'organiser l'exercice de ces libertés sur son territoire, ou de garantir le respect de la lettre de la loi, ont l'effet inverse»⁵. L'article 18 vise à prévenir les limitations abusives et illégitimes des droits et libertés de la Convention par les actions de l'État, telles que les poursuites motivées politiquement, contraires à l'esprit même de la Convention⁶.

Dans la situation actuelle, le gouvernement pro-russe de Géorgie n'a pas seulement violé de manière flagrante de nombreux droits, mais semble également avoir et poursuivre toujours un agenda caché visant à démanteler la démocratie en Géorgie, érodant ainsi les normes démocratiques fondamentales.

La compromission généralisée du secret électoral en Géorgie – affectant près de 90 % des électeurs dans 75 % des bureaux de vote – représente une attaque délibérée contre les principes démocratiques. En compromettant le secret du vote, les autorités manipulent le processus électoral pour consolider le pouvoir et faire avancer un agenda caché. Cette érosion des normes démocratiques crée une atmosphère hostile aux élections libres et équitables, où la dissidence et le choix indépendant sont réprimés. Un tel climat viole non seulement les droits fondamentaux, mais expose également les activistes et les dissidents au risque de violences ciblées.

Dans ce contexte, la promesse publique explicite du Premier ministre géorgien, Irakli Kobakhidze, ainsi que de l'oligarque pro-russe de Géorgie, Bidzina Ivanishvili, de bannir les opposants politiques (partis d'opposition) suite aux élections parlementaires du 26 octobre 2024, n'est rien d'autre qu'un objectif caché de suppression du pluralisme politique et de

limitation de la liberté de débat politique et de l'échange libre d'opinions⁷.

Les activistes académiques sont des individus qui allient leurs rôles de chercheurs ou d'éducateurs avec des actions militantes visant à provoquer un changement. Dans de nombreux cas, les activistes académiques font face à des défis importants, tels que la conciliation des contraintes institutionnelles avec leur rôle de défenseurs ou la confrontation à des réactions politiques et sociales pour leurs positions exprimées de manière véhémente. Leur travail cherche souvent à combler le fossé entre la connaissance théorique et l'action pratique. Dans le contexte électoral actuel de la Géorgie, les engagements publics du parti au pouvoir visant à limiter les activités des ONG «étrangères» et le «militantisme financé» représentent une menace importante pour la liberté d'expression, en particulier la liberté académique. Cet objectif visant à supprimer davantage le militantisme académique avec une loi sur la «protection des valeurs familiales de la Géorgie», entrée en vigueur le 1^{er} décembre dernier, mine la liberté de pensée et d'expression, un pilier essentiel de la démocratie, en particulier dans les pays ayant subi des répressions soviétiques. La liberté d'expression est le principal rempart contre les tendances autoritaires et l'érosion des autres libertés fondamentales protégées par la CEDH.

Dans la recherche de voies de recours juridiques, un citoyen de Géorgie se trouve dans l'impossibilité de contester la violation apparente de la liberté fondamentale de l'électeur d'exprimer son opinion politique dans le choix de ses représentants législatifs, en réalisant véritablement son droit politique fondamental de voter de manière sécurisée et libre (sans influence

⁵ Cour EDH, [GC], 2 février 2022, *Kavala c. Turquie* (procédure d'infraction), n° 28749/18, § 3.

⁶ Cour EDH, [GC], 24 juin 2024, *Ukraine c. Russie* (relatif à la Crimée), n° 20958/14 et 38334/18, § 1335.

⁷ Voir également Cour EDH, [GC], 15 novembre 2018, *Navalnyy c. Russie*, n° 29580/12, § 175 ; Cour EDH,

9 avril 2019, *Navalnyy c. Russie* (n° 2), n° 43734/14, § 98 ; Cour EDH, [GC], 2 décembre 2020, *Selahattin Demirtaş c. Turquie* (n° 2), n° 14305/17, § 437 ; Cour EDH, [GC], 20 juin 2023, *Yuksekdag Senoglu et autres c. Turquie*, n° 14332/17 et 12 autres requêtes, § 639.

ou contrainte induite) pour ses représentants ou sujets électoraux choisis, contribuant ainsi aux principes fondamentaux de pluralité du paysage politique et de diversité des choix politiques dans une démocratie. Si l'État porte délibérément atteinte aux articles 18 de la CEDH et 3 du Protocole n° 1 à la Convention, le sort des élections peut effectivement être prédéterminé bien avant le jour du scrutin, permettant au gouvernement, en place depuis douze ans, de consolider son contrôle et d'ancrer davantage son autorité.

Dans l'affaire *Ukraine c. Russie* (concernant la Crimée) [GC], la Cour de Strasbourg a estimé que l'article 18 peut être appliqué conjointement avec d'autres articles de la Convention qui contiennent des restrictions inhérentes, car l'objet et le but de l'article 18, selon les travaux préparatoires, ne soutiennent pas une application restrictive (c'est-à-dire en relation avec des articles qui prévoient expressément des restrictions)⁸. Dans ce contexte, la Cour a estimé que l'article 6 de la Convention permet à la fois des restrictions explicites et implicites, et que les droits protégés par l'article 6 sont des garanties à travers lesquelles des abus fondamentaux de l'État peuvent se manifester. Par conséquent, l'article 18 est susceptible d'être appliqué conjointement avec l'article 6 de la Convention⁹.

Le droit d'un citoyen de participer au processus de formation de la volonté politique s'exprime non seulement par la participation aux élections, mais aussi par l'efficacité des mécanismes procéduraux, permettant aux individus d'influencer le résultat, y compris par l'exercice des droits fondamentaux tels que le droit d'accès à un tribunal. Dans l'affaire *Zakharov c. Russie*¹⁰, la Cour a notamment souligné que si les recours internes ne permettent pas aux individus d'avoir le droit de faire appel à un

tribunal, ou si ce tribunal n'a pas une pleine discrétion pour examiner les actions de l'exécutif ou le régime juridique en tant que tel, ou encore si l'organe de surveillance n'est pas suffisamment indépendant ou équipé, les individus peuvent porter leur affaire directement devant la Cour européenne des droits de l'homme. Pour ces raisons, la Cour a rejeté l'objection du gouvernement concernant l'épuisement des recours internes. Solution qui pourrait être retenue dans le cas des électeurs géorgiens.

V – Autres normes internationales garantissant le principe des élections libres et justes

La Déclaration universelle des droits de l'homme (1948) affirme que la gouvernance d'un pays doit être fondée sur la volonté du peuple, renforçant ainsi l'idée de souveraineté populaire. La Déclaration (article 21), ainsi que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) adopté en 1966, qui est un traité international juridiquement contraignant pour ses États signataires, reconnaissent le droit universel et égal de vote. Selon l'article 25(b) du Pacte, « Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables : a) de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis ; b) de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs [...] ».

Selon la Déclaration, « [La volonté du peuple] sera exprimée à travers des élections périodiques et authentiques, tenues sur la base du suffrage universel et

⁸ Cour EDH, [GC], 24 juin 2024, *Ukraine c. Russie*, op. cit., § 1335.

⁹ *Id.*, §§ 1337-1338.

¹⁰ Cour EDH, 4 décembre 2015, *Zakharov c. Russie*, n° 47143/06.

égal, par vote secret ou par d'autres moyens également valables qui garantissent la liberté de vote.». Les États doivent prendre des mesures pour garantir l'exigence du secret du vote lors des élections, y compris le vote par correspondance, lorsque ce système existe. Cela implique que les électeurs doivent être protégés contre toute forme de coercition ou de contrainte à divulguer comment ils ont l'intention de voter ou comment ils ont voté, ainsi que contre toute ingérence illégale ou arbitraire dans le processus de vote. L'abandon de ces droits est incompatible avec l'article 25 du Pacte.

En outre, le paragraphe 7.4 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990 établit le secret du vote comme une norme pour une élection démocratique, exigeant que les votes soient exprimés par vote secret. Les électeurs doivent avoir la garantie que leurs choix de vote ne seront pas divulgués à d'autres personnes et qu'ils ne seront pas intimidés ou ne feront face à des représailles en raison de la manière dont ils ont choisi de marquer leur bulletin. Cela nécessite que le cadre juridique prévoit des mécanismes de contrôle et de sécurité du bulletin, en particulier concernant l'exercice du vote dans les bureaux de vote, tout en garantissant qu'aucun bulletin individuel ne puisse être identifié comme étant marqué par un électeur spécifique. En aucune circonstance, sauf lors du dépouillement des votes après la fermeture du scrutin, un membre du comité de bureau de vote ou toute autre personne ne doit être autorisé à voir, manipuler ou contrôler le bulletin marqué d'un électeur. Exigences qui n'ont pas été respectées lors des élections parlementaires géorgiennes.

VI – Conclusion

Le 28 novembre 2024, deux jours après que le «Parlement» de la Géorgie ait tenu sa première session dans le contexte d'une manifestation de masse, le Premier ministre

de facto, M. Kobakhidze, a fait une annonce officielle concernant la décision du gouvernement de reporter les négociations avec l'UE jusqu'à la fin de l'année 2028, clarifiant ainsi sa position lors du point presse et révélant publiquement l'agenda secret que nous avons longtemps suspecté. La déclaration de M. Kobakhidze a confirmé la trajectoire que nous avons anticipée, exposant les véritables motivations des actions du gouvernement. Lors de son point presse du 28 novembre, le Premier ministre autoproclamé a affirmé que les négociations avec l'UE étaient utilisées comme un outil de chantage pour diviser la société géorgienne. «Nous avons décidé de ne pas mettre la question de l'ouverture des négociations avec l'Union européenne à l'ordre du jour jusqu'à la fin de l'année 2028. De plus, nous rejetterons toutes les subventions budgétaires de l'UE jusqu'en 2028», a-t-il précisément déclaré.

L'article 78 de la Constitution de la Géorgie incarne non seulement l'esprit de l'intégration européenne, mais établit également une obligation concrète pour tous les organes gouvernementaux de poursuivre activement cette intégration. Tant du point de vue des valeurs que du point de vue juridique, ce cadre européen est ancré dans les droits fondamentaux garantis par la Convention européenne, fournissant un cadre d'action crucial pour la Géorgie. S'écarter de ce cadre représente une menace sérieuse pour l'État de droit et la démocratie en Géorgie.

De plus, l'intégration européenne est imposée par des accords internationaux, notamment l'Accord d'association avec l'Union européenne, qui vise une intégration plus profonde au sein de l'Union européenne et de son espace juridique. La Convention européenne souligne que l'État de droit est une valeur fondamentale, présente dans ses articles plutôt que confinée à une disposition spécifique, renforçant ainsi sa centralité pour la

gouvernance démocratique et la protection des droits humains.

Les élections parlementaires du 26 octobre 2024 en Géorgie illustrent une crise profonde de la démocratie et de l'État de droit dans le pays. Les violations systématiques des droits électoraux et des principes démocratiques soulignent la nécessité d'une intervention internationale et de réformes nationales urgentes pour préserver les aspirations européennes de la Géorgie et renforcer la confiance de ses citoyens dans le processus démocratique.

Maka NUTSUBIDZE

*Professeur Assistante à la Faculté de Droit,
Université d'État de Tbilissi, Géorgie
maka.nutsubidze@tsu.ge*

Tamara ALEKSIDZE

*Doctorante, Assistante à la Faculté de Droit
Université d'État de Tbilissi, Géorgie
tamara.aleksidze@tsu.ge*

**REJET DE CANDIDATURES À L'ÉLECTION
PRÉSIDENTIELLE POUR CAUSE
DE « COMPORTEMENT
ANTIDÉMOCRATIQUE » : AFFIRMATION
DE LA DOCTRINE DE LA DÉMOCRATIE
MILITANTE DANS LA JURISPRUDENCE
DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE
ROUMAINE ?¹**

Résumé : Le 6 décembre 2024, la Cour constitutionnelle de la Roumanie a annulé l'élection présidentielle en raison d'irrégularités dues à l'utilisation abusive des réseaux sociaux par Călin Georgescu, qui a faussé l'équité du scrutin. En raison de ce comportement fautif, la demande d'enregistrement de sa candidature pour la nouvelle élection devant se tenir le 4 mai 2024 a été rejetée par le Bureau électoral central. Rejet confirmé par la Cour constitutionnelle, en application de sa jurisprudence établie dans un arrêt du 5 octobre 2024, par lequel elle a également rejeté la candidature de Diana Inavovici-Șoșoacă pour son comportement antidémocratique. Pour écarter les deux candidats de la course électorale, la Cour a fait application de la doctrine de la démocratie militante. Toutefois, cette jurisprudence soulève des interrogations quant au respect des principes de légalité, de sécurité juridique, ainsi qu'au niveau des risques d'une possible instrumentalisation des précédents jurisprudentiels à des fins politiciennes. La présente étude propose aussi, dans une perspective plus générale, une réflexion au sujet de l'utilisation de la doctrine de la démocratie militante, des limites interprétatives qui s'imposent aux juges constitutionnels et du respect du principe de la séparation des pouvoirs.

Summary: On December 6, 2024, the Constitutional Court of Romania annulled the presidential election due to irregularities, particularly the abusive use of social media by Călin Georgescu, which distorted the fairness of the vote. Due to this misconduct, his application

for registration as a candidate in the new election scheduled for May 4, 2025, was rejected by the Central Electoral Bureau. This rejection was confirmed by the Constitutional Court, in accordance with its jurisprudence established in a ruling on October 5, 2024, which also dismissed the candidacy of Diana Inavovici-Șoșoacă for her anti-democratic behaviour. The Court acted based on the doctrine of militant democracy to exclude both candidates from the electoral race. However, this case law raises concerns about compliance with the principles of legality, legal certainty, and the risks of possible political manipulation of established judicial precedents for partisan purposes. This study also offers, from a broader perspective, a reflection on the use of the doctrine of militant democracy, the interpretive limits that apply to constitutional judges, and respect for the principle of the separation of powers.

Mots-clés : Cour constitutionnelle - élection présidentielle - irrégularités électorales - intelligence artificielle - comportement antidémocratique - démocratie militante - séparation des pouvoirs - droit d'être élu

Keywords: Constitutional Court - presidential election - electoral irregularities - artificial intelligence - anti-democratic behaviour - militant democracy - separation of powers - right to stand for election

L'annulation, le 6 décembre 2024, de l'intégralité de la procédure de l'élection présidentielle par la Cour constitutionnelle de la Roumanie², du fait qu'elle « a été entachée, tout au long de sa durée et à toutes les étapes, de multiples irrégularités et violations de la législation électorale qui ont faussé le caractère libre et équitable du vote des citoyens et l'égalité des chances des candidats aux élections, affecté la nature transparente et équitable de la campagne électorale et méconnu les règles légales relatives à son financement »³, a constitué l'événement

¹ Recherche soutenue par le projet PHC Brâncuși Roumanie-France « Crise des institutions et avenir de la démocratie libérale : diagnostics et thérapies envisageables à partir des exemples français et roumain » (CRIDEM), Aix-Marseille Université et Université Babeș-Bolyai de Cluj-Napoca.

² CC, arrêt n° 32 du 6 décembre 2024. Pour un commentaire de l'arrêt, nous nous permettons de renvoyer à notre étude : N. Danelciuc-Colodrovski,

« Retour sur l'annulation des résultats de l'élection présidentielle par la Cour constitutionnelle roumaine : les juges ont-ils sauvé la démocratie ? », *Blog du droit électoral*, 10 avril 2025,

<https://blogdroitelectoral.fr/2025/04/retour-sur-lannulation-des-resultats-de-lelection-presidentielle-par-la-cour-constitutionnelle-roumaine-les-juges-ont-ils-sauve-la-democratie-par-une-nouvelle-autrice-natasadanelciu/>

³ CC, arrêt n° 32 du 6 décembre 2024, point 5.

marquant de la vie politique de fin d'année, non seulement en Roumanie, mais également en Europe. D'une part, une telle décision intervient rarement, les deux dernières annulations ayant été prononcées en Autriche et en Ukraine, respectivement en 2016 et en 2004⁴. D'autre part, le caractère inhabituel vient des motifs de l'annulation. Pour la première fois, elle a eu comme justification l'usage des réseaux sociaux et, plus généralement, de l'intelligence artificielle par l'un des candidats à l'élection présidentielle qui a conduit, selon les juges constitutionnels, à un traitement préférentiel par rapport aux autres candidats.

La Cour a précisé en effet que l'analyse des documents qui lui avaient été transmis après déclassification a révélé que le candidat Călin Georgescu avait bénéficié d'une exposition massive sur la plateforme TikTok. Notamment, l'absence de son identification comme candidat à l'élection présidentielle, du fait que ses vidéos de propagande électorale ne contenaient pas le numéro d'identification unique attribué par le Bureau électoral central, aurait augmenté de manière significative sa visibilité par rapport aux autres candidats reconnus par les algorithmes de TikTok comme candidats, ce qui aurait impliqué un filtrage massif du contenu vidéo qu'ils diffusaient et diminué, en conséquence, leur visibilité parmi les utilisateurs de la

plateforme. En raison desdites irrégularités, ce candidat à peine connu a obtenu au premier tour de l'élection 22,94 % du nombre total des voix, se plaçant en tête⁵, alors que deux semaines avant la tenue de l'élection, il n'apparaissait même pas dans les sondages⁶.

La campagne électorale, et sûrement le résultat, auraient pu être différents si une autre candidate, connue par ses prises de position et son comportement excentriques, mais bénéficiant d'une certaine popularité en Roumanie⁷, avait pu se présenter à l'élection. Il s'agit de l'eurodéputée Diana Inavovici-Șoșoacă, dont la candidature à l'élection présidentielle a été rejetée par la Cour constitutionnelle de la Roumanie⁸. À la base de ce rejet se trouvent deux contestations de la légalité de la décision du Bureau électoral central (BEC)⁹, validant la candidature de Mme Inavovici-Șoșoacă, dont une adressée à la Cour par une ancienne membre du parti dirigé par la candidate, Mme Amalia Bellantoni, qui a été contrainte de quitter ledit parti à cause de divergences personnelles apparues entre les deux femmes à l'issue des élections au Parlement européen de juin 2024¹⁰.

Mme Bellantoni invoquait comme cause d'illégalité de la décision du BEC la falsification des signatures requises pour l'enregistrement des candidatures à

⁴ Voir en ce sens : Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), *Rapport urgent sur l'annulation des résultats des élections par les cours constitutionnelles*, p. 18, CDL-PI(2025)001, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2025\)001-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2025)001-f).

⁵ Elena Lasconi a obtenu 19,18 % et Marcel Ciolacu, favori des sondages, a obtenu 19,15 % des voix, se plaçant en troisième position.

⁶ C'est à partir du 14 novembre que son nom a commencé à figurer dans les sondages, avec un taux d'intentions de vote variant entre 4 et 6 %. Le plus haut score lui ayant été attribué dans un sondage du 22 novembre 2024, deux jours avant le premier tour de l'élection, s'éleva à 10,6 %, bien inférieur à celui qu'il a finalement obtenu le jour du vote. Pour les résultats des sondages et leur évolution, voir : <https://stirileprotv.ro/alegeri/prezidentiale/2024/alege>

ri-prezidentiale-2024-ce-spuneau-sondajele-de-opinie-despre-candidati-in-urma-cu-6-luni-si-ce-arata-acum.html.

⁷ Lors des élections au Parlement de l'Union européenne, le parti qu'elle dirige, S.O.S România, a franchi la barre des 5 % requis, obtenant deux des trente-trois sièges détenus par la Roumanie.

⁸ CC, arrêt n° 2 du 5 octobre 2024.

⁹ BEC, décisis. n° 18/D du 3 octobre 2024.

¹⁰ La saisine a été adressée sur le fondement de l'article 31 al. 1 de la loi n° 370/2004 du 20 septembre 2024 qui prévoit que : « les candidats, les partis politiques, les organisations de citoyens appartenant à des minorités nationales, les alliances politiques, les alliances électorales et les électeurs peuvent contester l'enregistrement ou le rejet de l'enregistrement des candidatures ou des signes électoraux, dans un délai maximum de vingt-quatre heures suivant la décision prononcée par le Bureau électoral central ».

l'élection présidentielle et l'abstraction qui a été faite du « comportement antidémocratique » de la candidate, en citant des faits intervenus régulièrement à partir de 2021, démontrant « l'absence de respect des valeurs constitutionnelles » qui « devrait être sanctionnée dans le cas des personnes qui présentent leur candidature aux plus hautes fonctions d'État, au même titre que dans celui des partis politiques, qui peuvent de ce fait être déclarés inconstitutionnels »¹¹. La requérante conclut donc que l'appréciation de la candidature à l'élection présidentielle doit être faite non seulement sur le fondement des exigences prévues à l'article 37 de la Constitution et aux articles 27 et 28 de la loi n° 370/2004 relative à l'élection présidentielle, mais également au regard du respect des dispositions de l'article 1 al. 1), 3) et 5) et des articles 2, 80, 91, 148 et 149 de la Constitution, établissant que la Roumanie est un État démocratique et de droit, son appartenance à l'Union européenne et à l'OTAN, avec toutes les obligations qui en découlent. Faits et principes critiqués par la candidate Inavovici-șoșoacă, à qui est reprochée également une relation trop proche avec Moscou.

La seconde requête adressée à la Cour dans cette affaire fonde l'illégalité de la décision du BEC sur le même « comportement antidémocratique », en présentant une liste de dérapages verbaux ou comportementaux de la candidate. Une autre raison résiderait, selon son auteur, dans l'impossibilité pour Mme Inavovici-șoșoacă de se présenter en tant que candidate du parti S.O.S România du fait que ce parti, par son statut, les programmes électoraux, sa propagande, méconnaît les dispositions de l'article 30 al. 7) et de l'article 40 al. 2) et 4) de la Constitution, étant de ce fait inconstitutionnel. Par conséquent, « une telle formation politique ne peut pas

proposer une candidature à la fonction de président de la Roumanie »¹².

Le représentant du ministère public, présent à la séance qui s'est tenue à huis clos, a conclu au rejet des conclusions visant le non-respect des conditions qui s'imposent aux candidats à l'élection présidentielle en vertu de la loi n° 370/2004 et l'inconstitutionnalité du parti politique S.O.S România, pour ce dernier grief la Cour n'étant pas compétente en vertu de l'article 146 lettre f) de la Constitution, sur le fondement duquel elle avait été saisie. Aucune position n'a été en revanche prise sur les aspects concernant la constitutionnalité des activités et déclarations de la candidate, laissant la Cour en décider.

En rompant avec sa jurisprudence antérieure, selon laquelle son contrôle doit porter uniquement sur la vérification du respect des conditions précisément indiquées par le texte constitutionnel et la loi relative à l'élection présidentielle, la Cour est allée sur le terrain de l'appréciation subjective de la « qualité » de la candidate, justifiant ce choix par la nécessité de protéger la démocratie roumaine des attaques permanentes de la part de cette dernière et appliquant de la sorte les principes découlant de la doctrine de la démocratie militante, sans y faire précisément référence (I). Sans surprise, dans l'arrêt du 11 mars dernier¹³, la même méthodologie a été adoptée pour valider la décision de rejet de la candidature de Călin Georgescu, prononcée par le BEC deux jours plus tôt¹⁴, empêchant ce dernier de se présenter à l'élection présidentielle prévue pour le 4 mai prochain et tentant ainsi de clôturer un chapitre particulier de l'histoire électorale roumaine, sans pour autant pouvoir l'effacer totalement, compte tenu des précédents jurisprudentiels créés depuis octobre 2024 (II).

¹¹ CC, arrêt n° 2 du 5 octobre 2024, §§ 4-6.

¹² Id. § 21.

¹³ CC, arrêt n° 7 du 11 mars 2025.

¹⁴ BEC, décis. n° 18/D du 9 mars 2025.

I – L'affirmation de la doctrine de la démocratie militante à travers la règle d'appréciation de la qualité des candidats à l'élection présidentielle par l'arrêt du 5 octobre 2024

Comme nous l'avons déjà mentionné, les conditions que doivent remplir les candidats à l'élection présidentielle en Roumanie sont explicitement énumérées dans les textes constitutionnel et législatif. En effet, conformément à l'article 37 de la Constitution, lu à la lumière des dispositions prévues à l'article 16 al. 3), à l'article 36 et à l'article 40 al. 3), tout citoyen roumain ayant le droit de vote qui, au jour du scrutin inclus, a atteint l'âge de 35 ans, a son domicile dans le pays et à qui n'est pas interdite l'association dans des partis politiques (c'est le cas pour les juges constitutionnels, les magistrats, les membres de l'armée, les policiers, ou autres catégories de fonctionnaires civils établies par la loi organique) a le droit de présenter sa candidature à l'élection en vue de briguer le mandat de président de la Roumanie.

Parallèlement, l'article 28 de la loi n° 370/2004 précise en application de l'article 81 al. 4) de la Constitution, qu'à ces conditions se rajoute celle de l'impossibilité de candidater pour «les personnes ayant été précédemment élues deux fois comme président de la Roumanie» ou si celles-ci «ont été définitivement condamnées, à la date du dépôt de leur candidature, à une peine d'emprisonnement pour des délits intentionnels, à moins qu'il n'y ait eu réhabilitation, amnistie post-condamnation ou dépenalisation». L'article 27 al. 2) de la

même loi établit les exigences d'ordre formel devant être respectées au moment du dépôt de la candidature, qui concernent les données personnelles, le statut de la personne candidate à l'élection et sa probité, ainsi que la preuve de soutien venant de la part d'au moins 200 000 électeurs¹⁵.

Dans sa jurisprudence antérieure, la Cour constitutionnelle a fait référence, à chaque fois, à ces deux types de conditions : de fond et de forme. Pour les conditions de fond, dans un arrêt du 22 septembre 2019 ¹⁶, elle a fait une distinction entre les conditions générales – qui découlent du titre I de la Constitution, réglementant les principes sur lesquels est fondée l'organisation de l'État roumain – et les conditions qu'elle a appelées «particulières», prévues à l'article 37 du même texte et aux articles 27 et 28 de la loi n° 370/2004. Dans la décision n° 242 du 3 juin 2020, la Cour a précisé que les conditions générales de nature constitutionnelle font référence aux valeurs et principes constitutionnels en tant que partie intrinsèque de la démocratie constitutionnelle. Cette ligne jurisprudentielle, dont les fondements ont été posés à partir de 2019, a été confirmée et même développée dans l'arrêt du 5 octobre 2024 visant le cas de Mme Inavovici-șoșoacă. Un développement largement fondé sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Ainsi, la Cour affirme d'abord l'importance du respect du droit de vote et d'être élu pour assurer «l'établissement et le maintien des fondements d'une

¹⁵ L'article 27 al. (2) de la loi n° 370/2004 prévoit notamment que : « Les propositions sont faites par écrit et ne seront acceptées que si : a) elles sont signées par la direction du parti ou de l'alliance politique ou par leurs directions qui ont proposé le candidat ou, le cas échéant, le candidat indépendant ; b) contiennent le prénom et le nom, le lieu et la date de naissance, l'état civil, le domicile, les études, la profession du candidat et la précision qu'il remplit les conditions prévues par la loi pour se présenter à l'élection ; c) sont accompagnées de la déclaration d'acceptation de

la candidature, écrite, signée et datée par le candidat, la déclaration de patrimoine, la déclaration d'intérêts, une déclaration sous la responsabilité du candidat selon laquelle s'il avait ou non le statut d'employé ou de collaborateur du service de sécurité, ainsi que la liste contenant les signatures de soutien de la part des électeurs, dont le nombre ne peut être inférieur à 200 000 ».

¹⁶ Voir, par exemple, l'arrêt n° 6 du 22 septembre 2019.

démocratie véritable et efficace régie par l'État de droit», tel que rappelé par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'arrêt *Karácsony et autres c. Hongrie*¹⁷. Toutefois, même s'il s'agit d'«une condition *sine qua non* de la démocratie et du fonctionnement démocratique de l'État», le droit d'être élu «s'exerce dans le respect des exigences de la Constitution et des lois» et «il n'est pas absolu».

En citant plusieurs autres affaires jugées par la Cour de Strasbourg, la Cour roumaine déclare que le droit d'être élu peut être soumis à des limitations et conditions plus strictes par rapport à celles imposées au droit de vote¹⁸ et que «la configuration de ces limitations résulte de la vision démocratique de la Constitution»¹⁹.

Dans le cas de la Roumanie, l'article 1 al. 3) de son texte constitutionnel établit que «c'est un État de droit démocratique et social, qui respecte la dignité humaine, les droits et libertés des citoyens, le libre développement de la personnalité humaine, la justice et le pluralisme politique représentent des valeurs suprêmes, dans l'esprit des traditions démocratiques du peuple roumain et les idéaux de la Révolution de décembre 1989, et sont garantis»²⁰. Cet article, qui établit explicitement les valeurs et principes sur lesquels se fonde l'État roumain, est «le corollaire de l'existence dans le temps de celui-ci et de la perpétuation de la tradition constitutionnelle démocratique du peuple»²¹. Par cette rédaction, le

constituant a donc établi, précise la Cour, «un bouclier de défense contre toute tendance arbitraire, anarchique, extrémiste, oppressive ou portant atteinte à l'identité même du peuple roumain, construite, fondée et ancrée sur l'idée de démocratie et d'État de droit»²².

Par ce considérant de principe, la Cour constitutionnelle de la Roumanie reprend à son compte la doctrine de la démocratie militante, notion que l'on doit au politiste Karl Lowenstein²³, qui la théorisa dans les années 1930 alors qu'il avait fui l'Allemagne nazie pour enseigner aux États-Unis, laquelle désigne «l'ensemble des dispositifs normatifs qui permettent de protéger l'identité constitutionnelle et démocratique d'un État de droit contre ses ennemis intérieurs». Pour ce faire, elle impose un certain nombre de limites aux droits et libertés garantis par le libéralisme politique, afin d'asphyxier la capacité d'action des partis politiques, ou des associations, qui mènent un combat contre la continuité des institutions²⁴. La notion proposée par Karl Lowenstein trouve son origine dans le constat d'impuissance de la République de Weimar face à la montée en force d'un pouvoir totalitaire²⁵.

Tirant les leçons des expériences du nazisme et du fascisme, les rédacteurs de la Constitution de la République fédérale d'Allemagne de 1949 ont prévu des mesures préventives pour protéger le régime démocratique et constitutionnel²⁶ et instaurer ainsi «une démocratie apte à

¹⁷ Cour EDH, 17 mai 2016, *Karácsony et autres c. Hongrie*, n° 42461/13 et n° 44357/13, § 141.

¹⁸ Cour EDH, 30 mai 2017, *Daydov et autres c. Russie*, n° 75947/11, § 286 ; Cour EDH, 30 juin 2009, *Etxeberria et autres c. Espagne*, n° 25803 et n° 25817, § 50.

¹⁹ Cour EDH, 6 avril 2000, *Labita c. Italie*, n° 26772/95, § 201 ; Cour EDH, 6 décembre 2022, *Kalda (2) c. Estonie*, n° 14581/20, § 39.

²⁰ CC, arrêt du 5 octobre 2024, § 33.

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

²³ K. Lowenstein, « Militant democracy and Fundamental rights », *The American Political Science Review*, vol. 31, 1937, n° 3, p. 417-432.

²⁴ A. Gaillet, T. Hochmann, et al., *Droits constitutionnels français et allemand. Perspective comparée*, Paris, L.G.D.J., 2019, p. 110.

²⁵ A. Simard, « L'échec de la Constitution de Weimar et les origines de la "démocratie militante" en R.F.A. », *Jus Politicum*, n° 1, <https://www.juspoliticum.com/articles/l-echec-de-la-constitution-de-weimar-et-les-origines-de-la-democratie-militante-en-r.f.a.-29>.

²⁶ Comme le précise Pierre Le Mire, « ni les déclarations américaines, ni les déclarations françaises, ni les constitutions européennes du XIX^e siècle ne contenaient de dispositions traduisant une telle approche ». Il s'est agi d'une nouveauté dans l'ingénierie constitutionnelle. Cf. P. Le Mire, « Article 17 », in L.-E. Pettiti, E. Decaux et P.-H. Imbert (dir.), *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 1999, p. 509.

se défendre» contre ses adversaires, dont les activités viseraient à sa suppression. Ainsi, l'article 9 § 2 de la Constitution allemande interdit-il les associations, dont les buts ou les activités sont dirigés contre l'ordre constitutionnel de l'État. Son article 18 prévoit la déchéance des droits et libertés fondamentaux pour toute personne qui en abuse pour combattre l'ordre constitutionnel libéral et démocratique. En outre, l'article 21 § 2 permet à la Cour constitutionnelle de déclarer inconstitutionnels les partis politiques qui «tendent à porter atteinte à l'ordre constitutionnel libéral et démocratique, ou à le renverser, ou à mettre en péril l'existence de la République fédérale d'Allemagne».

La Loi fondamentale allemande a été suivie par d'autres Constitutions européennes²⁷. Dans le système conventionnel, la doctrine de la démocratie militante a été explicitement reconnue lors des travaux préparatoires de la Convention européenne des droits de l'homme. Élaborée dans le climat de l'après-guerre et en réaction aux régimes autoritaires, ses rédacteurs souhaitaient marquer une rupture «avec les pages les plus noires de l'histoire»²⁸ de l'humanité et faire en sorte que l'exercice des droits et libertés qui y sont consacrés ne serve pas de suppression de la démocratie libérale. Objectif clairement affiché dans les déclarations faites par le représentant de la Grèce lors de la première session de l'Assemblée consultative relative à l'article 17 de la Convention : «[l]a liberté humaine (...) ne doit pas devenir la panoplie d'où ses ennemis pourront librement détacher les armes par lesquelles ils pourront ensuite, en toute liberté, supprimer cette liberté»²⁹. Dans le même sens, le représentant britannique, Sir David

Maxwell-Fyfe, mentionna : «Nous ne voulons pas, en faisant preuve de trop de sentimentalisme, donner à des personnes mal intentionnées la possibilité de créer un mouvement totalitaire qui anéantira complètement les droits de l'homme»³⁰.

Dans la continuité de la tradition constitutionnelle européenne, la Constitution de la Roumanie contient, elle aussi, des clauses visant à préserver la démocratie libérale. À l'article 40 al. 2), il est explicitement prévu que : «Sont inconstitutionnels les partis ou organisations qui, par leurs objectifs ou leur activité, militent contre le pluralisme politique, les principes de l'État de droit ou la souveraineté, l'intégrité ou l'indépendance de la Roumanie». En vertu de l'article 146 lettre k) de la Constitution, c'est la Cour constitutionnelle qui «statue sur les recours concernant la constitutionnalité d'un parti politique».

En pratique, la mise en œuvre de ces dispositions constitutionnelles peut connaître des limites. D'une part, une personne souhaitant présenter sa candidature à l'élection présidentielle, représentant un parti politique, ne peut, en principe, être empêchée de le faire tant que le parti n'a pas été déclaré inconstitutionnel. Si le parti continue d'exister, c'est parce qu'il est considéré comme ne présentant aucune menace pour la démocratie et l'État de droit. D'autre part, la condition d'appartenance à un parti politique pour présenter sa candidature à l'élection présidentielle n'est pas obligatoire. Toute personne répondant aux conditions de fond et de forme, prévues par les textes constitutionnel et législatif, peut s'enregistrer en tant que candidat indépendant, nonobstant le discours et les idées politiques qu'elle défend. C'est notamment la raison pour

²⁷ Pour la théorie de la démocratie militante dans les systèmes constitutionnels de l'Autriche, de l'Espagne, de l'Italie, de la Hongrie et de la Turquie, voir M. Thiel (éd.), *The «Militant Democracy» Principle in Moderne Democracies*, Ashgate Publishing Limited, Surrey, 2009, 440 p.

²⁸ S. Van Drooghenbroeck, «L'article 17 de la Convention européenne des droits de l'homme est-il indispensable ?», *Rev. trim.dr. h.*, n° 46, 2001, p. 541.

²⁹ *Rec. trav. prép.*, vol I, p. 46-47.

³⁰ *Id.*, p. 49-50.

laquelle la Cour constitutionnelle roumaine a décidé de créer une nouvelle condition «substantielle d'éligibilité» déduite de l'article 1 al. 3) de la Constitution, s'imposant à tous les candidats, qu'ils soient ou non membres d'un parti politique.

De l'avis de la Cour, l'obligation du respect de cette condition découle du serment d'allégeance que le président de la Roumanie doit prêter avant l'entrée en fonction en vertu de l'article 82 de la Constitution, en s'engageant à défendre la démocratie, les droits et les libertés fondamentales des citoyens, la souveraineté, l'indépendance, l'unité et l'intégrité territoriale de la Roumanie. Dans la perspective où la personne candidate serait élue et amenée à prêter ce serment, elle doit remplir cette «condition substantielle» au moment de la présentation de sa candidature et celle-ci doit donc être vérifiée préalablement.

En procédant à une analyse des faits reprochés à Mme Inavovici-Șoșoacă, qui sont des déclarations publiques ou des comportements médiatisés en raison de leur caractère excentrique, comme ce fut le cas de sa venue dans l'hémicycle du Parlement européen avec une muselière placée devant la bouche pour contester l'absence de liberté de parole, la Cour constitutionnelle conclut que la candidate a fait preuve, au cours de plusieurs années, de «comportements antidémocratiques», incompatibles avec les principes établis à l'article 1 al. 3) de la Constitution et les obligations qui s'imposent au président de la Roumanie en vertu de l'article 82 du même texte.

Cette position a été loin de faire l'unanimité au sein même de la Cour. L'on constate que seuls sept sur les neuf juges composant la juridiction ont statué dans ce litige et que l'un d'eux, Mme Laura Iuliana Scântei, a émis une opinion séparée, exprimant son total désaccord avec l'opinion majoritaire. Elle a notamment rappelé que la Cour, dans toute sa jurisprudence antérieure, a vérifié

uniquement le strict respect des conditions légales objectives prévues à l'article 37 de la Constitution et aux articles 27 et 28 de la loi n° 370/2004. Au regard du cadre normatif en vigueur, le contrôle de la Cour ne peut aucunement dériver vers un contrôle subjectif d'appréciation de la «qualité du candidat», de ses opinions, déclarations politiques ou comportements antérieurs non sanctionnés par une décision de justice devenue définitive. La création de nouvelles conditions d'appréciation constitue, selon la juge, une violation du principe de séparation des pouvoirs, tout comme du droit d'être élu, du droit à un procès équitable, vu que ce type de décisions est pris à l'issue d'une réunion à huis clos de la Cour.

Tous ces arguments ont été repris dans les requêtes adressées à la Cour constitutionnelle à la suite de la décision du BEC de rejeter la candidature de M. Călin Georgescu à l'élection présidentielle prévue pour le 4 mai 2025. Sans surprise, la Cour a décidé de ne pas en tenir compte et de confirmer sa ligne jurisprudentielle établie dans l'arrêt du 5 octobre 2024.

II – L'application de la règle du contrôle subjectif de la qualité des candidats pour écarter Călin Georgescu de la course électorale de mai 2025

À la suite de l'annulation du processus électoral de 2024, par l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 32 du 6 décembre 2024, la date de la nouvelle élection présidentielle a été fixée au 4 mai 2025 par la décision gouvernementale n° 4/2025. Conformément à la décision gouvernementale n° 17/2025, les candidatures pouvaient être déposées auprès du BEC au plus tard le 15 mars 2025. M. Călin Georgescu a présenté sa candidature le 7 mars 2025 et, par la décision n° 18/D du 9 mars 2025, le BEC a rejeté son enregistrement. Dans la motivation de la décision, il est indiqué que, conformément à l'arrêt n° 2 du 5 octobre

2024 de la Cour constitutionnelle, les éléments contenus dans le serment d'allégeance prêté par la personne élue au poste de président de la Roumanie, à savoir le respect de la Constitution et la défense de la démocratie, sont des conditions que le candidat doit respecter dès le moment du dépôt de sa candidature. Compte tenu du fait que les décisions et arrêts de la Cour constitutionnelle font partie de l'ordre normatif et sont contraignants, ayant un effet *erga omnes* et s'imposant donc aux autorités publiques, dont fait partie le BEC, celui-ci est obligé de les respecter et d'en assurer la pleine effectivité.

En effet, dans le respect du cadre axiologique selon lequel doit se dérouler l'élection présidentielle, les conditions formelles et de fond s'imposant aux candidats doivent être appréciées au regard du positionnement politique du candidat, des déclarations qu'il fait et de l'attitude qu'il adopte, laquelle pourrait ou non affecter l'ordre constitutionnel. Le BEC précise ainsi que, dans ces conditions, il ne peut guère privilégier l'analyse des aspects formels de la candidature de M. Călin Georgescu au détriment des aspects fondamentaux tranchés par la Cour constitutionnelle. Dans la mesure où le BEC n'analyserait pas l'ensemble du contexte de la candidature et en l'absence d'une contestation ultérieure de sa décision, il y aurait un risque qu'après avoir achevé l'ensemble du processus électoral, la Cour constitutionnelle soit obligée d'invalidier le résultat du suffrage en raison du non-respect manifeste d'une condition d'enregistrement.

Dans le cas de M. Călin Georgescu, sa candidature ne remplit pas les conditions imposées. Or, pour l'élection présidentielle qui s'est tenue en novembre 2024, il n'a pas respecté les procédures électorales et a

ainsi violé l'obligation de défendre la démocratie, qui se fonde précisément sur un suffrage juste, honnête et impartial, conformément à la loi, en l'absence duquel le fondement même de l'ordre constitutionnel est altéré. En annulant le processus électoral de 2024 et en ordonnant sa reprise intégrale (y compris en ce qui concerne le dépôt des candidatures), en raison du comportement du candidat, la Cour constitutionnelle a également rendu une décision implicite et généralement contraignante en ce qui concerne le non-respect des conditions prévues par la loi pour l'enregistrement de la candidature présentée par M. Călin Georgescu. De ce fait, l'admission en tant que candidat de la même personne, lors de la reprise du processus électoral, la considérant comme remplissant les conditions pour accéder au poste de président de la Roumanie, ne peut être envisagée. Par conséquent, en application des arrêts de la Cour constitutionnelle du 5 octobre et du 6 décembre 2024, le BEC a décidé de rejeter la candidature de M. Călin Georgescu à l'élection présidentielle prévue pour le 4 mai 2025.

La décision du BEC a été contestée devant la Cour constitutionnelle en application de l'article 146 lettre f) et de l'article 31 al. 1) de la loi n° 370/2004 par M. Georgescu lui-même³¹ et par certains de ses soutiens³². Comme l'on pouvait s'attendre, dans son arrêt du 11 mars 2025, la Cour a rejeté tous les griefs formulés contre ladite décision.

En ce qui concerne la première critique, invoquant des irrégularités procédurales commises par le BEC – notamment l'absence d'informations relatives au respect du quorum de présence et de vote des membres de l'organe, du procès-verbal visant la tenue et le déroulement de la réunion à l'issue de laquelle la demande

³¹ Requête n° 927F/2025.

³² Il s'agit notamment des requêtes n° 928F/2025-935F/2025, n° 937F/2025 et n° 938F/2025, déposées par Elena Radu, Mircea-Victor-Daniel Chitic, Ana

Craiu, Narcis-Viorel-Florin Someșfălean, Norita Popescu, Elena Albu, Călin Georgescu, Cătălin Georgescu, Mihai Rapcea și Maria Tamaris Taloi.

d'enregistrement de la candidature a été rejetée – la Cour a conclu que ces « questions techniques ne remettent pas en cause la validité de la décision prononcée ». Les juges constitutionnels font référence à une jurisprudence plus ancienne³³, selon laquelle il a été établi que le BEC est un organe spécial qui fonctionne pendant la période électorale uniquement, qui cesse son activité avec la conclusion du processus électoral et qui exerce son activité selon sa propre procédure, spécifique au domaine électoral. Compte tenu de ce caractère spécifique, il n'est pas soumis, de l'avis de la Cour, à l'obligation du respect des règles générales de procédure qui s'appliquent aux décisions administratives.

Ce faisant, les juges constitutionnels ont exclu toute possibilité d'invoquer des moyens d'illégalité externe d'ordre procédural contre les décisions prises par le BEC, ouvrant la porte à des pratiques irrégulières non sanctionnables. Une position que l'on peut regretter, vu notamment le mode de formation du BEC. En effet, conformément aux dispositions de l'article 16 al. 1) de la loi n° 370/2004, le BEC est composé de cinq juges de la Haute Cour de cassation et de justice (tirés au sort parmi l'ensemble des juges suprêmes), du président et des deux vice-présidents de l'Autorité électorale permanente (AEP) et de maximum dix représentants des formations politiques parlementaires. C'est un mode de composition qui peut poser des problèmes d'indépendance et d'impartialité. Or, lesdites formations politiques peuvent tout à fait se mettre d'accord pour bloquer des candidatures indépendantes ou des candidats de partis politiques non-parlementaires qui bénéficieraient d'une haute popularité dans les sondages.

La composition de la liste finale des candidats peut être le résultat d'alliances politiques au sein du BEC, compte tenu du

fait que les représentants des formations politiques parlementaires sont, en principe, majoritaires : dix contre huit (juges et membres de l'AEP). L'accès aux procès-verbaux relatifs à la tenue de la réunion et au vote du BEC, surtout lorsque la Cour constitutionnelle statue à huis clos, est donc essentiel et il s'agit du respect du droit d'accès de tout administré aux documents administratifs. De même, au regard de cette composition du BEC et des risques de manipulation politique, le respect de la procédure devrait être considéré comme une exigence substantielle dans l'appréciation de la légalité de la décision émise. Ce que la Cour constitutionnelle n'a malheureusement pas fait.

Une autre critique, relevant également de l'illégalité externe de la décision querellée, a concerné l'exercice de sa compétence par le BEC. Il lui a été notamment reproché d'avoir outrepassé sa compétence légale, en ayant procédé à l'examen de conditions non prévues par le cadre normatif en vigueur et à une appréciation, de ce fait, de la qualité du candidat. Or, ses compétences sont limitées à un examen formel des conditions prévues aux articles 37 de la Constitution et aux articles 27 et 28 de la loi n° 370/2004, parmi lesquelles celle relative au « comportement du candidat » de figure pas. En réponse, la Cour a précisé que le BEC a fait, à juste titre, une stricte application de son arrêt du 5 octobre 2024, dans lequel elle avait précisé que « les éléments contenus dans le serment d'allégeance constituent des conditions substantielles d'éligibilité pour se présenter au poste de président de la Roumanie, que le candidat doit remplir au moment de la présentation de sa candidature ».

Elle apporte aussi une précision, qui n'est pas une en réalité. Bien au contraire, l'on pourrait la qualifier d'imprécision, pour ne pas dire une totale incohérence. En effet, elle souligne que « l'examen de ces

³³ CC, décis. n° 326 du 14 septembre 2004 ; décis. n° 430 du 11 juillet 2023.

conditions ne peut être effectué que par la Cour constitutionnelle». Autrement dit, elle se réserve la compétence exclusive pour vérifier si la condition substantielle d'éligibilité qu'elle a établie par la voie prétorienne est respectée ou non, tout en affirmant que le BEC devait le faire lui aussi. Raison pour laquelle il n'y avait aucun dépassement de compétences. Quel est alors le sens à donner à la compétence exclusive de la Cour ?

En ce qui concerne la critique formulée par M. Georgescu visant l'absence de base légale pour la décision de rejet, «les conditions substantielles d'éligibilité» n'existant pas dans les textes constitutionnel et législatif relatifs à l'élection présidentielle, les juges constitutionnels ont répondu que : «compte tenu de la situation particulière découlant de l'annulation du processus électoral pour l'élection du président de la Roumanie en 2024, la Cour, dans le contexte de la même prémisse existante, à savoir assurer la succession des mandats présidentiels et garantir la périodicité des élections, a estimé que, pour ce processus électoral – qui a le même objet, à savoir l'élection du président de la Roumanie pour un mandat de 5 ans, consécutif à celui obtenu à la suite des élections de 2019 –, il est nécessaire que la BEC applique directement les dispositions constitutionnelles relatives aux conditions d'éligibilité substantielles établies au Titre I de la Constitution. Une telle investiture du BEC par la Cour constitutionnelle résulte de l'utilisation de l'expression "en référence aux principes et valeurs constitutionnels" dans le cadre de la nouvelle évaluation par le BEC des candidatures présentées»³⁴.

À l'appui de ses arguments, la Cour cite une série de décisions antérieures dans lesquelles elle a confirmé son pouvoir «d'établir l'application directe de la

Constitution par les autorités et institutions publiques, par exemple, dans des situations déterminées par la constatation d'inconstitutionnalité d'actes normatifs, en l'absence d'une réglementation légale de la situation juridique créée à la suite de la décision d'admettre l'exception d'inconstitutionnalité dans l'hypothèse et les termes établis par la décision de constat d'inconstitutionnalité prononcée par la Cour constitutionnelle»³⁵. Le problème réside, en l'espèce, dans le fait que la Constitution ne prévoit pas de conditions substantielles. Elles ont été déduites par la Cour elle-même, en agissant à la place du constituant et du législateur. En transposant la règle relative à l'application directe de dispositions constitutionnelles, en attendant l'intervention du législateur pour remédier aux inconstitutionnalités constatées à l'issue d'un recours en exception d'inconstitutionnalité, à celle visant l'application directe de nouvelles règles constitutionnelles créées par la voie prétorienne, les juges constitutionnels ont purement et simplement affirmé leur toute-puissance dans l'ordre constitutionnel.

Pour couronner le tout, ils n'oublient pas de réaffirmer le caractère obligatoire des décisions, lequel s'applique «non seulement à la solution, mais également aux considérations qui s'y rapportent directement»³⁶. La Cour a aussi précisé, en réponse aux reproches faits par M. Georgescu, de se voir opposer une solution retenue dans l'affaire de Mme Inavovici-Șoșoacă, qui ne le concernait pas, que l'interprétation qu'elle a émise en ce qui concerne l'existence de conditions substantielles d'éligibilité devant s'appliquer aux candidats à l'élection présidentielle, a une portée générale et s'applique désormais à tous les candidats. Il s'agit donc d'une règle devenue générale et obligatoire depuis la

³⁴ CC, arrêt n° 7 du 11 mars 2025, § 119.

³⁵ CC, décis. n° 186 du 18 novembre 1999 ; décis. n° 774 du 10 novembre 2015 ; décision n° 895 du 17 décembre 2015 ; décis. n° 24 du 20 janvier 2016 ;

decis. n° 794 du 15 décembre 2016 ; décis. n° 377 du 31 mai 2017 ; arrêt n° 2 du 5 octobre 2024.

³⁶ CC, arrêt n° 7 du 11 mars 2025, § 121.

prononciation de son arrêt du 5 octobre 2024, et elle a été appliquée, selon elle, aux faits reprochés à M. Georgescu, la décision le concernant répondant ainsi au principe d'individualisation des sanctions.

Pour ce qui est de la méthode d'appréciation des comportements et déclarations des candidats – les constatations factuelles pouvant conduire à un rejet de la demande d'enregistrement de la candidature à l'élection présidentielle –, la question soulevée par M. Georgescu a le mérite d'avoir obligé la Cour à définir une ligne de conduite, si elle est respectée à l'avenir. En effet, le candidat malheureux a reproché au BEC et aux juges constitutionnels d'avoir établi une sanction à vie, ces faits pouvant être réutilisés à chaque échéance électorale, en sachant aussi qu'il s'agit d'une sanction inventée. Or, le cadre normatif en vigueur ne prévoit aucune sanction pouvant intervenir à l'encontre des candidats en cas d'annulation des résultats.

Les griefs invoqués par M. Georgescu sont loin d'être fantaisistes sur le plan juridique. En effet, pour l'absence de sanction, le chapitre IV de la loi n° 370/2004 (art. 55 à 64) établit les cas où des sanctions administratives ou pénales pourraient être prononcées. Leur application est toutefois prévue principalement pour des actions de fraude lors du jour de l'élection ou lors du dépouillement des votes, d'achat de votes, de votes multiples, etc. L'article 52 de la loi, établit simplement que : «(1) La Cour

constitutionnelle annule les élections si le scrutin et l'établissement des résultats ont eu lieu au moyen de fraudes de nature à modifier l'attribution du mandat ou, le cas échéant, l'ordre des candidats pouvant participer au second tour de scrutin. Dans cette situation, la Cour ordonnera une répétition du scrutin le deuxième dimanche après la date de l'annulation des élections».

Dans une perspective comparée, qui démontre l'existence d'une nette différence en termes de réglementation possible et des conséquences juridiques pouvant être engendrées, l'on peut donner l'exemple de la législation moldave. En effet, selon les dispositions de l'article 152 du Code électoral, la Cour constitutionnelle peut déclarer nuls et non avenue les résultats de l'élection si des violations dudit Code ont été commises pendant le processus électoral et/ou pendant le dépouillement des votes qui ont influencé les résultats des élections. Un tel constat de la part de la Cour peut entraîner deux conséquences : le vote répété³⁷ ou l'organisation de nouvelles élections³⁸, la distinction entre les deux cas de figure étant précisément établis. L'article 153 al. 4) du Code électoral prévoit que : «les candidats coupables d'avoir violé la réglementation électorale seront sanctionnés ou exclus de la course électorale sur la base d'une décision définitive».

³⁷ Conformément à l'article 153 : «(1) Si les élections sont déclarées nulles ou non venues, un nouveau scrutin aura lieu. (2) La Commission électorale centrale ordonne, dans les deux semaines suivant la déclaration d'invalidité ou de nullité des élections, la tenue d'un nouveau vote sur la base des mêmes données des listes électorales, pour les mêmes candidats et auprès des mêmes conseils et bureaux électoraux. (3) En cas de vote répété après le deuxième tour de scrutin, ce sont les dispositions de l'art. 146 qui s'appliquent. (4) Les candidats aux élections coupables d'avoir violé les dispositions du présent code seront sanctionnés ou exclus de la course électorale sur la base d'une décision définitive, et les responsables électoraux au sein des conseils et bureaux électoraux qui ont commis de telles violations seront remplacés. (5) Le vote répété

est considéré comme valide quel que soit le nombre d'électeurs participant au vote».

³⁸ L'article 154 al. 1) du Code électoral prévoit l'organisation de nouvelles élections : «(a) si, après un nouveau scrutin, les élections étaient déclarées nulles ; b) si un ou deux candidats ont participé aux élections et qu'aucun d'entre eux n'a accumulé au moins la moitié du nombre de voix des électeurs qui ont participé aux élections». En vertu de l'art. 154 al. 2), «la date des nouvelles élections est fixée par le Parlement dans un délai maximum de 30 jours à compter de la date des précédentes élections ordinaires ou du scrutin répété au cours duquel le président de la République de Moldova n'a pas été élu, au moins 60 jours avant le jour du scrutin, conformément aux termes du présent code».

Nous avons donc ici un cadre normatif qui prévoit explicitement les conséquences pouvant intervenir pour les candidats en cas de violation de la réglementation électorale, c'est-à-dire leur exclusion du nouveau vote, mais cette exclusion ne pourra être prononcée qu'en cas de présence d'une décision définitive. Or, dans le cas de la Roumanie, la loi n° 370/2004 ne prévoit pas de telle sanction. En outre, le rejet de la demande d'enregistrement de la candidature de M. Georgescu est fondé sur l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 6 décembre 2024, alors que, par cet arrêt, seule l'annulation de la procédure électorale a été prononcée. Il ne contient pas de référence à une quelconque conséquence pour le candidat fautif.

Concernant la question de la « sanction à vie », la Cour constitutionnelle roumaine précise qu'il ne peut pas s'agir « de sanction perpétuelle de la personne en termes de droit d'être élue au poste de président de la Roumanie. Ces aspects sont analysés au cas par cas et présentent une certaine temporalité liée au caractère cyclique des élections et à l'évaluation du respect par les candidats des principes et valeurs constitutionnels »³⁹. L'on peut donc déduire des affirmations de la Cour que désormais, au moment du dépôt d'une demande d'enregistrement d'une candidature à l'élection présidentielle, le comportement, les déclarations faites au cours des cinq ans précédant la date de l'élection seront scrutés à la loupe.

Les questions qui se posent à ce titre sont nombreuses : qui va évaluer ? Sur la base de quelles sources ? À la demande de qui ? Une telle évaluation serait-elle toujours possible, des candidats indépendants, sans expérience politique et inconnus du grand public pouvant passer à travers les mailles du filet de sécurité souhaité par la Cour, du fait notamment de leur absence sur la scène médiatique au cours des cinq

années précédant l'élection ? Est-ce que ce filet de sécurité serait vraiment efficace pour défendre la démocratie et l'État de droit, les candidats promouvant des idées antidémocratiques pouvant résolument se taire jusqu'à l'enregistrement de leur candidature et changer de discours une fois la candidature enregistrée et le délai de possibles contestations expiré ? Ces candidats justement, s'ils parvenaient à gagner l'élection présidentielle, le motif de « discours antidémocratique » serait-il suffisant pour l'annulation par la Cour des résultats de l'élection, dans le cas où les règles financières et d'organisation de la campagne étaient respectées ? Or, dans le cas de M. Georgescu, c'est principalement pour ces deux raisons que les résultats de l'élection de 2024 ont été annulés. Enfin, le BEC, répondra-t-il toujours aux exigences d'indépendance et d'impartialité, compte tenu de la présence importante de représentants de partis politiques, pouvant faire alliance contre certains candidats et avoir un pouvoir décisif à ce titre ? Cet organisme, créé spécifiquement pour chaque élection présidentielle, ne risque-t-il pas de se transformer en un « Politburo » doté d'un pouvoir d'appréciation souverain sur le choix des candidats à l'élection présidentielle, pratique malheureusement déjà connue dans l'histoire de la Roumanie ? En cas de dérapages, la Cour aura-t-elle suffisamment de poids pour les stopper, lui sera-t-il permis de le faire ? Et quoi dire aussi de l'hypothèse où la Cour se retrouverait elle-même capturée par un gouvernement antidémocratique ?

L'expérience du Tribunal constitutionnel de la Pologne n'est pas un cas unique ne pouvant pas se reproduire. La lenteur des réformes mises en œuvre depuis les élections législatives de 2023, en vue de rétablir l'État de droit et, plus particulièrement, l'indépendance des juges, montre la complexité du processus et

³⁹ CC, arrêt n° 7 du 11 mars 2025, § 126.

les blocages qui peuvent survenir en raison des déséquilibres créés, parfois par les juges constitutionnels eux-mêmes⁴⁰.

Dans la pratique de la Cour européenne des droits de l'homme, à laquelle fait abondamment référence la Cour constitutionnelle roumaine dans l'arrêt du 5 octobre 2024 – dans celui du 11 mars 2025, elle est absente, du fait qu'il s'agit d'un arrêt d'application et non de principe – l'on observe que la déchéance de la protection conventionnelle sur le fondement de l'article 17 de la Convention est une solution radicale à laquelle il peut être recouru dans des circonstances exceptionnelles. La Cour de Strasbourg cherche toujours à trouver une juste conciliation entre les impératifs de la défense de la société démocratique, d'un côté, et ceux de la sauvegarde des droits individuels, de l'autre. Le principe de proportionnalité est donc au cœur de l'idée de la démocratie militante qui apparaît dans la jurisprudence de la Cour comme une justification de la limitation des droits et libertés fondamentaux⁴¹.

Comme l'écrit Françoise Tulkens, l'article 17 «pourrait être le prétexte des pires abus»⁴² de la part des autorités internes⁴³. Il faut donc éviter «l'abus de recours» à «l'abus de droit» dès lors que, sous prétexte de protection de la

démocratie, il est possible d'interdire des activités politiques adverses, pouvant mener à l'instaurant d'une opinion unique au sein de l'État ou à défendre les intérêts de certains courants politiques. Cela risque non seulement de porter atteinte au pluralisme dans la société, mais également d'aboutir à l'instauration d'un régime véritablement autoritaire qui ne tolère pas les différences. Il est en effet possible que la protection excessive de la démocratie en vienne à supprimer la démocratie elle-même. C'est pourquoi les mesures adoptées en droit interne pour protéger la démocratie contre les courants antidémocratiques doivent être légales et respecter les règles démocratiques.

Le recours aux moyens antidémocratiques et illégaux, même sous prétexte de vouloir protéger la démocratie et l'État de droit, ne peut être admis et doit être considéré comme un acte arbitraire. Et c'est une situation préoccupante lorsque celui-ci est commis par les gardiens de l'ordre constitutionnel.

Nataša DANELCIUC-COLODROVSKI

*Maître de conférences associée,
Directrice-adjointe de l'Institut Louis Favoreu,
Aix Marseille Université, CNRS, DICE, ILF,
Aix-en-Provence, France,
natasia.colodrovschi-danelciuc@univ-amu.fr*

⁴⁰ Sur cette question, voir l'étude proposée dans ce numéro par A. Di Gregorio, « Les difficultés de la restauration démocratique en Pologne, un vrai laboratoire constitutionnel parmi les pays de l'Est de l'Europe », *Lettre de l'Est*, n° 39, 2025, p. 61.

⁴¹ P. Harvey, « Militant Democracy and European Convention on Human Rights », *European Law Review*, n° 3, 2004, p. 407.

⁴² F. Tulkens, « Les relations entre le négationnisme et les droits de l'homme : la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », in *Le droit dans une Europe en changement*, Liber Amicorum Pranas

Kuris, Vilnius, Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2008, p. 441.

⁴³ D'ailleurs, il n'est pas sans intérêt de mentionner que l'application de l'article 17 de la Convention dans la décision relative à la dissolution du Parti communiste d'Allemagne a conduit la Cour constitutionnelle turque à dissoudre certains partis politiques d'extrême gauche : Cour EDH, GC, 8 décembre 1999, *Parti de la liberté et de la démocratie (ÖZDEP) c. Turquie*, n° 23885/94 ; Cour EDH, 30 juin 2005, *Fazilet Partisi (parti de la vertu) et Kutan c. Turquie*, n° 1444/02.

**L'INTERRUPTION DE LA PRESCRIPTION
EN DROIT PÉNAL ROUMAIN : L'ÉVOLUTION
DE LA JURISPRUDENCE
ET SES IMPLICATIONS¹**

Résumé : Cet article examine l'évolution du cadre juridique concernant l'interruption du délai de prescription pour la responsabilité pénale en vertu de l'article 155 du Code pénal roumain. Il analyse les décisions clés de la Cour constitutionnelle (CCR), la réponse législative par le biais de l'ordonnance gouvernementale n° 71/2022, la jurisprudence ultérieure de la Haute Cour de cassation et de justice (HCCJ) et l'impact de l'arrêt subséquent de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). La discussion met en lumière la manière dont ces décisions ont remodelé le paysage juridique concernant les actes de procédure et la prescription, ainsi que les incohérences qui en résultent dans la jurisprudence nationale.

Abstract: This article presents an analysis of the evolution of the legal framework regarding the interruption of the prescription period for criminal liability under article 155 of the Romanian Criminal Code. It presents key decisions of the Constitutional Court (CCR), the legislative response through Government Order n° 71/2022, the subsequent case law of the High Court of Cassation and Justice (HCCJ), and the impact of the subsequent judgment of the Court of Justice of the European Union (CJEU). The discussion highlights how these decisions have reshaped the legal landscape regarding procedural acts and prescription, as well as the resulting inconsistencies in national case law.

Mots-clés : interruption de la prescription pénale – Code pénal roumain – décision constitutionnelle – application rétroactive – primauté du droit de l'UE

Keywords: interruption of the criminal prescription – Romanian Criminal Code –

*constitutional decision – retroactive application
– primacy of EU law*

En droit pénal roumain, l'article 155 du Code pénal² prévoyait à l'origine que le délai de prescription de la responsabilité pénale était interrompu par l'accomplissement de tout acte de procédure dans l'affaire. Toutefois, le libellé large – en particulier la référence à « tout acte de procédure » – a soulevé de sérieuses préoccupations en matière de prévisibilité et d'équité, en particulier lorsque les actes de ce type n'avaient pas été préalablement communiqués au suspect ou à l'accusé. Cet article explore la séquence des développements juridiques découlant de ces préoccupations, en détaillant les défis constitutionnels, les amendements législatifs et les interprétations judiciaires contradictoires aux niveaux national et européen intervenus.

**I – Décision de la Cour constitutionnelle
n° 297 du 26 avril 2018**

Le 26 avril 2018, la Cour constitutionnelle roumaine (CCR) a rendu la décision n° 297, publiée ultérieurement, le 25 juin 2018, par laquelle a été déclarée inconstitutionnelle la disposition pertinente de l'article 155, paragraphe 1 du Code pénal. La CCR a fait valoir que l'expression « tout acte de procédure » était trop large et manquait de la prévisibilité nécessaire. Étant donné que la disposition s'appliquait à des actes non communiqués au suspect ou à l'accusé, elle portait atteinte au principe de légalité de l'incrimination pénale et violait les droits fondamentaux consacrés à la fois par la Constitution roumaine (article 21, paragraphe 3) et par la Convention

¹ Recherche soutenue par le projet PHC Brâncuși Roumanie-France UEFISCDI, PN-IV-P8-8.3-PM-RO-FR-2024-0165 « Crise des institutions et avenir de la démocratie libérale : diagnostics et thérapies envisageables à partir des exemples français et

roumain », CRIDEM, Faculté d'études européennes, Université Babeş-Bolyai de Cluj-Napoca, Roumanie.
² Loi n° 286/2009 sur le Code pénal du 17 juillet 2009, *Journal officiel* n° 510 du 24 juillet 2009, entrée en vigueur le 1^{er} février 2014.

européenne des droits de l'homme (article 6)³.

À cet égard, on peut observer que les dispositions de l'article 155, paragraphe 1 du Code pénal ont marqué une régression, dans le contexte où, en vertu de l'ancienne réglementation, l'article 123 du Code pénal de 1968, le délai de prescription de la responsabilité pénale était interrompu par l'accomplissement de tout acte qui, selon la loi, devait être communiqué à l'accusé ou au défendeur au cours de la procédure pénale. Toutefois, en vertu des modifications apportées à l'article 155, paragraphe 1 du Code pénal en 2014, l'identification des actes ayant pour effet d'interrompre le délai de prescription a été laissée à l'appréciation subjective du juge du fond, et la manière dont il a interprété et appliqué la règle ne peut être censurée que par le biais d'un recours dévolutif⁴.

II – Réponses législatives et judiciaires

À la suite de la décision de la CCR, le législateur était tenu d'intervenir pour modifier la disposition litigieuse dans un délai de 45 jours. Toutefois, aucune modification n'a été apportée au cours de ce délai. En vertu des dispositions de l'article 147 de la Constitution, l'omission du Parlement ou du Gouvernement d'intervenir expressément par un acte normatif afin de supprimer l'antinomie entre la disposition inconstitutionnelle et les dispositions de la Constitution a pour conséquence la cessation des effets des dispositions dont l'inconstitutionnalité a été constatée par la Cour constitutionnelle⁵. Par conséquent, face à l'inaction législative, à partir de la date de publication de la décision de la CCR au *Journal officiel*, jusqu'à une réponse législative ultérieure intervenue, par ailleurs, tardivement, le droit roumain n'a

effectivement prévu aucun mécanisme d'interruption du délai de prescription en matière pénale. De plus, cette omission du législateur a créé les prémisses d'une pratique incohérente, aboutissant à une nouvelle situation manquant de clarté et de prévisibilité.

La précarité de cette situation juridique a perduré jusqu'au 30 mai 2022, lorsque l'ordonnance du Gouvernement n° 71/2022 a modifié l'article 155, paragraphe 1 du Code pénal. Le texte modifié dispose désormais que le délai de prescription n'est interrompu que par des actes de procédure qui sont, en vertu de la loi, communiqués au suspect ou à l'accusé. Selon le raisonnement du Gouvernement roumain, cette modification vise à rétablir la prévisibilité et à assurer le respect des garanties constitutionnelles et des droits de l'homme.

En ce qui concerne la période 2018-2022, l'analyse de la jurisprudence relative à la question de l'interruption du délai de prescription de la responsabilité pénale illustre, dans le contexte de la passivité du législateur, les différences d'interprétation et d'application de la décision CCR, dont les effets sont *erga omnes*. La cause de la pratique incohérente a été déterminée par la manière dont les juges nationaux se sont référés à la décision de la CCR, considérée par certains tribunaux également à la lumière des critiques de l'auteur de l'exception d'inconstitutionnalité de l'article 155, paragraphe 1 du Code pénal, en ce sens que ce ne sont pas tous les actes de procédure qui doivent avoir pour effet d'interrompre la prescription, mais seulement ceux qui ont été communiqués au suspect ou à l'accusé. À cet égard, certains tribunaux ont estimé que la décision de la CCR était interprétative, tandis que d'autres l'ont qualifiée de décision pure et simple. En d'autres termes,

³ CCR, déc. n° 297 du 26 avril 2018.

⁴ V. Brutaru, R. Alexandru Nestor, « Milestones on the Route of Redefining the Prescription of Criminal

Liability in the Romanian Legislative System (I) », *Studies and Legal Research*, vol. 68, n° 2, 2023, p. 206.

⁵ B. Seleşan Guţan, *Drept constituţional şi instituţii politice*, vol. 1, 4^e éd., Bucarest, Hamangiu, 2020.

les deux côtés de la balance étaient l'application de l'article 155, paragraphe 1 du Code pénal, interprété dans les limites constitutionnelles déduites du raisonnement de la CCR en 2018, ou le vide législatif.

Il convient de noter que la doctrine du droit constitutionnel⁶ classe les décisions de la Cour constitutionnelle en fonction des effets qu'elles ont sur les dispositions soumises au contrôle de constitutionnalité : décisions interprétatives et décisions simples. Par les décisions interprétatives, la Cour constitutionnelle précise le sens d'un concept utilisé par une règle de droit donnée, qui reste en vigueur tant qu'elle demeure dans les limites de constitutionnalité ainsi établies. La marque du caractère interprétatif est illustrée par des formules spécifiques, telles que «les dispositions sont constitutionnelles dans la mesure où...», ou «elles sont inconstitutionnelles si et dans la mesure où...», qui ne sont pas présentes dans la décision de 2018. En revanche, une décision simple établit l'inconstitutionnalité totale ou partielle d'un texte de loi, qui est retiré du droit positif si le législateur n'intervient pas dans le délai de 45 jours, comme l'exige l'article 147 de la Constitution.

Dans ce contexte, la pratique judiciaire s'est efforcée de supplanter le rôle du législateur en trouvant une solution sur laquelle fonder le maintien de l'efficacité de la loi pénale. Ainsi, les juridictions qui ont reconnu la valeur interprétative de la décision CCR ont, dans les affaires dont elles étaient saisies, donné effet, en tant

que motifs d'interruption du délai de prescription de la responsabilité pénale, aux seuls actes de procédure communiqués au suspect ou à la personne mise en cause. En outre, il a été jugé que, par la décision de 2018, la CCR « n'a pas constaté l'inconstitutionnalité de dispositions législatives, mais d'une solution législative, ayant, en réalité, pour effet de restreindre l'applicabilité des dispositions de l'article 155 paragraphe 1 du Code pénal uniquement en ce qui concerne les actes qui sont communiqués au suspect ou à la personne mise en cause »⁷.

Dans une autre solution jurisprudentielle, il a été jugé que la décision de la CCR de 2018 est une décision interprétative, bien que cela ne résulte pas du dispositif de l'arrêt, mais de l'interprétation des considérations sur lesquelles la Cour constitutionnelle a fondé sa décision⁸. Cette orientation concernant l'interprétation constitutionnelle limitée a été majoritaire, comme il ressort des considérants de la décision rendue dans le cadre d'un recours dans l'intérêt de la loi n° 25/11 novembre 2019 de la Haute Cour de cassation et de justice⁹. Ce point de vue a également été partagé par la doctrine, estimant que l'effet de la décision de la CCR de 2018 n'est pas d'annuler l'institution de l'interruption du cours de la prescription pénale, mais d'obliger le juge à analyser, au cas par cas, les motifs possibles d'interruption, en se référant aux limites fixées par la Cour constitutionnelle¹⁰.

D'autres juridictions, en revanche, ont estimé que la décision de la CCR était simple et que, par conséquent, la passivité

⁶ O. Chichernea, « Stop-cadru al instituției întreruperii cursului prescripției răspunderii penale, la intersecția dintre principiile doctrinei clasice și jurisprudența Curții Constituționale », *Revista ProLege*, n° 3-4, 2022, <https://revistaprolege.ro/stop-cadru-al-institutiei-intreruperii-cursului-prescripției-răspunderii-penale-la-intersecția-dintre-principiile-doctrinei-clasice-si-jurisprudența-curtii-constituționale/>, V. Brutaru, R. Alexandru Nestor, *op. cit.*, p. 215-216.

⁷ Tribunal de Cluj-Napoca, décis. n° 1701/2019 du 15 octobre 2019, code RJ g2g65ge, <https://www.rejust.ro/juris/g2g65ge>.

⁸ Cour d'appel de Craiova, Section criminelle et pour mineurs, décis. n° 1260/2019 du 27 septembre 2019, code RJ 7g9842e3, <https://www.rejust.ro/juris/7g9842e3>.

⁹ Haute Cour de cassation et de justice - Panel chargé de résoudre l'appel dans l'intérêt de la loi, décis. n° 25 du 11 novembre 2019 relative à l'interprétation et à l'application des dispositions de l'art. 155 paragr. (1) du Code pénal.

¹⁰ M. Udriou, *Fișe de drept penal, partea generală*, 2^e éd., Bucarest, C.H. Beck, 2021, p. 416.

du législateur dans le délai de 45 jours prévu pour les modifications législatives ne pouvait qu'entraîner l'abrogation de l'article 155, paragraphe 1 du Code pénal, à la suite de la décision n° 297/2018. À titre d'exemple, il a été jugé qu'après la décision de 2018, «la substance active de la législation ne contient aucun cas qui permettrait d'interrompre le cours de la prescription de la responsabilité pénale»¹¹. Dans une autre affaire, il a été jugé, de manière très concise, que l'article 155, paragraphe 1 du Code pénal «a cessé de produire ses effets puisque le législateur n'est pas intervenu dans le délai dans lequel il devait de le faire en vertu de la Constitution, à savoir 45 jours après la publication de la décision au *Journal officiel* – un délai qui a expiré en août 2018»¹².

Il existe également des avis doctrinaux en faveur d'une telle solution, qui soutiennent que, pour que la force interprétative de l'arrêt CCR intervienne, son dispositif aurait dû indiquer expressément que le délai de prescription n'est interrompu que si les actes en question sont communiqués au suspect ou à l'accusé dans le cadre de la procédure pénale¹³. D'autres auteurs¹⁴ affirment que l'opinion majoritaire qui confère à la décision CCR un caractère interprétatif n'est pas rigoureusement motivée du point de vue juridique, car elle combine des lois successives dans la détermination et l'application de la loi pénale la plus favorable. Le même auteur a noté, en se

référant aux dispositions de la décision CCR n° 265/2014, qu'il est inadmissible de combiner des dispositions de l'ancienne et de la nouvelle loi, «parce que cela conduirait à une *lex tertia* qui, malgré les dispositions de l'article 61 de la Constitution roumaine, permettrait au juge de légiférer».

III – Décision de la Cour constitutionnelle n° 358 du 26 mai 2022¹⁵

Les discussions sur l'inconstitutionnalité de l'article 155 paragraphe 1 du Code pénal ont été reprises en 2022, lorsque la CCR a été saisie d'une nouvelle exception d'inconstitutionnalité, dans le cadre d'un courant majoritaire de la pratique judiciaire qui a greffé le raisonnement juridique sur l'incidence de la prescription de la responsabilité pénale sur le caractère interprétatif de la décision de 2018. En substance, les critiques portaient sur le fait que le texte en question «n'était pas suffisamment clair et explicitement établi au niveau législatif», car il «ne permettait pas à l'accusé de savoir dans quelles conditions et par quels actes le cours de la prescription de la responsabilité pénale était interrompu».

Le raisonnement de la CCR de 2022 part du principe qu'il est impératif d'établir si la norme sanctionnée par la décision de 2018 est capable de fonctionner «sans autre intervention du législateur, d'une manière qui ne permette pas l'arbitraire ou une application différenciée au cas par cas»

¹¹ Cour d'appel de Ploiești, Section pénale pour mineurs et affaires familiales, décis. n° 126/2023 du 6 février 2023, code RJ g8g775736, <https://www.rejust.ro/juris/g8g775736>.

¹² Cour d'appel de Bucarest, décis. n° 50/2020 du 26 février 2020, code RJ 6584e993, <https://www.rejust.ro/juris/6584e993>.

¹³ M.A. Hotca, «De lege lata, există cauze de întrerupere a termenului prescripției răspunderii penale?», <https://www.juridice.ro/essentials/2821/de-lege-lata-exista-cauze-de-intrerupere-a-termenului-prescripției-răspunderii-penale>; R. Doseanu, «Mai este posibilă întreruperea cursului prescripției răspunderii penale după decizia n° 297/2018 a CCR?», <https://www.luju.ro/opinii/editorial/mai-este->

[posibila-intreruperea-cursului-prescripției-răspunderii-penale-dupa-decizia-297-2018-a-ccr](https://www.juridice.ro/705580/intreruperea-cursului-prescripției-răspunderii-penale-dupa-decizia-297-2018-a-ccr).

¹⁴ C. Oncescu, «Întreruperea cursului prescripției răspunderii penale [art. 155 alin. (1) Cod penal]. Decizia nr. 297/2018 a Curții Constituționale, *lex tertia* și interpretarea prin analogie în defavoarea persoanei acuzate», <https://www.juridice.ro/705580/intreruperea-cursului-prescripției-răspunderii-penale-art-155-alin-1-cod-penal-decizia-nr-297-2018-a-curtii-constituționale-lex-tertia-si-interpretarea-prin-analogie-in-defavoarea-persoanei-a.html>.

¹⁵ CCR, décis. n° 358 du 26 mai 2022.

(paragr. 54). En résumant l'arrêt de la CCR, le raisonnement de la Cour est construit sur des arguments tels que : la décision de 2018 n'est pas une décision interprétative, un aspect révélé également par l'omission des phrases spécifiques de ce type d'arrêt (paragr. 55) ; dans les effets qu'elle produit, la décision de 2018 confère la nature juridique d'une simple décision (paragr. 61) ; les références faites dans la décision de 2018 par la Cour constitutionnelle au Code pénal de 1969 n'ont pas un caractère obligatoire ni en termes d'adoption par le législateur d'une règle identique ni en termes d'obligation pour le juge national d'interpréter les dispositions de l'article 155 paragraphe 1 du Code pénal dans les limites fixées par les anciennes règles (paragr. 68) ; la charge d'un comportement constitutionnel particulier n'incombait pas aux juridictions nationales, mais au législateur, dont l'intervention législative aurait dû « établir de manière claire et prévisible les cas dans lesquels le délai de prescription de la responsabilité pénale peut être interrompu » (paragr. 70) ; le fait de qualifier la décision de la CCR d'interprétative a été une source de pratiques incohérentes et d'insécurité juridique, « manquant de clarté et de prévisibilité », dans le contexte où la charge d'identifier les cas d'interruption du cours de la prescription de la responsabilité pénale a été transférée des épaules du législateur à celles du pouvoir judiciaire, en l'absence d'un cadre réglementaire clair et transparent (paragr. 70) ; la décision de la CCR n'a pas été interprétée. En conséquence, la CCR a estimé que la décision de 2018 était simple et que « en l'absence d'intervention active du législateur [...] la substance active de la législation ne contient aucun cas permettant d'interrompre le cours de la prescription de la responsabilité pénale » (paragr. 73).

Alors qu'à première vue, le dilemme semblait résolu, l'arrêt de la CCR de 2022 a ouvert une nouvelle boîte de Pandore : l'institution de l'interruption du cours de la prescription de la responsabilité pénale est-elle ancrée dans les règles du droit pénal ou dans celles du droit de la procédure pénale ? La réponse à cette question est essentielle pour pouvoir identifier correctement comment la règle de droit régie par l'article 155 paragraphe 1 du Code pénal, telle que configurée par les deux décisions de la CCR, est appliquée dans le temps.

IV – Décision de la Haute Cour de cassation et de justice du 28 novembre 2022

Dans le contexte de ce qui précède, la HCCJ a également contribué au développement de la jurisprudence par la décision n° 67/2022¹⁶, précisant que « les normes relatives à l'interruption du cours de la prescription sont des normes de droit pénal (substantiellement) soumises, du point de vue de leur application dans le temps, au principe de l'activité du droit pénal prévu par l'article 3 du Code pénal, sauf dispositions plus favorables, selon le principe *mitior lex* prévu à l'article 15, paragraphe 2 de la Constitution de la Roumanie, republiée, et à l'article 5 du Code pénal ». La Cour suprême a également estimé qu'en ce qui concerne l'application de la loi dans le temps, les effets de la jurisprudence constitutionnelle peuvent remodeler le contenu d'une règle substantielle, étant donné que l'absence de réglementation, à la suite de la déclaration d'inconstitutionnalité, peut relever de la loi pénale plus favorable (*lex mitior*). En l'espèce, la loi pénale la plus favorable était le Code pénal qui, pour la période allant du 25 juin 2018 au 30 mai 2022 (date d'entrée en vigueur de l'O.U.G. n° 71/2022), n'a contenu aucun cas

¹⁶ Haute Cour de cassation et de justice, décis.

n° 67/2022.

d'interruption de la prescription de la responsabilité pénale. La balance penchait donc en faveur du vide législatif relatif à l'interruption de la prescription de la responsabilité pénale. Fait important, la HCCJ a décidé que cette application de la loi plus favorable devait s'activer rétroactivement depuis la date d'entrée en vigueur du nouveau Code pénal (1^{er} février 2014) jusqu'à l'amendement législatif de 2022.

V – L'impact de la décision de la CJUE du 24 juillet 2023

La jurisprudence a pris un nouveau tournant avec l'arrêt de la CJUE du 24 juillet 2023¹⁷. Par celui-ci, la Cour a clarifié trois points essentiels.

Premièrement, il s'agit de l'obligation d'appliquer les décisions constitutionnelles : les autorités des États membres doivent appliquer les décisions des organes constitutionnels concernant l'inconstitutionnalité des dispositions interrompant le délai de prescription, même si cette application entraîne l'arrêt de nombreuses procédures pénales, y compris celles liées à des fraudes graves portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE¹⁸. D'ailleurs, dans la littérature spécialisée,¹⁹ il a été noté que le droit de l'UE n'anéantit pas l'application des décisions de la CCR de 2018 et 2022.

Deuxièmement, il y a la limitation de l'application rétroactive : les juridictions nationales «sont tenues de laisser inappliquée une norme nationale de protection relative au principe de l'application rétroactive de la loi pénale plus favorable (*lex mitior*) qui permet

d'interrompre le délai de prescription de la responsabilité pénale dans de telles procédures par des actes de procédure intervenus avant cette invalidation, y compris dans le cadre de recours contre des jugements définitifs». Cependant, il faut tenir compte du fait que l'effet de l'arrêt de la CJUE ne doit pas être pris en compte dans tous les cas où le délai de prescription de la responsabilité pénale est applicable, mais seulement dans les cas d'infractions contre les intérêts financiers de l'UE. Ce que la Cour de Luxembourg exige, c'est que l'effet de l'application de la loi pénale plus favorable, telle qu'établie par la Haute Cour de cassation et de justice dans la décision n° 67/2022, ne se prolonge pas au-delà de la date de la première décision de la Cour constitutionnelle. En d'autres termes, la CJUE impose que les actes accomplis avant 2018 ne bénéficient pas de la règle de la *lex mitior*.

Troisièmement, l'arrêt souligne la suprématie du droit de l'UE sur les règlements et pratiques nationaux. Les tribunaux nationaux ne peuvent pas être contraints d'ignorer le droit européen en se liant automatiquement aux décisions des cours constitutionnelles et suprêmes nationales si ces décisions contredisent les dispositions de l'UE directement applicables.

Ainsi, ces points garantissent collectivement que l'application d'une loi pénale plus favorable ne se prolonge pas au-delà de la date de la décision initiale de la CCR.

¹⁷ Cour de justice de l'Union européenne, arrêt du 24 juillet 2023, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=275761&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=994319>.

¹⁸ Pour plus d'informations sur la signification de l'expression «ne sont pas obligés de laisser les décisions de la Cour constitutionnelle sans application», voir C. Oncescu, «Despre decizia C-107/23 din 24 iulie 2023 a Curții de Justiție a Uniunii

Europene privind prescripția răspunderii penale», https://www.juridice.ro/699360/despre-decizia-c-107-23-din-24-iulie-2023-a-curtii-de-justitie-a-uniunii-europene-privind-prescriptia-raspunderii-penale.html#_ftnref1.

¹⁹ O. Popescu, «Hotărârea CJUE din 24 iulie 2023. Teaser pentru un recurs la viitor», <https://www.juridice.ro/essentials/7068/hotararea-cjue-din-24-iulie-2023-teaser-pentru-un-recurs-la-viitor>.

VI – Conclusion

On peut donc constater que la passivité du législateur roumain après la décision de la CCR de 2018 a eu des répercussions considérables sur le système judiciaire roumain, créant non seulement des difficultés pour les juges nationaux, qui ont tenté de combler le vide législatif, en appliquant le principe d'analogie du droit, mais constituant également les prémisses de l'émergence de pratiques non unitaires. Malgré ces clarifications de haut niveau, la jurisprudence ultérieure de la Haute Cour de cassation et de justice roumaine a montré des incohérences et de nouvelles pratiques non unitaires. Par exemple, dans une décision pénale rendue le 30 janvier 2024²⁰, la norme formulée dans la décision n° 67/2022 de la Haute Cour de cassation et de justice n'a pas été appliquée et l'arrêt de la CJUE de 2023 l'a été pleinement. Il a ainsi été jugé dans cette décision de 2024 que «l'application de la loi pénale la plus favorable ne peut également viser les actes de procédure réalisés avant le 26 avril 2018», date de la première décision de la CCR en la matière.

À l'inverse, dans une autre décision, en date du 7 septembre 2023²¹, il a été estimé que l'application de la décision de la CJUE de 2023 aurait pour conséquence l'annulation des décisions de la Cour constitutionnelle et de la décision HCCJ n° 67/2022, avec pour conséquence soit l'ultra-activité de la loi pénale (l'article 155 paragraphe 1 devrait être appliqué dans la configuration antérieure à la décision de 2018), soit l'application rétroactive des mêmes dispositions modifiées par l'O.U.G. n° 71/2002. Dans cette décision, la cour a jugé qu'au regard l'article 7 de la CEDH, il était nécessaire d'ignorer la décision de la CJUE précisément pour ne pas anéantir «le

respect du principe de légalité de l'incrimination et de la sanction ni des principes qui en découlent directement, à savoir l'interdiction de l'ultra-activité ou de la rétroactivité d'une loi pénale plus sévère dans une affaire en cours de jugement». Cette divergence reflète les tensions persistantes entre les interprétations nationales et les impératifs fondamentaux du droit de l'UE, ainsi que les difficultés à harmoniser les principes d'application rétroactive avec les garanties procédurales établies.

L'évolution du mécanisme d'interruption de la prescription en vertu de l'article 155 du Code pénal roumain illustre une interaction complexe entre la surveillance constitutionnelle, l'action législative et l'interprétation judiciaire aux niveaux national et européen. La décision de la CCR de 2018, l'amendement législatif subséquent en 2022 et les décisions contradictoires de la HCCJ et de la CJUE mettent en exergue collectivement l'équilibre délicat entre la prévisibilité juridique, les droits de l'accusé et la nécessité de se conformer au droit de l'UE. Alors que la jurisprudence roumaine continue d'évoluer, assurer la cohérence dans l'application de ces principes reste un défi important pour le système judiciaire national, dans un contexte européen tendu, où la primauté du droit de l'UE est souvent contestée par la rhétorique populiste.

Adrian-Gabriel CORPĂDEAN
Mihaela-Adriana OPRESCU

*Maîtres de conférences,
Faculté d'études européennes,
Université Babeş-Bolyai de Cluj-Napoca,
Roumanie*
adrian.corpadean@ubbcluj.ro
<https://orcid.org/0000-0003-4507-2836>
mihaela.oprescu@ubbcluj.ro
<https://orcid.org/0000-0002-6005-281X>

²⁰ Haute Cour de cassation et de justice, Section pénale, décis. n° 22/A/2024, <https://www.scj.ro/1093/Detaili-jurisprudenta?customQuery%5B0%5D.Key=id&customQuery%5B0%5D.Value=214399#highlight=##>.

²¹ Haute Cour de cassation et de justice, Section pénale, décis. n° 450/RC/2023, <https://www.scj.ro/1093/Detaili-jurisprudenta?customQuery%5B0%5D.Key=id&customQuery%5B0%5D.Value=210144#highlight=##>.

**LES DIFFICULTÉS DE LA RESTAURATION
DÉMOCRATIQUE EN POLOGNE,
UN VRAI LABORATOIRE CONSTITUTIONNEL
PARMI LES PAYS DE L'EST DE L'EUROPE**

Résumé : *La contribution aborde la question du difficile chemin de la restauration de l'État de droit en Pologne après le tournant politique de 2023. Malgré le soutien des institutions européennes, la situation apparaît très complexe sur les plans politique et juridique en raison de la présence d'institutions « capturées » par le régime politique précédent.*

Abstract: *The contribution addresses the issue of the difficult path to the restoration of the Rule of law in Poland after the political turning point of 2023. Despite the support of European institutions, the situation remains highly complex both politically and legally due to the presence of institutions "captured" by the previous political regime.*

Mots-clés : *Pologne – État de droit – Commission de Venise – changement politique – restauration de la démocratie*

Keywords: *Poland – Rule of law – Venice Commission – political change – restoration of democracy*

Pour mieux comprendre le cas de la Pologne et de sa « restauration démocratique » - une nouvelle catégorie conceptuelle tout comme l'était celle de la « décadence constitutionnelle » - , il faut partir d'un encadrement général du constitutionnalisme en Europe centrale et orientale, en particulier après le communisme, tout en précisant que les catégories de « restauration démocratique » et de « décadence constitutionnelle » devraient être étudiées dans leur globalité et pas uniquement en référence au cas polonais¹. Cependant, aucun pays ne se distingue autant que la Pologne (avec la Hongrie) par sa participation à une organisation supranationale très intégrée, comme l'Union européenne, et par la succession rapide de différents régimes, même si ces changements ne peuvent pas tous être qualifiés de « transitions vers la démocratie », c'est ce qui rend le changement de 2023 (élections parlementaires et « retour en Europe ») difficile à cadrer et la « restauration » de la démocratie difficile à atteindre.

I – Le degré actuel de démocratisation et de constitutionnalisation des pays d'Europe centrale et orientale

Les pays d'Europe centrale et orientale font partie d'une vaste région diversifiée qui comprend une trentaine de pays, s'étendant des Balkans à l'Asie centrale et au Caucase. Cette région n'est pas nouvelle en matière d'expérimentation du constitutionnalisme libéral démocratique. En effet, entre la fin du XIX^e et le début du

¹ En effet, il existe d'autres pays, européens et non européens, qui se trouvent dans des situations similaires, comme le montrent les travaux de T. G. Daly et d'autres auteurs anglo-américains. Voir : R. Dixon, D.E. Landau, « Healing Liberal Democracies: Abusive versus Restorative Constitutionalism », *Ethics and International Affairs*, vol. 36, n° 3, 2022 ; T.G. Daly, « Constitutional Repair: A Comparative Theory », *Constitutional Repair*

Working Paper Series, n° 2/2023 ; D. Landau, R. Dixon, « Restorative Constitutionalism », *Washington and Lee Law Review*, 2024 ; K.L. Scheppele, « Restoring Democracy through International Law », *American University International Law Review*, vol. 39, n° 4, 2024. En français, voir V. Barbé, B-L. Combrade, Ch.-É. Sénac (dir.), *La démocratie illibérale en droit constitutionnel*, Bruylant, 2023.

XX^e siècle, on relève des expériences constitutionnelles libérales démocratiques précoces, voire avancées, suivies par la longue période socialiste.

Ces pays ont adopté, à différentes époques du XX^e siècle, des modèles constitutionnels provenant de l'ouest du continent européen et, dans une moindre mesure, des États-Unis, qu'ils ont adaptés à leurs propres traditions. Parallèlement, certaines parties de cette vaste région géographique ont été et continuent d'être sous l'influence de conceptions autoritaires du pouvoir et du droit.

Considérée comme un domaine de niche, presque exotique, réservé à quelques chercheurs pendant la période socialiste, l'étude des pays d'Europe centrale et orientale a connu un véritable essor à partir de 1989, parallèlement au processus de démocratisation qui a touché l'ex-bloc soviétique. La période allant de 1989 à 2004 a été particulièrement fructueuse pour les études comparatives, axées sur des thèmes particuliers. Tout d'abord, celui des transitions démocratiques et constitutionnelles (M. Lesage², J.P. Massias³, S. Milacić⁴, P. Gélard⁵). Parallèlement à ce courant, il y a eu celui de la circulation des modèles constitutionnels, un des thèmes classiques du droit comparé. Ce dernier domaine de recherche a été particulièrement productif et a permis de souligner la puissance de transformation du constitutionnalisme occidental, du moins jusqu'à un certain point.

Puis, presque immédiatement, ont dû être étudiés les événements liés à l'intégration

européenne au sens large (en considérant le Conseil de l'Europe, l'OSCE et l'Union européenne). La «conditionnalité» sous toutes ses formes, et la conditionnalité démocratique en particulier (un phénomène qui n'est pas encore épuisé), a été un véhicule privilégié pour la diffusion de valeurs, de principes et de modèles constitutionnels dans l'espace ex-socialiste, considéré comme vierge de certains principes du constitutionnalisme, dont celui de la répartition des pouvoirs, qui n'a été accepté que superficiellement dans certains pays.

Encore aujourd'hui, comme il y a trente-six ans, ces pays représentent un laboratoire de recherche en matière de transposition et d'innovation constitutionnelles.

Bien qu'ils aient en commun des expériences historiques et des périodes de domination, les pays d'Europe de l'Est ne constituent pas une zone homogène. Toutefois, si l'on se réfère aux trente-six dernières années, le trait commun qui se dégage est l'absence de stabilisation, qui est d'abord politique, avant d'être institutionnelle, et qui révèle la fragilité de leur cheminement vers la démocratie. Ce trait se distingue nettement de celui de l'Europe occidentale : si les démocraties stabilisées présentent également des faiblesses à cet égard, les mécanismes institutionnels d'équilibre des pouvoirs et la culture constitutionnelle y sont plus profondément enracinés.

Si l'on considère l'évolution politique et constitutionnelle de l'Europe centrale et orientale au cours des trente-six dernières

² M. Lesage (dir.), « Introduction », in *Constitutions d'Europe centrale, orientale et balte*, Paris, 1995.

³ J. P. Massias (dir.), *Droit constitutionnel des États d'Europe de l'Est*, Paris, 1999 (2^{de} éd. entièrement revue, 2008).

⁴ S. Milacic (dir.), *La démocratie constitutionnelle en Europe centrale et orientale. Bilans et perspectives*, Bruxelles, 1998 ; S. Milacic, *De l'âge idéologique à l'âge*

politique. L'Europe postcommunisme vers la démocratie pluraliste (1989-2009), Bruxelles, 2010.

⁵ Voir les périodiques de P. Gélard sur l'actualité constitutionnelle dans les pays de la CEI et de l'Europe de l'Est dans la *Revue française de droit constitutionnel* jusqu'en 2019. Il faut aussi rappeler la centralité de *Lettre de l'Est*, créée en 2015, et de l'Association francophone des chercheurs sur les Pays de l'Est (AFCPE) depuis 2014.

années, on peut aujourd'hui distinguer (avec évidemment l'avertissement que les choses peuvent changer rapidement) :

- des systèmes autoritaires (neuf des quinze anciennes républiques soviétiques⁶) ;
- des démocraties stabilisées (République tchèque, Lettonie, Lituanie, Estonie, Slovaquie, Croatie) ;
- des démocraties instables ou ayant connu des phases populistes qui risquent de se répéter (Slovaquie, Roumanie, Bulgarie, Balkans occidentaux) ;
- des systèmes « illibéraux » (Hongrie depuis 2010, Pologne entre octobre 2015 et octobre 2023) ;
- des démocraties fragiles récemment candidates à l'adhésion à l'UE ou soumises à une forte influence de la conditionnalité démocratique européenne (Ukraine, Moldavie, Géorgie, Arménie).

II – Démocraties illibérales et crise de l'État de droit

La question de la crise de l'État de droit et de l'émergence des soi-disant « démocraties illibérales » au sein de l'Union européenne est une question toujours actuelle qui, depuis 2010-2011, a intéressé des chercheurs de diverses disciplines, surtout pendant la phase de plus grand activisme de la Cour de justice, appelée à intervenir à plusieurs reprises en raison de l'insuffisance des remèdes mis en place par les autres institutions européennes.

Avec ce phénomène de la démocratie illibérale, on a remis en question certains des axiomes sur lesquels reposaient la circulation des modèles occidentaux et l'influence des conditions constitutionnelles posées par les institutions européennes envers les pays

d'Europe centrale et orientale au cours de la période précédente. Bien que le déclin de la démocratie ait principalement concerné la Hongrie et la Pologne (cette dernière ayant déjà surmonté « politiquement » le déclin avec les élections d'octobre 2023, tandis que la victoire espérée des oppositions aux élections parlementaires hongroises du printemps 2022 ne s'est pas produite), considérées comme les premières de la classe d'une démocratisation réussie avec les éloges des institutions européennes, le discrédit a rapidement atteint également les autres pays de la région, en premier lieu ceux du soi-disant « groupe de Visegrad ».

Cependant, la référence à ce groupe semble être injustifiée si elle est entendue comme synonyme d'« illibéralisme »⁷, tandis que des pays ne faisant pas partie du groupe, comme la Roumanie par exemple, ont été protagonistes de conflits avec les cours européennes et d'une conception du principe de séparation des pouvoirs constitutionnels non respectueuse des organes de garantie. La Roumanie, malgré les analogies avec les dynamiques hongroises et polonaises, peut difficilement être classée parmi les « démocraties illibérales », aucune théorisation d'une « diversité des valeurs » n'ayant eu lieu comme en Hongrie et jusqu'à récemment en Pologne. Cela ne peut que nourrir davantage les doutes sur l'existence d'une forme d'État intermédiaire, appelée « démocratie illibérale ».

L'analyse porte sur différents aspects. L'un d'eux est celui constitutionnel, en considérant les modalités du parcours dégénérateur. Dans ce cadre, de nombreuses réflexions ont porté sur la Hongrie et la Pologne (dans une moindre mesure la

⁶ Russie, Biélorussie, Azerbaïdjan, Kazakhstan, Kirghizistan, Tadjikistan, Turkménistan, Ouzbékistan.

⁷ A. Di Gregorio, « La crisi dello Stato di diritto come occasione di perfezionamento del perimetro

costituzionale europeo? », *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n° 1, 2022.

Roumanie), leurs analogies et différences. En particulier, plusieurs contributions ont tenté d'encadrer le phénomène du «recul constitutionnel» dans un contexte culturel et politique plus large. On doit toutefois éviter les généralisations, en parlant du contexte et des traditions politiques, y compris les traditions constitutionnelles. En effet, une approche plus prudente et approfondie est en mesure de montrer comment même la Hongrie et la Pologne n'ont pas été éloignées dans leur histoire des courants culturels de l'Europe libérale et démocratique. La faiblesse réside dans le fait que la stabilisation démocratique est récente et dans le nombre de fractures importantes dans le processus de constitutionnalisation. Que les démocraties soient des corps vivants et mobiles et que les dangers populistes soient en embuscade, même là où résident les racines des principes du constitutionnalisme libéral démocratique, est une évidence incontestable. L'Europe des valeurs, de la conditionnalité et de la prétention à une paix durable est elle-même en crise, devant se poser des questions concrètes sur la solidité du processus d'intégration qui ne peut pas être indépendant de considérations géopolitiques et économiques.

Indépendamment des motivations des reculs, à examiner attentivement pour en prévenir la répétition dans ces pays et d'autres, l'interconnexion entre les systèmes nationaux et le niveau européen empêche de considérer le déclin comme un facteur purement interne. De ce point de vue, l'attention est double : d'une part, en voulant expliquer pourquoi et comment le déclin s'est déroulé et, de l'autre, si et comment y remédier par le biais de la pression externe. Ici, des espaces infinis se sont ouverts pour les analyses académiques. Le puissant appareil de surveillance et de sanction des organisations supranationales s'est lentement mis en marche avec la

production de documents très sophistiqués. Mais le tournant, du moins en ce qui concerne la Pologne, est venu uniquement grâce à un renouvellement électoral démocratique. Que le changement de majorités soit également dû aux pressions externes reste à démontrer. Mais la société civile polonaise a montré résilience et capacité de changement. Le passage du fait politique au fait institutionnel s'avère extrêmement difficile, donnant encore une fois lieu à des réflexions générales sur les modalités de rétablissement constitutionnel qui sont encore à développer adéquatement. Mais, est qu'il s'agit d'un vrai tournant ?

III – Les tentatives de restaurer l'État de droit en Pologne

Comme on l'a déjà souligné, l'évolution démocratique et constitutionnelle des pays d'Europe centrale et orientale sur le long terme montre une mosaïque d'expériences qui peuvent être rattachées, selon les phases et les pays, à diverses catégories : démocraties consolidées, fragiles, illibérales, véritables autocraties. On parle aussi de transition, déclin et restauration ou rétablissement de l'État de droit et de la démocratie. La Pologne en particulier représente un microcosme de toutes ces catégories et un laboratoire constitutionnel continu, faisant preuve d'une singularité et d'un dynamisme sans précédent. Cette situation est également due à la vivacité intellectuelle de sa doctrine constitutionnaliste et au rôle des acteurs de la société civile.

Il convient tout d'abord de rappeler que ce qui s'est passé en Pologne et en Hongrie, avec le déclin illibéral d'abord, et maintenant en Pologne avec les tentatives de restauration de la démocratie et de l'État de droit, sont des événements qui font partie de tendances généralisées, parce qu'on a

vu des parenthèses plus ou moins longues de constitutionnalisme «abusif»⁸ ou des tentatives ou phases de déclin autoritaire dans des pays aussi divers que la Hongrie, le Brésil, l'Argentine, les États-Unis, l'Inde, l'Israël, plus récemment le Mexique, l'Italie.

Toutefois, si l'on veut limiter la comparaison aux pays européens de la même région géographique et de la même tradition culturelle, il est difficile d'établir des catégories d'analyse similaires, même si la participation à l'Union européenne et au Conseil de l'Europe produit une certaine homogénéisation. Cela n'élimine cependant pas les divergences, comme on le voit aussi par le fait que même les cas hongrois et polonais ont expérimenté un processus de déclin très différent.

La prise en compte de la diversité historique et du contexte politique et institutionnel, ainsi que la participation aux organisations supranationales européennes, est indispensable pour comprendre comment une «restauration» démocratique peut être menée à bien. La réflexion académique sur la question de la restauration de la démocratie et de l'État de droit a commencé dès 2021 et 2022, lorsqu'on espérait que les élections hongroises du printemps 2022 pourraient déboucher sur une victoire, même de justesse, de l'opposition unie. Mais l'invasion russe de l'Ukraine et la manipulation du consensus ont prévalu, dans un cadre constitutionnel et politique très différent de celui de la Pologne. Toutefois, malgré les différences institutionnelles et politiques importantes entre les deux pays, la réflexion faite en imaginant un changement de majorité gouvernementale en Hongrie en 2022 s'applique certainement aussi au cas

polonais, à savoir que si l'on ne s'attaque pas d'abord aux causes du déclin et à ses racines politiques plus profondes, toute intervention d'ingénierie constitutionnelle risque de ne pas produire de résultats durables⁹. Dans les deux cas, nous sommes donc confrontés au dilemme de la rupture de la légalité formelle dans des contextes qui ne présentent pas les caractéristiques d'un «changement de régime».

IV – La détérioration du constitutionnalisme et de l'État de droit pendant le «règne du PiS» (2015-2023) et les écueils politiques sur la voie de la restauration constitutionnelle

Plus d'un an et demi après les élections législatives polonaises d'octobre 2023, qui ont interrompu le régime «illibéral» et «souverainiste» du parti Droit et Justice qui avait été au pouvoir pendant les deux législatures précédentes (2015-2019 et 2019-2023), la situation en termes de réformes institutionnelles visant à supprimer l'héritage néfaste de cette majorité politique semble toujours bloquée, au point de contrecarrer le changement lui-même dans des proportions considérables. Il est très difficile de «réparer» les failles constitutionnelles introduites par le PiS (le parti Droit et Justice) au cours de ses huit années de gouvernance, dont les effets se poursuivent encore aujourd'hui en raison de la perpétuation de l'hégémonie politique de ce parti.

L'attaque contre l'État de droit et, plus spécifiquement, contre le système judiciaire, s'est déroulée sur plusieurs fronts. Rappelons quelques étapes importantes : la «capture» ou soumission du Tribunal constitutionnel (par la violation de ses arrêts et le refus de

⁸ Voir D. Landau, « Abusive Constitutionalism », *UC Davis Law Review*, vol. 47, 2013 ; R. Dixon & D. Landau, *Abusive Constitutional Borrowing: Legal Globalization and the Subversion of Liberal Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2021 ; J. Petrov, « How to Detect

Abusive Constitutional Practices », *European Constitutional Law Review*, vol. 20(2), 2024.

⁹ A. Di Gregorio, J. Sawicki, « Comment restaurer le constitutionnalisme dans une démocratie illibérale ? », *Lettre de l'Est*, n° 27, 2022.

nommer trois juges légitimement élus par le *Sejm* à la fin de 2015, puis par l'adoption de lois visant à paralyser son activité, qui ont été abandonnées une fois que la majorité des juges a été remplacée par des personnes fidèles à la ligne politique du PiS); le changement des règles d'élection des membres élus du Conseil national du pouvoir judiciaire ou KRS (avec le passage de l'élection par les juges à l'élection à la majorité du *Sejm* des quinze juges professionnels) et, par conséquent, la politisation des nominations et des promotions des juges de droit commun, dits «néo-juges» (qui sont nommés sur proposition ou avis du Conseil national du pouvoir judiciaire par le chef de l'État); la sanction des juges qui s'étaient rebellés contre les nominations des néo-juges faites par le néo-KRS et le chef de l'État (introduction de la section disciplinaire de la Cour suprême, adoption de la «loi bâillon»). Le changement du mode de nomination et de promotion des juges a produit une nouvelle catégorie de «nouveaux» juges (environ 30 % au total), ainsi qu'une production jurisprudentielle considérable qui rend difficile leur remplacement sommaire sans porter atteinte à la sécurité juridique et sans violer la Constitution, voire le principe de l'immovibilité des juges. Concernant le ministère public, il s'agit de la fusion des fonctions de ministre de la Justice et de procureur général.

Le nouvel exécutif qui s'est formé après les élections d'automne 2023¹⁰ a disposé d'une série d'études et de propositions législatives élaborées par d'importants acteurs de la société civile (y compris des associations judiciaires), qui avaient mené leurs propres travaux au cours des années précédentes

pour défendre les principes de l'État de droit continuellement violés par le gouvernement du PiS. Comme l'indique le rapport de la Commission européenne sur l'État de droit en Pologne du 23 juillet 2024¹¹, immédiatement après son investiture, le 13 décembre 2023, le nouveau Premier ministre Tusk a nommé un comité interministériel pour la restauration de l'État de droit et de l'ordre constitutionnel. En février 2024, un plan d'action sur l'État de droit a été adopté, dans lequel il a été affirmé que le droit de l'Union européenne serait suprême, que la jurisprudence de la Cour de justice serait respectée et que l'indépendance du pouvoir judiciaire serait préservée. Ce programme a été présenté au Conseil Affaires générales de l'UE pour exprimer l'intention de répondre aux préoccupations soulevées par la proposition de la Commission européenne de décembre 2017 visant à activer la procédure de l'article 7, paragraphe 1 du TUE, ainsi que par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de justice. Ce plan a permis à la Pologne de surmonter sa relation conflictuelle avec les institutions de l'UE, lesquelles ont fait preuve de confiance sans attendre une réponse efficace aux demandes de réformes. Elles ont ainsi décidé d'interrompre la procédure en vertu de l'article 7 (déjà bloquée politiquement) et d'octroyer à la Pologne de nouvelles tranches du fonds de reprise et de résilience (FRR), ainsi que d'autres fonds, y compris les fonds de cohésion.

Comme l'érosion du principe de l'État de droit avait eu un caractère systémique pendant les deux précédentes législatures, l'approche restauratrice s'est immédiatement révélée particulièrement

¹⁰ Voir K. Kubuj, « Les élections législatives de 2023 et la formation d'un nouveau gouvernement polonais », *Lettre de l'Est*, n° 35, 2024.

¹¹ Voir :

<https://commission.europa.eu/document/download/9>

c081f05-688d-4960-b3bc-
ea4fc3b2bafb_en?filename=48_1_58078_coun_chap_p
oland_en.pdf.

difficile. En effet, le nouveau gouvernement de coalition (composé de partis politiques pas trop homogènes) devait agir sur plusieurs fronts, dont deux en particulier étaient perçus comme stratégiques et sensibles. Il s'agit de l'indépendance des médias et du pouvoir judiciaire. En ce qui concerne l'indépendance du pouvoir judiciaire, les partisans de réformes plus radicales ont invoqué les décisions des tribunaux européens (Cour de justice de l'UE et Cour européenne des droits de l'homme), afin de prendre en considération l'application directe du droit européen ou, pour les matières non couvertes par celui-ci, de la Constitution.

L'impasse politique et institutionnelle se manifeste par le fait que la majorité actuelle n'est même pas en mesure d'adopter de nouvelles lois sans se heurter à l'opposition du président de la République et du Tribunal constitutionnel. En attendant les résultats des prochaines élections présidentielles et l'expiration du mandat d'un certain nombre de juges constitutionnels, le gouvernement fait adopter des résolutions de la majorité parlementaire ou fait des efforts en matière de rédaction législative et de concertation avec les institutions européennes et la Commission de Venise, dont les avis sont cependant seulement partiellement pris en compte. Les lois réformant le Conseil national du pouvoir judiciaire, le Tribunal constitutionnel et les autres lois du «paquet justice» ne s'appliqueront pas tant que la majorité au Tribunal constitutionnel et le chef de l'État n'auront pas changé. Les deux premières lois n'ont en effet pas été promulguées par le président de la République, qui les a renvoyées au Tribunal constitutionnel. Ce dernier a également déclaré inconstitutionnels un certain nombre d'actes non législatifs de la nouvelle majorité (y compris certaines déclarations de principe, comme celle du 6 mars 2024 «Sur la suppression des effets de la crise

constitutionnelle de 2015-2023 dans le cadre des activités du Tribunal constitutionnel», déclarée inconstitutionnelle par le TC le 28 mai 2024). Le changement n'a donc été que partiel.

La situation polonaise est si complexe d'un point de vue juridique et constitutionnel qu'elle semble unique et difficile à résoudre. Si on la compare à la transition postcommuniste, il semble même que ce soit une période plus difficile, dans la mesure où la reconnaissance mutuelle des partis politiques a disparu. Les forces politiques qui s'opposent aujourd'hui (opposition et majorité) sont issues d'une culture constitutionnelle différente de celle de l'époque de la transition postcommuniste (bien que l'origine de nombreuses erreurs constitutionnelles et politiques remonte à ce moment historique), où, malgré la nature tragique de cette transition épopéique et systémique, en particulier en termes économiques et sociaux, il y avait une volonté historique de compromis et de dialogue entre des partis politiques qui représentaient différentes époques, dans le contexte d'une société encore hébétée et manquant de repères idéologiques clairs.

V – Le «paquet» justice entre technicités juridiques et enjeux politiques et la position ambiguë de la Commission de Venise

Le «paquet justice» proposé par le ministre de la Justice Bodnar au mois de février de 2024 contient plusieurs mesures (législatives et non législatives) dont l'objectif déclaré est de respecter la Constitution, le droit européen et les principes découlant de la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE et de la Cour européenne des droits de

l'homme¹². L'objectif est de réformer à la fois le Tribunal constitutionnel et les juges ordinaires (y compris ceux de la Cour suprême), en raison des décisions réitérées à plusieurs reprises par les deux Cours européennes, selon lesquelles la politisation des modalités de nomination des juges, y compris la formation d'un «nouveau» Conseil supérieur de la magistrature (ou KSR) à composition purement politique, entache la légitimité de la composition des tribunaux et violerait ainsi le droit à un tribunal indépendant et impartial, garanti par l'article 6 de la CEDH et l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE¹³. Cela entraîne une série de questions connexes à traiter, qui revêtent une complexité notable tant sur le plan juridique que politique : il faudra réformer à l'avenir les modalités de composition de ces cours et du Conseil national du pouvoir judiciaire, remplacer les néo-juges et les membres du nouveau KRS actuellement en fonction et décider de leur statut, aborder le problème du sort des jugements rendus par les néo-juges tout en garantissant la sécurité juridique et l'autorité de la chose jugée et sans compromettre le fonctionnement de l'ordre judiciaire. Malgré la possibilité de s'appuyer sur la jurisprudence de la Cour européenne de justice et de la Cour européenne des droits de l'homme, la solution est complexe, précisément du point de vue de l'une des composantes essentielles de l'État de droit : la sécurité juridique, avec le principe de l'autorité de la chose jugée. Le risque est de déstabiliser le système, de mettre en péril les droits acquis

des citoyens ainsi que de paralyser le fonctionnement du pouvoir judiciaire pendant des années, si une procédure de remplacement généralisé des juges était mise en œuvre.

A – Le paquet « justice constitutionnelle »

Concernant le Tribunal Constitutionnel, comme première étape vers la démolition du système illibéral de justice constitutionnelle construit par le parti Droit et Justice (PiS), le 31 janvier 2024, la Pologne a d'abord soumis ses observations à la CJUE, reconnaissant les conclusions de cette dernière concernant la composition illégitime du Tribunal et les irrégularités dans l'élection de sa présidente. L'étape suivante a été l'adoption d'une résolution du *Sejm*, le 6 mars 2024, « Sur la suppression des effets de la crise constitutionnelle des années 2015-2023 dans le cadre de l'activité du Tribunal constitutionnel ». Suite à cette résolution, déclarée inconstitutionnelle par le Tribunal constitutionnel « capturé », le 28 mai 2024, le gouvernement a cessé de publier toutes les décisions du Tribunal¹⁴.

Bien que la « capture » du Tribunal constitutionnel ait constitué la première étape de la prise de contrôle du pouvoir judiciaire, le remplacement des juges actuels et la réforme future du mode de nomination des juges constitutionnels s'avèrent plus complexes. Même si le fait de ne pas avoir nommé trois juges selon des règles conformes à la Constitution en novembre 2015 constitue un péché originel qui semblerait pouvoir être facilement résolu, le

¹² Voir : www.gov.pl/web/justice/polish-minister-of-justice-presents-action-plan-for-restoring-the-rule-of-law.

¹³ Les décisions sont vraiment nombreuses, on peut en citer seulement quelques-unes. Pour la CJUE : 19 novembre 2019, C-585/18, 624/18 et 625/18 (cas A.K.), 2 mars 2021 C-824/18 (A.B.), 15 juillet 2021 C-791/19 (*Commission c. Pologne/Régime disciplinaire des juges*). Pour la Cour EDH voir : *Xero Flor c. Pologne*

(4907/18) du 7 mai 2021, *Reczkowicz c. Pologne*, du 22 juillet 2021, *Dolińska-Ficek e Ozimek c. Pologne* du 8 février 2022, *Advance Pharma* du 3 février 2022, *Wałęsa c. Pologne* du 23 novembre 2023.

¹⁴ Ce refus a été réaffirmé dans le décret gouvernemental du 18 décembre 2024 « Sur la lutte contre les conséquences négatives de la crise constitutionnelle dans le domaine du pouvoir judiciaire ».

remplacement de juges « imposteurs » entraîne des conséquences qui ne sont pas faciles à surmonter. Notamment l'accusation de violation du principe constitutionnel de l'inamovibilité des juges. En ce qui concerne la composition future du Tribunal constitutionnel, il est nécessaire d'éviter qu'un seul parti politique sélectionne tous les juges. Toutefois, pour augmenter les majorités parlementaires requises pour l'élection, une révision constitutionnelle est indispensable. Le gouvernement a préparé le projet de loi constitutionnelle correspondant et l'a soumis, ainsi que deux nouvelles lois ordinaires régissant le TC (approuvées par le *Sejm* le 13 septembre 2024)¹⁵ à la Commission de Venise pour avis, lequel a été rendu lors de la session plénière de décembre. Ici aussi, il y a le problème collatéral du sort des décisions rendues en composition illégitime que les nouvelles lois cherchent à résoudre.

Sur la question de la « réhabilitation » du Tribunal constitutionnel, la doctrine polonaise avait longuement débattu avant la victoire des oppositions en octobre 2023¹⁶. En particulier, deux propositions de réforme avaient été rendues publiques avant même la présentation officielle des projets gouvernementaux, qui en ont largement repris le contenu. La première était une proposition de réforme de la loi sur le Tribunal constitutionnel élaborée par la Fondation Batory¹⁷, qui prévoyait des modifications

visant à rendre la procédure de sélection des juges plus participative (en augmentant la majorité parlementaire à 3/5 des voix, comme le prévoit l'article 16 de la loi « sur le Tribunal constitutionnel » du 13 septembre 2024¹⁸), en incluant de nouvelles modifications (voir art. 18, para. 1 de la loi de 13.09.2024) et en améliorant la transparence de la procédure (avec des auditions parlementaires des candidats), et rendant la procédure pour la responsabilité disciplinaire des juges plus facile à activer. En ce qui concerne les arrêts adoptés par le TC dans une composition « illégitime », il était prévu qu'ils seraient déclarés nuls et nonavenus, à l'exception de ceux relatifs aux recours individuels des citoyens ayant donné lieu à d'autres requêtes. S'agissant des « personnes non autorisées à juger », il était prévu qu'elles ne devaient plus participer aux activités judiciaires du Tribunal et que le *Sejm* devait procéder à l'exécution des arrêts K 34/15 et K 35/15, et donc déclarer l'élection des « doubles juges » invalide. À cet égard, il convient toutefois de noter que, à supposer que les trois juges « doubles » et leurs successeurs puissent être remplacés sans susciter l'opposition du Tribunal lui-même et du président de la République, la composition du Tribunal resterait déséquilibrée compte tenu des nominations additionnelles effectuées par le PiS (même les juges légitimement élus au cours des huit dernières années ont fait preuve de

¹⁵ Voir les projets en anglais : www.venice.coe.int/webforms/documents/?opinion=1203&year=all.

¹⁶ A. Jakab, « How to Return from a Hybrid Regime into a Constitutional Democracy. Hypothetical Constitutional Scenarios for Hungary and a Few Potential Lessons for Poland », in M. Bobek, A. Bodnar, A. von Bogdandy, & P. Sonnevend (eds.), *Transition 2.0. Re-establishing Constitutional Democracy in EU Member States*, Baden-Baden, 2023.

¹⁷ Un résumé en anglais de T. Zalasinski, *The draft law on the Polish Constitutional Tribunal: Genesis and key proposals*, www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2023/02/The.draft_.law_.on_.the_.Polish.Constitutional.Court_.pdf.

¹⁸ En vertu de cet article, les juges constitutionnels sont élus individuellement par le *Sejm* pour un mandat de neuf ans non renouvelable, à la majorité des trois cinquièmes des voix, en présence d'au moins la moitié des membres de la chambre. En outre, l'article 17, paragraphe 2 dispose qu'une personne ayant exercé les fonctions de président de la République, de député, de sénateur, de membre du Parlement européen ou du Conseil des ministres, de secrétaire d'État, de sous-secrétaire ou de plénipotentiaire du gouvernement, peut être candidate à ce poste si quatre ans au moins se sont écoulés depuis la cessation de ces fonctions politiques. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2024\)037rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2024)037rev-e).

«servilité» politique ¹⁹). Il faudrait donc attendre l'expiration d'un certain nombre de mandats de juges pour en nommer d'autres, choisis par une autre majorité ou de manière consensuelle entre majorité et opposition.

Le projet de la *Helsinki Foundation for Human Rights*²⁰ portait principalement sur le sort des décisions rendues par le Tribunal constitutionnel en composition irrégulière, et en proposait une estimation (environ 85 décisions rendues par des chambres comprenant des juges « doubles » entre 2017 et 2022) ainsi que des hypothèses avec des conséquences juridiques diverses sur l'ordre juridique²¹.

La solution adoptée par la loi du 13 septembre 2024 « Sur les dispositions introductives de la loi sur le Tribunal constitutionnel » prévoit que les arrêts du Tribunal rendus avec la participation de personnes non habilitées à juger sont nuls et non avenue et ne produisent pas les effets juridiques prévus à l'article 190 para. 1 et para. 3 de la Constitution. Par « personnes non habilitées à juger », on entend les personnes nommées à la fonction de juge constitutionnel en violation de la loi du 25 juin 2015 sur le Tribunal constitutionnel et des arrêts K 34/15 et K 35/15 du Tribunal constitutionnel, ainsi que les personnes nommées à leur place. La loi du 13 septembre 2024 prévoit également

l'obligation de répéter tous les actes de procédure auxquels ont participé des personnes non habilitées à juger.

Dans son avis du 7 décembre 2024 sur le « paquet justice constitutionnelle » ²² , la Commission de Venise a donné quelques indications qui devraient rendre les documents plus conformes aux conditions européennes de l'État de droit, en suivant en particulier les indications de la Cour de Strasbourg dans les arrêts rendus dans les affaires *Xero Flor* du 7 mai 2021 et *M.L.* du 14 décembre 2023 et les observations du Comité des ministres du Conseil de l'Europe concernant les mesures d'exécution des arrêts susmentionnés²³.

La Commission reconnaît que la situation en Pologne est complexe et nécessite un cadre « holistique », mais considère néanmoins qu'il est essentiel de restaurer l'État de droit sans violer l'État de droit lui-même. En substance, la Commission n'accepte pas l'approche du ministre Bodnar, exprimée dans une lettre envoyée à la Commission le 2 décembre 2024, selon laquelle les mesures proposées seraient fondées sur les principes de la « justice transitionnelle », c'est-à-dire une phase que la Pologne traverserait « pour restaurer l'État de droit après une période sans précédent de régression démocratique et juridique », considérant au contraire que la réforme du

¹⁹ Voir K. Izdebski, « Reviving a Corpse: The Case of the Polish Constitutional Tribunal », *VerfBlog*, 2023/10/13, <https://verfassungsblog.de/reviving-a-corpse/>.

²⁰ M. Szwed, *Judgments delivered by irregular judicial formations of the Polish Constitutional Court. A review of the cases decided by the Constitutional Court in 2017–2022 and the available options for the legal regulation of the effects of judgments delivered by formations of the Constitutional Court that include unlawfully elected persons*, constitutional-court-report-hfhr.pdf; M. Szwed, « To Void or Not To Void: On the Legal Effect of the Constitutional Tribunal's Rulings », *VerfBlog*, 2023/10/13, <https://verfassungsblog.de/to-void-or-not-to-void/>.

²¹ Parmi les différentes propositions, figurent la réouverture d'office des procédures dans les cas les plus controversés, l'annulation sélective par le biais de

décisions parlementaires, ainsi que la réouverture des recours individuels en cas de rejet antérieur. La solution la plus extrême, à savoir déclarer toutes les décisions en question nulles et non avenue, est considérée comme impraticable dans l'intérêt de la sécurité juridique, en raison des conséquences qu'elles ont pu engendrer au niveau législatif, administratif et jurisprudentiel. De plus, certaines d'entre elles ont permis d'assurer une meilleure protection des droits sociaux des requérants.

²² Voir :

[www.venice.coe.int/webforms/documents/default.asp?x?pdffile=CDL-AD\(2024\)035-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.asp?x?pdffile=CDL-AD(2024)035-f).

²³ Résolution intérimaire CM/ResDH(2023)142, Exécution de l'arrêt de la Cour EDH dans l'affaire *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. c. Pologne*, adoptée par le Comité des ministres le 7 juin 2023.

Tribunal constitutionnel devrait être considérée avant tout comme « une mesure d'exécution des arrêts de la Cour EDH », en particulier, comme mentionné, dans les affaires *Xero Flor* et *M.L.* Il s'agirait donc de remplir une obligation internationale précise.

Les deux lois et le projet de révision constitutionnelle sont généralement considérés par la Commission comme des avancées positives dans l'adaptation aux exigences de la jurisprudence européenne. Cependant, certains aspects font l'objet de critiques ouvertes, soulignant la nécessité de procéder différemment, même si les États disposent d'une marge d'appréciation pour mettre en œuvre les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. En particulier, la Commission se concentre sur les trois points soulignés dans sa résolution du 7 juin 2023 concernant la mise en œuvre de l'arrêt dans l'affaire *Xero Flor*, à savoir : garantir la composition légitime du Tribunal constitutionnel, traiter la question du statut des décisions prises avec la participation de juges irrégulièrement nommés et prévenir toute ingérence induite dans la nomination des juges constitutionnels.

En ce qui concerne le premier point, la Commission exhorte le législateur polonais à prévoir explicitement que les trois juges ayant été illégalement élus à la fin de 2015²⁴ sont obligatoirement exclus de l'examen des affaires encore pendantes et de toutes les réunions auxquelles ils pourraient être associés²⁵. Toujours en ce qui concerne le premier point, en examinant le projet de révision constitutionnelle, et en particulier les dispositions transitoires selon lesquelles, dans les quatorze jours suivant l'entrée en vigueur

de la révision, le mandat des quinze juges en exercice doit prendre fin et quinze nouveaux juges doivent être élus à la majorité des trois cinquièmes du *Sejm* (et des mandats échelonnés sont envisagés – cinq juges élus pour trois ans, cinq pour six ans et cinq pour neuf ans – afin d'éviter que les mandats futurs ne provoquent un renouvellement en bloc au cours de la même législature), la Commission de Venise estime que le renouvellement complet du Tribunal constitutionnel avec remise à zéro du précédent n'est pas justifié, étant donné le fait que douze des quinze juges en fonction – dont le mandat n'a pas encore pris fin – auraient été élus conformément à la procédure constitutionnelle.

En effet, selon la Commission de Venise, un tel renouvellement violerait le principe de l'inamovibilité des juges. Ce principe ne pourrait être transgressé que par une nécessité impérieuse « de nature substantielle et impérative » justifiant une dérogation au principe de sécurité juridique et au principe d'inamovibilité des juges (comme indiqué dans l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islande*). Cette observation se fonderait également sur des considérations pratiques : étant donné qu'il est peu probable qu'une loi de révision constitutionnelle soit adoptée au cours de la législature actuelle, alors que le mandat de plusieurs juges constitutionnels arrive à expiration, il serait beaucoup plus facile de parvenir à un renouvellement, même partiel, du Tribunal par le biais des procédures ordinaires, ce qui permettrait également d'exclure les nominations pour

²⁴ Deux d'entre eux sont décédés et ont été remplacés par deux autres juges (eux-mêmes considérés comme irréguliers). Les mandats de ces deux derniers doivent expirer en septembre 2026 et janvier 2027, tandis que celui du troisième a expiré à la fin de l'année 2024.

²⁵ Dans la décision CM/Del/Dec(2024)1507/H46-22, de septembre 2024, <https://hudoc.exec.coe.int/ENG#%7B%22execidentifiant%22%3A%22004-58569%22%7D>], ou le Conseil des ministres du Conseil de l'Europe a de nouveau examiné les conditions d'exécution de la décision dans le cas *Xero Flor*, on ajoute aussi qu'« il est également indiqué que des mesures doivent être prises pour permettre aux trois juges élus en octobre 2015 d'être admis à siéger et de servir jusqu'à la fin de leur mandat de neuf ans ».

des mandats échelonnés, que la Commission n'approuve pas. Comme l'indique la Commission, il faut éviter des précédents dangereux²⁶.

En ce qui concerne le deuxième point (statut des décisions prises avec la participation de juges irrégulièrement élus), le paquet sur la justice constitutionnelle présenté par le gouvernement polonais contient les solutions les plus ambitieuses, à savoir l'annulation de l'ensemble des décisions prises avec la participation de juges irrégulièrement élus (ce qui représenterait environ cent décisions à partir de 2017). Après avoir rappelé que, normalement, les décisions d'une cour constitutionnelle ne peuvent pas être annulées par la loi, l'exception est justifiée par le fait que, dans le cas polonais, il s'agit d'une mesure exceptionnelle visant à faire appliquer les décisions des cours internationales. Toutefois, il ne serait pas nécessaire d'annuler toutes ces décisions, car une approche moins radicale et plus pragmatique serait préférable, compte tenu également du fait qu'elles sont en vigueur depuis environ sept ans et ont eu d'autres conséquences pratiques et juridiques. Il convient en effet de trouver un équilibre entre la lutte contre les violations du principe de régularité de la procédure et le principe de sécurité juridique. Il serait souhaitable de

permettre une réouverture contrôlée des procédures sur la base de critères prédéterminés qui définissent clairement les effets juridiques que les nouvelles décisions peuvent avoir²⁷.

En ce qui concerne le troisième point (prévention de toute influence indue sur la nomination des juges constitutionnels), il convient de rappeler que la Constitution actuelle prévoit uniquement que les juges constitutionnels doivent être élus par le *Sejm*. La procédure est définie dans le règlement de la chambre basse auquel se réfère la loi de 2016 sur le statut des juges constitutionnels. La nouvelle loi sur le Tribunal constitutionnel, à l'instar du projet de révision constitutionnelle, prévoit à l'article 16 que les juges seront élus par le *Sejm* à la majorité des trois cinquièmes en présence d'au moins la moitié du nombre statutaire de ses membres. L'article 19 de la loi prévoit que si le *Sejm* ne parvient pas à élire un juge, le président de la chambre reprend la procédure à zéro (alors que l'article 16 prévoit que les juges constitutionnels exercent leurs fonctions jusqu'à l'élection d'un successeur après l'expiration de leur mandat). La Commission de Venise considère que ce mécanisme « anti-blocage » est inefficace, surtout dans le contexte actuel de polarisation politique²⁸. D'autres systèmes antiblocage sont ainsi proposés : l'un d'entre eux pourrait prévoir

²⁶ Point 34 : « Si des mesures radicales, même si elles sont adoptées par une majorité constitutionnelle, peuvent sembler nécessaires, elles risquent de conférer aux projets d'amendements un caractère *ad personam* critiquable et fournir des arguments à une future majorité constitutionnelle pour faire la même chose. Chaque fois qu'il y aura une majorité au Parlement suffisamment importante pour modifier la Constitution, les juges du Tribunal constitutionnel devront craindre qu'il soit mis fin à leur mandat, tous les nouveaux juges constitutionnels étant nommés par la majorité politique du moment ».

²⁷ Il pourrait être prévu, par exemple, que, dans les trois mois suivant la publication de la liste des décisions contestables (c'est-à-dire toutes celles qui ont été rendues avec la participation de juges « irrégulièrement élus »), les autorités habilitées à introduire un recours devant le Tribunal constitutionnel et les requérants individuels dont le recours avait été rejeté puissent demander la réouverture

de la procédure : « Ce recours judiciaire extraordinaire aurait l'avantage de préserver la validité des jugements non contestés, garantissant ainsi la sécurité juridique et limitant les troubles juridiques et les violations potentielles des droits humains qui pourraient suivre l'invalidation *ex lege* de plus de cent jugements. La Commission de Venise note à cet égard que de telles possibilités de réouverture des procédures existent déjà dans l'ordre juridique polonais ».

²⁸ Bien que le projet de révision constitutionnelle prévoit un mécanisme plus incisif, c'est-à-dire que si, après deux mois, le juge n'est pas élu avec les trois cinquièmes des voix, on peut passer à la majorité absolue, il s'agit d'un mécanisme qui pourrait être faible, car il inciterait la majorité politique au *Sejm* à retarder l'élection des juges afin de pouvoir le faire avec une majorité absolue.

que les juges sont élus à la majorité des deux tiers des voix au *Sejm*, comme règle générale, tandis que la majorité des trois cinquièmes serait la règle antiblocage de secours.

En revanche, la Commission apprécie d'autres aspects de la loi, notamment l'exclusion des personnes ayant exercé des fonctions politiques au cours des quatre années précédentes, l'élargissement de l'éventail des personnes pouvant présenter des candidatures, la clarification apportée à l'article 20 de la loi sur le Tribunal constitutionnel, selon laquelle le chef de l'État est tenu d'accepter le serment des juges constitutionnels dans les quatorze jours suivant l'élection, et que, si cela n'est pas fait, le juge peut présenter son serment par écrit au président du *Sejm*. Toutefois, elle met en garde contre certaines conséquences des fautes disciplinaires (la révocation du juge devrait être possible pour des raisons sérieuses, qui devraient être précisées) et conseille d'indiquer clairement que la publication des décisions du Tribunal constitutionnel ne requiert l'intervention d'aucun membre du gouvernement ni de tout autre organe politique.

Pour ces raisons, la Commission déplore que le gouvernement actuel ait également agi comme le précédent, en refusant de publier les décisions du Tribunal constitutionnel (à la suite de la résolution parlementaire du 6 mars 2024), car même si

les décisions prises avec la participation de personnes irrégulièrement élues peuvent être contestées, elles devraient tout de même être publiées. Enfin, les parlementaires sont invités à remplacer les juges arrivant à échéance sans attendre qu'une majorité de juges à remplacer se forme, ce qui favoriserait un changement de direction de la juridiction : paralyser le Tribunal constitutionnel « ne contribuera pas à résoudre la crise constitutionnelle et ne fera que donner à une autre majorité politique au pouvoir des arguments pour se comporter de la même manière à l'avenir ».

L'avis de la Commission prête le flanc à certaines critiques, notamment en ce qui concerne le fait de considérer douze juges sur quinze comme étant « légitimement élus ». Particulièrement radicale apparaît la critique de K. L. Scheppele, tant concernant l'avis du 14 octobre sur les « néo-juges » que celui du 7 décembre sur le « paquet justice constitutionnelle », jugés comme une véritable trahison des positions exprimées au cours des années précédentes²⁹. En ce qui concerne les douze juges constitutionnels, considérés comme ayant été « légitimement élus » au cours des huit dernières années, Scheppele est très claire sur le fait que tous les juges constitutionnels actuels ont été sélectionnés sur la base d'une préférence politique, rappelant quelques autres passages importants³⁰, en plus de la violation par le Tribunal constitutionnel « capturée » du

²⁹ « Les récents avis de la Commission de Venise sur les réformes judiciaires polonaises ont donné la priorité à la légalité formelle plutôt qu'à l'indépendance substantielle du pouvoir judiciaire. La Commission légitime ainsi le pouvoir judiciaire capturé par le précédent gouvernement autocratique. Ce revirement de la Commission contraste fortement avec ses propres critiques antérieures et avec les arrêts de la Cour européenne, ce qui fait craindre que sa position protège désormais l'autocratie sous le couvert de la légalité ». Cf. K.L. Scheppele, « Blinded by Legality: The Venice Commission's Change of Heart on Restoring the Rule of Law in Poland », *VerfBlog*, 2024/12/23, <https://verfassungsblog.de/blinded-by-legality/>. Pour une critique de cette position, voir G. Halmai, « *Can the*

Rule of Law Be Restored by Violating Its Principles?: The Current Polish Debate », *VerfBlog*, 2025/1/03, <https://verfassungsblog.de/can-the-rule-of-law-be-restored-by-violating-its-principles/>.

³⁰ « Trois juges ont été installés illégalement au Tribunal lorsque le gouvernement du PiS est arrivé au pouvoir, mais ce n'est pas le seul problème. Le président et le vice-président du Tribunal, qui ont présidé l'organe pendant neuf ans, ont également été installés de manière irrégulière. Les juges élus au Tribunal avant 2015 ont été exclus de la préparation des affaires après 2016, car ils ont été empêchés par les juges nommés par le PiS d'exercer leurs responsabilités légales sur le banc. La présidente du Tribunal, nommée de manière irrégulière, vient d'être remplacée de la même

droit de l'Union européenne et de la CEDH, déclaré inconstitutionnel à plusieurs reprises.

Selon Scheppele, le nouveau gouvernement polonais proposerait de mettre en œuvre les suggestions de la Commission de Venise formulées en 2016, 2017 et 2020, à savoir l'abandon des réformes précédentes du PiS. Mais de manière inattendue, « face aux propositions du nouveau gouvernement, la Commission de Venise a soudainement décidé qu'il serait inadmissible de modifier le *statu quo* parce que les juges polonais ont été nommés selon des procédures légales à l'époque ». L'éminente chercheuse américaine se montre particulièrement sévère, mais elle ne prend pas en compte les équilibres politiques internes et la nécessité d'éviter un climat de « constitutionnalisme de revanche ». Les positions de la doctrine polonaise et de l'OSCE sont en revanche plus modérées : si l'on critique également les propositions du gouvernement polonais pour leur manque de clarté concernant certains des points critiqués par la Commission de Venise, on ne condamne toutefois pas explicitement la nécessité de « réinitialiser » la composition du Tribunal. On estime que l'annulation en bloc de toutes les décisions prononcées avec la participation des juges constitutionnels « illégitimement nommés » et le refus du gouvernement de publier les décisions du Tribunal constituent des actes dangereux³¹.

manière ce mois-ci par le président national du PiS, Andrzej Duda. Le nouveau président du Tribunal est un ancien procureur, protégé de l'ancien ministre de la Justice Zbigniew Ziobro, concepteur des réformes judiciaires décriées par la CJUE, la Cour européenne des droits de l'homme et (au moins auparavant) la Commission de Venise. Les problèmes de légitimité du Tribunal constitutionnel sont profonds et perdurent à ce jour ».

³¹ Voir OSCE-ODHIR, *Opinion on two bills of the Republic of Poland on the Constitutional Tribunal (Sejm prints n°*

B – L'« épuration » judiciaire

La réforme de la composition du Conseil national du pouvoir judiciaire (KRS), qui avait été modifiée en 2017, est considérée comme la modification la plus importante à apporter au précédent paquet « justice » du PiS. Cette réforme avait été justifiée par la précédente majorité comme étant nécessaire non seulement pour purger le système judiciaire (selon elle, jamais purgé après la transition du communisme), mais aussi pour rendre les procédures judiciaires plus efficaces et plus rapides³². Cette réforme avait en effet servi de détonateur à d'autres déformations de la justice en cascade, puisque le « nouveau » KRS, composé de membres choisis par la seule majorité gouvernementale, a procédé à son tour, avec le soutien du chef de l'État Duda (formellement appelé à nommer les juges sur proposition de cet organe), à une série de nominations et de promotions judiciaires qui ont conduit au remplacement d'environ 30 % des juges, soit entre 2 500 et 3 500 sur 10 000. Cette situation a ainsi installé une classe de « nouveaux juges » qui, à leur tour, ont produit une série de décisions sur la base desquelles d'autres décisions (administratives, etc.) ont été prises en cascade. Dans le projet de loi modifiant la loi sur le KRS, soumis au *Sejm* le 20 février 2024, des amendements ont été apportés par le Sénat à la suite des recommandations de la Commission de Venise, puis remodelés par le *Sejm* pour supprimer ces amendements (en particulier, l'octroi du droit de vote aux nouveaux juges dans la procédure de

253 and 254, of 24 July 2024), Warsaw, August 24, 2024, www.osce.org/files/f/documents/b/b/575707.pdf ; M. Szwed, « One Year After Wałęsa v. Poland: Challenges in Implementing ECtHR Rule of Law Judgments », *VerfBlog*, 2024/12/20, <https://verfassungsblog.de/one-year-after-walesa-v-poland/>.

³² En effet, la durée des procès entre 2015 et 2023 a augmenté. L'objectif réel était de remplacer les juges par des personnes proches politiquement.

composition d'un KRS renouvelé). Il est envisagé à l'avenir que les quinze juges de la toge sur les vingt-cinq membres de l'organe soient choisis par les autres juges au scrutin secret.

En ce qui concerne la Cour suprême, outre la révocation des « nouveaux juges » qui siègent au sein de cette Cour et la révision des décisions prononcées avec leur participation, le problème des deux nouvelles chambres introduites par le PiS n'est pas entièrement résolu. En effet, la « chambre disciplinaire » a été remplacée sous la pression des autorités européennes par la loi du 9 juin 2022 (que le Tribunal constitutionnel a toutefois déclarée inconstitutionnelle), mais il ne s'agit là que d'un changement cosmétique. Quant à la « chambre de contrôle extraordinaire et des affaires publiques », qui a été déclarée non indépendante par la Cour de justice de l'Union européenne, il faudrait modifier la loi sur la Cour suprême afin de la supprimer ou de la réformer.

Parmi les problèmes les plus difficiles à résoudre et qui posent de grands défis, il y a encore celui des juges ordinaires, étant donné le nombre considérable de juges à remplacer ou à vérifier. Même la Commission de Venise n'a pas souhaité suggérer une solution particulière pour le moment, se contentant de répondre à des questions précises posées par le ministre de la Justice, en se référant à la pratique générale du droit de la CEDH en la matière. Il existe également une jurisprudence européenne à prendre en compte pour ces juridictions. Selon la Cour

de justice, la loi polonaise sur l'organisation des tribunaux communs contient de nombreuses dispositions portant atteinte à l'indépendance des tribunaux et à l'efficacité de la protection judiciaire. Au nom de la suprématie du droit européen, ces dispositions, y compris la loi dite « bâillon », ne devraient plus être appliquées par les juges et ces derniers ne devraient plus être soumis à une responsabilité disciplinaire s'ils appliquent le droit européen. Le PiS était déjà intervenu sur ce point avec la loi du 9 juin 2022.

Dans l'avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe intitulé « Sur les normes européennes relatives au statut des juges du 14 octobre 2024 »³³, les deux organes du Conseil de l'Europe semblent réticents à prendre une position claire sur une question aussi complexe et lourde de conséquences pour le tissu même de l'État de droit. Cela donne lieu à un document quelque peu contradictoire. L'incertitude quant à la solution à appliquer ressort toutefois de toutes les réponses contenues dans l'avis, où il est convenu que le principe d'inamovibilité des juges ne peut être appliqué que lorsque la nomination ou l'élection en question a été effectuée conformément à la Constitution et aux normes européennes. La Commission et la DGI reconnaissent que la situation en Pologne en ce qui concerne l'évaluation des nominations judiciaires n'a pas de références similaires dans d'autres affaires antérieures³⁴.

³³ Voir :

[www.venice.coe.int/webforms/documents/default.asp?x?pdffile=CDL-AD\(2024\)029-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.asp?x?pdffile=CDL-AD(2024)029-e).

³⁴ Parlant de « restaurer le constitutionnalisme » dans son avis sur la loi de modification du KRS, la Commission reconnaît que la Pologne est confrontée à des changements dans un environnement politique et institutionnel difficile qui ne permet pas de suivre les règles à 100 % (voir l'avis de la Commission sur la loi de modification du KRS), CDL-AD(2024)018 French

24/06/2024 - Public

Pologne - Avis urgent conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits humains et de l'État de droit du Conseil de l'Europe sur le projet de loi modifiant la loi sur le Conseil national de la magistrature de la Pologne, rendu le 8 mai 2024 en vertu de l'article 14a du règlement intérieur révisé de la Commission de Venise, et entériné par la Commission de Venise lors de sa 139^e session plénière (Venise, les 21-22 juin 2024).

Tout d'abord, bien que le ministre de la Justice Bodnar ait officiellement demandé dans sa lettre du 10 juillet 2024 d'obtenir un avis spécifique sur quatre questions³⁵, il avait également fait référence à différents modèles de solutions sur le statut des juges nommés avec la participation du Conseil national du pouvoir judiciaire, formé en vertu de la loi d'amendement de 2017 et sur les décisions prises avec sa participation. L'avis conjoint précise toutefois que les modèles présentés ne seront pas commentés, l'avis se concentrant sur les questions posées dans la demande en utilisant les paramètres appliqués par la Commission de Venise conformément aux normes européennes. Or, les quatre questions semblent franchement incompréhensibles sans une référence explicite aux projets présentés par le ministre (qui apportent deux solutions bien différentes au problème des « nouveaux juges »)³⁶.

Cependant, l'avis identifie quelques points fermes qui devraient guider le

législateur polonais : même si la vérification de chaque juge, dont la procédure de nomination ou de promotion a été entachée d'irrégularités est impossible, compte tenu du grand nombre de juges concernés, une révocation générale *ope legis* ne peut être effectuée sans permettre un recours juridictionnel³⁷. En outre, l'organe qui doit procéder à ces révisions ne peut être lié à l'exécutif, et l'évaluation doit se faire sur la base de critères et de procédures préétablis, dans le respect du principe de proportionnalité (une certaine forme d'individualisation est donc nécessaire) et dans un délai court afin de ne pas paralyser la justice ordinaire. Tout en constituant une référence fondamentale dans l'approche de la question, ni les arrêts des deux Cours européennes ni ceux des Cours suprêmes polonaises ne peuvent servir de base à une révocation massive des juges.

La liste des contradictions de cet avis est longue : il faut une évaluation individuelle, mais on se rend compte que c'est impossible

³⁵ Dans sa demande, le ministre de la Justice a posé les questions suivantes à la Commission : 1. Les résolutions du Conseil national de la magistrature concernant la nomination des juges peuvent-elles être invalidées *ex tunc*, ce qui implique que la personne nommée n'a jamais été légalement nommée ? Serait-il conforme au principe de l'État de droit d'exiger des juges et autres professionnels du droit qu'ils reprennent leurs fonctions antérieures à la suite de l'invalidation de telles résolutions ? 2. Ces personnes ont-elles le droit d'exercer un recours judiciaire ? Le fait d'autoriser ces personnes à participer aux nouveaux processus de sélection des juges, sous réserve d'un contrôle judiciaire, est-il suffisant pour garantir leur droit à un procès équitable ? 3. Le système de délégation des juges dans les tribunaux où ils exerçaient avant la promulgation de la loi, jusqu'à ce qu'ils aient terminé leurs affaires en cours et pour une période de deux ans, est-il compatible avec les principes de l'État de droit et de la sécurité juridique afin de maintenir l'efficacité judiciaire pendant la période de réévaluation ? 4. Est-il conforme aux principes de la sécurité juridique et de l'État de droit de permettre aux parties qui ont mis en doute l'impartialité ou l'indépendance d'un juge, sur la base de sa nomination par le Conseil actuel, de contester les jugements rendus par ces juges ?

³⁶ Pour une analyse de la lettre de Bodnar, voir A. Wójcik, *Minister of Justice Adam Bodnar has requested the Venice Commission's opinion on two*

proposed models for addressing the neo-judges problem, 22 juillet 2024, <https://ruleoflaw.pl/neo-judges-poland-venice-commission/>. Dans le débat précédant la réforme, deux visions principales s'opposaient (et continuent de s'opposer) : une action radicale (révocation totale et remplacement des juges, donnant aux nouveaux juges la possibilité de se représenter lors d'une nouvelle procédure de sélection) et une approche sélective (examen au cas par cas). Mais le premier scénario provoquerait une paralysie du système, tandis que le second serait peut-être plus acceptable mais n'est favorisé ni par les électeurs de l'actuelle coalition gouvernementale ni par l'association *Iusticia*.

³⁷ « Based on the principle of separation of powers, the Venice Commission and DGI consider that it cannot be declared through a law that all the appointments made by the NCJ in a particular timeframe are null and void. The Venice Commission and DGI note that neither the existing judgments of the ECtHR and of the CJEU, nor the decisions of the Polish Supreme Court and of the Supreme Administrative Court have produced *ex tunc* invalidation of the appointment decisions taken by the NCJ. The Venice Commission and DGI furthermore consider that a whole sale invalidation *ex tunc* of all the resolutions of the Polish NCJ does not fit into the rule of law concept, as it would among others fail the proportionality test », p. 13.

(voir la proposition polonaise de groupes de juges)³⁸ ; il faut des garanties procédurales et le droit de faire appel devant un tribunal pour chaque juge, mais cela doit se faire rapidement ; les arrêts européens et ceux des tribunaux nationaux servent de référence pour reconstruire la norme européenne, mais ils ne sont pas directement contraignants, notamment parce qu'ils ne proposent pas de modèle spécifique (mais auraient-ils dû le faire ?). Déclarer la nomination d'un juge invalide équivaut à une révocation et doit donc être décidé par un tribunal. La question de l'appel des jugements prononcés par des chambres juridictionnelles illégitimement composées (c'est-à-dire avec la présence de nouveaux juges) est considérée comme contraire à l'un des éléments de l'État de droit, à savoir le principe de l'autorité de la chose jugée. Ce principe doit être mis en balance avec le droit des parties à un procès équitable, c'est pourquoi il est suggéré que l'appel ne soit autorisé que dans des cas particuliers et pour des procès qui se sont terminés après la date du premier arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme sur cette question, à savoir l'arrêt *Reczkowicz c. Pologne* (22 juillet 2021).

VI – Perspectives d'avenir

Les difficultés de réalisation du *Plan sur le rétablissement de l'État de droit* sont d'ordre politique et constitutionnel. À chaque mouvement, le gouvernement semble pris

dans un piège spécialement créé pour empêcher, au moins à court terme, tout changement significatif, comme on peut le constater dès le début de son entrée en fonction, retardé autant que possible par le chef de l'État Duda³⁹.

Sur le plan politique, il convient de noter que le PiS a perdu la majorité absolue lors des dernières élections, mais pas la majorité relative et il poursuit désormais une opposition dure et intransigeante. Il reste donc un parti fort, toujours profondément enraciné dans les zones rurales et continuant à soutenir le chef de l'État, les nouvelles élections duquel étant prévues aux mois de mai-juin 2025. L'enracinement du PiS et la situation politique très polarisée rendent incertaine l'élection de candidats d'orientations différentes, avec le risque de la perpétuation d'une cohabitation difficile telle que celle que nous connaissons aujourd'hui. À cela s'ajoute le fait que le gouvernement est basé sur une coalition de partis hétérogènes qui ont des positions différentes sur un certain nombre de questions. Par conséquent, il faut agir avec beaucoup de prudence, car il existe une série de pressions, parfois opposées, dont il faut tenir compte (comme on l'a vu lors des passages concernant l'approbation de la loi sur la réforme du KRS). De plus, les questions institutionnelles ne sont pas nécessairement considérées comme une priorité pour freiner le futur consensus du PiS, qui avait adopté

³⁸ Comme le rappelle M. Szwed, « Restoring the Integrity of Judicial Appointments: the Venice Commission and Council of Europe's Opinion on Poland », *ConstitutionNet, International Idea*, 7 November 2024, le ministre Bodnar a préparé un projet qui se rapproche de la position de *Iustitia* mais distingue trois catégories de juges : ceux de première nomination (juges nommés après avoir exercé la fonction d'assesseur) resteraient à leur place, les juges nommés par le nouveau KRS et activement impliqués dans le démantèlement de l'indépendance judiciaire seraient non seulement licenciés ou rétrogradés mais également soumis à des procédures disciplinaires, les

juges restants devraient également réintégrer leurs fonctions antérieures mais s'ils le faisaient volontairement sur la base d'une déclaration spéciale, ils éviteraient la procédure disciplinaire. Début février 2025, les projets de loi issus des travaux de la Commission de codification du pouvoir judiciaire et du ministère public ont été annoncés : www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/projekty-aktow-prawnych-ustroju-sadownictwa-i-prokuratury.

³⁹ Voir A. Angeli, « La réforme du Conseil national de la magistrature en Pologne après le "revirement démocratique" de 2023 : ombres et lumières du chemin », *Lettre de l'Est*, n° 37, 2024.

des politiques de dépenses sociales très généreuses.

En suivant les idées fournies par l'article de T.G. Daly⁴⁰, on peut considérer le concept de « constitutionnalisme réparateur », difficilement applicable au cas polonais. En effet, il est impossible de revenir au système antérieur au déclin illibéral. Non seulement pour des raisons politiques et institutionnelles, mais aussi parce que ce système a favorisé l'attaque contre les tribunaux (par exemple, l'élection des juges constitutionnels à la majorité simple de la chambre basse) et que ses limites doivent donc être corrigées pour éviter un nouveau déclin. Dans les projets de loi soumis et adoptés par la nouvelle majorité, certaines failles semblent avoir été détectées et corrigées, grâce également aux conseils de la Commission européenne (rapports sur l'État de droit) et de la Commission de Venise (depuis les avis de 2016-2017). Cependant, ces corrections doivent composer avec la polarisation politique du pays, qui ne peut être résolue à court terme. On n'est pas dans une transition « systémique », car les populistes n'ont pas été vaincus par l'histoire, comme l'ont été les communistes, et ne sont pas ouverts au dialogue. De plus, ils restent le premier parti du pays.

Le scénario actuel semble être celui d'un « attentisme constitutionnel » : il consiste à forcer le moins possible et à préparer le terrain pour de véritables transformations, avec le soutien des institutions européennes. C'est ce qui se passe dans le cadre du « paquet justice » proposé par le ministre Bodnar⁴¹. À court terme, on procède avec des actes sous-législatifs et des résolutions

parlementaires. Entre autres choses, il convient de noter que certaines mesures importantes sont prises grâce aux mécanismes qui avaient été introduits par les réformes du PiS (voir les pouvoirs du ministre de la Justice/procureur général de demander des enquêtes ou de révoquer les présidents de tribunaux pour des raisons génériques et vagues qui cachent un pouvoir politique presque illimité, comme le permet la loi portant réglementation des tribunaux de droit commun du 27 juillet 2001, telle que modifiée le 12 juillet 2017). La majorité actuelle pourrait encore bénéficier des règles existantes pour la nomination de nouveaux juges constitutionnels, si elle décide de les remplacer avant de parvenir à une réforme générale.

La meilleure option ne serait pas tant une réinitialisation constitutionnelle ou un rétablissement formel de la situation antérieure à 2015, mais plutôt une refondation constitutionnelle qui, tout en conservant la Constitution de 1997, qui a bien servi les intérêts de la démocratie polonaise jusqu'à présent, apporterait les changements nécessaires pour éliminer les défauts qui ont facilité le déclin démocratique. Il s'agit notamment des règles d'élection des juges constitutionnels et peut-être aussi des règles de formation du KRS, mais aussi d'une nouvelle réduction des pouvoirs présidentiels. Une autre possibilité serait de réviser la loi électorale et les règles de protection contre les partis anti-système.

Les solutions proposées jusqu'à présent, certaines bloquées en raison des vetos des corps capturés (mais d'autres également combattues par les anciens juges et les

⁴⁰ T.G. Daly, « Constitutional Repair : A Comparative Theory », *op. cit.*

⁴¹ Sur le fait que Bodnar agit bien et dans les limites de ses possibilités, voir M. Jatozowski, « A Year After the Elections: Bodnar Initiates Accountability and Judicial Reforms, Unlocks EU Funds, But Neo-KRS Remains », [https://ruleoflaw.pl/a-year-after-the-elections-bodnar-](https://ruleoflaw.pl/a-year-after-the-elections-bodnar)

[initiates-accountability-and-judicial-reforms-unlocks-eu-funds-but-neo-krs-remains/](https://ruleoflaw.pl/a-year-after-the-elections-bodnar-initiates-accountability-and-judicial-reforms-unlocks-eu-funds-but-neo-krs-remains/), October 17, 2024. Pour l'opinion contraire, voir K. Mularczyk, « Poland's Tusk government is not so different from its PiS predecessor », <https://notesfrompoland.com/2024/10/11/polands-tusk-government-is-not-so-different-from-its-pis-predecessor-opinion/>, octobre 11, 2024.

membres de la nouvelle majorité, même si pour des raisons opposées), ne sont pas entièrement satisfaisantes, malgré la demande continue de soutien de la Commission de Venise. Le temps passe sans que ces nœuds ne soient dénoués, ce qui rend plus difficile d'envisager des solutions futures même si l'on estime que l'expiration des contre-pouvoirs capturés devrait résoudre plusieurs problèmes. Cependant, malgré les accusations d'inaction, la prudence avec laquelle le gouvernement procède pour éviter les scénarios de «constitutionnalisme revanchard» pourrait être une vision à long terme, se distinguant par son approche participative et consensuelle.

Au final, on peut conclure en affirmant que nos réflexions sur le cas de la Pologne, bien qu'il soit particulier, peuvent enrichir le débat général sur le sort de la démocratie et du constitutionnalisme dans un contexte d'incertitude mondiale et de risques répandus de détérioration.

Angela DI GREGORIO

*Professeure de droit public comparé,
Université de Milan
angela.digregorio@unimi.it*

**LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES
ENTRE LE GOUVERNEMENT ET LE PARLEMENT
EN BULGARIE : UN DÉBAT TRANCHÉ
PAR LA COUR CONSTITUTIONNELLE ?¹**

Résumé : L'article traite d'un sujet à la fois théorique et pratique, à savoir la répartition des compétences entre le Gouvernement et le Parlement en Bulgarie au vu du principe de la séparation des pouvoirs. Le problème est de savoir si le Parlement bulgare a le droit d'ordonner, par le biais de décisions qu'il adopte, au Gouvernement qu'il a élu ou pas à mener une politique conforme aux souhaits de la majorité parlementaire. Dans la jurisprudence examinée de la Cour constitutionnelle bulgare, une tendance se fait évidente mais celle-ci n'est pas sans exception. Le contexte politique et social joue parfois un rôle crucial quant à la solution apportée par les juges constitutionnels.

Abstract: The article deals with both a theoretical and practical subject, namely the distribution of powers between the Government and the Parliament in Bulgaria, in light of the principle of the separation of powers. The issue is whether the Bulgarian Parliament has the right to instruct, through decisions it adopts, the Government it has elected, or not, to pursue a policy in line with the wishes of the parliamentary majority. In the Bulgarian Constitutional Court's case law, a trend becomes evident, although not without exceptions. The political and social context sometimes plays a crucial role in the solution provided by the constitutional judges.

Mots-clés : Parlement – gouvernement – séparation des pouvoirs – droit constitutionnel – politique

Keywords: Parliament – Government – Bulgarian Constitutional Court – separation of powers – constitutional law – politics

Après la chute du mur de Berlin, les pays de l'ex-bloc de l'Est sont passés par une période de transition et dont les résultats sont, dans une certaine mesure, discutables. Parmi les dimensions de cette transition, une place centrale occupe la transformation des systèmes politiques des pays de l'Est, qui se traduit surtout par la formation de systèmes multipartisans avec des mécanismes démocratiques de contrôle sur le pouvoir public. La Bulgarie fait partie des pays qui ont réussi à parcourir ce chemin de manière pacifique et plus ou moins coordonnée. L'expression la plus claire en est la nouvelle Constitution adoptée par une Assemblée constituante en 1991. La protection des droits fondamentaux, le principe de l'État de droit et celui de la séparation des pouvoirs, ainsi que l'idée d'un régime parlementaire occupent une place centrale dans cette Constitution.

La voie choisie par le législateur constitutionnel bulgare, comme celle d'autres pays d'Europe de l'Est, est la voie d'un gouvernement républicain parlementaire. Bien que dans la période allant jusqu'en 1946 la Bulgarie ait été une monarchie constitutionnelle, après son abolition par référendum, organisé après la fin de la Seconde Guerre mondiale, la question de la restauration de la monarchie ne s'est jamais sérieusement posée. Le choix de la forme de gouvernement parlementaire, indépendamment de considérations d'opportunité et d'une certaine tradition, était probablement surtout dû à la volonté d'instaurer un régime démocratique avec suffisamment de mécanismes de contrôle et de balances entre les différentes institutions.

¹ Étude réalisée dans le cadre du projet de recherche PHC Rila France-Bulgarie, 2024-2025, « Le constitutionnalisme à l'ère des abus. Quelles

reconfigurations possibles pour la sauvegarde de la démocratie et de l'État de droit ? » (CONSTADEM), n° 51381YL.

Il est difficile de dire de manière précise ce qu'est exactement une république parlementaire, car il en existe plusieurs variétés. Comme l'ont noté, à juste titre, certains auteurs « dans chaque pays, le régime parlementaire est unique, malgré la présence de principes et de caractéristiques communs »². Un exemple relativement facile à comprendre et éloquent de ces différences est le fait que, dans certaines républiques parlementaires, le chef de l'État (président) est élu directement par les citoyens (comme en Bulgarie), dans d'autres – par le Parlement (par exemple en Grèce) ou d'une autre manière (Allemagne, Italie, etc.).

Les pouvoirs spécifiques du pouvoir exécutif, du Parlement, etc., peuvent également être différents. Le modèle serait également différent selon que le Parlement est monocaméral ou bicaméral, etc. Cependant, ce qu'ils ont tous en commun, c'est que le Gouvernement correspond à la majorité parlementaire et qu'il est politiquement responsable devant le Parlement, de sorte que, dans certaines circonstances, celui-ci peut le destituer. Ainsi, du moins formellement, le Parlement apparaît comme l'institution principale, dans la mesure où le Gouvernement porte une responsabilité politique à son égard.

Le modèle parlementaire bulgare peut difficilement être décrit de manière exhaustive et suffisamment détaillée en quelques pages. Entre autres, il y a un peu plus d'un an, des amendements à la Constitution ont été adoptés, qui affectent directement les relations entre les principaux organes de l'État, dont le Parlement. Ces amendements ont déjà été contestés devant la Cour constitutionnelle, certains d'entre eux ont été confirmés, d'autres ont

été annulés comme inconstitutionnels et d'autres encore sont restés en suspens, faute de majorité requise³. Cela a donné lieu, il y a quelques mois, à un nouveau recours devant la Cour constitutionnelle par lequel il lui a été demandé de déclarer inconstitutionnelles une partie des dispositions nouvellement adoptées⁴. La Cour ne s'est pas encore prononcée à ce sujet. Nonobstant la situation d'incertitude, car la situation peut changer en fonction de la décision de la Haute juridiction, quelques grands principes du modèle parlementaire bulgare peuvent être dégagés.

La première chose à mentionner est que le Parlement bulgare (appelé « Assemblée populaire ») est monocaméral, composé de 240 députés, en règle générale, élus selon le système électoral proportionnel. Ce mode d'élection conduit à la présence au Parlement de nombreux groupes parlementaires exprimant des intérêts différents de la société. Par conséquent, il est nécessaire de former des coalitions pour la désignation d'un gouvernement et la gestion du pays.

Une autre caractéristique du modèle parlementaire bulgare est la présence d'un Président relativement « fort », dont l'importance augmente en période de crise. Le Chef de l'État est élu directement par les citoyens pour un mandat de cinq ans, qui ne coïncide pas avec celui des membres de l'Assemblée populaire. Outre la grande légitimité politique dont il dispose, le Président dispose d'un certain nombre de prérogatives dans le domaine de la sécurité nationale, de la politique étrangère et participe même, dans une certaine mesure, à la formation du Gouvernement, agissant comme médiateur et équilibreur entre les groupes parlementaires. Il est toutefois

² St. Stoichev, *Droit constitutionnel*, Sofia, Ciela, 2002, p. 359 (en bulgare).

³ Voir la décision de la Cour constitutionnelle bulgare n° 13 de 2024 (affaire n° 1/2024).

⁴ Voir l'affaire constitutionnelle n° 38/2024.

particulièrement important de mentionner le pouvoir du Président de nommer ce qu'on appelle un gouvernement intérimaire en cas de crise parlementaire et d'incapacité du Parlement à former un gouvernement. Ce pouvoir a été considérablement réduit depuis les récents amendements à la Constitution déjà mentionnés, mais il continue d'exister sous une forme ou une autre.

Ainsi, selon la logique du gouvernement parlementaire, la situation standard est celle où le Gouvernement répond à l'orientation politique de la majorité parlementaire et met en œuvre son programme. En d'autres termes, la cohabitation politique est, en principe, difficilement compatible avec l'idée d'une république parlementaire. Cependant, cela n'est pas impossible, même si ce n'est que pour une courte période et sous une forme spécifique. Par exemple, si un gouvernement ne peut être élu et qu'un gouvernement intérimaire est nommé par le Président, ce dernier ne bénéficie pas du soutien de la majorité parlementaire et il peut même y avoir des tensions entre eux. Une autre possibilité d'une telle divergence est la situation dans laquelle il existe un Parlement nouvellement élu, qui n'a pas encore désigné de nouveau gouvernement et doit donc agir de concert avec un gouvernement démissionnaire, qui peut avoir une orientation politique complètement différente.

Il est également important de noter que le Parlement bulgare, outre le domaine législatif, dispose d'autres pouvoirs et est donc compétent pour adopter des actes non législatifs. L'article 86 de la Constitution dispose que l'Assemblée populaire adopte des lois, des décisions, des déclarations et des adresses, et que les lois et les décisions

ont un caractère obligatoire *erga omnes*. Dans cet article, l'accent est mis sur les décisions prises par les députés. Elles font plutôt partie de l'activité inhabituelle du Parlement et peuvent être considérées comme l'expression des «fonctions non essentielles» de l'Assemblée populaire⁵. L'objet de ces décisions peut être de nature différente, commençant par l'élection du Gouvernement, passant par la convocation d'un référendum national et se terminant par l'élection des membres de différentes autorités étatiques. Toutefois, les décisions qui visent à créer certaines obligations ou interdictions pour le Gouvernement ou certains de ses membres sont particulièrement intéressantes.

Les décisions dont il est question peuvent être classées en deux grandes catégories, compte tenu des différents objectifs qu'elles poursuivent.

D'un côté, il existe des situations dans lesquelles la majorité parlementaire tente de limiter ou de contrôler le comportement du Gouvernement parce qu'il existe une certaine tension entre eux. Il s'agit d'une situation dans laquelle la majorité (formelle ou non) au Parlement est d'une orientation politique ou partisane différente de celle du Gouvernement (soit un gouvernement démissionnaire avec un nouveau Parlement, soit un gouvernement nommé par le Président).

D'un autre côté, il existe également des situations dans lesquelles la majorité parlementaire prend des décisions à l'encontre du Gouvernement qu'elle a elle-même désigné et qu'elle soutient. Cela peut paraître paradoxal et, dans une certaine mesure, c'est le cas, mais en réalité, il existe une explication logique liée au but poursuivi. Ici, la raison pour laquelle la décision est prise

⁵ G. Bliznashki, *Droit parlementaire*, Sofia, Édition universitaire «St. Kliment Ohridski», 2015, p. 152-154 (en bulgare).

est complètement différente. Il s'agit d'aider le gouvernement à prendre des décisions complexes d'un point de vue politique et/ou juridique, car au lieu du Gouvernement ou des ministres concernés, c'est essentiellement l'Assemblée populaire qui prend la décision, libérant ainsi le pouvoir exécutif de la responsabilité politique, voire juridique, de la décision prise.

Cependant, de telles décisions, quelle que soit l'hypothèse dans laquelle nous nous trouvons, causent des problèmes. Ils soulèvent tout d'abord la question de la compatibilité d'une telle décision avec la Constitution au regard du principe de la séparation des pouvoirs. Le problème n'est pas nouveau, mais ces dernières années, la fréquence avec laquelle il a été soulevé est plus grande que d'habitude, et c'est pourquoi de nombreuses affaires se sont accumulées devant la Cour constitutionnelle, qui mettent en lumière (au moins partiellement) les limites des pouvoirs du Parlement et du Gouvernement⁶.

Ce qui est intéressant dans l'analyse de la pratique de la Cour constitutionnelle est sa relative cohérence au fil des années, exprimée dans la position selon laquelle de telles décisions représentent, en règle générale, un excès des pouvoirs de l'Assemblée populaire et violent, par conséquent, le principe de la séparation des pouvoirs. Cette position, que nous partageons, s'avère cependant différente dans deux cas précis (Affaire Const. n° 1 de 2023 et Affaire Const. n° 3 de 2023). Contrairement à ce qui était attendu dans ces deux affaires, la Cour constitutionnelle s'est écartée de sa pratique antérieure, en refusant de se prononcer sur le fond du litige pour des motifs formels et, à notre avis, insuffisamment sérieux.

Cela pourrait également être interprété comme un revirement de la jurisprudence constitutionnelle. Une situation qui n'est pas particulièrement souhaitable car elle nuit à la sécurité juridique, mais qui n'est pas pour autant si inhabituelle. Le problème réside cependant dans le fait qu'après ces deux affaires, la Cour constitutionnelle s'est prononcée sur d'autres affaires similaires, revenant à nouveau à la position selon laquelle de telles décisions de l'Assemblée populaire relèvent de la compétence du pouvoir exécutif et violent donc le principe de la séparation des pouvoirs⁷.

Ce changement temporaire dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle dans deux affaires spécifiques, examinées dans un court laps de temps, pose logiquement la question des raisons qui l'ont imposé dans ces affaires. Il nous semble qu'il est inutile d'entrer ici dans les détails du raisonnement formel spécifique de la Cour constitutionnelle, car il ne fait qu'obscurcir les véritables motivations qui se cachent derrière ces décisions. Il semble que les raisons résident dans les décisions spécifiques et surtout dans le contexte politique dans lequel elles ont été examinées.

Le début des hostilités en Ukraine, en 2022, a sérieusement changé la situation politique en Bulgarie. Une tension et une forte opposition se sont créées entre les tenants de différentes positions intrinsèquement extrêmes. La contradiction interne déjà existante d'un pays membre de l'Union européenne et de l'OTAN, qui, pour des raisons historiques, culturelles, géographiques et autres, a toujours été relativement étroitement liée à la Russie, est devenue encore plus aiguë. Cependant, la guerre a soulevé la question de la loyauté de la Bulgarie envers les organisations dont elle

⁶ Voir notamment : affaire constit. n° 8/2021 ; affaire constit. n° 10/2022 ; affaire constit. n° 1/2023 ; affaire constit. n° 3/2023.

⁷ Voir, par exemple, l'affaire constit. n° 14/2024.

est membre et de l'approche à adopter face à la situation en Ukraine. D'un côté, une grande partie des hommes politiques bulgares ont insisté sur l'envoi d'armes en Ukraine, et de l'autre, certains hommes politiques, parmi lesquels le président de la République, ainsi qu'une grande partie de la société, ont proposé une approche beaucoup plus modérée et retenue. Tout cela dans un contexte d'instabilité politique et sous un gouvernement nommé par le Président du pays, mais avec une majorité au Parlement qui se définissait comme « euro-atlantique ». Cela a conduit à l'adoption de deux décisions par l'Assemblée populaire, par lesquelles le Parlement oblige le Gouvernement à fournir une assistance militaire et militaro-technique à l'Ukraine.

Il est important de souligner que la question juridique ici n'était pas de savoir si une telle assistance devait être accordée ou non. Le problème juridique était celui de savoir dans quelle sphère de compétence se trouve une telle décision et, par conséquent, s'il est permis, du point de vue de la Constitution, qu'une telle décision soit prise non pas par le gouvernement mais par le Parlement. Suivant la logique des décisions antérieures et ultérieures, ainsi que la logique juridique générale, notre réponse est négative. De telles décisions sont contraires au principe de la séparation des pouvoirs et devraient être déclarées inconstitutionnelles. Cependant, telle n'a pas été la position de la Cour constitutionnelle, tout comme dans l'affaire constitutionnelle n° 3 de 2023 (avec un sujet différent, mais s'inscrivant un peu dans la même logique politique).

Il s'avère que la Cour constitutionnelle a décidé, en réalité, de s'autolimiter à prendre des décisions politiquement gênantes qui pourraient être utilisées dans les débats politiques au Parlement et dans la société comme argument en faveur du bien-fondé d'une certaine position. Cela peut être compréhensible d'un point de vue humain,

mais c'est trop controversé d'un point de vue juridique. Malheureusement, ce n'est pas la première fois que la Cour constitutionnelle préfère rester à l'abri d'un éventuel mécontentement social. De tels exemples peuvent être donnés dans d'autres situations complexes, telles que la pandémie du Covid-19, lors de laquelle d'autres décisions discutables ont été prises. La grande question est donc de savoir si les juges constitutionnels sont capables de trancher des affaires complexes (d'un point de vue social et politique) ou si la Cour constitutionnelle bulgare est sur le point de devenir une juridiction « pour les petites affaires ». Le temps nous le dira !

Dilyan NACHEV

*Assistant-professeur senior à la Faculté de droit,
Université de Sofia « St. Kliment Ohridski »
dilyan.nachev@yahoo.fr*

CHRONIQUE DE L'EST 2024

Résumé : La lecture de cette chronique permettra aux lectrices et lecteurs d'avoir un panorama rapide des actualités juridiques, politiques, sociales et sociétales de 2024. Présentation complétée par des références à des sources d'informations qui pourront être exploitées pour de plus amples informations sur les actualités traitées.

Abstract: Reading this column will provide readers with a quick overview of the legal, political, social, and societal news of 2024. The presentation is complemented by references to information sources that can be used for further details on the news topics covered.

Mots-clés : Union européenne – BRICS – OTAN – élections législatives – élections présidentielles – accord de paix – COP29

Keywords: European Union – BRICS – NATO – legislative elections – presidential elections – peace agreement – COP29

Asie centrale

▪ Inondations meurtrières au Kazakhstan

Au mois de mars et d'avril 2024, les régions du nord du Kazakhstan sont touchées par d'importantes inondations provoquant le départ d'environ 120 000 habitants. Ce phénomène est intensifié par le dérèglement climatique provoquant une fonte prématurée des neiges.

Balkans

▪ Accord entre l'Albanie et l'Italie sur la migration

Conclu en 2023, l'accord entre l'Albanie et l'Italie est mis en œuvre pour la première fois en octobre 2024. Seize hommes venus d'Égypte et du Bangladesh sont débarqués dans le premier centre d'enregistrement italien à Shëngjin. Les migrants sont maintenus en détention administrative dans des préfabriqués entourés de hauts murs et de caméras de surveillance dans l'attente de leur traitement de leur demande d'asile. Le coût d'entretien des centres en Albanie pour le gouvernement italien s'élèverait à 160 millions d'euros par an. Les centres prévoient d'être agrandis.

▪ Soutien de l'Albanie à la création d'un micro-État

Le Premier ministre albanais déclare au mois de septembre soutenir la création d'un micro-État pour l'ordre musulman soufi au sein de la capitale Tirana. Grand de seulement dix hectares, l'État souverain de l'ordre des Bektashi deviendrait le plus petit État du monde. Une équipe d'experts travaillent à la rédaction des statuts constitutionnels du futur État avant l'approbation par le parti socialiste au pouvoir en Albanie.

Podcast :

- « Enver Hoxha, le dernier stalinien », *Affaires sensibles*, France Inter, 6 mars 2024 ;
- « Les termes du débat européen : Slovaquie, Droits des minorités », *Le temps du débat*, France Culture, 20 avril 2024 ;
- « Les termes du débat européen : Croatie, démographie », *Le temps du débat*, France Culture, 7 juin 2024.

Pays Baltes

▪ Referendum sur la double-nationalité en Lituanie

Organisé le 12 mai 2024, le referendum constitutionnel lituanien vise à modifier la Constitution afin de permettre la double nationalité aux ressortissants lituaniens. La quasi-totalité des partis politiques soutient la mesure dans un contexte de baisse de la population en raison de l'importante vague d'émigration des années 2000. Large victoire du oui (74,49 %), mais résultat non valide en raison du quorum inférieur à 50 % d'inscrits en faveur du « oui ».

Podcast :

- « Les termes du débat européen 9/9 : Estonie, "Défense" », *Le temps du débat*, France Culture, 8 mars 2024 ;
- « Les termes du débat européen 18/19 : Lettonie, "Héritages" », *Le temps du débat*, France Culture, 9 mai 2024 ;
- « Les termes du débat européen 18/19 : Lituanie, "Double-nationalité" », *Le temps du débat*, France Culture, 4 juin 2024.

▪ **Élections législatives en Lituanie**

Les élections législatives en Lituanie des 13 et 27 octobre 2024 aboutissent à une alternance politique. Les conservateurs de la Première ministre sortante sont battus par les Socio-démocrates. Le scrutin est marqué par la percée d'un parti populiste fondé en 2023 par un parlementaire expulsé d'un parti de centre-droit pour des déclarations antisémites. Le gouvernement dirigé par le vice-maire de Vilnius (qui n'était pourtant pas la tête de liste des Socio-démocrates) inclut un parti écologiste et le parti populiste arrivé en troisième position.

Caucase

▪ **Adhésion de l'Arménie à la Cour pénale internationale**

L'Arménie devient le 123^e État membre de la CPI. Cela marque la prise de distance d'Erevan par rapport à la Russie. L'Arménie se rapproche de plus en plus des Occidentaux. Cela implique une interdiction pour Vladimir Poutine de voyager en Arménie en raison du mandat d'arrêt international émis par la CPI.

Émission :

- « Haut-Karabakh – Azerbaïdjan : aux origines du conflit », *Le dessous des cartes*, ARTE, 12 janvier 2024.

▪ **Élections présidentielles en Azerbaïdjan**

Le 7 février 2024, des élections anticipées - qui auraient dû se tenir en 2025 – sont organisées en raison de la popularité du Président Ilham Aliyev à la suite de la victoire lors de la guerre du Haut-Karabakh. C'est une victoire écrasante pour le président sortant, sans réelle opposition. Le président a voté dans la ville de Stepanakert dans le Haut-Karabakh. Plusieurs journalistes ont été arrêtés avant le scrutin.

Podcast :

- « Réélection d'Aliyev en Azerbaïdjan : quelles conséquences pour l'Arménie ? », *Les enjeux internationaux*, France Culture, 8 février 2024.

▪ **Adoption d'un projet de loi sur l'influence étrangère en Géorgie**

D'importantes manifestations populaires contre le projet de loi porté par le gouvernement prorusse géorgien, obligeant les institutions civiles et les médias recevant des fonds de la part d'organismes non géorgiens à se déclarer comme « agents de l'étranger ». Cette loi est fortement inspirée par la loi russe adoptée en 2012 et vise les ONG, ainsi que les institutions européennes et américaines finançant la société civile géorgienne. L'Union européenne souligne que l'adoption de ce projet de loi éloignerait la Géorgie des exigences de l'acquis européen nécessaires à sa future adhésion. La population de Tbilissi a manifesté pendant plusieurs jours devant le Parlement du pays. Le projet de loi est adopté après que la majorité au Parlement eût levé le veto présidentiel.

Podcast :

- « Géorgie : la rue se soulève à nouveau contre un projet de loi jugé prorusse », *Les enjeux internationaux*, France Culture, 18 avril 2024.
- « La Géorgie est-elle le nouveau théâtre d'affrontement Russie-Occident ? », *Le temps du débat*, France Culture, 29 mai 2024.
- « Retour de Géorgie », *Cultures monde*, France Culture, 7 juin 2024.

▪ **Accord de paix entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan**

Les négociations initiées entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan sont marquées par l'inégalité des forces en présence. L'Arménie, après sa défaite militaire, manque d'alliés pour peser face à l'Azerbaïdjan. Alors que plusieurs obstacles s'opposent à la conclusion, les principales dispositions du traité reviennent sur le tracé des frontières héritées de la déclaration d'Astana de 1991 et prévoient divers corridors pour relier l'Azerbaïdjan au territoire enclavé du Nakhitchevan. Les négociations continuent et sont visiblement sur le point d'aboutir.

Podcast :

- « Arménie : pourquoi les manifestants demandent-ils la démission du Premier ministre ? », *Les enjeux internationaux*, France Culture, 18 avril 2024 ;

- « En Arménie, avec les exilés du Haut-Karabakh », *Cultures monde*, France Culture, 4 octobre 2024 ;
- « Le Caucase au centre du jeu 2/4 : Arménie : la paix à quel prix ? », *Cultures monde*, France Culture, 12 novembre 2024.

▪ **Élections législatives et présidentielle en Géorgie**

Le 26 octobre 2024, les Géorgiens se prononcent au cours des élections législatives qui marquent la très nette victoire (53,9 %) du parti prorusse « Rêve Géorgien ». La campagne est marquée par la peur de la guerre en cas de rapprochement avec l'UE. Le Premier ministre hongrois Viktor Orban apporte son soutien à Bidzina Ivanichvili, oligarque et président d'honneur du « Rêve Géorgien ». L'opposition estime que l'élection est frauduleuse, la présidente de la République refuse de reconnaître le résultat et annonce ne pas vouloir quitter le pouvoir alors que son mandat arrive à son terme au mois de décembre. Le 14 décembre 2024, la nouvelle majorité au Parlement élit l'ancien footballeur Mikhaïl Kavalachvili comme président de la République, alors que le scrutin est boycotté par les partis d'opposition.

Podcast :

- « La Géorgie à l'heure russe : menaces sur la démocratie », *Les enjeux internationaux*, France Culture, 29 octobre 2024 ;
- « Le Caucase au centre du jeu 4/4 : Géorgie, la fin du rêve européen ? », *Cultures monde*, France Culture, 14 novembre 2024 ;
- « Géorgie : C'est la révolte d'un pays tout entier, affirme la présidente Salomé Zourabichvili », *Les interviews d'Inter*, France Inter, 2 décembre 2024.

▪ **COP29 à Bakou**

En application de la règle de rotation selon les blocs géographiques des Nations Unies, la COP29 doit se tenir dans un pays de l'ancienne sphère soviétique. Le choix de l'Azerbaïdjan s'explique en raison du refus de la Russie d'une organisation dans un pays de l'UE, et de l'abandon de l'Arménie. Qualifiée de COP technique, elle n'en demeure pas moins importante car elle doit fixer de

nouveaux objectifs de mise en œuvre de l'Accord de Paris. Le bilan de la COP est mitigé, l'appel à la « transition juste » n'apparaît pas dans le communiqué final et plusieurs points cruciaux restent sans consensus.

Podcast :

- « Le Caucase au centre du jeu 1/4 : Azerbaïdjan, Bakou se rêve en Dubaï », *Cultures monde*, France Culture, 11 novembre 2024.

Europe centrale

▪ **Épidémie de coqueluche en République tchèque**

Une épidémie de coqueluche apparaît en République Tchèque avant de se répandre en Slovaquie et en Europe. Le pays souffre d'un manque de vaccination chez les enfants et de peu de rappels chez les adultes en raison du non-remboursement du vaccin par les mutuelles. Le manque de doses de vaccins et le scepticisme de la population face à la vaccination depuis la pandémie de Covid-19 continuent d'alimenter l'épidémie.

Podcast :

- « Les termes du débat européen : Višegrad », *Le temps du débat*, France Culture, 5 janvier 2024 ;
- « Les termes du débat européen : Pologne », *Le temps du débat*, France Culture, 3 février 2024 ;
- « Retour de Hongrie // Guerre en Ukraine : le sursaut européen ? », *Cultures monde*, France Culture, 2 février 2024 ;
- « Les termes du débat européen : Hongrie, "illibéralisme" », *Le temps du débat*, France Culture, 24 février 2024 ;
- « Élections européennes, les droites radicales en embuscade 2/4 : Hongrie, changer l'Europe de l'intérieur », *Culture mondes*, France Culture, 12 mars 2024.

▪ **Élections présidentielles et tentative d'assassinat du Premier ministre en Slovaquie**

Les élections présidentielles slovaques de mars-avril 2024 marquent la victoire du Peter Pellegrini, candidat de centre-

gauche, ancien Premier-ministre social-démocrate et favorable aux négociations entre la Russie et l'Ukraine. Le résultat marque un basculement de la Slovaquie dans le camp hostile au soutien européen à l'Ukraine, qui s'était déjà exprimé par l'élection en 2023 du Premier ministre Robert Fico. Ce dernier est victime d'une tentative d'assassinat par un homme de 71 ans, ancien militant d'extrême-droite, qui justifie son geste par le retournement du gouvernement sur le soutien à l'Ukraine.

Podcast :

- « Les termes du débat européen : Slovaquie : État de droit », *Les enjeux internationaux*, France Culture, 18 juin 2024.

▪ **Présidence hongroise de l'Union européenne**

Le 1^{er} juillet 2024, la Hongrie de Viktor Orban prend la présidence tournante de l'Union européenne avec le slogan « Make Europe great again ». Les priorités du Premier ministre sont la réduction de l'immigration, le pacte de compétitivité européen et le blocage des aides européennes à l'Ukraine. En visite à Kiev, puis à Moscou, Viktor Orban insiste sur l'impératif d'envisager des négociations entre les deux belligérants. Plusieurs chancelleries européennes prennent rapidement leurs distances vis-à-vis de ces déclarations, tout comme l'OTAN. Les priorités européennes concernant l'écologie et la sauvegarde de l'État de droit n'apparaissent pas à l'agenda de cette présidence.

Podcast :

- « La Hongrie à la tête de l'UE : les enjeux », *La Question du jour*, France Culture, 29 juin 2024.

Europe de l'Est

▪ **Élection présidentielle en Russie**

L'élection présidentielle russe de mars 2024 voit s'affronter trois candidats de « l'opposition » (c'est-à-dire non issus du parti « Russie unie » de Vladimir Poutine) autorisés à concourir. Boris Nadejdine, opposé à la guerre en Ukraine, a été écarté par la Commission électorale. Alexei Navalny décède, quant à lui, en prison.

Le scrutin marque la réélection de Vladimir Poutine pour un quatrième mandat avec plus de 88 % des suffrages exprimés.

Podcast :

- « Agriculteurs : le temps des révoltes 2/4 : Europe centrale : de la PAC à la guerre en Ukraine, la grande désillusion », *Cultures monde*, France Culture, 7 février 2024 ;
- « Russie : le simulacre de l'élection présidentielle », *Affaires étrangères*, France Culture, 9 mars 2024 ;
- « Quels sont les ressorts de la stabilité du pouvoir russe ? », *Le temps du débat*, France Culture, 16 mars 2024 ;
- « Russie : et si Wagner n'avait pas encore livré tous ses secrets... », *Les enjeux internationaux*, France Culture, 21 juin 2024.

▪ **Mort de l'opposant russe Alexeï Navalny**

Condamné à dix-neuf ans d'emprisonnement pour « extrémisme » en 2021, l'opposant à Vladimir Poutine, Alexei Navalny, décède en prison le 4 juin 2024. Selon les autorités pénitentiaires, Alexei Navalny est décédé à la suite « d'un malaise soudain » en revenant d'une promenade. Les partisans de Navalny se réunissent spontanément dans plusieurs grandes villes et qualifient sa mort d'assassinat politique. L'émoi international est important et confirme l'absence d'opposition démocratique au régime politique en Russie.

Podcast :

- « Russie : le martyr de Navalny », *Affaires étrangères*, France Culture, 17 février 2024 ;
- Série « De Kiev à Moscou : quand la guerre s'installe (4 épisodes) », *Cultures monde*, France Culture, 19 - 22 février 2024 ;
- « Mémoires posthumes d'Alexeï Navalny : itinéraire d'un martyr politique », *Les enjeux internationaux*, France Culture, 22 octobre 2024.

▪ **Mandat d'arrêt émis par la justice russe à l'encontre de la Première ministre estonienne Kaja Kallas**

L'ancienne Première ministre estonienne Kaja Kallas figure sur une liste de 700 étrangers recherchés par la Fédération de Russie pour avoir « insulté l'histoire ». Si aucune norme

pénale ne justifie cet avis de recherche, plusieurs experts estiment qu'elle est en lien avec les opérations de démontage des monuments en Estonie à la gloire de l'armée rouge, datant de l'époque soviétique. D'autres responsables lettons et lituaniens figurent également sur cet avis.

Reportage :

- « Ukraine-Russie : les enjeux de la Crimée », *Le dessous des cartes*, ARTE, 24 février 2024 ;
- « La Cour pénale internationale passe à l'offensive 3/4 : Comment juger Vladimir Poutine ? », *Cultures monde*, France Culture, 12 décembre 2024.
- **Attaques terroristes à Moscou**
Le 22 mars 2024, la capitale russe est endeuillée par un attentat qui a lieu au Crocus City Hall, une salle de spectacle proche de Moscou. L'attaque fait 137 morts. Elle est commanditée par quatre terroristes originaires du Tadjikistan et revendiquée par l'État islamique. Vladimir Poutine réfute la revendication et y voit une action de l'Ukraine.

Podcast :

- « Attaque terroriste à Moscou : une onde de choc mondiale ? », *L'esprit public*, France Culture, 24 mars 2024 ;
- « Le Caucase au centre du jeu 3/4 : Tchétchénie – Moscou, un pacte dangereux », *Cultures monde*, France Culture, 13 novembre 2024.
- **Tensions avec la minorité russophone de Transnistrie et élection présidentielle en Moldavie**
Les autorités de la communauté russophone de la République autoproclamée de Transnistrie demande une assistance à la Russie afin de faire face «aux pressions de la Moldavie». Sans réelles conséquences sur le plan militaire, cet «appel à l'aide» a pour objectif d'influencer l'élection présidentielle à l'automne. Celle-ci est remportée très largement au second tour par la présidente sortante Maia Sandu face au candidat socialiste prorusse Alexandr Stoianoglo. Ce scrutin marque une nouvelle victoire pour le camp pro-européen en Moldavie qui vit

toujours sous la menace d'une extension du conflit en Ukraine sur son territoire.

Podcast :

- « Moldavie : les risques de rapprochement entre la région sécessionniste de Transnistrie et la Russie », *Les enjeux internationaux*, France Culture, 1^{er} mars 2024 ;
- « Les termes du débat européen : Roumanie, Mer noire », *Le temps du débat*, France Culture, 31 mai 2024.

▪ **Élections législatives en Bulgarie**

Il s'agit des sixièmes élections législatives depuis 2021 (dont trois durant l'année 2021). Deux scrutins se tiennent en 2024 (en juin et en octobre). Ils marquent la victoire du camp de l'ancien Premier ministre Boïko Borissov englué depuis plusieurs années dans des scandales de corruption. Les résultats sont entachés d'irrégularité. La Cour constitutionnelle mandate dix-huit experts pour analyser les plaintes jusqu'en janvier 2025.

Podcast :

- « Les termes du débat européen : Bulgarie, Corruption », *Le temps du débat*, France Culture, 3 mai 2024.
- **Conférence de haut niveau sur la paix en Ukraine**
Les 15 et 16 juin 2024, un sommet sur la paix en Ukraine se tient en Suisse, sans la participation de la Russie et de nombreux États africains et asiatiques (dont la Chine). La conférence aboutit à un communiqué conjoint condamnant l'attaque russe et soulignant les impératifs de sécurité alimentaire et humanitaire ainsi que l'interdiction de l'utilisation de l'arme nucléaire. Plusieurs pays participants ou observateurs au sommet n'ont pas soutenu le communiqué afin de ne pas froisser la Russie, notamment l'ensemble des pays des BRICS.

Podcast :

- « Retour de Kharkiv//Ukraine : les enjeux de la Conférence pour la paix », *Cultures monde*, France Culture, 14 juin 2024 ;

- « Après la conférence pour la paix en Ukraine : l'utopie d'une fin de conflit », *International*, France Inter, 18 juin 2024 ;
- « Sommet sur l'Ukraine : comment construire la paix en temps de guerre ? », *les enjeux internationaux*, France Culture, 19 juin 2024.

▪ **Accord de Nancy de coopération entre la Pologne et la France**

Les gouvernements français et polonais préparent un traité d'amitié et de coopération sur le modèle de ceux conclus par la France avec l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne. Ce traité devrait être signé à Nancy, lieu de résidence du dernier duc de Lorraine d'origine polonaise. Le contenu de cet accord devrait inclure des aspects de coopération culturelle, mais surtout économique, dans le domaine du nucléaire et militaire.

▪ **Élections présidentielle et législatives en Roumanie**

Le 24 novembre 2024 se tient le premier tour de l'élection présidentielle roumaine lors duquel le candidat indépendant prorusse, Calin Georgescu, arrive en tête. Il choisit de faire campagne sur les réseaux sociaux et de mettre en scène sa virilité sur le modèle de Vladimir Poutine. Promettant de cesser l'aide militaire à l'Ukraine et jouant sur la peur de la propagation du conflit, Calin Georgescu rassemble plus de deux millions de voix. À l'issue du premier tour, la Cour constitutionnelle reçoit plusieurs recours en annulation du scrutin en raison d'ingérences russes. Elle annule les résultats du scrutin le 6 décembre sans communiquer une nouvelle échéance. C'est la première fois que le juge constitutionnel annule le résultat d'une élection présidentielle. Les élections législatives organisées le 1^{er} décembre sont marquées par le net recul des partis politiques traditionnels (socio-démocrates, libéraux et conservateurs) au profit de trois formations d'extrême-droite. Le parti de George Simion, Alliance pour l'unité des Roumains (AUR), termine en deuxième position avec 18 % des voix et voit son nombre de députés et de sénateurs progresser.

Podcast :

- « Roumanie : l'extrême droite prorusse aux portes du pouvoir », *Les enjeux internationaux*, France Culture, 6 décembre 2024 ;
- « Élections en Roumanie : la tentation nationaliste », *Cultures monde*, France Culture, 29 novembre 2024.

Union européenne, OTAN, BRICS+

▪ **Ouverture des négociations sur l'adhésion de la Moldavie et de l'Ukraine**

Un accord est trouvé lors du sommet européen de juin sur l'ouverture des négociations entre l'UE, l'Ukraine et la Moldavie. Cet accord est marqué par la politique de la chaise vide de la Hongrie qui, opposée à cet élargissement, s'est absentée durant le vote. La candidature de la Géorgie est quant à elle gelée par l'Union européenne à la suite de l'adoption de la loi sur les agents de l'étranger. Un nouveau plan d'aide de 50 milliards d'euros est également adopté pour l'Ukraine.

▪ **Muraille de drones de l'OTAN pour se protéger contre la Russie**

Six pays de l'OTAN (les trois États baltes, la Norvège, la Finlande et la Pologne) s'unissent pour construire une muraille de drones afin de se protéger d'éventuelles attaques de la Russie. Cette muraille de 3000 km a pour objectifs la surveillance des frontières, l'interception d'engins volants et l'attaque par appareils volants transportant des explosifs pour détruire un char. Il prévoit également un volet concernant l'évacuation des populations.

Podcast :

- « L'Europe centrale, nouveau centre de gravité de l'Union 20 ans après son intégration ? », *La pause géopolitique*, 8 juin 2024.

▪ **Élections européennes et répartition des « Top jobs »**

Les élections européennes du mois de juin se sont conclues sur une large victoire des conservateurs dans les pays d'Europe de l'Est. À l'exception de la Hongrie, tous ces partis manifestent des opinions europhiles. La

Slovaquie est la seule à placer en tête un parti libéral, tandis que la Roumanie voit la victoire de l'alliance entre les conservateurs et les sociaux-démocrates. La répartition des Top jobs et des postes de commissaires se veut plus représentative et valorise davantage de pays de l'Est : l'ancienne Première ministre estonienne Kaja Kallas devient Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la Roumaine Roxana Mînzatu obtient le poste de commissaire en charge de l'Éducation, de l'emploi et des droits sociaux. Les autres pays de l'Est obtiennent des postes moins voyants, à l'exception de la Défense et de l'Espace qui revient à l'ancien Premier ministre lituanien. Le portefeuille de l'élargissement revient à la Slovénie, ce qui souligne le souhait de la Commission d'accélérer, voire de conclure, les adhésions des anciennes Républiques yougoslaves.

Podcast :

- « Les termes du débat européen : Top jobs », *Le temps du débat*, 28 juin 2024.

▪ **Sommet des BRICS+ en Russie**

Du 24 au 27 octobre 2024, les neuf pays des BRICS se sont réunis à Kazan en Russie, pour la première fois sous le format BRICS+. Ce sommet est très critiqué par les Occidentaux car il brise l'isolement diplomatique de Vladimir Poutine. Il s'est conclu sur une déclaration de trente-deux pages qui prévoit – sans fixer de délai – l'instauration d'un système bancaire alternatif au système « Swift », ainsi qu'un renforcement du rôle de la Nouvelle Banque de Développement. Le communiqué condamne également l'attitude israélienne dans le conflit l'opposant au Hamas et reste lacunaire sur la guerre en Ukraine.

Podcast :

- « Sommet des Brics : Poutine remis en selle ? », *L'esprit public*, 27 octobre 2024.

Laurent LÉOTHIER

*Docteur en droit public,
Aix-Marseille Université
laurent.leothier@gmail.com*



DROIT INTERNATIONAL
ET INTEGRATION EUROPEENNE
PERSPECTIVES DE L'EUROPE
CENTRALE ET ORIENTALE
Collectif
Editeur L'Harmattan
ISBN : 978-2-336-51838-1
356 p.

Ce volume collectif constitue une référence académique dans l'analyse de l'interdépendance entre le droit international et le processus d'intégration européenne, mettant en lumière les transformations profondes et les dilemmes juridiques auxquels sont confrontés les États d'Europe centrale et orientale. Structuré en plusieurs sections, l'ouvrage explore des thématiques essentielles, telles que l'évolution du normativisme juridique, le renforcement des droits fondamentaux, l'influence des technologies émergentes sur l'ordre juridique et la dynamique économique et sécuritaire au sein de l'Union européenne.

Cet ouvrage se distingue par son approche novatrice et multidisciplinaire, réunissant des perspectives théoriques et des solutions pragmatiques destinées à analyser les phénomènes juridiques contemporains, qu'il s'agisse de l'impact des changements climatiques sur les droits de l'homme, de la redéfinition de l'architecture économique européenne ou de l'harmonisation des systèmes législatifs nationaux avec les exigences de l'État de droit et de la démocratie.

Coordinateurs : Cristina Elena Popa Tache, Elise Nicoleta Vâlcu et Cătălin-Silviu Săraru

Contributeurs : Marius Andreescu, Andra Puran, Simona Franguloiu, Ramona Duminiță, Daniela Duță, Natașa Danelciuc-Colodrovschi, Laura-Cristiana Spătaru-Negură, Adriana Ioana Panțoiu, Manuela Niță, Nicoleta-Elena Hegheș, François-Xavier Roux-Demare et Elise Nicoleta Vâlcu

Lettre de l'Est

Sous l'égide
de l'Institut Louis Favoreu-
GERJC CNRS UMR 7318 (DICE)
et de l'Association
Francophone des Chercheurs
sur les Pays de l'Est

Auteurs du numéro :

TAMARA ALEKSIDZE
ADRIAN-GABRIEL CORPĂDEAN
NATAȘA DANELCIUC-COLODROVSCHI
ANGELA DI GREGORIO
LAURENT LEOTHIER
EMA MISKOV
MERIMA MUSTAFIC
DILYAN NACHEV
MAKA NUTSUBIDZE
MIHAELA-ADRIANA OPRESCU
MARIJA VLAJKOVIC

Maquette :

CHARLOTTE LARGERON

ISSN électronique

2428-4718

Contact rédaction :

afcpe.asso@gmail.com

Comité scientifique : Marie-Élisabeth BAUDOIN, Professeure, Université Clermont Auvergne ; Adrian-Gabriel CORPĂDEAN, Maître de conférences, Université Babeș-Bolyai de Cluj-Napoca ; Angela DI GREGORIO, Professeure, Université de Milan ; Marthe FATIN-ROUGE STEFANINI, Directrice de recherche au CNRS, Aix Marseille Université ; Péter KRUZSLICZ, Professeur adjoint, Université de Szeged ; Xavier MAGNON, Professeur, Aix Marseille Université ; Bertrand MATHIEU, Professeur émérite, Université Paris I Panthéon-Sorbonne ; Angelika NUSSBERGER, Professeure, Université de Cologne, Xavier PHILIPPE, Professeur, Université Paris I Panthéon-Sorbonne ; Aleksandar TSEKOV, Professeur adjoint, Université « St. Kliment Ohridski » de Sofia ; Marc VERDUSSEN, Professeur, Université de Louvain

Comité de rédaction : Philippe CLARET, Maître de conférences émérite, Université de Bordeaux ; Laura-Maria CRĂCIUNEAN-TATU, Maître de conférences, Université « Lucian Blaga » de Sibiu ; Geoffroy HERZOG, Maître de conférences, Université de Limoges ; Katarzyna KUBUJ, Professeure adjoint, Académie Polonaise des Sciences ; Ramona Delia POPESCU, Maître de conférences, Université de Bucarest ; Pauline SOULIER, Docteure, Institut libre des relations internationales et des sciences politiques ; Laura SPĂTARU-NEGURĂ, Maître de conférences, Université « Nicolae Titulescu » de Bucarest ; Marija VLAJKOVIC, Maître de conférences, Université de Belgrade

