

Lettre de l'Est

Numéro 44 – 2026

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

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'introuvable procédure électorale uniforme : hétérogénéité du droit électoral et légitimité démocratique du Parlement européen
- Élections législatives arméniennes : une démocratie au parti unique ?
- L'initiative législative citoyenne en Roumanie : une garantie constitutionnelle à l'effectivité empêchée
- Le contrôle par la Cour constitutionnelle bulgare des limites aux compétences de l'Assemblée nationale
- La justice hors mandat : les conseils supérieurs de la magistrature à mandat expiré face au droit à un tribunal établi par la loi
- Défendre la démocratie ou neutraliser l'opposition ? Le dilemme posé à la Cour constitutionnelle géorgienne par le contrôle de constitutionnalité des partis politiques
- Les angles morts de l'intégration européenne : mémoire historique, responsabilité collective et état de droit à travers le cas des décrets Beneš
- Réminiscences communistes dans le discours populiste roumain contemporain
- L'érosion de l'État de droit en Bulgarie : entre déficits institutionnels et fragilisation du modèle démocratique européen
- Transformation de l'État ukrainien : de la paix hybride au système techno-militaire (2010-2026)

ÉDITORIAL

La crise démocratique européenne est généralement appréhendée à travers ses manifestations les plus spectaculaires, la capture ouverte des institutions et le basculement illibéral assumé. Les contributions réunies dans le présent numéro invitent à déplacer le regard vers un phénomène plus discret et sans doute plus corrosif. Ce qui s'y joue n'est pas la disparition des garanties démocratiques, mais l'écart grandissant entre leur existence formelle et leur effectivité. Les institutions demeurent, les procédures subsistent, les droits sont proclamés. C'est dans l'intervalle entre la lettre et son effet que se loge le reflux et cet intervalle est redoutable car il se dérobe aux instruments conçus pour mesurer les atteintes frontales à la démocratie.

Ce déplacement oblige à reconsidérer le lieu où se décide la légitimité. Elle ne se mesure pas seulement à l'étendue des compétences exercées, elle se noue en amont, dans le droit qui préside à la formation du pouvoir. L'étude de la procédure électorale européenne le montre avec netteté. Tant que l'uniformité promise par les traités demeure introuvable, la voix du citoyen ne pèse pas d'un même poids d'un État à l'autre et l'abstention persistante ne fait que rendre visible une inégalité inscrite dans les règles elles-mêmes. Le même paradoxe traverse le cas arménien, où la régularité du scrutin coexiste avec l'effacement du pluralisme, et le cas roumain de l'initiative législative citoyenne, droit minutieusement organisé mais privé d'effet parce que ses garanties s'arrêtent au seuil de la décision. Un droit participatif que rien n'oblige le législateur à honorer n'est pas un droit affaibli, c'est une promesse suspendue.

Si la formation du pouvoir concentre une première série de tensions, sa surveillance en concentre une seconde. Les juridictions constitutionnelles et les organes de gouvernance judiciaire sont censés borner l'exercice de la puissance publique. Encore faut-il qu'ils échappent eux-mêmes aux dérives qu'ils prétendent contenir. La Cour constitutionnelle bulgare se révèle libérale envers les limites formelles et stricte envers les limites matérielles, laissant transparaître une conception implicite du droit constitutionnel qu'elle ne formule jamais. Mais le gardien n'échappe pas à la question de sa propre légalité, comme le montre le maintien en fonction de conseils de la magistrature dont le mandat a expiré, situation où le droit à un tribunal établi par la loi se retourne contre l'organe même chargé de garantir l'indépendance de la justice. Et lorsque l'instrument de protection se mue en arme, la démocratie militante dévoile son ambivalence. Le cas géorgien de l'interdiction des partis, avec sa procédure de contrôle accéléré de quatorze jours, illustre comment un mécanisme pensé pour défendre l'ordre constitutionnel glisse vers la neutralisation des opposants. La question classique du gardien des gardiens se double alors d'une interrogation plus troublante sur ce qui sépare la défense de l'ordre de sa confiscation.

Ce reflux ne procède pas toujours d'une décision. Il s'accumule, se sédimente et puise dans des substrats que le droit peine à nommer. La persistance des effets juridiques attachés aux décrets Beneš dévoile un angle mort de l'intégration, où des continuités normatives héritées de l'après-guerre cohabitent mal avec les exigences actuelles de l'État de droit et avec la protection des minorités. La réactivation d'une mémoire positive du national-communisme dans le discours populiste roumain montre comment une nostalgie dépourvue de cohérence doctrinale nourrit néanmoins la contestation de l'ordre libéral, y compris chez ceux qui n'ont pas connu le régime. Le cas bulgare donne à ce mouvement sa formule la plus aboutie, celle d'une érosion qui ne prend pas le visage de la rupture mais celui d'une accumulation durable de déficiences structurelles, moins visible et, pour cette raison, plus difficile à saisir par les mécanismes européens de protection.

L'Ukraine porte enfin ces tensions à leur point de rupture. La guerre d'usure y transforme l'État en un système techno-militaire qui conserve les formes de la démocratie tout en les subordonnant à l'impératif de survie. Le champ de bataille transparent et la gouvernance algorithmique posent, dans l'urgence existentielle, la question qui court en filigrane à travers l'ensemble des contributions : comment les instruments mobilisés pour défendre un ordre peuvent-ils éviter de devenir ceux de sa dénaturation ?

Réunies, ces études ne composent pas le tableau de pathologies périphériques. Elles éprouvent le modèle démocratique européen là où ses tensions sont les plus vives, à ses marges orientales et balkaniques, dans son voisinage caucasien, aux frontières de la guerre. Elles convergent vers un même constat. L'inscription de garanties dans les textes ne suffit pas à en assurer la pleine effectivité. L'arbitrage décisif se déplace vers les conditions concrètes de leur mise en œuvre. Entre l'égalité des citoyens et la souveraineté des États, entre la protection de l'ordre et la préservation du pluralisme, entre la sécurité et la liberté, ce nouveau numéro restitue la difficulté dans toute son épaisseur, offrant aux lecteurs matière à prolonger la réflexion.

Bonne lecture à toutes et à tous !

Nataša DANELCIUC-COLODROVSKI

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

**L'INTROUVABLE PROCÉDURE ÉLECTORALE
UNIFORME : HÉTÉROGÉNÉITÉ DU DROIT
ÉLECTORAL ET LÉGITIMITÉ DÉMOCRATIQUE
DU PARLEMENT EUROPÉEN***

Résumé : Institution unique de l'Union élue au suffrage universel direct, le Parlement européen demeure paradoxalement l'un des principaux foyers de la critique du « déficit démocratique ». Cet article défend l'hypothèse que ce déficit tient moins à l'étendue des compétences parlementaires qu'aux conditions mêmes de la constitution de l'assemblée, c'est-à-dire aux modalités de son élection. Alors que l'article 223 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne assigne l'objectif d'une procédure électorale uniforme, celui-ci demeure inaccompli : chaque État membre applique ses propres règles de seuils, de circonscriptions et de scrutin. Il en résulte une représentation à géométrie variable, où la voix du citoyen ne pèse pas d'un même poids d'un État à l'autre. La première partie établit que cette hétérogénéité du droit électoral, doublée de la proportionnalité dégressive inscrite dans les traités, engendre une inégalité de représentation dont l'abstention persistante constitue le symptôme. La seconde partie examine les voies de refondation envisagées – européanisation du scrutin par les listes transnationales et le système des Spitzenkandidaten, harmonisation des règles nationales et approfondissement de la démocratie participative – ainsi que les résistances, essentiellement souverainistes, qu'elles rencontrent. L'étude conclut que la légitimité du Parlement se joue d'abord dans le droit qui préside à sa formation, et qu'elle demeure tributaire d'un arbitrage fondamental entre l'égalité des citoyens de l'Union et la souveraineté de ses États.

Abstract: As the only institution of the Union elected by direct universal suffrage, the European Parliament paradoxically remains one of the principal focal points of criticism concerning the "democratic deficit". This article argues that this deficit stems less from the scope of parliamentary powers than from the very conditions under which the assembly is constituted, that is, from the arrangements governing its election. Although Article 223 of the Treaty on the Functioning of the European

Union sets the objective of a uniform electoral procedure, this goal remains unfulfilled: each Member State applies its own rules on thresholds, constituencies, and voting systems. The result is a representation of variable geometry, in which a citizen's vote does not carry the same weight from one State to another. The first part establishes that this heterogeneity of electoral law, compounded by the degressive proportionality enshrined in the treaties, produces an inequality of representation of which persistent abstention is the symptom. The second part examines the proposed avenues for reform – the Europeanization of the ballot through transnational lists and the Spitzenkandidaten system, the harmonization of national rules, and the deepening of participatory democracy – as well as the resistance, essentially sovereigntist in nature, that they encounter. The study concludes that the legitimacy of the Parliament is determined first and foremost by the law that governs its formation, and that it remains contingent upon a fundamental trade-off between the equality of the Union's citizens and the sovereignty of its Member States.

Mots-clés : Parlement européen – légitimité démocratique – droit électoral de l'Union – déficit démocratique – listes transnationales

Keywords: European Parliament – democratic legitimacy – EU electoral law – democratic deficit – transnational lists

Depuis les premières élections au suffrage universel direct de 1979, le Parlement européen occupe une place singulière dans l'architecture institutionnelle de l'Union. Il est la seule institution dont les membres procèdent directement du vote des citoyens et, à ce titre, il est censé incarner la voix des peuples européens au sein d'un système par ailleurs largement dominé par la représentation des États¹. L'extension continue de ses compétences, du traité de Maastricht au traité de Lisbonne, a fait de lui un colégislateur de plein exercice. Pourtant, cette montée en puissance institutionnelle n'a pas dissipé la critique récurrente du

* 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.

¹ K. Lenaerts, P. Van Nuffel, T. Corthaut, *EU Constitutional law*, 2021, 3rd ed., Oxford University Press, p. 391.

« déficit démocratique »² qui affecterait l'Union, et dont le Parlement demeure paradoxalement l'un des principaux points de cristallisation.

L'hypothèse défendue ici est que ce déficit tient moins à l'étendue des pouvoirs du Parlement qu'aux conditions mêmes de sa constitution, c'est-à-dire aux modalités de son élection. L'article 223 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFEU) assigne pourtant à l'Union l'objectif d'une « procédure uniforme dans tous les États membres » ou, à défaut, de « principes communs à tous les États membres ». Or cet objectif demeure, plus de quatre décennies après la première élection directe, largement inaccompli. Chaque État membre continue d'appliquer ses propres règles quant aux seuils, aux circonscriptions et aux modalités de scrutin. Il en résulte une représentation à géométrie variable, dans laquelle la voix d'un citoyen ne pèse pas du même poids ni ne s'exprime selon les mêmes termes d'un État à l'autre³. C'est cette hétérogénéité, davantage que l'insuffisance des compétences parlementaires, qui fragilise la légitimité démocratique de l'institution.

La thèse de cette étude est donc que la légitimité du Parlement européen se joue d'abord dans le droit qui préside à sa formation et que sa consolidation suppose une intervention sur l'architecture électorale elle-même. La démonstration se déploie en deux temps. La première partie établit que la légitimité parlementaire est fragilisée en amont par l'hétérogénéité du droit électoral européen, dont l'inégalité de représentation et la faible participation constituent les deux manifestations principales. La seconde partie examine les voies de refondation envisagées, d'un côté, l'eupéanisation du scrutin par les listes transnationales et le système des *Spitzenkandidaten* et, de l'autre,

l'harmonisation des règles et l'approfondissement de la démocratie participative, ainsi que les résistances, essentiellement souverainistes qu'elles rencontrent.

I – Une légitimité fragilisée par l'hétérogénéité du droit électoral européen

Le droit de l'Union impose aux États membres un principe commun, la représentation proportionnelle, mais leur laisse une marge d'appréciation considérable quant à ses modalités de mise en œuvre⁴. Cette combinaison d'un cadre minimal et d'une liberté nationale étendue produit une double fragilité : une inégalité de représentation entre citoyens d'États différents (A) et une abstention persistante qui traduit la déconnexion entre les électeurs et l'institution (B).

A – La proportionnalité en trompe-l'œil : disparités nationales et inégalité de représentation

Le principe de la représentation proportionnelle a pour vocation d'assurer que la répartition des sièges reflète aussi fidèlement que possible celle des suffrages, garantissant ainsi la pluralité des sensibilités représentées⁵. Sa portée réelle varie toutefois fortement selon les choix opérés par chaque État, de sorte qu'un principe formellement commun engendre des effets substantiellement divergents.

1 – Seuils électoraux et accès différencié à la représentation

Les seuils électoraux constituent la première source de divergence. Ils oscillent, dans la plupart des États membres, entre 3 % et 5 %, tandis que d'autres, tels que la

² P. Craig, « Integration, Democracy and legitimacy », in P. Craig, Gr. De Burca (eds.), *The Evolution of EU Law*, 2021, 3^e éd., Oxford University Press, p. 32-33.

³ C. Blumann, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 2023, 8^e éd., LexisNexis, p. 330-331.

⁴ Art. 223 TFUE.

⁵ K. Bradley, « The European Parliament », in R. Schütze, T. Tridimas (eds.), *Oxford Principles of European Union Law*, vol. 1, *The European Union Legal Order*, 2018, Oxford University press, p. 458-460.

Bulgarie, n'en imposent aucun⁶. Destinés à prévenir une fragmentation excessive de la représentation, ces seuils écartent les formations qui ne réunissent pas la part de suffrages requise, quand bien même celle-ci correspondrait à une fraction significative de l'électorat national⁷. L'Allemagne offre l'illustration la plus nette de cet effet d'exclusion. Les listes qui ne franchissent pas la barre des 5 % sont privées de toute représentation, alors que, dans un système dépourvu de seuil, les mêmes suffrages auraient permis l'obtention de sièges⁸.

Il en résulte une asymétrie dans la traduction politique des voix : selon l'État dans lequel il s'exprime, un même niveau de soutien électoral peut ouvrir ou fermer l'accès au Parlement. Cette variabilité, qui peut se justifier au regard des équilibres politiques internes, prend une tout autre signification lorsque l'assemblée ainsi composée prétend représenter, de manière égale, l'ensemble des citoyens de l'Union. Le seuil, instrument de stabilité à l'échelle nationale, devient alors un facteur d'inégalité à l'échelle européenne.

À cette inégalité, tenant aux modalités nationales du scrutin, s'ajoute une inégalité inscrite dans les traités eux-mêmes : la proportionnalité régressive qui préside à la répartition des sièges entre États membres⁹. En vertu de ce principe, les États les moins peuplés disposent d'un nombre de sièges proportionnellement supérieur à leur population, de sorte qu'un député élu dans un petit État représente un nombre d'électeurs sensiblement inférieur à celui d'un député élu dans un grand État. Conçue comme un compromis entre l'égalité des citoyens et la représentation des peuples, la proportionnalité dégressive

introduit une entorse assumée au principe « une personne, une voix » et nourrit à ce titre le débat sur l'égalité du suffrage à l'échelle de l'Union¹⁰.

2 – Circonscriptions et modalités de scrutin : la proximité électeur-représentant à géométrie variable

Le découpage des circonscriptions constitue une deuxième variable structurante. Certains États, comme l'Italie, ont subdivisé leur territoire en circonscriptions régionales, ce qui rapproche les élus de leurs électeurs et tend à inscrire le scrutin européen dans le prolongement de la vie politique locale. D'autres, comme l'Allemagne, la Bulgarie ou l'Espagne, ont opté pour une circonscription nationale unique : ce choix favorise une lecture nationale, voire européenne, du scrutin, mais distend le lien de proximité entre l'élu et l'électeur et avantage les grandes formations, mieux dotées en ressources et en visibilité médiatique. Se dessine ainsi une tension structurante du droit électoral européen, entre l'exigence de proximité et celle d'unité de la représentation.

Les modalités de vote accentuent cette hétérogénéité. Dans les États recourant au scrutin de liste ouverte, tels que la Suède, l'électeur peut non seulement choisir un parti, mais aussi exprimer une préférence pour des candidats déterminés, ce qui personnalise son choix et peut nourrir un sentiment de prise directe sur la composition de l'assemblée. À l'inverse, les États pratiquant la liste bloquée, comme la France, réservent à l'électeur le seul choix de la liste, l'ordre des candidats étant fixé par les partis. Si la liste bloquée simplifie le

⁶ Art. 385 al. 3 du Code des élections.

⁷ F. Fabbrini, « Representation in the European Parliament: Of False Problems and Real Challenges », *ZaöRV*, 2015, n° 75, p. 823, 827-829.

⁸ B. Michel, « Thresholds for the European Parliament Elections in Germany Declared Unconstitutional Twice », *European Constitutional Law Review*, 2016, n° 12, p. 134-136.

⁹ Art. 14, par. 2, al. 1 TUE.

¹⁰ G. Grimmett, J.-F. Laslier, F. Pukelsheim, V. Ramirez Gonzalez, R. J. Rose et al., « The allocation between the EU member states of the seats in the European Parliament. Cambridge Compromise », European Parliament, 2011, DG for internal policy, Policy Department C, <http://www.europarl.europa.eu/activities/committee/studies.do?language=EN>.

scrutin et renforce la cohésion partisane, elle restreint la capacité de l'électeur à peser sur l'identité de ses représentants et peut alimenter un sentiment d'éloignement à l'égard des institutions.

Prises ensemble, ces disparités – seuils, circonscriptions, modalités de vote – dessinent un espace électoral fragmenté dans lequel les citoyens ne disposent ni du même poids ni des mêmes moyens d'influence selon leur État d'appartenance. Cette fragmentation compromet la construction d'une démocratie authentiquement paneuropéenne, où chaque voix compterait également et où le pluralisme politique serait garanti de manière cohérente. Elle nourrit, chez une partie des électeurs, le sentiment que leur suffrage pèse moins que celui de leurs homologues d'autres États et alimente ainsi la perception d'un déficit démocratique¹¹. L'enjeu, pour l'Union, réside dans l'articulation entre le respect des traditions électorales nationales et l'exigence d'une représentation plus équitable et plus lisible à l'échelle continentale¹².

B – L'abstention comme symptôme : la déconnexion entre citoyens et institutions

Si l'hétérogénéité des règles affecte la qualité de la représentation, l'abstention en révèle le retentissement sur les citoyens eux-mêmes. Indicateur tangible de l'adhésion démocratique, la participation aux élections européennes demeure structurellement inférieure à celle des scrutins nationaux, au point de constituer l'une des expressions les plus visibles du déficit démocratique.

1 – Les ressorts structurels de la faible participation

L'évolution de la participation depuis 1979 témoigne d'un désengagement durable : le taux, qui atteignait 62 % lors du premier scrutin direct, s'est établi autour de 50 % en 2019. Cette moyenne recouvre des écarts considérables. Les États où le vote est obligatoire, tels que la Belgique et le Luxembourg, enregistrent des taux supérieurs à 90 %, tandis que d'autres se situent nettement en deçà de la moyenne. La Bulgarie illustre cette faiblesse persistante, avec des taux de 37,5 % en 2009, 36 % en 2014, 33 % en 2019 et 34 % en 2024¹³. Ces contrastes révèlent que le degré d'engagement électoral tient davantage aux contextes nationaux qu'à une adhésion partagée au projet européen, la participation élevée des États à vote obligatoire ne traduisant pas nécessairement un attachement plus fort aux institutions de l'Union.

Cette faiblesse procède de plusieurs facteurs convergents. Le premier tient à l'éloignement perçu des institutions européennes, souvent ressenties comme une bureaucratie abstraite, dont l'incidence sur la vie quotidienne demeure peu perceptible. Le deuxième réside dans la méconnaissance des compétences réelles du Parlement. Bien que ses pouvoirs se soient accrus au fil des traités, le rôle des députés européens demeure mal identifié, faute d'une communication institutionnelle suffisante et d'une éducation civique européenne intégrée aux programmes scolaires nationaux¹⁴. Le troisième facteur tient à l'absence d'une sphère publique européenne : à défaut d'un espace de débat commun, les campagnes se structurent autour d'enjeux nationaux et le scrutin européen se mue fréquemment en instrument de sanction des gouvernements en place. Ce phénomène de « second

¹¹ P. Craig, *op. cit.*, p. 31.

¹² EPRS, « Electoral thresholds in European Parliament elections », 2023, Briefing PE 749770.

¹³ Voir : www.cik.bg.

¹⁴ A. Follesdal, S. Hix, « Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik », *Journal of Common Market Studies*, 2006, vol. 44, n° 3, p. 533-562.

ordre » est renforcé par l'instrumentalisation des élections européennes par les partis nationaux, qui les subordonnent à leurs stratégies internes¹⁵. Enfin, la participation demeure socialement inégale, les jeunes et les groupes les plus fragiles s'abstenant davantage, ce qui accentue le biais de représentation au détriment de l'ambition inclusive du projet européen¹⁶.

2 – Les limites des dispositifs de mobilisation et de participation continue

Consciente de ces enjeux, l'Union a déployé des campagnes de sensibilisation destinées à informer les citoyens et à stimuler leur participation, à l'image de l'initiative « Cette fois, je vote », lancée en vue du scrutin de 2019. L'incidence de ces dispositifs demeure toutefois limitée. S'ils accroissent la visibilité des échéances européennes, ils ne suffisent pas à susciter le sentiment d'appartenance à une communauté politique commune, faute d'une coordination suffisante entre les États membres¹⁷.

La faiblesse de la mobilisation tient aussi au caractère intermittent du dialogue entre l'Union et ses citoyens, largement circonscrit aux périodes de campagne. Le développement de mécanismes de participation continue, au premier rang desquels l'initiative citoyenne européenne instaurée en 2011, pourrait combler cette lacune en permettant aux citoyens de proposer des actes législatifs à la Commission, sous réserve de réunir un million de signatures dans au moins sept États membres. Le potentiel démocratique de cet instrument est cependant obéré par

la lourdeur de ses procédures et la complexité de la collecte des soutiens, qui appellent une réforme de simplification¹⁸. Plus fondamentalement, l'organisation d'une mobilisation véritablement paneuropéenne se heurte à la diversité linguistique et culturelle des États membres et à l'absence de débats transnationaux, obstacles que les seules campagnes d'information ne sauraient lever et qui renvoient à la question, structurelle, de l'eupéanisation du scrutin¹⁹.

II – Les voies de refondation de la légitimité parlementaire

Aux fragilités identifiées répondent plusieurs propositions de réforme, longuement débattues dans les enceintes institutionnelles comme dans la doctrine. Elles procèdent de deux logiques complémentaires : eupéaniser le scrutin, en dotant les citoyens d'un choix et d'un enjeu véritablement continentaux (A) ; harmoniser et approfondir, en rapprochant les règles nationales et en élargissant les canaux de participation (B). Toutes se heurtent, à des degrés divers, à la résistance des souverainetés nationales.

A – Eupéaniser le scrutin : listes transnationales et Spitzenkandidaten

La première voie de refondation vise à conférer au scrutin européen une dimension proprement continentale, en dépassant le cadre national qui structure aujourd'hui l'offre électorale comme le choix de l'exécutif.

¹⁵ K. Reif, H. Schmitt, « Nine Second-Order National Elections », *European Journal of Political Research*, 1980, vol. 8, n° 1, p. 3-44.

¹⁶ S. Hix, M. Marsh, « Punishment or Protest? », *Journal of Politics*, 2007, vol. 69, n° 2, p. 495-510.

¹⁷ Commission européenne, *Rapport sur les élections de 2024 au Parlement européen*, 2024.

¹⁸ Règlement (UE) 2019/788 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 relatif à l'initiative citoyenne européenne, JO L 130 du 17.5.2019, p. 55-81.

¹⁹ Sur l'absence d'une sphère publique européenne comme obstacle structurel, tenant notamment à la fragmentation linguistique et médiatique : D. Grimm, « Does Europe Need a Constitution? », *European Law Journal*, 1995, vol. 1, n° 3, p. 282-302 ; contra J. Habermas, « Remarks on Dieter Grimm's "Does Europe Need a Constitution?" », *European Law Journal*, 1995, vol. 1, n° 3, p. 303-307. Voir aussi J. H. H. Weiler, « Does Europe Need a Constitution? Demos, Telos and the German Maastricht Decision », *European Law Journal*, 1995, vol. 1, n° 3, p. 219-258.

1 – Les listes transnationales : promesse et fragilité d'un espace politique commun

Les listes transnationales figurent parmi les propositions les plus ambitieuses. Elles permettraient aux citoyens de voter pour des candidats inscrits sur des listes paneuropéennes, affranchies du critère de nationalité, et présentés à l'échelle de l'Union tout entière. Leur portée démocratique serait triple. Elles renforceraient d'abord l'identité politique européenne, en portant au premier plan des enjeux transfrontaliers comme climat, migrations, régulation du numérique, de nature à susciter un débat plus mobilisateur que les affrontements strictement nationaux²⁰. Elles favoriseraient ensuite la structuration de véritables partis politiques européens, capables d'organiser des campagnes continentales et de faire émerger l'espace public aujourd'hui défaillant²¹. Elles atténueraient enfin les disparités de représentation entre grands et petits États, en offrant un choix qui échappe à la logique de répartition nationale des sièges²².

Ces promesses se heurtent toutefois à des objections sérieuses. Le risque existe que les grandes formations monopolisent les listes transnationales, au détriment du pluralisme et des petits partis. Plusieurs États redoutent en outre une dilution de l'influence nationale dans le processus décisionnel et un éloignement accru entre les citoyens et leurs représentants. À ces réserves politiques s'ajoute un obstacle

juridique de taille. L'introduction de telles listes suppose une révision des traités et, partant, l'accord unanime d'États dont plusieurs demeurent réticents à partager leur souveraineté dans un domaine aussi sensible que la procédure électorale²³.

2. Le système des Spitzenkandidaten : personnaliser et responsabiliser l'exécutif européen

Le système des *Spitzenkandidaten*, ou candidats têtes de liste, procède d'une logique parallèle appliquée à la désignation du président de la Commission. Expérimenté pour la première fois lors du scrutin de 2014²⁴, il conduit les partis politiques européens à désigner, en amont de l'élection, leur candidat à la présidence de la Commission, celle-ci revenant en principe à la tête de liste de la formation arrivée en tête. Le dispositif vise à établir un lien direct entre le suffrage des citoyens et le choix de l'exécutif, et à conférer ainsi à la Commission une légitimité d'origine électorale²⁵.

Son intérêt démocratique est double. En rattachant la présidence de la Commission au résultat du scrutin, il offre aux électeurs un sentiment d'influence directe sur la gouvernance de l'Union. En incitant les partis européens à présenter des candidats et des programmes identifiables, il structure la compétition politique et favorise l'émergence d'un débat continental sur les orientations de l'Union. Ce mécanisme demeure néanmoins fragile. Il se heurte à la réticence du Conseil européen, soucieux

²⁰ En ce sens, EPRS, « Transnational electoral lists: Ways to Europeanise elections to the European Parliament », 2021, étude PE 679084, févr. 2021 ; les rapports A. Duff, Parlement européen, commission AFCE, 2011-2012) et la résolution du Parlement européen du 3 mai 2022.

²¹ Art. 10, § 4, TUE. Voir aussi EPRS, Transnational electoral lists..... *op. cit.*; N. Brack, W. Wolfs, « European Political Parties: Poorly Identified Political Bodies? », 2023, Institut Jacques Delors.

²² Résolution législative du Parlement européen du 3 mai 2022 sur la proposition de règlement du Conseil portant élection des députés au Parlement européen au suffrage universel direct, abrogeant la décision du Conseil (76/787/ECSC, CEE, Euratom) et l'acte

portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct, annexé à cette décision (2020/2220(INL) – 2022/0902(APP)).

²³ F. Pascua Mateo, « European Parliament and Representation of the Union's Citizens: What Can Be Expected from Electoral Law from a Democratic Standpoint? », *European Law Journal*, 2022, vol. 28, n° 1-3, p. 63-88.

²⁴ EPRS, « Spitzenkandidaten or the lead candidate process », 2023, étude PE 749776.

²⁵ J.-H. Reestman, L. Besselink, « Spitzenkandidaten and the European Union's System of Government », *European Constitutional Law Review*, 2015, vol. 11, n° 1, p. 609-618.

de préserver la prérogative des chefs d'État et de gouvernement dans la désignation du président de la Commission. Réticence qui a d'ailleurs conduit, en 2019, à écarter les têtes de liste au profit d'un compromis intergouvernemental²⁶. Le dispositif suppose par ailleurs une cohésion des partis européens qui demeurent, pour l'essentiel, des coalitions d'intérêts nationaux parfois divergents. La tension entre logique parlementaire et logique intergouvernementale continue ainsi de fragiliser son application.

B – Harmoniser et approfondir : convergence des règles et démocratie participative

La seconde voie de refondation ne cherche pas à créer un échelon électoral continental, mais à rapprocher les règles nationales existantes et à densifier les canaux de participation entre les scrutins.

1 – L'harmonisation des systèmes électoraux : cohérence contre souveraineté

L'harmonisation des règles électorales entend répondre directement aux disparités analysées en première partie. L'adoption de seuils communs, de règles de proportionnalité convergentes et de modalités de vote homogènes réduirait les inégalités de représentation entre citoyens d'États différents et renforcerait la lisibilité comme la cohésion de l'assemblée. Elle faciliterait, en outre, l'organisation de campagnes paneuropéennes et la consolidation de partis européens structurés, contribuant par là à l'émergence de la sphère publique

commune dont l'absence a été soulignée²⁷.

Une telle convergence se heurte cependant aux mêmes résistances que les listes transnationales. Les traditions électorales, profondément enracinées dans l'histoire politique de chaque État, se prêtent malaisément à la standardisation, et toute uniformisation est perçue comme une atteinte à un attribut central de la souveraineté nationale²⁸. La réforme suppose, là encore, une révision des traités et l'unanimité des États membres, difficile à réunir dans un contexte de divergences politiques persistantes²⁹. Certains redoutent enfin qu'une harmonisation trop poussée n'appauvrisse le pluralisme, en gommant les spécificités nationales³⁰. L'harmonisation illustre ainsi la tension récurrente entre l'exigence de cohérence à l'échelle de l'Union et l'attachement des États à la maîtrise de leur droit électoral.

2 – Le renforcement de la démocratie participative

Les réformes institutionnelles gagneraient enfin à être prolongées par un approfondissement de la démocratie participative, seul à même de rétablir un lien continu entre l'Union et ses citoyens. Les plateformes numériques et les instruments de participation directe, au premier rang desquels l'initiative citoyenne européenne, permettent d'associer les citoyens aux processus décisionnels au-delà des seules échéances électorales et de nourrir leur sentiment d'appartenance. Comme il a été relevé, l'efficacité de l'initiative citoyenne demeure entravée par la complexité de ses procédures. Sa simplification constituerait un levier concret

²⁶ EPRS, « Spitzenkandidaten or the lead candidate process », *op. cit.*

²⁷ En ce sens, Parlement européen, position du 3 mai 2022 (doc. 52022AP0129), qui vise à substituer aux vingt-sept scrutins nationaux « a single European election with common minimum standards »; EPRS, « Towards New Rules for European Elections? », 2022, briefing PE 729403, 2022 ; sur les inégalités liées aux

seuils, EPRS, « Electoral thresholds in European Parliament elections », 2023, briefing PE 749770.

²⁸ Les réserves du Conseil portent précisément sur l'harmonisation du système électoral. Cf. EPRS (2022), « Towards New Rules for European Elections? », *op. cit.* ; voir aussi M. F. Pascua Mateo, *op. cit.*

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*

de réduction du déficit démocratique³¹. Loin de se substituer aux réformes du scrutin, le renforcement de la participation en constitue le complément nécessaire. Il entretient, entre deux élections, l'engagement civique sans lequel l'européanisation du vote resterait sans assise sociale.

*

Les fragilités de la légitimité démocratique du Parlement européen ne procèdent pas, pour l'essentiel, d'une insuffisance de ses compétences, mais des conditions hétérogènes de sa constitution. L'absence de procédure électorale uniforme, la persistance de règles nationales divergentes en matière de seuils, de circonscriptions et de modalités de vote, la proportionnalité dégressive inscrite dans les traités, enfin l'abstention qui en constitue le symptôme, concourent à une représentation à géométrie variable, où l'égalité du suffrage demeure inachevée. Tel est l'apport principal de la présente analyse : rapporter le déficit démocratique moins aux pouvoirs du Parlement qu'au droit qui préside à sa formation.

Il en découle que la consolidation de la légitimité parlementaire suppose une intervention sur l'architecture électorale elle-même. Les réformes examinées – listes transnationales, système des Spitzenkandidaten, harmonisation des règles et approfondissement de la démocratie participative – dessinent des voies convergentes vers une représentation plus cohérente et un espace politique plus intégré. Leur mise en œuvre se heurte toutefois à une même limite : la réticence des États à partager leur souveraineté dans un domaine qu'ils tiennent pour constitutif de leur identité démocratique. La légitimité du Parlement européen se révèle ainsi tributaire d'un arbitrage politique fondamental entre l'égalité des citoyens de l'Union et la souveraineté de ses États.

Cet arbitrage demeure ouvert. Il appelle des recherches complémentaires sur les conditions juridiques d'une révision des traités en matière électorale, sur l'articulation entre logique parlementaire et logique intergouvernementale dans la désignation de l'exécutif, ainsi que sur le rôle de l'éducation civique européenne dans la formation d'une identité politique partagée. C'est à ce prix que pourrait émerger une démocratie européenne pleinement assumée, à même de répondre aux attentes de ses citoyens et d'offrir un modèle de gouvernance transnationale.

Ivan STOYNEV

*Maître de conférence,
HDR en droit de l'Union européenne,
Faculté de droit, Université de Sofia
« St.Kliment Ohridski »
istojnev@uni-sofia.bg*

³¹ A. Parol, « The European Citizens' Initiative Reform: Does it Matter? », *Review of European and Comparative Law*, 2020, vol. 40, n° 1, p. 67-90.

ÉLECTIONS LÉGISLATIVES ARMÉNIENNES : UNE DÉMOCRATIE AU PARTI UNIQUE ?

Résumé : Les élections législatives du 7 juin confirment l'orientation européenne du pays du Caucase avec la victoire du parti « Contrat Civil » mené par le Premier ministre sortant, Nikol Pashinyan. Dans un pays post-révolution depuis 2018, l'Arménie se présente comme une démocratie exemplaire dans la région. Pourtant, ses résultats interrogent et inquiètent à la vue de l'absence de pluralité au Parlement. Bien que remportant près de 50 % des voix, le « Contrat Civil » voit sa popularité, ainsi que la confiance des Arméniens envers leurs institutions, diminuer considérablement. Les élections arméniennes rappellent la fragilité du système proportionnel, pourtant majoritairement utilisé dans les pays post-soviétiques. Entre opposition fragmentée et parti majoritaire impopulaire, comment faire face au manque de pluralité au Parlement arménien ?

Abstract: The legislative elections of June 7th confirm the European turn taken by the Caucasus state after the victory of the "Civil Contract" party led by the incumbent Prime Minister, Nikol Pashinyan. As a post-revolution country, Armenia consolidates as an exemplary democracy in the region. However, the results question and worry regarding the lack of plurality in the Parliament. While gathering almost 50% of the votes, "Civil Contract" faces a decline in popularity as well as in the trust Armenians express towards their institutions. The Armenian elections remind the fragility of the proportional representation system despite its recurrent use in post-soviet countries. Between a fragmented opposition and an unpopular majority party, how can Armenia face its lack of pluralism?

Mots-clés : élections législatives – Arménie – opposition politique – système proportionnel – activité extra-parlementaire – régime politique

Keywords: legislative elections – Armenia – political opposition – proportional system – extra parliamentary activity – political regime

À la suite des élections moldaves, l'Union européenne s'est rendue de l'autre côté de la Mer Noire, observant avec grand intérêt les élections législatives arméniennes. Ces élections décisives se sont soldées par la revendication d'un avenir en Europe, une avancée significative suite au tournant pro-russe pris par la Géorgie depuis octobre 2024.

La Commission européenne a notamment félicité la consolidation d'une « Arménie démocratique »¹, un véritable pas en avant à la vue de son histoire tumultueuse. Car si les troubles politiques d'Erevan sont notamment connus pour la Révolution de Velours de 2018, renversant le régime autoritaire de Serge Sarkissian et menant à la première élection de Pashinyan, l'Arménie se caractérise par une instabilité démocratique dès son indépendance de l'URSS avec l'attaque terroriste d'octobre 1999 visant l'Assemblée nationale². D'abord hyper-présidentialisé, le régime arménien s'est orienté vers une parlementarisation progressive notamment par le référendum de 2015, augmentant indubitablement les pouvoirs du Premier ministre. Les élections législatives de 2026 n'incarnent pas uniquement le dilemme entre l'Est et l'Ouest, auquel fait face une grande partie des pays post-soviétiques. Elles rappellent également la longue bataille pour la démocratisation de l'Arménie.

Appelés aux urnes ce 7 juin, les Arméniens ont à nouveau accordé leur confiance au parti du Premier ministre Pashinyan, enchaînant ainsi son troisième mandat consécutif avec 49,8 % des voix... mais est-ce bien le cas ? La victoire du « Contrat Civil » est-elle le fruit d'une confiance inébranlable ?

¹ A. Lesur, « Élections législatives en Arménie : victoire du parti du Premier ministre Nikol Pachinian, selon les premiers résultats », *Toute l'Europe*, 2026, <https://www.touteleurope.eu/l-ue-dans-le-monde/elections-legislatives-en-armenie-victoire-du->

parti-du-premier-ministre-nikol-pachinian-selon-les-premiers-resultats/.

² D. Petrosyan, « The Political System of Armenia: Form and Content », *Caucasus Analytical Digest*, 2010, n° 17, p. 8, <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-110086-4>.

En réalité, ces résultats inquiètent car, malgré les trente-cinq partis recensés en Arménie, seuls dix-sept se sont présentés aux élections. Les bancs de l'Assemblée sembleront bien uniformes pour les cinq prochaines années, là où uniquement deux autres partis siègeront aux côtés du « Contrat Civil » : l'alliance pro-russe du milliardaire Samvel Karapetian avec 23,3 % des suffrages et le parti « Alliance Arménienne » mené par l'ancien président Robert Kotcharian ayant remporté 9,9 % des votes³.

La victoire de Pashinyan n'est pas non plus la preuve d'une confiance aveugle octroyée par les Arméniens. Figure de la révolution, le Premier ministre voit sa côte chuter considérablement. Frôlant les 70 % des suffrages suite à la Révolution de Velours, le « Contrat Civil » perd une grande partie de ses sièges lors des élections anticipées de 2021 se soldant par une victoire avec 54 % des voix⁴. Aujourd'hui, il récolte moins de la moitié des suffrages. Ces résultats n'étonnent pas à la vue de la campagne controversée menée par Pashinyan et la désillusion progressive des Arméniens, où 40 % d'entre eux déclarent avoir aucunement confiance dans leurs institutions⁵.

Un Parlement avec trois partis, donc, caractérisé par une méfiance populaire grandissante et aux élections pourtant louées pour leur exemplarité démocratique par les observateurs internationaux. Cette absence d'une opposition efficace et crédible questionne le bon fonctionnement politique de l'Arménie. L'opposition devrait en effet occuper une place majeure, agissant comme contre-pouvoir et

permettant de représenter la pluralité des opinions de la société, tout en tenant pour responsable le parti majoritaire dans l'exécution de son programme.

Ces limites s'expliquent notamment par l'usage d'un scrutin proportionnel. Système le plus populaire aujourd'hui, il est utilisé par quatre-vingt-quatre États⁶ et prend différentes formes. Sur les quinze pays nés du démantèlement de l'URSS, le système proportionnel et ses dérivés sont utilisés dans dix d'entre eux. Mis en place pour la première fois en Belgique en 1899⁷, le système proportionnel permettait aux États de se présenter comme des puissances normatives et démocratiques, veillant à ce que chaque vote compte de la même manière⁸. Il devient ainsi un symbole d'espoir et de renouveau démocratique, comme le défendait le détenteur du prix Nobel de la paix pour son engagement contre l'apartheid, Desmond Tutu : « le système de la représentation proportionnelle garantit que pratiquement toutes les circonscriptions du pays seront entendues dans les assemblées nationales et provinciales »⁹.

Pourtant, le système proportionnel est victime d'une dégénérescence progressive. La pluralité qu'il devait assurer se réduit grandement de par la compétitivité entre les partis, refusant de faire des alliances et décidant souvent de faire cavaliers seuls. L'électorat est ainsi contraint à voter utile, réduisant le nombre de partis atteignant le seuil nécessaire pour entrer au Parlement.

Cette perte de pluralité, qui témoigne d'un déficit démocratique progressif, est pourtant effectuée en parfaite légalité par

³ A. Lesur, *op. cit.*

⁴ European Parliament, « Armenia's choice: High stakes ahead of the 7 June 2026 parliamentary elections », *Europa*, 2026, https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/academic/EPRS_BRI%282026%29789318.

⁵ *Ibid.*

⁶ Electoral Reform Society, « How many countries around the world use proportional representation? », 2023 (mis à jour en novembre 2025), <https://electoral-reform.org.uk/how-many-countries-around-the-world-use-proportional-representation/>.

⁷ A. Walter, P. Emmenegger, « Majority protection: The origins of distorted proportional representation », *Electoral Studies*, 2019, n° 59, p. 64, <https://pemenegger.com/wp-content/uploads/2020/12/walteremmenegger2019.pdf>.

⁸ *Ibid.*

⁹ D. Tutu, *The Rainbow People of God*, Bantam Press, 1994, citation traduite de l'anglais : "The system of proportional representation ensures that virtually every constituency in the country will have a hearing in the national and provincial legislatures".

le biais d'élections justes et libres telles que celles de juin 2026 dans le cas de l'Arménie. Afin de lutter contre ces failles, le système proportionnel se doit d'être accompagné par différentes pratiques visant à faire rayonner les partis dans des sphères différentes et à garantir l'existence d'une opposition dynamique.

La Révolution de Velours de 2018 se caractérise notamment par l'usage de nouvelles méthodes afin de construire et valoriser l'opposition et les partis minoritaires, par le biais des réseaux sociaux ou des organisations de la société civile. L'activité extra-parlementaire devient ainsi fondamentale pour le bien-être démocratique du pays. Mais quand est-il, huit ans plus tard, de cette activité ? Que dire de la lutte contre la défaillance progressive du système d'Erevan ?

Cet article cherche ainsi à savoir comment l'Arménie s'adapte aux limites du système proportionnel, tout en tentant de garantir l'existence de mécanismes extra-parlementaires.

I – Victoire de Pashinyan : un choix ou une contrainte ?

Avant de se pencher sur les réformes et les efforts mis en place dans la construction d'une pluralité stable et dynamique, il convient de revenir sur les rapports qu'entretient l'Arménie avec son système électoral. Après avoir examiné l'usage du système proportionnel en Arménie (A), il s'agira de s'intéresser au fractionnement de l'opposition politique (B), requestionnant ainsi la valeur de la victoire de Nikol Pashinyan.

A – Système proportionnel en Arménie

La Constitution arménienne insiste aujourd'hui sur la primauté du Parlement. Elle rappelle notamment que « le gouvernement est l'organe le plus élevé du pouvoir exécutif »¹⁰. Élu pour cinq ans¹¹ par scrutin proportionnel¹², l'Assemblée nationale est chargée d'élire le président de la République, cantonné désormais à un rôle symbolique. Or, ce système est issu d'un long processus de réformes constitutionnelles.

Dès 1995, l'Arménie opte pour une représentation proportionnelle. D'abord sous forme d'un système mixte parallèle, combinant un vote majoritaire et un vote au prorata, le système arménien n'a cessé d'évoluer jusqu'à s'orienter vers un modèle entièrement proportionnel en 2017¹³. Cette réforme met ainsi l'accent sur le parlementarisme à Erevan. Autrefois central, le rôle du président est diminué par le référendum constitutionnel de décembre 2015. Ce dernier est réduit à un rôle symbolique, là où le Premier ministre hérite d'une grande majorité des pouvoirs exécutifs¹⁴. Ladite réforme doit être remise dans un contexte politique particulier. Cette soudaine parlementarisation, bien que contribuant aujourd'hui à la démocratisation de l'Arménie, intervient pré-révolution. Le référendum, accepté à plus de 60 % des suffrages exprimés, est perçu comme une stratégie du président Sarkissian souhaitant s'assurer les pleins pouvoirs, en se faisant élire Premier ministre à la fin de son mandat présidentiel¹⁵. Or, suite à la Révolution de Velours, les rapports entre l'État et la société arménienne sont redéfinis. La parlementarisation en

¹⁰ J. P. Maury, « Arménie, Constitution du 5 juillet 1995 », Article 146.1, *Digithèque MJP*, 2025, <https://mjp.univ-perp.fr/constit/am2020.htm>.

¹¹ J. P. Maury, « Arménie, Constitution du 5 juillet 1995 », Article 90.1, *Digithèque MJP*, 2025, <https://mjp.univ-perp.fr/constit/am2020.htm>.

¹² J. P. Maury, « Arménie, Constitution du 5 juillet 1995 », Article 89.3, *Digithèque MJP*, 2025, <https://mjp.univ-perp.fr/constit/am2020.htm>.

¹³ H. Manougian, « Reforming Regional Representation in Armenia's Parliamentary Elections »,

EVN Report, 2020, <https://evnreport.com/readers-forum/primer-reforming-regional-representation-in-armenias-parliamentary-elections>.

¹⁴ RFI, « Référendum en Arménie pour sortir du présidentielisme », 2015, <https://www.rfi.fr/fr/europe/20151206-referendum-armenie-regime-presidentialisme-parlementarisme-sarkissian>.

¹⁵ *Ibid.*

Arménie, d'abord vue comme une manœuvre déloyale du président, devient le signe d'un renouveau démocratique, rendant le système proportionnel d'autant plus pertinent.

L'usage de ce dispositif dans un régime fortement parlementarisé est fréquent. Il permet notamment d'encourager le pluralisme et de lutter, en théorie, contre le vote utile. L'objectif est également de garantir l'entente et les négociations entre les différents partis afin d'établir des coalitions. Dans cette optique, la victoire de Pashinyan aurait dû résulter d'un choix délibéré des Arméniens.

Pourtant, si la représentation proportionnelle a su faire rêver une grande partie des systèmes politiques, de nouvelles études révèlent des lacunes majeures dans son usage. En effet, à défaut d'inciter au dialogue, les partis refusent l'entente et s'engagent dans une stratégie de maximisation des sièges¹⁶. En quête de pouvoir, ils perdent en crédibilité de par leur incapacité à s'entendre et ce qui contraint les électeurs à faire vote utile pour « le moins pire ».

Rappelons la campagne menée par le Premier ministre sortant. Car si le Conseil de l'Union européenne a exprimé sa réjouissance face à la victoire de Pashinyan¹⁷, les Arméniens ne sont pas aussi optimistes. Dans une confrontation avec un militant arménien inquiet et critique face à l'orientation prise par Pashinyan dans la gestion du conflit au Haut Karabagh, le politicien insulte avec colère le

manifestant : « pourquoi es-tu en vie, ordure ? Pourquoi tu n'es pas mort ¹⁸ ? » a-t-il tempêté. Bien que suscitant une indignation généralisée sur les réseaux sociaux, cet incident est loin d'être le seul ayant marqué la campagne de Pashinyan. Falsification de documents afin de décrédibiliser ses opposants¹⁹, manquement au respect de l'indépendance des juges²⁰, insultes adressées à une jeune mère de trois enfants faisant partie des plus de cent mille Arméniens contraints de fuir le Haut-Karabakh dans des conditions précaires²¹... la campagne de Pashinyan semble fragile et critiquable alors que les résultats sont pourtant en sa faveur.

Par ailleurs, dans un système encourageant le pluralisme au Parlement, comment expliquer que l'Assemblée arménienne ne soit aujourd'hui composée que de trois partis, dont deux ne disposant pas de suffisamment de sièges pour s'opposer aux politiques entreprises par le « Contrat Civil » ? En réalité, l'Arménie n'échappe pas à la dégénérescence progressive du système proportionnel. Elle en est plutôt l'exemple. De par le refus de consensus entre les partis, les Arméniens sont contraints à un vote utile.

B – Division de l'opposition arménienne

L'incapacité d'établir un dialogue entre les différents partis n'est pas uniquement liée à une stratégie de maximisation des sièges ou à un manque de crédibilité des

¹⁶ A. Walter et P. Emmenegger, « Majority protection: The origins of distorted proportional representation », *Electoral Studies*, 2019, n° 59, p. 71, <https://pemenegger.com/wp-content/uploads/2020/12/walteremmenegger2019.pdf>.

¹⁷ Conseil de l'Union européenne, « Arménie : déclaration de la haute représentante, au nom de l'UE, sur le résultat des élections législatives », 2026, <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2026/06/08/armenia-statement-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-eu-on-the-outcome-of-parliamentary-elections/>.

¹⁸ The Armenian Report, « "Why Are You Alive?": Pashinyan Explodes at Artsakh Armenian During Heated Election Campaign Clash in Yerevan », 2026,

<https://www.thearmenianreport.com/post/why-are-you-alive-pashinyan-explodes-at-artsakh-armenian-during-heated-election-campaign-clash-i>.

¹⁹ H. Sassounian, « If Pashinyan bans any opposition party, the rest should boycott the elections », *Armenian Weekly*, 2026, <https://armenianweekly.com/2026/05/26/if-pashinyan-bans-any-opposition-party-the-rest-should-boycott-the-election/>.

²⁰ *Ibid.*

²¹ S. Sargsyan, « "We have a different map": Pashinyan outburst sparks backlash », *Armenian Weekly*, 2026, <https://armenianweekly.com/2026/03/24/we-have-a-different-map-pashinyan-outburst-sparks-backlash/>.

partis d'opposition. Ils sont également divisés par des enjeux majeurs et un contexte géopolitique bouleversant Erevan depuis plusieurs années.

Le débat est tout d'abord fortement polarisé sur les rapports entretenus entre l'Arménie et ses voisins. Le passé agité, voire douloureux, des Arméniens avec la Turquie et la demande de reconnaissance du génocide de 1915 a toujours été un élément majeur dans les politiques entreprises à Erevan. Dans la continuité, le conflit au Haut-Karabakh, commençant à la délimitation des frontières hautement critiquées sous l'URSS, continue de fragiliser le pays. Les élections anticipées de 2021 sont survenues dans cette période de crise suite à la défaite arménienne lors d'une attaque éclair, remettant en cause la légitimité de Pashinyan. Depuis 2025, le Premier ministre a tâché d'œuvrer pour une normalisation progressive des rapports avec la Turquie ainsi qu'avec l'Azerbaïdjan²². Or, le processus reste lent à cause d'une opposition majeure quant aux négociations avec la Turquie, notamment auprès de la diaspora. D'un autre côté, la Constitution arménienne rappelle l'unité entre l'Arménie et le Haut-Karabakh²³. Une réconciliation avec l'Azerbaïdjan demanderait ainsi une modification de la Constitution, fruit de l'identité nationale.

Se pose ensuite la question de la Russie car, si les Européens lisent dans la victoire de Pashinyan le choix revendiqué d'une orientation vers l'Ouest, les Arméniens sont davantage divisés. Pour 32 % d'entre eux, la Russie est la plus grande menace pour leur pays. En revanche, pour d'autres 35 %, elle représente un allié. Ce désaccord est visible dans les résultats des élections. Arrivant en deuxième position, le parti pro-russe « Arménie Forte » a récolté 23,3 % des suffrages. Les partis, tout comme la société civile, se divisent ainsi sur une multitude d'enjeux géopolitiques, mais aussi internes,

concernant la gestion de la corruption, la répartition inégale des ressources dans les ruralités, mais aussi le rôle que doit jouer la diaspora. Étendue en France, aux États-Unis et en Russie, elle est un acteur central dans la vie politique arménienne. Or, si certains partis tels que « Contrat Civil » souhaitent s'en détacher, d'autres tiennent à conserver une certaine attache à ce pilier central de l'économie arménienne de par ses donations abondantes. Enfin, premier pays à adopter la chrétienté comme religion d'État, l'Arménie entretient des rapports complémentaires mais aussi complexes avec son église apostolique. Là où certains réclament une meilleure application de la laïcité, d'autres s'indignent de la non-écoute des recommandations émises par l'église, organe encore central de la vie politique d'Erevan²⁴.

Le système proportionnel devrait permettre de représenter cette pluralité des opinions en offrant une large représentativité au Parlement. Or, sur tous ces enjeux, seuls trois partis seront aptes à se positionner. Le dialogue semble également bloqué de par la majorité obtenue par Pashinyan mais aussi de par les positionnements diamétralement opposés de chaque parti. Si « Contrat Civil » opte pour un rapprochement avec l'Ouest et une normalisation des rapports avec Bakou et Ankara, « Arménie Forte » soutient la nécessité d'une orientation vers l'Est. Enfin, « Alliance Arménienne » s'oppose à toute normalisation avec l'Azerbaïdjan et rappelle l'Arménie pré-révolution, puisque le parti est mené par l'ancien président Kotcharian. Qu'est-il donc arrivé aux partis modérés ?

« Contrat Civil » est loin d'être le seul parti pro-européen. Fondé en 2001, le « Parti de la République » est un parti libéral soutenant l'orientation ouest de l'Arménie. Bien que représenté au conseil municipal

²² European Parliament, « Armenia's choice: High stakes ahead of the 7 June 2026 parliamentary elections », *Europa*, 2026, p. 6,

[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2026\)789318](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2026)789318).

²³ *Id.*, p. 7.

²⁴ *Id.*, p. 6.

d'Erevan, le parti n'a obtenu aucun siège à l'Assemblée depuis 2018²⁵. Le parti « Arménie Lumineuse » subit un sort similaire. Bien qu'ayant fait partie de l'opposition aux côtés du « Contrat Civil » lors de la révolution, le parti europhile est aujourd'hui constamment écarté des élections²⁶.

À défaut d'entretenir le dialogue, les partis se divisent sur les thèmes majeurs qui régissent les rapports de force en Arménie. Les alliances se fragmentent également dans une logique de compétitivité individuelle et de maximisation des sièges, menant les citoyens à ne plus percevoir l'opposition comme crédible et pratiquant donc le vote utile²⁷. La victoire de Pashinyan résulte ainsi d'un processus complexe, voire inquiétant, d'une dégénérescence du système proportionnel et d'une rupture des négociations entre les différents partis. Or, Erevan se distingue par ses efforts afin de lutter contre l'émergence d'un système se reposant exclusivement sur un seul parti. Ces réformes sont-elles toutefois suffisantes ?

II – Société civile arménienne et efforts démocratiques

Il convient d'analyser les diverses démarches entreprises par l'Arménie afin de répondre à cette crise électorale et institutionnelle. Après avoir rappelé les réformes législatives mises en place ces dernières années (A), il conviendra d'étudier l'organisation des partis et des autres acteurs politiques en dehors du Parlement (B).

A – Adapter la loi

À partir de 2021, plusieurs réformes sont entreprises afin d'encourager la représentativité à l'Assemblée. Premièrement, le Code électoral abandonne le vote pour des candidats individuels dans les circonscriptions²⁸. Le but était de répondre aux enjeux de représentations inégales entre territoriales et nationales. Réforme encouragée par la Commission de Venise²⁹, elle permettait de simplifier le vote et l'usage du scrutin proportionnel en permettant aux électeurs de voter uniquement pour un parti dont les sièges seraient ensuite attribués au Parlement selon les suffrages. Si ce système avait pour objectif de favoriser la représentativité selon le poids national des partis, il réduit massivement la représentation territoriale directe. Les réformes mises en place par Erevan revêtent souvent une ambivalence similaire : en tâchant de garantir un meilleur équilibre à l'échelle nationale en théorie, la pratique reste plus complexe.

En plus de la suppression des listes territoriales, les révisions de 2021 adaptent également le taux de votes nécessaires afin d'entrer au Parlement³⁰. L'objectif était de faciliter l'accès à l'Assemblée et ainsi d'encourager les électeurs à voter pour les partis qu'ils souhaitent et non de pratiquer le vote utile. Pour les partis individuels, le taux est abaissé de 5 % à 4 % des votes. D'un autre côté, dans l'optique de favoriser les petits partis minoritaires, les taux sont rehaussés pour les coalitions, de 5 % à 8 %

²⁵ H. Harutyunyan, « Political landscape and party dynamics in Armenia ahead of the 2026 parliamentary elections », *Eastern European Centre for Multiparty Democracy*, 2026, p. 28, <https://www.agora-parl.org/resources/library/political-landscape-and-party-dynamics-armenia-ahead-2026-parliamentary-elections>.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ H. Hovhannisyan, « Commentary: Breaking down key dynamics of Armenia's 2026 parliamentary elections », *Eurasianet*, 2026, <https://eurasianet.org/commentary-breaking-down-key-dynamics-of-armenias-2026-parliamentary-elections>.

²⁸ H. Harutyunyan, « Political landscape and party dynamics in Armenia ahead of the 2026 parliamentary elections », *Eastern European Centre for Multiparty Democracy*, 2026, p. 14, <https://www.agora-parl.org/resources/library/political-landscape-and-party-dynamics-armenia-ahead-2026-parliamentary-elections>.

²⁹ Council of Europe, « Armenia: electoral legislation amendments welcomed but further improvements needed », 2021, <https://www.coe.int/en/web/portal/-/armenia-electoral-legislation-amendments-welcomed-but-further-improvements-needed>.

³⁰ *Ibid.*

pour les groupes de deux partis, 9 % pour les alliances tripartites et 10 % pour les blocs comprenant plus de quatre partis. Là encore, une certaine contradiction apparaît. Si l'objectif des réformes était de favoriser le pluralisme et la représentation des petits partis, elles les encouragent également à faire cavaliers seuls. Le dialogue et les consensus ne semblent plus pertinents puisque les taux nécessaires pour entrer au Parlement sont remarquablement élevés. De ce fait, sur les 17 partis s'étant présentés en 2026, seuls 2 étaient des coalitions. Comme évoqué précédemment, la stratégie de maximisation des sièges affecte l'efficacité du système proportionnel. Cette réforme a ainsi eu un effet rebond, en limitant le pluralisme au Parlement au lieu de l'accroître.

Un dernier effort de représentativité se trouve dans la Constitution. L'article 89.2 rappelle que : « conformément à la procédure établie par le Code électoral, à l'Assemblée nationale, il y a des sièges attribués aux représentants des minorités nationales »³¹. Quatre sièges sur les cent un constituant l'Assemblée sont attribués aux minorités russes, assyriennes, kurdes et yézidiennes. Cet effort d'inclusion des minorités ne signifie pas pour autant une meilleure représentativité. En effet, quatre sièges demeurent un chiffre particulièrement faible et empêche de réellement faire prévaloir ses intérêts à l'Assemblée. Par ailleurs, il convient de noter que ces quatre représentants ne sont pas externes aux partis déjà élus. Les listes électorales doivent présenter une liste de représentants issus des minorités qui seront ensuite répartis sur les quatre sièges selon le taux de vote que chaque parti aura obtenu. Cette garantie n'agit donc pas comme un contrepoids ou comme une opposition face au parti majoritaire, mais en fait plutôt partie

intégrante. Or, la pluralité ethnique n'équivaut pas à la pluralité politique.

Cette étude de la Constitution arménienne et de son Code électoral révèle ainsi l'ambivalence majeure qui structure les élections à Erevan. Malgré la volonté de garantir un meilleur pluralisme, les réformes demeurent encore insuffisantes et causent parfois un retour de flamme. Le dialogue entre les partis reste difficile et l'abaissement des seuils nécessaires afin d'accéder au Parlement ne semble pas porter ses fruits.

La suppression des candidats par circonscriptions est un phénomène particulièrement pertinent. En pratique, le scrutin proportionnel n'en est sorti que plus complexe et limité, abandonnant une partie de la représentation directe des localités. Se pose ainsi la question de savoir comment ces partis et ces figures politiques s'organisent en dehors du Parlement.

B – Une organisation extra-parlementaire

« L'absence d'une telle opposition au sein du Parlement peut conduire à l'émergence et à la mobilisation de forces d'opposition extraparlémentaires qui considèrent la rue comme le principal lieu d'expression du mécontentement »³² expliquait le chercheur en science politique à l'Université d'Erevan, Khosrovadukht Azatyan. Une démocratie se doit de reposer sur plusieurs sphères d'influence afin de contrebalancer l'hégémonie du pouvoir national. Ces nouvelles formes d'opposition ont joué un rôle central lors de la Révolution et continuent aujourd'hui de croître. En 2018, trois mille neuf cent cinquante-quatre ONG étaient recensées sur le territoire arménien ainsi que cent quatre-vingt-huit associations et six cent quarante-cinq syndicats. En 2021, ces taux sont pratiquement doublés, s'élevant à six

³¹ J. P. Maury, « Arménie, Constitution du 5 juillet 1995 », Article 89.2, *Digithèque MJP*, 2025, <https://mjp.univ-perp.fr/constit/am2020.htm>.

³² K. Azatyan, « The difficult path of parliament in Armenia's democratic transition: How does the

separation of power affect political responsibility in an unconsolidated society? », *Journal of Political Science: Bulletin of Yerevan University*, 2025, n° 3(12), p. 39, <https://doi.org/10.46991/JOPS/2025.4.12.033>.

mille quatre cent soixante-neuf ONG, deux cent vingt-cinq associations et six cent quatre-vingt-seize syndicats³³. Cette émergence d'une multitude d'autres acteurs est prolongée par l'importance des organisations de la société civile. Initialement proches du gouvernement post-révolution, elles ont grandement contribué à la reconstruction de la société arménienne mais aussi à démocratiser l'accès à l'éducation et à la culture³⁴. Ces nouvelles institutions semblent ainsi indispensables à la vie politique arménienne et encouragent sa pluralité. Mais si les organisations de la société civile ont joué un rôle majeur lors de la révolution, elles furent progressivement écartées au fil des années jusqu'à être perçues comme non crédibles ou non efficaces par les citoyens³⁵. Commence ainsi un cercle vicieux, où les autres sphères d'influence sont éloignées du processus décisionnel, réduisant ainsi l'intérêt que les citoyens leur portent, affectant davantage leur crédibilité et les empêchant de jouer leur rôle. Il convient aussi de noter les rares aides mises en place par l'État central dans le développement d'associations et de syndicats, les valorisant peu et limitant leur accès aux ressources nécessaires pour conduire une action efficace.

Cette perte d'influence progressive n'est pas propre aux organisations de la révolution de 2018. Acteur central lors des manifestations de 2011, le « Congrès national arménien » était une coalition de plus de dix partis fondés en 2008 et œuvrant comme mouvement pan-arménien. Ce dernier était le signe de la possibilité d'une entente multipartisane et de la création

d'un dialogue entre les différents partis. Or, l'impact du bloc s'effondre progressivement, n'obtenant que 2 % des suffrages lors des élections de 2017. Cette possibilité d'une entente entre les différents partis d'opposition se retrouve en 2019 avec la création du « Vernatum Club »³⁶. Regroupant des partis pré et post-révolution, son objectif était de débattre et de discuter sur les grands enjeux de la politique arménienne agissant comme contre-pouvoir sur le « Contrat Civil » nouvellement élu. Comme l'expliquait Narek Samsonyan, président de l'ONG « Conscience Civile » : « quand les groupes d'opposition ne peuvent pas atteindre le Parlement, ils explosent en dehors de ce dernier »³⁷. Pourtant, le Vernatum Club ainsi que le Congrès national arménien ont pratiquement disparu aujourd'hui. Comment expliquer cette impossibilité de maintenir une activité extrapartisane stable et durable ?

Le problème ne vient pas d'une tentative autoritaire de réduire l'opposition au silence, puisque le vice Premier ministre de l'époque, Tigran Avinyan, soutenait et encourageait la création du Vernatum Club en 2019, le voyant comme une bouffée d'air frais pour la vie politique arménienne³⁸. L'une des raisons du déclin de ces groupes d'opposition est, comme pour les organisations de la société civile, le manque de ressources, compromettant ainsi l'efficacité et la légitimité de ces institutions et suscitant le désintérêt populaire. Malgré l'espoir d'une meilleure décentralisation et la naissance de nouveaux partis post-révolution, les subventions de l'État restent

³³ N. Aghayan, « Priorities of Political Communication in Armenia's Internal Politics », *The POLITNOMOS. Journal of Political and Legal Studies*, 2024, n° 3(2), p. 37, [https://doi.org/10.54503/2953-8165-2024.3\(2\)-33](https://doi.org/10.54503/2953-8165-2024.3(2)-33).

³⁴ A. Tadevosyan, « The Role of Civil Society Organizations: Problems and Challenges », *Caucasus Research Resource Center Armenia*, 2021, p. 2, <https://www.crrc.am/en/publications/on-cso-role/>.

³⁵ *Id.*, p. 7.

³⁶ OC Media, « New platform created for Armenia's extra-parliamentary opposition », *OC Media*, 2019,

<https://oc-media.org/new-platform-created-for-armenia-s-extra-parliamentary-opposition/>.

³⁷ Tert.am, « Առաջին անգամ Հայաստանում մի սեղանի շուրջ հավաքվեցին բոլոր ընդդիմադիր ուժերը. Նարեկ Սամսոնյանը՝ Վերնատուն », *ակումբի միավորիչ հավաքի մասին (տեսակետ)*, 2019, <https://tert.am/am/news/2019/11/15/Samsonyan/3141745?ref=oc-media.org>.

³⁸ ArmenPress, « Deputy PM has "positive opinion" on Vazgen Manukyan's Vernatun », *ArmenPress*, 2019, <https://armenpress.am/en/article/995830https://armenpress.am/en/article/995830>.

particulièrement faibles et accessibles uniquement à la condition d'obtenir 3 % des suffrages lors des élections législatives pour les partis isolés et 7 % pour les coalitions³⁹. À la vue des taux minimes de votes obtenus par la majorité des partis, ce faible financement empêche le développement de nouveaux partis ou la possibilité d'entreprendre des campagnes et politiques sérieuses chez les partis minoritaires déjà établis. Cela contribue ainsi à leur déclin progressif tout en encourageant le clientélisme et la corruption, problèmes centraux dans la vie politique arménienne. En effet, les partis reposent sur des figures centrales capables de financer et de fournir les ressources nécessaires. Ils ne sont donc plus reconnus pour leurs idéologies mais uniquement par leurs têtes de listes, ces mêmes visages dans lesquels les Arméniens n'expriment qu'une confiance limitée⁴⁰.

Que dire, enfin, des municipalités ? Car si la représentation territoriale a été considérablement réduite dans le cadre des élections législatives, un phénomène intéressant se produit dans les villes. Depuis 2021, l'hégémonie du « Contrat Civil » se fracture et laisse place à de nouveaux partis non représentés au Parlement. C'est notamment le cas à Gyumri et Vanadzor, les deux plus grandes villes d'Arménie après Erevan. Malgré la victoire du « Contrat Civil » lors des législatives de 2021, les élections municipales révèlent une tendance bien différente où seules quinze villes sur les trente-six où se sont tenues les élections ont été remportées par Pashinyan⁴¹. Ce constat laisse supposer la

possibilité d'une implantation progressive des nouveaux partis par le bas, en commençant par les municipalités, avant de s'organiser au Parlement. Or, il convient de rappeler que le rôle des maires demeure hautement limité en Arménie et les empêche ainsi de constituer un réel contre-pouvoir face à l'Assemblée nationale. Les autorités locales continuent de manquer de financements et rares sont les politiques qu'elles ont la compétence d'entreprendre. Le non-accès aux affaires publiques et la non-consultation des collectivités locales dans les processus décisionnels rendent le rôle des maires et des autorités locales particulièrement limité⁴². La victoire dans les municipalités est ainsi difficilement comprise comme une réelle victoire pour le pluralisme politique arménien. Notons également qu'une grande partie des maires de l'opposition élus en 2021 furent déchus de leurs fonctions par vagues de scandales et de poursuites en justice pour corruption, altérant grandement la crédibilité des élus locaux⁴³.

Finalement, l'organisation extra-parlementaire en Arménie n'est pas inexistante. Elle est même encourageante. Elle souffre toutefois d'un manque de stabilité et de dynamisme, sauf en période de crise. Cela s'explique notamment par un accès limité aux ressources, mais aussi par un manque d'accès au pouvoir lui-même, qui demeure encore massivement centralisé. Malgré la recherche des citoyens arméniens d'une nouvelle représentation, ils restent insatisfaits de

³⁹ Le Courrier d'Erevan, environ 250,7 millions de drams (500 mille euros) seront alloués du trésor public arménien à 4 forces politiques en 2022, <https://www.courrier.am/fr/societe/environ-2507-millions-de-drams-500-mille-euros-seront-alloues-du-tresor-public-armenien-4>.

⁴⁰ G. Madoyan, « David and Goliath: Small Political Parties in Armenia », *HEINRICH BÖLL STIFTUNG, South Caucasus Region*, 2025, <https://ge.boell.org/en/2025/04/14/davitn-ow-gogiate-pokr-kowsaktowtyownnere-hayastanowm>.

⁴¹ N. Sahakian et K. Simonian, « Armenia's Ruling Party Suffers More Local Election Setbacks », *Asatutyun*, 2021, <https://www.azatutyun.am/a/31596235.html>.

⁴² Conseil de l'Europe, « Autonomie locale en Arménie : des développements positifs mais des progrès restent à accomplir en ce qui concerne les pouvoirs, la consultation et les ressources financières des autorités locales », 2021, <https://www.coe.int/fr/web/congress/-/local-self-government-in-armenia-positive-developments-but-still-room-for-progress-regarding-the-powers-the-consultation-and-the-financial-resources-o>.

⁴³ A. Paitjan, « Le maire de Gyumri, Vardan Ghukasyan, suspendu et placé en détention pour soupçons de corruption », *CivilNet*, 2025, <https://civilnet.am/fr/news/981263>.

l'offre proposée et se détournent de la scène politique.

*

Pleines d'ambiguïtés, il aurait été réducteur de définir les élections arméniennes comme un choix exclusif entre l'Est et l'Ouest effectué dans un cadre démocratique exemplaire. Elles renvoient aux complexités émanant du système proportionnel dans un pays post-révolution. Elles révèlent aussi les ambivalences de la politique arménienne : un système souhaitant valoriser la pluralité malgré les trois seuls partis présents au Parlement, le manque de crédibilité de l'opposition et une lassitude croissante chez les Arméniens.

Cet article a tâché de présenter le système électoral arménien tel qu'établi par sa Constitution. Il s'agissait aussi de dépasser le simple compte-rendu des élections législatives en questionnant le fondement même du système le plus utilisé au monde et en envisageant les solutions possibles afin de limiter sa dégénérescence. L'opposition arménienne apprend progressivement à s'organiser hors du Parlement. Il n'en reste pas moins que la scène politique d'Erevan reste centrée sur de grandes figures, limitant la possibilité aux nouveaux partis d'accéder aux ressources nécessaires pour se crédibiliser. Les réseaux sociaux permettent de créer de nouvelles zones de débats et de légitimation mais demeurent encore sous-exploités, tout comme les organisations de la société civile dont l'impact diminue continuellement. Malgré ces limites, les réformes constitutionnelles témoignent d'une réelle volonté de garantir la pluralité politique dans ce pays du Caucase.

Ce pluralisme deviendra vite une nécessité puisque 60 % des habitants de la capitale réclament de nouveaux visages

sur la scène politique⁴⁴. La victoire de partis minoritaires dans les municipalités témoigne de ce rebattement des cartes et de la recherche d'un nouvel équilibre. Finalement, la diminution de la confiance dans les institutions ainsi que l'abstention reposent avant tout sur une désillusion post-révolution qu'il convient de surmonter. Avant de négocier au sein de l'Assemblée, les partis minoritaires doivent avant tout aboutir à un compromis avec les Arméniens. Le pluralisme d'Erevan ne sera en effet garanti que lorsque la société civile et les responsables politiques sauront se retrouver à mi-chemin.

Laurane VIOUJAS RUBIO

*Étudiante en Master 2 à Sciences Po Aix
Aix-en-Provence, France,
vr.laurane@gmail.com*

⁴⁴ G. Madoyan, « David and Goliath: Small Political Parties in Armenia », *HEINRICH BÖLL STIFTUNG, South Caucasus Region*, 2025,

<https://ge.boell.org/en/2025/04/14/davitn-ow-gogiate-pokr-kowsaktsowtyownnere-hayastanowm>.

**L'INITIATIVE LÉGISLATIVE CITOYENNE
EN ROUMANIE :
UNE GARANTIE CONSTITUTIONNELLE
À L'EFFECTIVITÉ EMPÊCHÉE***

Résumé : L'initiative législative citoyenne roumaine offre le cas paradoxal d'un droit participatif consacré par la Constitution, minutieusement organisé par la loi n° 189/1999 et placé sous le contrôle préalable de la Cour constitutionnelle, qui demeure pourtant sans effet. Cette ineffectivité tient principalement à la localisation de ses garanties, toutes tournées vers la recevabilité de l'initiative et absentes au stade de la décision, laissée à un législateur que ne borne ni délai ni sanction. Les études de cas montrent comment les pouvoirs constitués neutralisent l'initiative sans jamais la rejeter. Appuyée sur une comparaison européenne, l'étude établit le caractère structurel de cette impuissance et propose, en remède, un délai impératif de vote assorti d'une obligation de motiver le rejet.

Abstract: The Romanian citizens' legislative initiative offers the paradoxical case of a participatory right enshrined in the Constitution, minutely organised by Law No. 189/1999 and subject to prior review by the Constitutional Court that nonetheless remains without effect. This ineffectiveness stems from the location of its guarantees, all geared towards the admissibility of the initiative and absent at the decision stage, which is left to a legislature bound by no deadline or sanction. The case studies show how the constituted powers neutralise the initiative without ever rejecting it. Drawing on a European comparison, the study establishes the structural nature of this powerlessness and proposes, as a remedy, a mandatory voting deadline coupled with an obligation to give reasons for any rejection.

* La présente étude a été réalisée dans le cadre du projet international de recherche « Législation, Innovation et Société » (LEXIS), financé par le Conseil de recherche en sciences humaines du Canada.

¹ Sur la diversité des formes d'initiative et leur rapport à la fonction législative, voir : N. Danelciuc-Colodrovschi, M. Fatin-Rouge Stefanini, C. Geynet-Dussauze (dir.), *Repenser l'initiative législative dans et en dehors du parlement : approche comparée*, Aix-en-Provence, PUAM, 2025, 506 p.

² Sur la définition de l'initiative de la loi dans ses différentes acceptions, voir : D. Connil, P. Jense-Monge, A. de Montis, *Dictionnaire encyclopédique du Parlement*, Bruxelles, Bruylant, 2023, p. 579-582.

Mots-clés : Roumanie – initiative législative citoyenne – démocratie participative – effectivité du droit – Cour constitutionnelle – Conseil législatif – loyauté constitutionnelle

Keywords: Romania – citizens' legislative initiative – participatory democracy – effectiveness of rights – Constitutional Court – Legislative Council – constitutional loyalty

De tous les instruments par lesquels un ordre constitutionnel autorise le peuple à exercer directement sa souveraineté, l'initiative législative citoyenne est sans doute le plus ambitieux¹. Elle reconnaît aux citoyens un pouvoir d'une autre nature : celui de saisir eux-mêmes le législateur d'un texte qu'ils ont rédigé. Définie comme le droit de porter devant le Parlement une proposition de loi qui déclenche la procédure législative², elle fait du citoyen non plus le destinataire de la norme, ni même son approubateur, mais l'auteur de son impulsion³. Elle prolonge ainsi l'exercice de la souveraineté populaire au-delà des deux seuls moments – électoral et référendaire – auxquels on le réduit d'ordinaire. L'initiative législative citoyenne se distingue tout autant des autres formes de participation. Contrairement à la pétition, simple doléance que nulle procédure n'oblige à examiner⁴, elle emporte saisine formelle du Parlement et déclenchement du processus législatif. À la différence, enfin, de la consultation⁵ et des dispositifs délibératifs, qui n'interviennent qu'en amont, à titre

³ Sur la distinction des rôles que joue le citoyen – électeur, participant, décisionnaire –, voir : X. Magnon, « Que sont les "assemblées citoyennes" ? Saisir, juridiciser et concrétiser les concepts de démocratie, démocratie délibérative et démocratie participative », in M. Fatin-Rouge Stefanini, X. Magnon (dir.), *Les assemblées citoyennes*, DICE Éditions, 2022, vol. 17, p. 33, <https://doi.org/10.4000/books.dice.10580>.

⁴ En Roumanie, la pétition, régie par les seuls règlements des chambres, n'empêche aucune obligation de débat public et n'exerce qu'une influence indirecte.

⁵ La consultation est organisée en Roumanie par la loi n° 52/2003 sur la transparence décisionnelle dans l'administration publique (art. 1^{er} al. 2 : responsabilisation de l'administration, participation

consultatif, elle pénètre la procédure législative elle-même, munie d'un texte rédigé. L'initiative législative citoyenne est ainsi le seul mécanisme participatif à atteindre le cœur de la fabrique de la loi.

Pour les démocraties représentatives, l'intérêt d'un tel mécanisme est loin d'être secondaire. En ouvrant aux citoyens la faculté de porter eux-mêmes une question à l'ordre du jour législatif, il rompt le monopole de fait que le gouvernement et les groupes parlementaires exercent sur l'initiative des lois, en offrant une voie institutionnelle aux revendications que la représentation néglige ou refoule. Il ne renverse pas la démocratie représentative – le citoyen ne décide pas de la loi, il la propose –, mais il la corrige et l'enrichit, en réinsérant le corps électoral dans la fabrique de la norme entre deux échéances électorales. À l'heure où la représentation traverse une crise de défiance⁶, dont l'abstention et le vote protestataire sont les symptômes, l'initiative citoyenne se présente ainsi comme un correctif salutaire, à la condition, décisive, de produire des effets.

La comparaison mesure la portée de ce choix. La France, par exemple, ignore toute initiative citoyenne, qu'elle soit législative ou constitutionnelle. L'article 11 de sa Constitution réserve l'initiative du

référendum législatif aux autorités politiques. Le référendum d'initiative partagée qu'il prévoit depuis la réforme constitutionnelle de 2008 demeure, lui aussi, verrouillé en amont par l'exigence de déclenchement de la procédure par un cinquième des parlementaires, de sorte que le citoyen n'y dispose jamais du pouvoir de saisir directement le législateur⁷. La Roumanie, par la consécration d'une véritable initiative des lois au profit des citoyens, se montre *a contrario* plus respectueuse de la souveraineté populaire. Le choix est d'autant plus notable qu'il émane du constituant lui-même. En inscrivant le droit d'initiative dans la Constitution⁸, plutôt que dans une simple loi, l'ordre juridique roumain lui confère une assise que ne connaissent pas les dispositifs de rang législatif et la soustrait ainsi à des réformes susceptibles d'être adoptées par des majorités ordinaires.

La Roumanie n'est pas un cas isolé en la matière. Plusieurs démocraties européennes connaissent l'initiative législative populaire, prévue par les textes constitutionnels également et pouvant être initiée avec des seuils variables : cinquante mille électeurs en Italie⁹, cent mille en

des citoyens, transparence accrue) et ses normes méthodologiques (décision du gouvernement n° 831/2022). Elle demeure d'application lacunaire – délais insuffisants, obligations de publication méconnues, rapports de consultation non rendus publics, selon les constats du Département de lutte antifraude –, tandis que le recours massif aux ordonnances d'urgence (art. 115 de la Constitution), adoptées sans consultation préalable, en contourne structurellement les exigences, ce que critiquent régulièrement la Commission de Venise et les rapports du Mécanisme de coopération et de vérification de la Commission européenne.

⁶ Voir en ce sens : A. Destrameaux, C. Geslot (dir.), *La confiance publique. Notion cardinale du droit et de l'État*, IFJD, 2024, 384 p. ; M. Guyot, P. Herold (dir.), *La confiance et l'État. Regards croisés en droit public et science politique*, Mare & Martin, 2025, 226 p. ; R. Broussais, A. Haquet, V. Martin (dir.), *La réforme des institutions face à la défiance récurrente de l'opinion*, Mare & Martin, 2025, 328 p.

⁷ La procédure du référendum d'initiative partagée prévue à l'article 11 de la Constitution française exige

uniquement le soutien d'un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales à l'initiative pouvant être engagée par un cinquième des parlementaires. Il n'existe donc à ce jour aucun pouvoir d'initiative citoyenne autonome. Pour une analyse détaillée de la situation française, voir : M. Fatin-Rouge Stefanini, « Du droit de pétition à l'initiative populaire en France : un glissement progressif mais limité », in *Constitutions, peuples et territoires. Mélanges en l'honneur d'André Roux*, Dalloz, 2022, p. 181-191 ; « La place secondaire du citoyen dans l'initiative législative en France », in N. Danelciuc-Colodrovski, M. Fatin-Rouge Stefanini, C. Geynet-Dussauze (dir.), *Repenser l'initiative législative dans et en dehors du parlement : approche comparée*, op. cit., p. 221-240.

⁸ Articles 74 et 150 de la Constitution de la Roumanie du 21 novembre 1991, révisée par la loi n° 429/2003 et republiée au *Monitorul Oficial* n° 767 du 31 octobre 2003.

⁹ L'article 71 de la Constitution italienne dispose que : « Le peuple exerce l'initiative des lois au moyen de la proposition, présentée par cinquante mille électeurs au moins, d'un projet rédigé en articles ».

Pologne¹⁰ et en Autriche¹¹, cinq cent mille en Espagne¹². L'examen de la mise en œuvre de ce mécanisme dans les pays précités montre qu'il est partout utilisé, mais n'aboutit presque jamais. En Italie, cinq propositions seulement, sur cent quatre-vingt-seize déposées au cours des trois dernières décennies, ont été définitivement adoptées, soit moins de trois pour cent¹³, le taux diminuant à moins d'un pour cent si l'on écarte les textes dénaturés par fusion¹⁴. En Espagne, sur les cent quarante-trois initiatives déposées entre 1986 et 2023, dix-neuf seulement sont parvenues jusqu'au Congrès des députés et quatre ont abouti (deux intégrées à des lois en vigueur, deux adoptées après amendements)¹⁵. L'essentiel échoue en amont du Parlement, faute de réunir les cinq cent mille signatures dans le délai de neuf mois, ou pour irrecevabilité. En Autriche, cent neuf initiatives ont été déposées et quatre-vingt-une ont franchi le seuil, sans que le Conseil national, tenu de les examiner mais non de légiférer, y donne suite autrement qu'à titre exceptionnel¹⁶.

La Roumanie s'inscrit dans le même schéma. Selon les données disponibles sur le site internet du Conseil législatif¹⁷,

soixante-cinq avis, dont vingt-huit favorables, ont été prononcés entre 2000 et 2026. Seize d'entre eux ont été validés par la Cour constitutionnelle à l'issue du contrôle obligatoire exercé en la matière¹⁸. Néanmoins, une seule initiative est parvenue jusqu'au référendum, lequel, organisé le 7 octobre 2018, a échoué faute d'atteindre le seuil de participation requis¹⁹. Un usage réel, donc, pour un aboutissement quasi nul. De cette convergence se dégage un constat : l'ineffectivité de l'initiative n'est pas une singularité roumaine, mais un trait structurel du mécanisme lui-même. Les raisons des échecs constatés, en revanche, varient. Ailleurs, l'échec est mixte. Il se partage entre l'amont – la difficulté de réunir les signatures dans les délais, l'irrecevabilité – et l'aval, l'inertie du législateur une fois l'initiative admise. En Roumanie, il est presque entièrement rejeté vers l'aval. Le filtre du Conseil législatif et le contrôle de la Cour constitutionnelle sont généralement aisément franchis. Cependant, une fois la recevabilité acquise, l'initiative se perd.

La doctrine roumaine définit l'initiative législative citoyenne comme le pouvoir de saisir le Parlement d'une proposition de loi,

¹⁰ L'article 87 al. 3 de la Constitution espagnole prévoit que : « Une loi organique réglera la forme et les conditions dans lesquelles s'exercera l'initiative populaire pour la présentation de propositions de loi. Dans tous les cas, au moins 500 000 signatures accréditées seront nécessaires. Cette initiative ne s'appliquera pas aux matières propres d'une loi organique, aux questions fiscales ou de caractère international, ni à la prérogative de grâce ».

¹¹ L'article 118 al. 2 de la Constitution de Pologne prévoit que : « L'initiative législative appartient également à un groupe de cent mille citoyens au moins jouissant du droit de vote au *Sejm*. La procédure en la matière est définie par la loi ».

¹² En Autriche, l'article 41 al. 2 de la Constitution dispose que : « Toute demande présentée par 100 000 électeurs inscrits ou par un sixième des électeurs inscrits de trois *Laender* (initiative populaire) doit être transmise par l'autorité électorale fédérale pour examen au Conseil national. Est autorisée à participer à une initiative populaire toute personne qui, à la date de référence, dispose du droit de vote pour les élections au Conseil national et qui a son domicile principal dans une commune du territoire fédéral. L'initiative populaire doit porter sur une question susceptible d'être réglée par une loi fédérale et peut être présentée sous forme d'un projet de loi ».

¹³ C. Canepa, « Le leggi di iniziativa popolare non vanno mai lontano », *Pagella Politica*, 28 octobre 2024, <https://pagellapolitica.it/articoli/leggi-iniziativa-popolare-approvate>.

¹⁴ En effet, aucune des cinq propositions « définitivement adoptées » n'a survécu intacte : toutes ont été absorbées par fusion avec d'autres textes et substantiellement modifiées par rapport à leur version initiale. Écartées ces adoptions dénaturées, le taux d'aboutissement tombe en deçà de 1 %. *Ibid.*

¹⁵ Pour davantage d'informations, voir : « El saldo de las iniciativas legislativas populares en 37 años: se han presentado 143 y se han aprobado cuatro », 11 avril 2024,

<https://maldita.es/malditodato/20240411/iniciativa-legislativa-popular-aprobadas-presentadas/>.

¹⁶ Pour l'Autriche, cent neuf *Volksbegehren* déposés, dont quatre-vingt-un ont atteint le seuil requis (Parlament Österreich), <https://www.parlament.gv.at/beteiligen/wissenswertes/volksbegehren>.

¹⁷ Voir : <https://www.clr.ro>.

¹⁸ Voir : https://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2026/07/SinRoNew_jun.pdf.

¹⁹ Le référendum du 7 octobre 2018 n'a réuni que 21,1 % de participation, pour un seuil de validation fixé à 30 %.

auquel répond l'obligation corrélative de ce dernier de se prononcer²⁰. La formule range ainsi l'initiative parmi les droits véritables, assortis d'une créance sur le législateur. Toutefois, cette obligation de se prononcer n'est ni une obligation de résultat – le Parlement demeure libre d'adopter, d'amender ou de rejeter – ni même une obligation assortie d'un terme ou d'une sanction. Faute d'un délai qui l'enserme et d'une sanction qui la garantisse, elle se dégrade insensiblement en simple faculté. En conséquence, le droit d'initiative se rétracte jusqu'à n'être plus qu'un droit d'impulsion, dont l'objet s'épuise dans le déclenchement de la procédure et demeure indifférent à son issue²¹. De nombreux auteurs, qui voient dans l'initiative l'une des expressions les plus abouties de la démocratie participative²², mesurent dans le même temps l'écart entre la richesse de sa consécration et la pauvreté de ses effets.

Nous sommes donc face à un paradoxe. La présence de l'initiative dans l'ordre juridique roumain est éclatante : un droit fondamental bénéficiant d'un ancrage constitutionnel, une loi d'application détaillée, un contrôle juridictionnel préalable. Son effectivité, en revanche, est dérisoire, au point que la pratique la maintient, pour reprendre l'échelle de Sherry Arnstein²³, au rang de simple « coopération symbolique », loin du statut de « partenaire de l'action publique » que la lettre des textes paraît lui promettre. L'analyse du droit positif permet de relever que ce défaut ne tient ni à la

reconnaissance du droit ni à sa protection juridictionnelle, mais à la localisation des garanties. Or, toutes se concentrent sur la recevabilité de l'initiative – sur son entrée dans le champ législatif – et l'abandonnent dès qu'il s'agit de sa décision. C'est donc dans les modalités de son application et dans les pratiques parlementaires que se joue l'ineffectivité et non dans le principe, que le constituant a pourtant voulu généreux. Ce droit fondamental solidement garanti (I) se retrouve ainsi vidé de sa substance à travers les pratiques de temporisation et de neutralisation dont peuvent faire usage les pouvoirs constitués (II).

I – Une garantie robuste de la participation citoyenne

L'initiative législative citoyenne n'est pas seulement consacrée par la Constitution roumaine et détaillée par une loi qui en règle minutieusement l'exercice (A), mais est également placée sous le contrôle préalable de la Cour constitutionnelle, qui en a fixé l'étendue et les limites (B).

A – La consécration formelle d'un droit fondamental d'initiative

Deux dispositions constitutionnelles fondent l'initiative citoyenne, selon la nature de la norme visée. L'article 74 al. 1^{er} de la Constitution range les citoyens – au moins cent mille, provenant d'au moins un quart des départements, à raison de cinq mille signatures par département – parmi

²⁰ I. Vida, *Manual de legislică formală*, Lumina Lex, 2004, p. 150.

²¹ De l'avis de M. Lazăr, l'initiative « se limite à impulser le processus législatif, sans en influencer ni le déroulement ni la finalité ». Cf. M. Lazăr, « Exercitarea dreptului la inițiativă legislativă cetățenească în România », *Tribuna Constituțională*, 2024, n° 2, p. 140-150 ; V. Bărbățeanu la qualifie de « signal adressé au Parlement ». Cf. V. Bărbățeanu, « Curtea Constituțională și democrația participativă sau implicarea cetățenilor în procesul legislativ », *Buletinul Curții Constituționale*, 2016, p. 18-32.

²² L'adhésion doctrinale est unanime : V. Bărbățeanu, *op. cit.* ; M. Lazăr, *op. cit.* ; D. C. Valea, « Controlul constituționalității inițiativelor legislative a cetățenilor

în România », *Curentul Juridic*, 2012, n° 1(48), https://revcurentjur.ro/old/arhiva/attachments_201201/recjurid121_3FR.pdf.

²³ La sociologue a distingué, selon le degré d'influence réelle reconnue aux citoyens sur la décision, huit degrés de participation, de la « non-participation » à la « coopération symbolique » puis au « pouvoir effectif des citoyens » leur permettant d'être de vrais partenaires de l'action publique. Cf. S. R. Arnstein, « A Ladder of Citizen Participation », *Journal of the American Institute of Planners*, 1969, vol. 35, n° 4, p. 216-224.

les titulaires de l'initiative des lois ordinaires et organiques, aux côtés du Gouvernement, des députés et des sénateurs. L'article 150 al. 1^{er} leur ouvre, à un seuil sensiblement plus élevé – cinq cent mille citoyens, répartis sur la moitié au moins des départements, à raison de vingt mille signatures chacun –, la voie de l'initiative de révision constitutionnelle. La consécration ne se réduit pas à cette proclamation. Le rang constitutionnel est relayé par un régime devant en rendre l'exercice praticable. Tel est l'objet de la loi n° 189/1999 du 9 décembre 1999, commune aux deux hypothèses, dont toute l'économie tend à renforcer le droit garanti et à en assurer l'effectivité. Elle dote ainsi l'initiative d'un titulaire pourvu d'une existence juridique, enrôle les autorités publiques à son service et en protège l'exercice jusque par la loi pénale.

Le droit reçoit d'abord un titulaire. L'initiative n'est pas exercée par une masse indistincte, mais par un comité d'initiative d'au moins dix citoyens disposant du droit de vote, constitué par déclaration authentifiée devant notaire (art. 2 al. 1^{er} et 3). Ce comité représente les citoyens signataires (art. 2 al. 4) et désigne en son sein un président chargé de le représenter dans ses rapports avec les autorités publiques centrales et locales (art. 2 al. 6). La loi en écarte explicitement les personnes élues au suffrage universel, les membres du gouvernement, les personnes nommées par le Premier ministre et celles qui ne peuvent adhérer à un parti politique (art. 2 al. 2). Le législateur entend ainsi préserver le caractère citoyen de l'instrument, en l'isolant des organes qu'il est précisément destiné à contrebalancer.

Le droit du citoyen se retourne ensuite en obligations à la charge de l'État. Avant toute collecte, la proposition – rédigée dans la forme requise pour les projets de loi et accompagnée d'un exposé des motifs signé de tous les membres du comité (art. 3 al. 1^{er}) – est soumise à l'avis préalable du Conseil législatif (art. 3 al. 2), organe

consultatif spécialisé du Parlement. Cet avis, émis dans les trente jours de la saisine et publié en même temps que la proposition (art. 3 al. 3), n'a rien d'une appréciation d'opportunité. La loi n° 73/1993 du 3 novembre 1993 relative à la création, l'organisation et le fonctionnement du Conseil législatif lui assigne un objet strictement juridique et technique – la vérification de la conformité à la Constitution, au droit de l'Union et aux engagements internationaux, la qualification de la loi, ordinaire ou organique, et la détermination de la première chambre saisie, ainsi que la correction de la technique législative (art. 3 al. 3) – et lui interdit expressément toute considération de caractère politique (art. 15 al. 3). Sa force n'est toutefois que consultative (loi n° 73/1993, art. 3 al. 2).

Vient alors la collecte de signatures proprement dite. Concrètement, l'adhésion des citoyens s'exprime par la signature de listes de soutien, dressées sur des formulaires officiels selon l'organisation administrative du territoire, toute délégation pour signer étant prohibée (art. 4). La loi en protège l'intégrité, puisqu'une signature valablement donnée ne peut plus être infirmée (art. 4 al. 3) et que les listes sont conservées en deux exemplaires originaux, dont l'un est déposé à la Cour constitutionnelle et l'autre au Parlement (art. 4 al. 8). Il revient au maire d'attester la qualité d'électeur et le domicile des signataires (art. 5), sous le contrôle du juge en cas de contestation (art. 5 al. 2). Deux autorités – l'une d'expertise, représentée par le Conseil législatif, l'autre de proximité, incarnée par le maire – sont ainsi mises au service de l'exercice du droit d'initiative.

La loi n° 189/1999 va plus loin encore, en protégeant le titulaire et en prolongeant son droit dans la procédure. Dans l'accomplissement de leurs obligations, les membres du comité et leurs mandataires sont assimilés à des fonctionnaires publics et bénéficient de la protection reconnue à

ceux qui exercent une fonction impliquant l'exercice de l'autorité de l'État (art. 8). Contraindre ou tromper une personne pour lui faire signer une liste de soutien constitue une infraction punie de six mois à cinq ans d'emprisonnement (art. 9), l'usurpation de la qualité de membre du comité étant elle aussi réprimée (art. 10) et l'action publique s'exerçant d'office (art. 11). La loi protège ainsi l'intégrité même de l'exercice du droit d'initiative. À l'enregistrement de la proposition, le comité mandate jusqu'à cinq de ses membres pour le représenter « en vue de la promotion et du soutien de l'initiative » dans la phase parlementaire (art. 6 al. 1^{er}). La loi reconnaît donc un véritable droit de suite, que le règlement des chambres opérationnalise en droit d'être entendu.

Toute cette procédure est, enfin, enserrée dans une trame temporelle stricte. L'avis du Conseil législatif est rendu en trente jours (art. 3 al. 3). Le comité dispose de trois mois à compter de la publication pour faire enregistrer la proposition, sous peine de devoir tout reprendre comme une initiative nouvelle (art. 2 al. 5). L'attestation des listes par le maire s'opère en quinze jours ouvrables (art. 5 al. 4). À son tour, la Cour constitutionnelle statue en trente jours pour une proposition de loi, en soixante pour une proposition de révision constitutionnelle (art. 7 al. 3)²⁴. Des délais, donc, à chacune des étapes qui conduisent à la recevabilité.

Ce dispositif protecteur a pour contrepoint des limites matérielles, qui n'en affaiblissent pas la générosité mais la circonscrivent. L'article 74 al. 2 de la Constitution exclut du champ de l'initiative ordinaire les questions fiscales, les

problèmes à caractère international, l'amnistie et la grâce. Pour la révision constitutionnelle, ce sont les limites intangibles de l'article 152 de la Constitution qui la bornent²⁵. La distinction commande jusqu'au mode de saisine du juge : la Cour constitutionnelle est saisie sur renvoi du président de la chambre pour l'initiative ordinaire, mais se saisit d'office pour l'initiative de révision. Cette intervention de la Haute juridiction constitue la singularité la plus marquante de la procédure d'initiative citoyenne. Celle-ci est en effet la seule à devoir franchir, en amont de tout débat parlementaire, un contrôle juridictionnel préalable.

B – La délimitation du contrôle par la Cour constitutionnelle

L'article 146 lettre j) de la Constitution confie le contrôle des propositions de loi faites dans le cadre des procédures d'initiative citoyenne à la Cour constitutionnelle, chargée de vérifier le respect des conditions requises pour l'exercice de l'initiative. L'article 48 de la loi n° 47/1992²⁶ et l'article 7 de la loi n° 189/1999 en précisent l'objet. Par une jurisprudence constante, la Cour a fixé la teneur exacte de ce contrôle : il porte, d'une part, sur le caractère constitutionnel de la proposition – le respect des limites matérielles de l'article 74 al. 2 de la Constitution pour la loi ordinaire et celui des limites de la révision de l'article 152 de la Constitution pour la loi constitutionnelle – et, d'autre part, sur sa régularité formelle, qui recouvre l'attestation des listes de soutien par les maires, la réunion du nombre

²⁴ La décision validant l'initiative sur le Code du travail relève que l'avis du Conseil législatif n° 109 du 10 février 2014 fut suivi de la publication au *Journal officiel (Monitorul Oficial)* n° 173 du 11 mars 2014. Cf. CC arrêt n° 1 du 21 janvier 2015, § II.2.

²⁵ L'article 152 prévoit que : « (1) Les dispositions de la présente Constitution relatives au caractère national, indépendant, unitaire et indivisible de l'État roumain, à la forme républicaine de gouvernement, à l'intégrité du territoire, à l'indépendance de la justice, au pluralisme politique et à la langue officielle ne

peuvent faire l'objet d'une révision. (2) De même, aucune révision ne peut être opérée si elle a pour résultat la suppression des droits et libertés fondamentaux des citoyens ou de leurs garanties. (3) La Constitution ne peut être révisée pendant l'état de siège ou l'état d'urgence, ni en temps de guerre ».

²⁶ Loi n° 47/1992 du 18 mai 1992 relative à l'organisation et au fonctionnement de la Cour constitutionnelle.

minimal de signataires et leur dispersion territoriale²⁷.

Deux limites, que la Cour a soigneusement tracées, méritent d'être précisées. La première circonscrit la vérification des signatures : « la vérification des listes vise l'attestation légale opérée par les maires des unités administratives-territoriales ou par leurs délégués, et non le mode de collecte des signatures ni l'exactitude des données recueillies, dès lors que la vérification de ces derniers actes ou faits excède la compétence de la Cour constitutionnelle »²⁸. La seconde, plus décisive encore, exclut du contrôle toute appréciation en opportunité : « il n'entre pas dans la compétence de la Cour d'examiner l'opportunité de l'initiative législative, laquelle revient au Parlement, en sa qualité d'organe représentatif suprême et d'unique autorité législative du pays »²⁹. S'agissant des initiatives de révision constitutionnelle, « l'opportunité revient au Parlement ainsi qu'aux citoyens, qui peuvent exprimer directement leur volonté lors du référendum »³⁰. La Cour trace ainsi elle-même la frontière de sa garantie. Elle répond de la recevabilité, mais se dessaisit de la décision. C'est dans ce dessaisissement assumé – au profit du Parlement – que l'ineffectivité trouvera son siège, tel que nous le verrons plus loin.

Que cette frontière soit nettement tracée n'ôte rien à la rigueur du contrôle qui s'exerce en deçà. Celui-ci joue, au contraire, dans les deux sens. Rigoureux d'abord : saisie en 2024 de l'initiative « Le mois de juin – mois de l'identité chrétienne », la Cour a constaté, après examen de la légalité des attestations, que sur cinquante-quatre mille six cent cinquante-cinq signatures déposées, trente-quatre mille deux cent quatre-vingt-sept seulement étaient légalement attestées et que deux départements

seulement – au lieu du quart requis – atteignaient le seuil de cinq mille. Elle en a déduit le défaut des conditions de l'article 74 al. 1^{er} et rejeté l'initiative³¹. De même, en 2015, elle avait déclaré inconstitutionnel le seul alinéa 3 de l'article 21¹ que la proposition sur le Code du travail entendait introduire – la disposition qualifiant l'indemnité de non-concurrence de dépense « déductible du bénéfice imposable » et imposable dans le chef du bénéficiaire –, comme constituant une « norme à caractère fiscal » exclue par l'article 74 al. 2 de la Constitution³². Protecteur ensuite : la Cour se refuse à faire échec au droit pour des irrégularités mineures, jugeant que l'absence de date d'attestation ou d'autres omissions formelles ne vicient pas l'initiative dès lors que l'attestation émane des personnes légalement habilitées³³.

La densité de ce contrôle éclate surtout lorsque la Cour statue sur le fond constitutionnel d'une révision. Dans sa décision n° 222/2019 sur l'initiative « Fără penali », elle a d'abord vérifié que l'interdiction faite aux personnes condamnées définitivement d'exercer un mandat électif ne heurtait aucune des valeurs intangibles de l'article 152 al. 1^{er} de la Constitution, puis a qualifié la mesure de simple restriction – et non de suppression – du droit d'être élu, avant d'en éprouver la proportionnalité au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (arrêts *Hirst c. Royaume-Uni*, *Scoppola c. Italie*, *Nenciu c. Roumanie*) et des travaux de la Commission de Venise, dont elle a retenu que le scrutin de liste fermée pratiqué en Roumanie rend « pratiquement impossible » aux électeurs d'écarter les candidats condamnés, ce qui justifie des restrictions plus sévères aux droits électoraux passifs. La Cour a conclu à la constitutionnalité de l'initiative, à

²⁷ Voir notamment : CC, arrêt n° 1 du 21 janvier 2015 ; décision n° 222 du 9 avril 2019 ; arrêt n° 1 du 26 mars 2024.

²⁸ CC, décision n° 222/2019, § 16, et arrêt n° 1/2024, § 10.

²⁹ CC, arrêt n° 1 du 26 mars 2024, § 11.

³⁰ CC, décision n° 222/2019, § 17.

³¹ CC, arrêt n° 1 du 26 mars 2024.

³² CC, arrêt n° 1 du 21 janvier 2015, § IV.1.

³³ CC, décision n° 222/2019 du 9 avril 2019, § 19.

l'unanimité, tout en prenant soin de préciser que le choix relevait de la « marge d'appréciation du législateur constituant », c'est-à-dire de l'opportunité, qui échappe à son office³⁴.

On mesure, dès lors, la portée réelle du débat doctrinal sur le caractère prétendument « excessif » de ce contrôle *a priori*, inconnu des autres titulaires de l'initiative et dont on soutient qu'il ferait double emploi avec les filtres parlementaires. Le débat nous semble toutefois mal placé. Le contrôle de la Cour n'est pas l'obstacle. Il est, jusqu'à la validation, la garantie la plus sûre de l'initiative, la Cour ayant même, dès ses premières décisions, appliqué directement la Constitution pour empêcher que l'absence de loi d'exécution ne prive le droit de tout effet³⁵. L'obstacle est ailleurs, précisément là où la Cour décline sa compétence. Une fois l'initiative jugée recevable, elle quitte le domaine du juge pour entrer dans celui du législateur, que ne borne plus aucun délai ni aucune obligation de statuer. Ce basculement de la garantie à la discrétion constitue l'une des principales raisons de l'ineffectivité du droit de participation garanti par la Constitution aux citoyens roumains.

II – Une effectivité structurellement compromise

L'admission de l'initiative marque, paradoxalement, le terme de sa protection. Ni le Conseil législatif ni la Cour constitutionnelle n'ayant apprécié le fond, la proposition, forte de la seule légitimité du nombre, parvient au Parlement. La décision – l'opportunité – est ainsi abandonnée à la discrétion du législateur, que ne borne ni délai ni sanction (A). Il en résulte un répertoire de techniques par lesquelles les

pouvoirs constitués neutralisent l'initiative sans jamais la rejeter (B).

A – Un droit dépourvu d'obligation de résultat et de délai

La faiblesse est d'abord de droit. Une fois l'initiative déclarée recevable, la proposition citoyenne suit le parcours législatif ordinaire et le Parlement dispose à son endroit d'une entière liberté. Il peut l'adopter, l'amender substantiellement ou la rejeter. Aucune instance ne l'aura, en amont, orienté sur le fond. Le Conseil législatif, dont l'avis préalable est obligatoire mais consultatif, se borne à qualifier la proposition et à en corriger la technique, en précisant lui-même, d'un avis à l'autre, qu'il « ne peut se prononcer sur l'opportunité des solutions législatives envisagées »³⁶. La Cour constitutionnelle, on l'a vu, exclut pareillement l'opportunité de son office³⁷. La question du fond n'est donc tranchée nulle part avant le Parlement et celui-ci n'est tenu de la trancher dans aucun sens. Compte tenu de cette configuration, la doctrine conclut que sa portée « se limite à impulser le processus législatif, sans en influencer ni le déroulement ni la finalité »³⁸. Il vaut, au mieux, « signal » adressé au législateur³⁹. L'initiative n'est ainsi ni un pouvoir de décision, ni même de codécision. Elle est un pouvoir d'impulsion, dont l'effet utile dépend tout entier de la disposition de son destinataire. Or, cette disposition n'est enserrée par aucune contrainte.

À l'absence d'obligation de résultat s'ajoute une lacune plus grave, celle de tout délai imposé au Parlement pour statuer sur une initiative recevable. Cette double carence permet aux majorités de différer indéfiniment les débats à son sujet, sans jamais la rejeter formellement. Boycott

³⁴ *Id.*, § 8 et 22-34.

³⁵ Sur le caractère prétendument excessif du contrôle, voir : D. C. Valea, *op. cit.* ; M. Lazăr, *op. cit.*

³⁶ Voir, par exemple : avis n° 540/2019 sur la loi n° 208/2015, § 2 ; avis de 2019 sur l'obligation de transport public ; avis n° 743 du 15 septembre 2021 ;

avis n° 416 du 25 avril 2023 ; avis n° 19 du 8 janvier 2024 ; avis n° 206 du 4 mars 2024.

³⁷ Sur l'exclusion parallèle de l'opportunité par la Cour, voir *supra*, I, B.

³⁸ M. Lazăr, *op. cit.*

³⁹ V. Bărbăţeanu, *op. cit.*

des réunions de commissions, omission de mise à l'ordre du jour, programmation stratégique du référendum à une période de faible mobilisation, les procédés sont multiples et largement utilisés. L'initiative n'est pas repoussée, elle est laissée sans réponse.

Il ne faudrait pas croire, pour autant, que le silence du Parlement soit juridiquement indifférent. Saisie de la question relative à la valeur d'un référendum consultatif, la Cour constitutionnelle a jugé, dès 2012, qu'un tel scrutin produit un « effet indirect », appelant l'intervention du législateur, et que le principe de loyauté constitutionnelle impose aux autorités décisionnaires – au premier chef le Parlement – de « prendre en considération, analyser et identifier les modalités de mise en œuvre de la volonté exprimée par le peuple »⁴⁰. Un devoir de suite existe donc, que l'on peut étendre à l'initiative citoyenne, autre expression directe de cette volonté. Toutefois, ce devoir est privé de sanction. Rien n'advient si le Parlement s'y dérobe, comme en témoigne le sort d'une initiative tendant à réduire le nombre de parlementaires pour appliquer le référendum de 2009, réintroduite à plusieurs reprises et régulièrement avisée favorablement par le Conseil législatif, sans jamais aboutir⁴¹.

Ainsi construit, le droit d'initiative ne peut, structurellement, dépasser le deuxième degré de l'échelle d'Arnstein : le citoyen y est informé, mobilisé, comptabilisé – il participe –, mais il n'exerce aucun pouvoir sur la décision. La « coopération symbolique » est le plafond que lui assigne l'absence de contrainte en aval⁴². Reste à voir comment, en pratique, cette absence de contrainte se mue en neutralisation.

B – La neutralisation de l'initiative par les pouvoirs constitués

La pratique décline cette neutralisation sur trois registres de gravité croissante : l'inertie qui enlise, l'obstruction qui vise une réforme touchant les intérêts des élus et la capture qui oppose au réformateur les instances mêmes qu'il entend réformer.

Le premier registre, celui de l'inertie, se lit dans l'initiative du Bloc National Syndical (BNS) sur le Code du travail. Portée par l'une des principales confédérations syndicales du pays – plus de trois cent mille membres des secteurs public et privé –, elle procédait d'une proposition élaborée par une équipe d'experts que coordonnait Alexandru Athanasiu, ancien parlementaire et spécialiste du droit du travail, et visait à corriger les déséquilibres introduits dans le Code du travail (loi n° 53/2003) par la réforme de 2009 du gouvernement Boc, adoptée sous la pression des créanciers internationaux et tenue par les syndicats pour l'une des plus hostiles aux salariés au sein de l'Union européenne. Le comité d'initiative, formé de quinze membres⁴³, portait plus de cent propositions de modification : période d'essai, contrats à durée déterminée, télétravail, heures supplémentaires, salaire minimum, dialogue social, juridiction du travail⁴⁴. Il s'agissait d'une seconde tentative. Une première initiative avait échoué en 2012, faute d'avoir réuni les signatures dans le délai de trois mois.

Validée à l'unanimité par la Cour constitutionnelle le 21 janvier 2015 – sous la seule réserve d'un alinéa à caractère fiscal⁴⁵ –, l'initiative fut réputée adoptée par le Sénat faute de débat dans les délais, puis transmise à la Chambre des députés, où elle demeura « en débat » à la Commission

⁴⁰ CC, décision n° 682/2012.

⁴¹ Sur l'inertie relative à la réduction du nombre de parlementaires (référendum du 22 novembre 2009), le Conseil relève une série d'initiatives successives – avis n° 1325/2015, n° 194/2018, n° 80/2019 et n° 353/2019 –, la première rejetée par la Chambre des députés le 14 février 2017, les autres restées sans suite.

⁴² S. R. Arnstein, *op. cit.*

⁴³ Acte authentifié n° 1505 du 19 décembre 2013.

⁴⁴ Avis du Conseil législatif n° 109 du 10 février 2014.

⁴⁵ CC, arrêt n° 1 du 21 janvier 2015 : seul l'alinéa 3 de l'article 21¹ du Code du travail (indemnité de non-concurrence), à caractère fiscal, fut déclaré contraire à l'article 74 al. 2 de la Constitution ; le reste fut jugé conforme à l'unanimité.

du travail durant neuf ans et quatre législatures, sans jamais être inscrite à l'ordre du jour. Réactualisée en 2025 à la demande du président de la Commission, elle fut finalement rejetée en janvier-février 2026, en pleine intersession, sans que les initiateurs fussent informés ni entendus, en violation de l'article 103 du règlement de la Chambre et du droit de suite que l'article 6 al. 1^{er} de la loi n° 189/1999 reconnaît au comité. Le Bloc y dénonça « un mépris souverain de la part de ceux qui, grâce à notre vote, composent les institutions clés de la démocratie »⁴⁶. Onze années pour enterrer, sans jamais la rejeter au fond, une initiative pourtant jugée conforme à la Constitution.

Le deuxième registre – l'obstruction – surgit quand la réforme atteint les intérêts mêmes des élus. L'initiative « Fără penali în funcții publice » (Pas de repris de justice dans les fonctions publiques), née de la société civile dans le prolongement des manifestations anticorruption de 2017-2018, réunissait un comité de dix-neuf membres – l'écrivain Gabriel Liiceanu, le philosophe Mihai Șora, des figures du mouvement « Rezist », le président de l'association « Colectiv » –, le parti d'opposition USR en organisant la campagne⁴⁷. Elle tendait à compléter l'article 37 de la Constitution pour fermer l'accès aux mandats électifs aux personnes définitivement condamnées à une peine privative de liberté pour infraction intentionnelle. Un verrou constitutionnel qu'aucune majorité ordinaire ne pût desserrer, dans un pays où le scrutin de liste interdit à l'électeur d'écarter individuellement un candidat condamné et où le cas de Liviu Dragnea –

chef du PSD condamné mais maintenu – cristallisait l'indignation.

Portée par plus d'un million de signatures, l'initiative fut validée à l'unanimité par la Cour constitutionnelle le 9 avril 2019, au terme d'un contrôle éprouvant la mesure à l'aune de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et des travaux de la Commission de Venise, afin de s'assurer du respect du principe de proportionnalité⁴⁸. Son adoption par la Chambre des députés est intervenue le 14 juillet 2020⁴⁹. C'est au Sénat qu'elle fut ensevelie. À l'automne 2020, le PSD, le PNL et l'UDMR boycottèrent le Bureau permanent pour le priver de quorum et empêcher l'organisation d'un référendum lors des élections du 6 décembre 2020. La Commission juridique, tenue par la coalition, retint son rapport jusqu'en 2024. Les listes de signatures ne furent par ailleurs pas transmises à la Cour constitutionnelle durant cinq mois pour l'empêcher de statuer. Faute de révision, l'interdiction fut introduite par trois lois ordinaires de 2022⁵⁰, sans ancrage constitutionnel, révocable au gré des majorités. Le résultat obtenu est l'exacte négation du résultat voulu : un verrou législatif précaire substitué au verrou constitutionnel qu'appelait le million de signataires⁵¹.

Le troisième registre – le plus révélateur – est celui de la capture, où une institution constituée retourne les instruments du droit contre la réforme. Ce registre déborde le cadre strict de la loi n° 189/1999, mais l'éclaire par un détour instructif. Confronté à une mobilisation civique massive, le gouvernement a cherché à l'institutionnaliser dans un organe

⁴⁶ Communiqués du BNS de décembre 2024 (neuf ans de blocage) et de février 2026.

⁴⁷ La campagne organisée par l'USR fut soutenue par 5 000 volontaires environ. La collecte des signatures est intervenue de mars à août 2018, en présentiel et dans la diaspora (du Japon à la côte ouest des États-Unis), relayée par le site farapenali.ro et une page Facebook de plus de 127 000 abonnés.

⁴⁸ CC, décision n° 222 du 9 avril 2019.

⁴⁹ Deux cent quatre-vingt-quinze voix pour et une abstention.

⁵⁰ Loi n° 196/2022 complétant l'article 28 de la loi n° 370/2004 (élection présidentielle) ; loi n° 295/2022 modifiant la loi n° 208/2015 (élection du Sénat et de la Chambre des députés) ; loi n° 294/2022 modifiant la loi n° 115/2015 (élection des autorités de l'administration publique locale).

⁵¹ En octobre 2024, l'initiative demeurait bloquée au Sénat, la demande de référendum concomitant à l'élection présidentielle du 24 novembre 2024 ayant elle-même été écartée.

largement issu de la société civile – une forme d'assemblée citoyenne à la française, qui n'en était évidemment pas une –, avant que le pouvoir judiciaire ne le défasse.

L'épisode naît en effet d'un choc civique et médiatique. En décembre 2025, le documentaire d'investigation «Justiție capturată» (Justice capturée) de la plateforme «Recorder» – retraçant de grandes affaires de corruption, aux préjudices de dizaines ou de centaines de millions d'euros, closes par acquittement définitif ou par prescription (plus de neuf mille six cents dossiers prescrits entre 2022 et 2025) – connut une diffusion massive, plus de deux millions de vues, et provoqua des manifestations à Bucarest, Cluj, Iași et Timișoara⁵². Dix jours plus tard, le Premier ministre Ilie Bolojan créait, par la décision n° 574/2025, un comité *ad hoc*, dont faisaient partie plusieurs ONG anticorruption (Rezist, Expert Forum, Funky Citizens), des fonctionnaires de la Chancellerie et du ministère de la Justice. Ledit comité était chargé d'analyser les effets des trois lois sur la justice, adoptées en 2022 (n° 303/2022, 304/2022 et 305/2022)⁵³.

La riposte vint de l'institution judiciaire elle-même. Les travaux du comité, présentés sous la forme d'un paquet de «désoligarchisation de la justice», se heurtèrent à l'avis négatif du Conseil supérieur de la magistrature, qui les rejeta en bloc au nom du principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs. Puis, le 25 mars 2026, la Haute Cour de cassation et de justice suspendit la décision n° 574/2025 pour excès de pouvoir, avec effet immédiat, une première contestation, portée dès le 24 décembre 2025 par la Coalition pour la défense de l'État de droit, ayant été rejetée pour défaut de qualité pour agir. La neutralisation ne procède plus ici de la majorité parlementaire mais du

pouvoir judiciaire. L'institution censée garantir l'État de droit se fait l'obstacle à sa propre réforme. Capture institutionnelle défensive, où le droit sert à protéger l'ordre établi plutôt qu'à le corriger.

Un même trait relie ces trois registres. En effet, chaque fois que l'initiative atteint les intérêts de ceux qui détiennent le pouvoir – la majorité parlementaire ou le corps des magistrats –, elle peut être différée sans terme, sans qu'un refus ne soit formellement opposé. La garantie s'épuise en amont, dans le contrôle de recevabilité. En aval, là où se décide le sort de l'initiative, elle n'offre plus aucune prise. L'initiative législative citoyenne roumaine constitue un cas d'école. À la différence des dispositifs participatifs souples, dont l'ineffectivité s'explique aisément par le défaut d'encadrement, elle est un droit participatif «dur», constitutionnalisé, minutieusement réglementé, filtré par le Conseil législatif et gardé par la Cour constitutionnelle. Pourtant, elle échoue. Le paradoxe déplace la thèse selon laquelle l'effectivité d'un mécanisme participatif tiendrait à son caractère contraignant. Or, dans le cas de la Roumanie, la contrainte existe. Le problème réside dans le fait qu'elle est mal placée. Tout entière ordonnée à la recevabilité de l'initiative, elle en abandonne la décision à un législateur que ne borne ni délai ni sanction. La Cour constitutionnelle et le Conseil législatif ont, chacun, expressément décliné le fond. Le Parlement, seul juge du fond, n'est astreint qu'à un devoir de loyauté dépourvu de sanction.

Le remède relève tant de la technique juridique que de la volonté politique. Il supposerait d'introduire, en aval de la validation, un délai impératif d'inscription à l'ordre du jour et de vote, assorti – à défaut d'une obligation de résultat, inconciliable avec la liberté du législateur – d'une

⁵² À la suite de la diffusion, le 10 décembre 2025, du documentaire, les manifestants réclamaient la démission de la présidente de la Haute Cour de cassation et de justice, Lia Savonea, du ministre de la Justice, Radu Marinescu, du ministre de l'Intérieur,

Cătălin Predoiu, et du chef de la DNA, Marius Voineag.

⁵³ Il était également prévu de consulter des organisations internationales compétentes, telles que la Commission de Venise, le GRECO, etc.

obligation de motiver publiquement le rejet devant les initiateurs. Cela permettrait d'assortir le devoir de loyauté constitutionnelle d'une forme de sanction, lorsqu'il ne serait pas respecté. Une telle contrainte fut proposée en Italie. Une réforme constitutionnelle initiée en 2019 y prévoyait notamment d'armer la procédure d'initiative populaire d'une véritable contrainte, un référendum devant être organisé si le Parlement laissait sans réponse une initiative à l'issue d'un délai de dix-huit mois. Le texte a été adopté par la Chambre des députés, mais bloqué par le Sénat italien⁵⁴. L'échec de la réforme montre que les obstacles empêchant une pleine effectivité de ce mécanisme participatif ne sont pas d'ordre juridique mais politique. Les réformes initiées en Roumanie sur ce terrain confirment ce constat. Lors de la révision constitutionnelle de 2003, le seuil, fixé à deux cent cinquante mille citoyens en 1991, a été abaissé à cent mille, afin de déverrouiller la procédure. En 2014, une proposition de révision de la Constitution a envisagé d'abaisser ce seuil à soixante-quinze mille, signe de la prise de conscience de la limite affaiblissant l'efficacité du mécanisme lorsque le nombre de signatures reste encore très élevé, surtout dans une société où la culture politique est insuffisamment développée. Nonobstant son soutien populaire, la réforme n'a pas abouti en raison des blocages politiques. Le problème réside justement dans le fait que ceux-là mêmes que la réforme entend contraindre à mieux respecter la volonté de leurs électeurs sont ceux qui doivent l'adopter. Par leur opposition, les responsables politiques réussissent ainsi à neutraliser l'ambition du dispositif, nonobstant la faveur que le constituant lui a marquée.

Dans un contexte de défiance envers une classe politique perçue comme corrompue, l'ineffectivité de l'initiative produit l'effet inverse de celui recherché : loin d'apaiser la défiance, elle la nourrit⁵⁵. En offrant aux citoyens l'apparence d'un pouvoir qu'on leur refuse dans les faits, elle reconduit, sous des dehors démocratiques, le schéma d'une participation qui légitimise sans contraindre. C'est dire si la reconnaissance d'un droit ne vaut, en définitive, que ce que vaut son effectivité.

Nataşa DANELCIUC-COLODROVSKI

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

⁵⁴ C. Canepa, *op. cit.*

⁵⁵ Sur l'effet contre-productif d'une participation dépourvue d'influence réelle, qui nourrit la défiance qu'elle prétend apaiser, nous nous permettons de renvoyer à notre étude : N. Danelciuc-Colodrovski, « Le développement des dispositifs participatifs dans

les pays de l'Est : une solution à la crise de la démocratie représentative ? », *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni e Società* (NAD-DIS), 2024, n° 1, p. 208-237, <https://riviste.unimi.it/index.php/NAD/article/view/23963/21374>.

**LE CONTRÔLE PAR LA COUR
CONSTITUTIONNELLE BULGARE DES LIMITES
AUX COMPÉTENCES DE L'ASSEMBLÉE
NATIONALE¹**

Résumé : L'objet de la contribution est de présenter certaines des limites des compétences de l'Assemblée nationale et le contrôle que la Cour constitutionnelle exerce sur leur respect. À cet égard, on peut constater qu'en ce qui concerne les limites formelles, qui se réfèrent à la procédure d'adoption des lois, la Cour semble plutôt libérale. Elle laisse une grande marge de discrétion au Parlement pour décider si les exigences ont été respectées. En ce qui concerne les limites matérielles, la Cour constitutionnelle semble être beaucoup plus stricte dans son contrôle. Ceci est vrai tant en ce qui concerne l'interdiction pour l'Assemblée nationale, agissant en tant qu'organe de révision constitutionnelle, d'empiéter sur la compétence de la Grande Assemblée nationale (organe compétent pour adopter une révision totale de la Constitution), que sur celle du Conseil des ministres. Souvent, la position de la Cour constitutionnelle semble refléter une conception du droit constitutionnel, même si celle-ci n'est pas explicitement formulée.

Abstract: The purpose of this paper is to present some of the limits on the National Assembly's competences and the control exercised by the Constitutional Court over compliance with those limits. In this regard, it can be observed that, with respect to formal limits pertaining to the legislative process, the Court appears to be rather lenient. It grants Parliament a wide margin of discretion in determining whether these requirements have been met. With regard to substantive limits, the Constitutional Court appears to be much stricter in its review. This is true both with respect to the prohibition on the National Assembly – acting as a constitutional amendment body – from encroaching upon the competence of the Grand National Assembly (the body competent to adopt a total revision of the Constitution) and with respect to the competence of the Council of Ministers. Often, the Constitutional Court's position appears to reflect a conception of constitutional law, even if this is not explicitly articulated.

Mots-clés : Bulgarie – Assemblée nationale – Cour constitutionnelle – procédure législative – révision de la Constitution – Conseil des ministres

Keywords: Bulgaria – National assembly – Constitutional court – legislative procedure – constitutional amendment – Council of ministers

L'une des nouveautés majeures de l'idéologie constitutionnelle en Bulgarie, après 1989, est la rupture avec l'idée de la suprématie du Parlement et, par conséquent, l'inadmissibilité que ses actes fassent l'objet d'un contrôle indépendant. Sous les deux Constitutions bulgares de la période totalitaire – celle de 1947 et celle de 1971 –, cette idée avait été adoptée. Le seul organe habilité à contrôler la conformité des actes de l'Assemblée nationale avec la Constitution était l'Assemblée nationale elle-même.

La rupture avec cette idéologie après 1989 et la mise en place, qui l'a accompagnée, d'un régime constitutionnel limité par la Constitution de 1991, se traduisent également par la création d'un organe nouveau dans la tradition constitutionnelle bulgare : la Cour constitutionnelle. Dotée d'un large éventail de compétences, expressément prévues par la Constitution, l'une de ses principales missions consiste à vérifier que l'Assemblée nationale respecte les limites de ses compétences.

L'objet de la contribution sera de présenter certaines des limites des compétences de l'Assemblée nationale et le contrôle que la Cour constitutionnelle exerce sur leur respect.

À cet égard, on peut constater qu'en ce qui concerne les limites formelles qui se réfèrent à la procédure d'adoption des lois (par exemple, l'obligation de voter les lois en deux lectures, qui doivent en principe avoir lieu à des jours différents), la Cour semble plutôt libérale (I). Elle laisse une grande marge de discrétion au Parlement pour décider si les exigences ont été

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.

respectées. Ces dernières années, on a constaté un nombre croissant de violations de ces limites, ce qui a inévitablement des répercussions sur la nature démocratique du processus législatif, les droits de l'opposition étant aussi affectés. La Constitution et le règlement intérieur de l'Assemblée nationale prévoient des procédures statutaires pour assurer un débat public ouvert et transparent dans le cadre de la procédure législative. Cependant, la pratique des majorités à l'Assemblée nationale au cours des dernières années, soutenue par l'attitude extrêmement libérale de la Cour constitutionnelle à cet égard, crée des problèmes.

En ce qui concerne les limites matérielles, la Cour constitutionnelle semble être beaucoup plus stricte dans son contrôle (II). Ceci est vrai tant en ce qui concerne l'interdiction pour l'Assemblée nationale, agissant en tant qu'organe de révision constitutionnelle, d'empiéter sur la compétence de la Grande Assemblée nationale (organe compétent pour adopter une révision totale de la Constitution) que sur celle du Conseil des ministres. Toutefois, ces dernières années, la Cour constitutionnelle a eu l'occasion de refuser d'examiner les limites à la compétence législative de l'Assemblée nationale, estimant que le législateur est l'organe compétent pour statuer sur les questions politiques et la juridiction.

I – Un contrôle restreint des limites formelles : le respect des exigences relatives au déroulement de la procédure législative

Les actes que l'Assemblée nationale est habilitée à adopter sont les lois, les résolutions, les déclarations et les

communiqués (art. 86 de la Constitution). La Constitution dispose que les lois et les résolutions de l'Assemblée nationale s'imposent à tous les organes de l'État, à toutes les organisations et à tous les citoyens (article 86, alinéa 2, de la Constitution). Les principales exigences relatives au processus législatif figurent dans la Constitution, aux articles 87² et 88³. La réglementation détaillée de la procédure législative est contenue dans le règlement intérieur de l'Assemblée nationale, que chaque Assemblée nationale adopte en vertu de l'article 73 de la Constitution. Ce règlement est considéré comme un acte sous-constitutionnel particulier, adopté sur la base de la Constitution elle-même. L'une des principales différences formelles entre les lois et les autres actes adoptés par l'Assemblée nationale réside dans l'exigence selon laquelle les lois doivent être adoptées en deux votes, qui doivent en principe avoir lieu lors de deux séances distinctes (A), entre lesquelles les députés ont le droit de présenter des propositions d'amendements et d'ajouts au projet adopté en première lecture (B). Ces exigences constituent des conditions préalables à la garantie du caractère pluraliste du processus législatif, dans le cadre duquel il doit être possible de débattre d'un éventail aussi large que possible de points de vue. La Cour constitutionnelle est habilitée à contrôler le respect formel des règles lors de l'adoption des lois, mais elle adopte une attitude plutôt libérale, laissant une large marge d'appréciation à l'Assemblée nationale pour déterminer si ces exigences sont respectées.

² Art. 87 : « (1) Tout député et le Conseil des ministres disposent du droit d'initiative législative. (2) Le projet de loi de finances est élaboré et présenté par le Conseil des ministres ».

³ Art. 88 : « (1) Les lois sont examinées et adoptées en deux lectures, qui ont lieu lors de séances distinctes. À

titre exceptionnel, l'Assemblée nationale peut décider que les deux votes aient lieu au cours d'une même séance. (2) Les autres actes de l'Assemblée nationale sont adoptés par un seul vote ».

A – Les deux lectures en même séance

Le processus législatif est régi par la règle (article 88, al. 1 de la Constitution) selon laquelle l'examen et le vote de tout projet de loi déposé, à l'exception des projets de loi visant à modifier ou à compléter la Constitution, sont effectués par l'Assemblée nationale en deux votes (lectures). La Cour constitutionnelle est constante dans sa jurisprudence, selon laquelle «la procédure législative revêt un caractère exceptionnel en raison de la nature et de l'importance de la matière faisant l'objet d'une réglementation législative. Cela justifie la procédure spéciale, plus rigoureuse, régissant le déroulement du processus législatif par rapport à l'adoption des autres actes de l'Assemblée nationale. Cette procédure est prévue afin de garantir la rigueur dans l'examen et l'adoption des lois, en évitant toute précipitation et toute improvisation dans le processus législatif»⁴. La Cour s'est prononcée à plusieurs reprises sur l'exigence des deux votes obligatoires pour chaque projet de loi, en précisant que «les "deux lectures" constituent deux étapes décisives du processus législatif et se déroulent sous la forme d'un débat et d'un vote en séance plénière du Parlement»⁵.

L'article 88 al. 1 de la Constitution permet, à titre exceptionnel, que l'examen et l'adoption d'une loi s'effectuent en deux votes au cours d'une même séance. Il ressort du libellé de l'article 88 al. 1 de la Constitution que cette disposition laisse à l'Assemblée nationale la liberté d'apprécier s'il y a lieu d'autoriser la tenue des deux votes au cours d'une même séance, tout en imposant expressément que cette décision ne soit prise qu'à titre exceptionnel. L'application de l'article 88 al. 1 de la Constitution, précisément

parce qu'elle doit être «à titre exceptionnel», impose que cette décision soit subordonnée à l'exigence de ne pas porter atteinte à d'autres valeurs, principes et règles constitutionnels, tels que le principe du pluralisme politique.

La Cour constitutionnelle est cohérente dans sa jurisprudence, selon laquelle le recours à une telle possibilité ne doit pas conduire à une restriction du pluralisme des opinions au sein de l'Assemblée nationale et, en particulier, à une restriction du droit de chaque député de présenter des propositions d'amendement et de complément au projet de loi en discussion⁶. La Cour veille à ce qu'il n'y ait pas d'abus de la possibilité dont disposent les députés de présenter des propositions concernant le contenu des projets de loi entre les deux votes⁷. Dans sa jurisprudence, la juridiction estime que le contraire est incompatible avec la nature même du processus législatif dans un État démocratique et constitue un recul par rapport au principe du pluralisme politique énoncé à l'article 11 al. 1 de la Constitution. La Cour constitutionnelle considère que, lors de la mise en œuvre de la procédure d'adoption d'un projet de loi en deux votes au cours d'une même séance, il convient dans tous les cas de donner aux députés la possibilité de formuler des propositions concernant les textes du projet de loi lorsqu'ils en expriment le souhait⁸.

Cette possibilité de procéder aux deux votes au cours d'une même séance est particulièrement pratique et s'applique naturellement aux lois visant à ratifier un traité international. Dans sa décision n° 5/2015 dans l'affaire n° 4/2015, la Cour constitutionnelle précise : «Il n'est pas possible, dans le cadre d'un projet de loi visant à ratifier un traité international, de modifier le texte du traité par le vote d'une

⁴ Décision n° 3/2007 dans l'affaire n° 2/2007 ; décision n° 4/2023 dans l'affaire n° 3/2021.

⁵ Décision n° 8/2010 dans l'affaire n° 2/2010 ; décision n° 5/2015 dans l'affaire n° 4/2015 ; décision n° 4/2023 dans l'affaire n° 3/2021.

⁶ Décision n° 8/2010 dans l'affaire n° 2/2010 ; décision n° 5/2015 dans l'affaire n° 4/2015 ; décision n° 7/2024 dans l'affaire n° 14/2023.

⁷ Décision n° 10/2024 dans l'affaire n° 7/2024.

⁸ Décision n° 8/2010 dans l'affaire n° 2/2010 ; décision n° 7/2024 dans l'affaire n° 14/2023.

proposition en deuxième lecture. Cette règle se justifie par la manière dont les traités internationaux sont conclus et par leur effet. L'interdiction ne concerne que les propositions relatives au texte du traité international, et non le projet de loi visant à sa ratification». Il est admis de présenter d'autres propositions de modification et de complément, par exemple lorsque le traité international autorise la formulation de réserves à son égard, le texte proposé dans le projet de loi pouvant alors être modifié ou complété. La Cour précise que « la seule condition à respecter lors de la formulation de propositions d'amendement et de complément est qu'elles ne doivent pas porter atteinte au texte du traité international » (Décision n° 5/2015 dans l'affaire n° 4/2015).

L'Assemblée nationale recourt toutefois à cette possibilité de regrouper les deux votes au cours d'une même séance et ce, dans de nombreux cas, y compris pour d'autres lois. Cela n'est bien sûr pas inconstitutionnel en principe. Le contrôle exercé par la Cour constitutionnelle est purement formel. Il se limite souvent à vérifier si, lors des débats sur le projet de loi en première lecture, un député a manifesté son intention de présenter des propositions entre la première et la deuxième lecture du projet de loi et, le cas échéant, s'il a eu la possibilité de présenter une telle proposition. Cette approche a l'avantage d'être aussi objective que possible, mais elle ne tient souvent pas compte du fait que, pour formuler une proposition de fond (méritant une attention particulière et un examen approfondi), il faut du temps, dont le député disposerait si les deux lectures avaient lieu à des dates différentes. Ainsi, il arrive qu'un député ait manifesté sa volonté de présenter une proposition dans un sens donné entre deux lectures, mais qu'il souhaite au préalable entendre devant une commission parlementaire un

représentant d'un organe de l'État donné, afin de mieux étayer sa proposition.

B – Le droit d'amendement

Comme indiqué, la règle constitutionnelle sur laquelle reposent l'organisation et le déroulement de la procédure législative prévoit que, pour devenir loi valide, tout projet de loi doit être examiné et adopté à l'issue de deux votes par l'assemblée plénière du Parlement (en deux lectures), conformément aux règles constitutionnelles régissant son fonctionnement, précisées dans le règlement intérieur du Parlement. Tant dans la doctrine juridique bulgare que dans la pratique de la Cour constitutionnelle, ces deux votes sont qualifiés de phase « décisive »⁹ ou « essentielle »¹⁰ de la procédure, à l'issue desquelles un projet de loi devient une loi.

Ce point de vue est confirmé par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. Une fois le projet de loi adopté en première lecture dans son intégralité, les députés ont la possibilité de proposer des modifications, y compris des ajouts, au projet de loi adopté, ce qui diffère de leur droit prévu à l'article 87 al. 1 de la Constitution, en ce sens que cela ne relève pas de l'initiative législative. Dans sa jurisprudence, la Cour constitutionnelle soutient que cette deuxième phase n'est pas expressément mentionnée dans la Constitution, mais sans la possibilité de modifier et de compléter le projet de loi adopté en première lecture, la deuxième lecture en séance plénière perdrait tout son sens¹¹. Ce droit, selon la Cour constitutionnelle, constitue une garantie de la mise en œuvre du processus démocratique qui s'impose dans le fonctionnement de l'institution représentative nationale : c'est en débattant d'une multitude d'idées et de propositions que l'on parvient à la solution

⁹ E. Drumeva, *Droit constitutionnel*, Sofia, Ciela, 2025, p. 397 (en bulgare).

¹⁰ St. Stoychev, *Droit constitutionnel*, Sofia, Ciela, 2002, p. 421 (en bulgare).

¹¹ Décision n° 6/2007 relative à l'affaire n° 3/2007 ; décision n° 10/2012 dans l'affaire n° 15/2011 ; décision n° 4 du 6/2023 dans l'affaire n° 3/2021.

la plus efficace possible de la part des représentants du détenteur du pouvoir d'État, ce qui est l'essence même du régime parlementaire. En ce qui concerne la procédure ainsi établie, la Cour constitutionnelle souligne, dans sa décision n° 10/2012, que « cela implique implicitement qu'il existe également des textes qui ne seront examinés et adoptés qu'une seule fois en séance plénière en deuxième lecture, puisqu'ils ont été proposés entre la première et la deuxième lecture du projet de loi. Ce principe fondamental du processus législatif actuel ne contredit pas la règle constitutionnelle relative à l'adoption des projets de loi en deux lectures, car il fait partie intégrante de la deuxième lecture elle-même ».

Le problème qui se pose est que, parfois, les propositions formulées entre la première et la deuxième lecture ne s'inscrivent pas dans la philosophie générale du projet de loi adopté en première lecture et qu'entre les deux lectures, des modifications d'autres lois sont proposées puis adoptées, par le biais de dispositions transitoires et finales de la loi, régissant des relations sociales radicalement différentes. Le problème, en l'occurrence, est que cela pourrait porter atteinte à la sécurité juridique.

Toutefois, selon la jurisprudence constante de la Cour, il appartient exclusivement à l'Assemblée nationale d'apprécier si les propositions d'amendements présentées entre le premier et le deuxième vote sont contraires aux principes et à la portée du projet de loi adopté en première lecture, c'est pourquoi

il n'appartient pas non plus à la Cour de se substituer à « l'appréciation souveraine du Parlement »¹².

Ainsi, ces dernières années, il est arrivé que des députés proposent des amendements à un projet de loi adopté en première lecture, qui s'écartent considérablement de la philosophie (à en juger notamment par l'exposé des motifs) du projet de loi présenté et adopté en première lecture. On observe également des cas où, par le biais d'une proposition d'amendement au projet de loi examiné et adopté en première lecture, des modifications sont apportées, par le biais de dispositions transitoires et finales, à d'autres lois régissant des matières différentes de celle en discussion. Cette attitude plutôt libérale de la Cour constitutionnelle à l'égard des contraintes formelles auxquelles l'Assemblée nationale doit se conformer contraste avec le contrôle rigoureux qu'elle exerce en matière de contraintes substantielles.

II – Un contrôle strict des limites matérielles : le respect de la distribution des compétences normatives

La Cour constitutionnelle a eu à plusieurs reprises l'occasion de se prononcer sur la question de savoir si l'Assemblée nationale avait respecté les limites matérielles de sa compétence. Ces limites matérielles s'appliquent tant à l'Assemblée nationale agissant en tant qu'organe de révision constitutionnelle (pouvoir constituant dérivé, pour reprendre la terminologie de la

¹² Décision n° 5/2009 dans l'affaire n° 6/2009, point 4 ; décision n° 10/2012 dans l'affaire n° 15/2011 ; Ordonnance n° 3 du 2 avril 2024 dans l'affaire n° 6/2024. Il convient de noter, bien que cela ne concerne pas directement les problèmes abordés dans la présente contribution, que la Cour constitutionnelle a l'occasion d'interpréter la Constitution en imposant une limitation aux pouvoirs de l'Assemblée nationale de modifier des lois adoptées par l'assemblée plénière du Parlement en deux lectures, mais qui n'ont pas encore été promulguées par le président. La Cour constitutionnelle a statué, dans sa décision n° 4/2023 dans l'affaire n° 3/2021, qu'il n'est pas admissible de

modifier, compléter ou abroger une loi adoptée par l'Assemblée nationale avant sa promulgation, y compris lorsqu'elle a été renvoyée pour réexamen dans le délai prévu à l'article 88 al. 3 de la Constitution de la République de Bulgarie, c'est-à-dire lorsque le chef de l'État a opposé son veto à la loi, qui doit encore être examinée par l'Assemblée nationale. Cette conclusion, selon la Cour, s'impose compte tenu du fait que la loi renvoyée par le président pour un nouvel examen n'a pas été promulguée, ce qui aurait constitué une condition préalable à la modification, au complément ou à l'abrogation de la loi, ou respectivement de certaines de ses dispositions.

Cour elle-même) (A), qu'en tant qu'organe législatif constitué (B).

A – Limites des compétences en tant que pouvoir constituant dérivé – impossibilité d'intervenir dans le cadre des compétences de la Grande Assemblée nationale

La Constitution bulgare prévoit expressément deux procédures distinctes pour sa révision. Le principe est que tout ce qui figure dans la Constitution peut être modifié, mais pas de la même manière. Conformément aux dispositions de l'article 153, l'Assemblée nationale peut modifier et compléter toutes les dispositions de la Constitution, à l'exception de celles relevant de la compétence de la Grande Assemblée nationale. L'article 158 définit les matières qui relèvent de la compétence exclusive de la Grande Assemblée nationale¹³. En résumé, la Constitution bulgare établit une différenciation hiérarchique du droit constitutionnel formel¹⁴, ce qui constitue une condition préalable à l'exercice d'un contrôle constitutionnel sur les modifications de la Constitution adoptées par l'Assemblée nationale. Celle-ci est habilitée à adopter une révision partielle, tandis que la Grande Assemblée nationale peut procéder à une révision totale de la Constitution.

En 2003, dans le dispositif de sa décision interprétative, la Cour constitutionnelle a estimé qu'une loi portant modification et complément de la Constitution, adoptée par l'Assemblée nationale, pouvait faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité par la Cour constitutionnelle, visant à

déterminer si, lors de son dépôt, examen et adoption, la procédure prévue par la Constitution a été respectée et si la modification n'affecte pas des questions relevant de la compétence exclusive de la Grande Assemblée nationale¹⁵.

Depuis 2003, chaque fois qu'une procédure de modification de la Constitution est initiée par l'Assemblée nationale, la question se pose de savoir si cette modification doit être adoptée par l'Assemblée nationale ou par la Grande Assemblée nationale, c'est-à-dire quel est l'organe compétent. Ce problème peut sembler étrange à première vue, mais il résulte de l'interprétation extensive (y compris selon les propres termes de la Cour constitutionnelle) des compétences de la Grande Assemblée nationale. Par exemple, en 2003, dans la décision susmentionnée, la Cour constitutionnelle a estimé que la forme de gouvernement au sens de l'article 158 point 3 de la Constitution devait être interprétée de manière extensive. En raison de cette interprétation très large, la Cour a déclaré inconstitutionnelle une modification de la Constitution adoptée en 2006. Celle-ci prévoyait que les présidents des cours suprêmes et le procureur général puissent être démis de leurs fonctions par le président de la République en cas de manquement grave ou systématique à leurs obligations professionnelles, ainsi que pour des actes portant atteinte au prestige du pouvoir judiciaire. Cette révocation pouvait intervenir non seulement sur proposition des membres du Conseil

¹³ En vertu de cette disposition, la Grande Assemblée nationale adopte une nouvelle Constitution ; elle statue sur les questions relatives à la modification du territoire de la République de Bulgarie et ratifie les traités internationaux prévoyant de telles modifications ; elle statue sur les questions relatives aux changements concernant la forme de l'organisation de l'État et de gouvernement ; elle statue sur les questions relatives à la modification de l'article 5 al. 2 et 4, et de l'article 57 al. 1 et 3 de la Constitution ; elle statue sur les questions relatives à la modification et à l'amendement du chapitre IX de la

Constitution, consacré à la procédure de modification et d'amendement de la Constitution, ainsi qu'à l'adoption d'une nouvelle Loi fondamentale.

¹⁴ L. Favoreu et al., *Droit constitutionnel*, Dalloz, 2019, p. 125-127 ; X. Magnon, « Quelques maux encore à propos des lois de révision constitutionnelle : limites, contrôle, efficacité, caractère opératoire et existence. En hommage au doyen Louis Favoreu », *Revue française de droit constitutionnel*, 2004, n° 59(3), p. 595-617.

¹⁵ Décision n° 3/2003 dans l'affaire n° 22/2002.

supérieur de la justice, mais aussi sur proposition des deux tiers des députés¹⁶.

En 2023, l'Assemblée nationale a adopté une loi portant modification de la Constitution, qui a révisé un grand nombre de dispositions constitutionnelles. Comme on pouvait s'y attendre, cette modification a été contestée devant la Cour constitutionnelle. La Cour a estimé¹⁷ que le contrôle qu'elle doit exercer « porte sur le respect de la procédure constitutionnelle régissant l'exercice du rôle de l'Assemblée nationale ordinaire en tant que pouvoir constituant dérivé (art. 155) et si les modifications et ajouts adoptés n'empiètent pas sur la compétence exclusive de la Grande Assemblée nationale au sens de l'article 158 de la Constitution ». Étant donné que, comme le souligne la juridiction constitutionnelle, le contrôle porte sur un acte du pouvoir constituant dérivé, la Cour « est tenue de veiller également à ce que les modifications apportées à la Constitution ne portent pas atteinte à l'intégrité de la Loi fondamentale en tant que loi suprême, unifiée et cohérente du pays, adoptée par le pouvoir constituant primaire ». En utilisant une terminologie proche des idées de Carl Schmitt, la Cour constitutionnelle a conclu que, dans son ensemble, le contrôle de constitutionnalité des modifications ainsi apportées consiste à déterminer « si celles-ci sont légitimes dans une mesure correspondant à la légitimité de la Loi fondamentale, fondée sur le consensus politique du souverain (constitué en pouvoir constituant par la Grande Assemblée nationale), qui l'a créé, et qu'elle a donc pour référence ce texte constitutionnel qui était en vigueur jusqu'au moment de l'entrée en vigueur des modifications contestées, adoptées par l'Assemblée nationale ordinaire en sa qualité de pouvoir constituant dérivé ».

Ainsi, en se fondant sur cette interprétation assez extensive de la compétence de la Grande Assemblée nationale comme une limite des compétences de l'Assemblée nationale, la Cour constitutionnelle a déclaré inconstitutionnelles plusieurs dispositions de la loi de révision constitutionnelle. En admettant, par exemple, que la modification de la durée du mandat des organes constitutionnels, y compris ceux du pouvoir judiciaire, constitue un élément de la forme de gouvernement au sens de l'article 158 point 3 de la Constitution (décision interprétative n° 3/2003 dans l'affaire n° 22/2002), elle a constaté que la réduction de la durée du mandat des organes de gestion du pouvoir judiciaire (Conseil supérieur du ministère public et Conseil supérieur de la magistrature, dont la création a également été déclarée inconstitutionnelle) de cinq à quatre ans, ainsi que celle du procureur général de sept à cinq ans « porte atteinte de manière substantielle aux principes fondamentaux de l'ordre constitutionnel », ce qui rend une telle modification par l'Assemblée nationale inconstitutionnelle¹⁸.

B – Limites des compétences en tant qu'organe législatif (pouvoir constitué) – impossibilité d'intervenir dans le cadre des compétences du Conseil des ministres

Les limites substantielles concernant la compétence de l'Assemblée nationale, agissant en tant qu'organe législatif (pouvoir législatif constitué), dans ses relations avec le pouvoir exécutif, s'articulent autour d'au moins trois axes. La Constitution, ainsi que la jurisprudence de la Cour constitutionnelle relative à son application, établissent clairement une délimitation des compétences entre l'Assemblée nationale et le Conseil des ministres. Dans ce contexte, il est

¹⁶ Décision n° 7/2006 dans l'affaire n° 6/2006.

¹⁷ Ordonnance de recevabilité de la requête du 8 mars 2024 dans l'affaire n° 1/2024.

¹⁸ Décision n° 13/2024 dans l'affaire constitutionnelle n° 1/2024.

inadmissible : 1/ que l'Assemblée nationale transfère au pouvoir exécutif la compétence de réglementer, par un acte réglementaire, des matières qui ne relèvent pas des attributions du Conseil des ministres ; 2/ que l'Assemblée nationale impose des interdictions au Conseil des ministres dans l'exercice de ses compétences constitutionnelles ; 3/ que l'Assemblée nationale oblige le Conseil des ministres à exercer des compétences qui relèvent de la seule discrétion du pouvoir exécutif. Chacune de ces restrictions sera abordée dans les lignes qui suivent.

D'une part, il est constitutionnellement inadmissible que le législateur délègue au pouvoir exécutif des compétences qui ne lui appartiennent pas, mais qui relèvent de la compétence exclusive de l'Assemblée nationale.

À cet égard, la Cour constitutionnelle a eu l'occasion de préciser, dans sa décision n° 11/2010 dans l'affaire n° 13/2010, quelle est la ligne de frontière entre le champ d'application de la législation et celui de la réglementation infra-législative. En soulignant que le constituant n'a pas prévu la possibilité d'une législation déléguée pour définir « les paramètres concrets de l'équilibre des pouvoirs », la Cour souligne que le principe de l'État de droit exige non seulement que, lorsque la nature de la matière impose une réglementation par la loi, celle-ci soit uniquement le travail du législateur, mais aussi que, de la même manière, « la matière qui ne nécessite pas de réglementation législative doit être réglementée par un acte réglementaire ». La Cour constitutionnelle se réfère à l'article 3 de la loi sur les actes normatifs, en soulignant que l'objet de la réglementation législative doit porter sur « les relations sociales fondamentales qui se prêtent à une réglementation durable », tandis que pour la réglementation des autres relations sociales relevant de cette matière, la loi

peut prévoir l'adoption d'un acte infra-législatif ».

Selon la Cour constitutionnelle, la question de savoir si le législateur peut librement apprécier quand une question doit être réglée par une loi ou par un acte réglementaire de l'exécutif doit être tranchée à la lumière du principe de la séparation des pouvoirs (article 8 de la Constitution) et du principe de l'État de droit (article 4 al. 1 de la Constitution). Dans de nombreux cas, la Constitution précise qu'une matière donnée doit être réglementée par une loi, par exemple l'instauration d'impôts et la fixation de leur montant (article 84 point 3 de la Constitution), l'adoption du budget de l'État (article 84 point 2 de la Constitution) ou les exigences en matière d'enseignement dans les établissements scolaires, y compris les établissements d'enseignement supérieur (article 53 al. 5 de la Constitution). Dans ce cas, l'Assemblée nationale est tenue de réglementer les relations sociales concernées et ne peut déléguer à d'autres organes de l'État, y compris au pouvoir exécutif, les compétences qui lui sont conférées par la Constitution¹⁹. Dans plusieurs affaires, la Cour a déclaré inconstitutionnelle une telle délégation législative. La Cour estime qu'il est inadmissible qu'une loi prescrive qu'un acte réglementaire contienne des règles qui ne visent pas à développer et à compléter celle-ci, ni à fournir des orientations pour clarifier ses dispositions, mais qui habilite l'adoption de règles pour lesquelles la loi ne prévoit aucun cadre juridique. Selon la Cour constitutionnelle, une telle hypothèse est dangereuse car cela crée les conditions d'une instabilité du cadre juridique, les règles pouvant être modifiées pour des raisons conjoncturelles,

¹⁹ Dans plusieurs de ses décisions, la Cour constitutionnelle a eu l'occasion de se prononcer sur ces délégations et de les déclarer inconstitutionnelles. Décision n° 3/1996 dans l'affaire n° 2/1996 ; décision

n° 6/1998 dans l'affaire n° 4/1998 ; décision n° 10/2003 dans l'affaire n° 12/2003 ; décision n° 4/2010 dans l'affaire n° 1/2010 ; décision n° 11/2010 dans l'affaire n° 13/2010.

en dehors du débat politique qui se déroule à l'Assemblée nationale²⁰.

D'autre part, il est inconstitutionnel que l'Assemblée nationale adopte un acte qui limiterait les compétences constitutionnellement établies du Conseil des ministres et pas seulement les siennes. Cette constatation trouve son origine dans une résolution adoptée il y a quelques années par la majorité parlementaire nouvellement élue, qui témoignait d'une volonté de restreindre les compétences du gouvernement démissionnaire alors en fonction, lequel ne bénéficiait pas du soutien de cette même majorité. La Cour constitutionnelle considère à juste titre que « dans l'esprit du principe de la séparation des pouvoirs, la Constitution définit également les compétences de l'Assemblée nationale, ce qui montre également qu'elle ne lui permet pas d'intervenir dans tous les aspects de la gestion des affaires publiques. Si, sous prétexte qu'un contrôle et une transparence sont nécessaires dans l'activité des plus hautes instances de l'État, le Parlement, par une interprétation détournée des dispositions constitutionnelles qui définissent son statut juridique et ses compétences, leur attribuait une portée plus large que celle qu'elles ont, cela entraînerait une perturbation substantielle de la formule constitutionnelle selon laquelle doit fonctionner la gestion de l'État ».

La Cour souligne que le modèle de séparation des pouvoirs adopté ne confère pas la primauté, en matière juridique, à l'une des trois fonctions fondamentales de l'État. Une résolution parlementaire qui suspend temporairement l'exercice des compétences des organes de l'État prévues par la loi, ignore une exigence fondamentale du principe de légalité, selon laquelle, dans tous ses actes et toutes ses actions, l'Assemblée nationale doit se

conformer à la législation en vigueur et entre en contradiction flagrante avec l'article 4 al. 1 de la Constitution. Le statut constitutionnel du pouvoir exécutif exclut que son pouvoir d'appréciation en matière de gestion soit bloqué par un autre pouvoir, y compris le pouvoir législatif.

La Cour considère à juste titre que le pouvoir exécutif est tout aussi indépendant et autonome que le pouvoir législatif, dans les limites de ses compétences, raison pour laquelle l'Assemblée nationale ne peut, par une de ses résolutions, faire obstacle au plein exercice des fonctions de gestion opérationnelle par le Conseil des ministres. Si le Parlement estime que l'appréciation administrative du gouvernement ne correspond pas à la volonté qu'il a exprimée et dépasse les limites fixées par l'orientation politique de la majorité parlementaire, il peut à tout moment mettre en œuvre les mécanismes de contrôle parlementaire. L'essence même du contrôle parlementaire réside dans le fait que l'Assemblée nationale reçoive des informations sur la légalité et la pertinence de l'action du gouvernement sur des questions touchant aux intérêts de l'État et de la société, afin d'évaluer si la politique du gouvernement est conforme à celle du Parlement qui l'a élu, pour qu'il puisse continuer à bénéficier de sa confiance²¹. S'appuyant sur cet argumentaire, la Cour constitutionnelle a estimé, dans le dispositif de sa décision interprétative, qu'il était inadmissible qu'une décision de l'Assemblée nationale suspende temporairement l'exercice des pouvoirs du président de la République, tels qu'ils sont établis par la Constitution et précisés dans les lois, du pouvoir exécutif, d'autres organes de l'État prévus par la Constitution, ainsi que du pouvoir judiciaire²².

Troisièmement, il convient de souligner qu'il est inadmissible que le Parlement adopte une décision obligeant le pouvoir

²⁰ Décision n° 11/2010 dans l'affaire n° 13/2010.

²¹ Décision n° 1/2013 dans l'affaire n° 5/2012 ; décision n° 10/2021 dans l'affaire n° 8/2021.

²² Décision n° 10/2021 dans l'affaire n° 8/2021.

exécutif (et pas seulement celui-ci) à exercer des prérogatives qui relèvent exclusivement du pouvoir discrétionnaire du Conseil des ministres. Cette hypothèse est, ces derniers temps, de plus en plus fréquente dans la pratique. C'est pourquoi, dans cette partie de la contribution, nous concentrerons principalement notre attention sur ce problème. Dans l'ensemble, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle à cet égard est cohérente, mais il existe deux exceptions qui peinent à trouver un fondement solide en droit positif.

En résumé, l'argumentation de la Cour constitutionnelle est que les compétences conférées à l'Assemblée nationale pour exercer le pouvoir législatif et le contrôle parlementaire n'incluent pas ceux qui lui permettraient de se substituer à l'appréciation du pouvoir exécutif dans l'exercice de ses compétences constitutionnelles. Le principe de la séparation des pouvoirs exige que chaque pouvoir agisse dans les limites des compétences qui lui sont attribuées et n'autorise pas un organe de l'État à déterminer la manière, le moment ou les conditions dans lesquelles un autre organe exerce ses compétences. Dans sa jurisprudence constante, la Cour constitutionnelle considère que l'exercice par l'Assemblée nationale de la compétence prévue à l'article 86 al. 1, de la Constitution d'adopter des lois, des résolutions, des déclarations et des adresses, implique le strict respect de la délimitation constitutionnelle entre ses compétences et celles du Conseil des ministres, découlant du principe de la séparation des pouvoirs²³. La Cour précise que «le gouvernement est un organe constitutionnel autonome doté de ses

propres compétences de nature générale, qui englobent un large éventail de pouvoirs de réglementation et d'intervention dans tous les domaines de la vie publique, mais qu'il doit, dans l'exercice de ces compétences, agir dans le respect de la Constitution et des lois»²⁴.

Dans un régime parlementaire, le gouvernement est formé par l'Assemblée nationale et est politiquement responsable devant celle-ci, mais il ne lui est pas subordonné. Son rôle ne se limite pas à l'exécution des décisions parlementaires, mais consiste à diriger et à mettre en œuvre la politique intérieure et étrangère du pays, comme le prévoit l'article 105 de la Constitution. C'est pourquoi le Conseil des ministres forme sa volonté de manière autonome sur la base de la Constitution et des lois, et l'activité du Conseil des ministres fait l'objet d'un contrôle parlementaire conformément à l'article 90 de la Constitution²⁵. À cet égard, la Cour constitutionnelle estime que «le Parlement peut, par les moyens propres au contrôle politique, exprimer son approbation ou sa désapprobation à l'égard de l'activité du pouvoir exécutif, mais il ne peut subordonner l'exercice des fonctions et des missions du pouvoir exécutif à son appréciation, car cela serait contraire au principe de la séparation des pouvoirs»²⁶.

Dans deux décisions rendues en mai et juin 2026²⁷, la Cour constitutionnelle a confirmé sa jurisprudence constante, en estimant que, bien que la Constitution ne contienne aucune disposition concernant l'étendue des questions pouvant faire l'objet de résolutions de l'Assemblée nationale et que le pouvoir législatif dispose d'une grande liberté d'appréciation lors de leur adoption, cette liberté n'est pas illimitée. Le Parlement ne peut, par ses

²³ Décision n° 7/2026 dans l'affaire n° 8/2026 ; décision n° 15/2022 dans l'affaire n° 10/2022.

²⁴ Décision n° 10/2021 dans l'affaire n° 8/2021 ; ordonnance n° 8 du 26 septembre 2024 dans l'affaire constitutionnelle n° 17/2024 ; décision n° 16/2024 dans l'affaire constitutionnelle n° 14/2024.

²⁵ Décision n° 7/2026 dans l'affaire n° 8/2026, décision n° 9/2026 dans l'affaire n° 7/2026.

²⁶ Décision n° 15/2022 dans l'affaire n° 10/2022 ; décision n° 7/2026 dans l'affaire n° 8/2026 ; décision n° 9/2026 dans l'affaire n° 7/2026.

²⁷ Décision n° 7/2026 dans l'affaire n° 8/2026 et décision n° 9/2026 dans l'affaire n° 7/2026.

résolutions, empiéter sur les compétences d'autres organes de l'État, ni s'immiscer sans limite dans tous les domaines de la gestion publique.

Sur la base de cet argumentaire, la Cour constitutionnelle a déclaré inconstitutionnelles deux résolutions de l'Assemblée nationale, par lesquelles celle-ci obligeait respectivement le Conseil des ministres à présenter un projet de loi visant à ratifier l'adhésion de la République de Bulgarie, en tant qu'État fondateur, à la Charte du Conseil de la paix, créé à l'initiative des États-Unis, ainsi qu'une résolution de l'Assemblée nationale chargeant le Conseil des ministres de prendre des mesures d'urgence pour limiter les conséquences économiques négatives des prix élevés du pétrole brut et du gaz naturel, et d'élaborer et d'adopter un programme de soutien aux entreprises et aux services publics touchés par la hausse des coûts des ressources énergétiques.

En ce qui concerne les limites des compétences de l'Assemblée nationale vis-à-vis du Conseil des ministres, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle semble cohérente. Il convient toutefois de noter qu'il existe deux exceptions qui ne trouvent pas de fondement solide dans le droit positif²⁸. Par deux résolutions dans lesquelles la Cour refuse d'examiner au fond les requêtes présentées, la doctrine de la question politique est introduite dans le contentieux constitutionnel. Et comme on peut le supposer, l'objet de ces deux affaires porte sur des questions politiquement sensibles, provoquées directement ou indirectement par la guerre en Ukraine. Nous estimons toutefois que la sensibilité politique est juridiquement sans pertinence pour l'argumentation juridique. Cette position n'a toutefois pas été retenue

par la Cour constitutionnelle dans ces deux affaires.

La première, initiée par les députés, vise à faire constater l'inconstitutionnalité de deux décisions de l'Assemblée nationale : la décision relative à l'octroi d'un soutien militaire et technico-militaire à l'Ukraine et au renforcement des capacités de défense de la Bulgarie, adoptée le 3 novembre 2022, et la décision relative à l'octroi d'un soutien militaire et technico-militaire à l'Ukraine, adoptée par l'Assemblée nationale le 9 décembre 2022. La Cour constitutionnelle a rejeté la demande d'examen au fond pour inconstitutionnalité²⁹. Elle a considéré que son intervention à l'égard d'actes des institutions politiques dans lesquels « se reflète la position qu'elles ont adoptée quant à la hiérarchie des valeurs et à la définition des objectifs de la politique étrangère dans un contexte politique donné ne doit pas être engagée ».

Selon la Cour constitutionnelle, la définition de son rôle « dans l'ordre politique établi exige, en l'espèce, de souligner que la question dont elle est saisie relève de la politique, c'est-à-dire de la définition des priorités en matière de valeurs et des choix dictés par l'opportunité politique ». La Cour constitutionnelle relève que le contenu des actes contestés reflète des choix de nature politique, opérés par des institutions politiques, dans le domaine de la politique étrangère. Selon elle, ce qui prime en l'espèce, c'est son rôle, qui exige qu'elle respecte le pouvoir discrétionnaire conféré par la Constitution aux institutions politiques jouissant du plus haut degré de légitimité démocratique pour déterminer la hiérarchie des valeurs et le choix des politiques, y compris dans le domaine de la politique étrangère.

²⁸ Un point de vue similaire est également partagé par D. Nachev, « La répartition des compétences entre le gouvernement et le Parlement en Bulgarie : un débat tranché par la Cour constitutionnelle ? », *Lettre de l'Est*, 2025, n° 39, p. 79-83 ; D. Nachev, « À propos de certaines décisions de l'Assemblée

nationale et du principe de la séparation des pouvoirs », *Le monde juridique*, 2025, n° 1, p. 29-40 (en bulgare).

²⁹ Ordonnance n° 2 du 7 mars 2023 dans l'affaire constitutionnelle n° 1/2023.

Selon la Cour, l'inverse reviendrait à considérer qu'une juridiction constitutionnelle est mieux à même d'apprécier « l'aspect éthique de la politique étrangère que les citoyens ou les responsables politiques qui les représentent ». Statuer sur le fond de la requête reviendrait à « empiéter sur la marge d'appréciation des institutions politiques et à redéfinir les priorités en matière de valeurs et les objectifs politiques qu'elles ont fixés, et qui reflètent les intérêts et les opinions qu'elles représentent ». L'intrusion de la juridiction constitutionnelle dans cet espace de liberté d'appréciation revient à « réécrire l'agenda politique en dehors de la volonté du souverain, qui le définit par l'intermédiaire du Parlement et pour lequel le souverain peut demander des comptes politiques à ceux qui exercent le pouvoir public que celui-ci leur a confié par l'acte électoral ».

La décision de la Cour est accompagnée d'une opinion dissidente du juge Yanaki Stoilov, qui estime que « le fait de déclarer la requête présentée comme entièrement irrecevable constitue, en substance, un déni de justice constitutionnelle, et ce, en ce qui concerne l'application d'un principe fondamental – la séparation des pouvoirs – dans le domaine de la sécurité nationale et de la politique étrangère ». Il estime que l'argumentation de la Cour permet d'établir que « plus une question politique est importante, moins il est probable que l'acte correspondant de l'Assemblée nationale relève du contrôle constitutionnel. Il en résulte une insécurité juridique pour les requérants quant aux cas dans lesquels ils peuvent s'attendre à ce que la Cour statue sur le fond d'un litige constitutionnel ».

La deuxième affaire a également été engagée à l'initiative de députés visant à faire constater l'inconstitutionnalité d'une résolution adoptée par l'Assemblée

nationale le 12 janvier 2023, chargeant le Conseil des ministres de mener des négociations avec le gouvernement des États-Unis en vue de la conclusion d'un accord intergouvernemental portant sur la construction d'une nouvelle tranche nucléaire à la centrale nucléaire de Kozloduy, selon une technologie spécifique mentionnée dans l'acte lui-même. Plus précisément, cette décision exprime une position en faveur de la construction de nouvelles capacités nucléaires à la centrale nucléaire de Kozloduy, qui fait partie des infrastructures critiques de la République de Bulgarie.

La Cour constitutionnelle rejette également cette requête, qu'elle juge irrecevable³⁰. Elle estime que cette requête s'inscrit dans le cadre d'un désaccord de son auteur quant à l'opportunité du choix opéré, c'est-à-dire quant à la politique menée dans le domaine de l'énergie. Dans un tel cas, l'appréciation de l'opportunité par le pouvoir législatif porte sur la nature de la politique à mener. Il s'agit donc de définir une politique concrète dans le domaine de l'énergie et de la sécurité énergétique. La Cour, se référant à la position exprimée dans l'ordonnance n° 2/2023 dans l'affaire n° 1/2023, estime qu'une décision de la juridiction constitutionnelle sur le fond dans de tels cas constituerait « une ingérence dans la marge d'appréciation des institutions politiques ». Cette ordonnance de non recevabilité a été signée avec une opinion dissidente par les juges Yanakî Stoilov et Atanas Semov qui estiment, à juste titre selon nous, que « le refus de la Cour de se prononcer sur le fond d'un litige juridique concernant la séparation des pouvoirs et la primauté du droit, au motif de ne pas s'impliquer dans une question à caractère politique, ne correspond pas à la vocation de la Cour d'être le gardien juridique de la Constitution et de l'État de droit ».

³⁰ Ordonnance n° 6 du 11 mai 2023 dans l'affaire constitutionnelle n° 3/2023.

La Cour constitutionnelle semble soucieuse de garantir les limites des pouvoirs de l'Assemblée nationale, telles qu'elles sont prévues par la Constitution. Cela permet ainsi de garantir l'autonomie dont disposent tant le Parlement que les autres organes constitués dans l'exercice de leurs compétences. Toutefois, la tolérance dont fait preuve la Cour constitutionnelle à l'égard du pouvoir discrétionnaire dont dispose l'Assemblée nationale dans l'appréciation des limites, tant formelles que matérielles, de sa compétence, reflète souvent une certaine conception du droit constitutionnel. Cette conception est souvent implicite. La question est de savoir si le droit constitutionnel doit être analysé davantage comme un droit ou comme une politique, davantage comme un droit politique ou comme un système de règles de conduite préétablies qui déterminent la validité d'autres normes. Ces questions, à première vue purement théoriques, ont de sérieuses conséquences pratiques.

Aleksandar TSEKOV
Maître de conférences,
Université de Sofia
« St. Kliment Ohridski »
atsekov@gmail.com

**LA JUSTICE HORS MANDAT : LES CONSEILS
SUPÉRIEURS DE LA MAGISTRATURE
À MANDAT EXPIRÉ FACE AU DROIT À
UN TRIBUNAL ÉTABLI PAR LA LOI***

Résumé : Les conseils supérieurs de la magistrature occupent une place essentielle dans la protection de l'indépendance judiciaire et de l'État de droit. Leur capacité à remplir cette fonction dépend toutefois de leur composition, de leur mode de désignation, de la durée du mandat de leurs membres et des garanties les protégeant contre les influences politiques, tout comme contre les dérives corporatistes. À partir de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de justice de l'Union européenne, le présent article examine les conséquences juridiques du maintien en fonction d'organes de gouvernance judiciaire après l'expiration de leur mandat. Une attention particulière est accordée à la Bulgarie, où les membres du Conseil supérieur de la magistrature et de l'Inspection près le Conseil supérieur de la magistrature continuent d'exercer leurs compétences au-delà des échéances constitutionnelles.

Abstract: Judicial councils play a central role in safeguarding judicial independence and the rule of law. Their ability to perform this function, however, depends on their composition, appointment procedures, the duration of their members' terms of office, and the safeguards protecting them against both political interference and judicial corporatism. Drawing on the case law of the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union, this article examines the legal consequences of allowing judicial governance bodies to continue exercising their powers after their mandates have expired. Particular attention is given to Bulgaria, where the members of the Supreme Judicial Council and the Inspectorate to the Supreme Judicial Council remain in office beyond the constitutionally prescribed terms.

Mots-clés : indépendance judiciaire – conseil supérieur de la magistrature – mandat expiré – gouvernance judiciaire – État de droit – tribunal établi par la loi – article 6 CEDH – article 19 TUE – Bulgarie

* 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

Keywords: *judicial independence – supreme judicial council – expired mandate – judicial governance – rule of law – tribunal established by law – article 6 ECHR – Article 19 TEU – Bulgaria*

Une partie de nos rituels quotidiens exige répétition et stricte observance. Il vous est sans doute déjà arrivé, comme à moi, qu'un matin, très tôt, avant même d'être pleinement réveillé, vous vous levez, vous traînez jusqu'à la cuisine et, machinalement, ouvrez la porte du réfrigérateur pour saisir la boîte de lait et en boire une grande gorgée... avant de réaliser, quelques secondes plus tard, une fois tout à fait éveillé, que vous aviez commis une terrible erreur : la date de péremption du lait était dépassée depuis plusieurs jours.

Nos institutions ne provoquent pas toujours une réaction aussi immédiate. Lorsqu'une fonction publique continue d'être exercée longtemps après l'expiration du mandat de son titulaire, aucun signal sensoriel ne nous avertit. La biologie nous protège contre les aliments avariés ; elle ne nous protège pas contre la dégradation institutionnelle. Un mandat expiré n'a ni odeur ni goût, mais ses effets peuvent être tout aussi nocifs.

Dans plusieurs pays d'Europe centrale et orientale, le recul démocratique apparaît moins comme une rupture soudaine que comme l'aboutissement de trajectoires démocratiques heurtées et non linéaires, marquées par l'absence d'un passage direct et durable vers une démocratie consolidée¹. Dans ce contexte, repenser le rôle, l'organisation et la gouvernance des systèmes judiciaires est indispensable pour contenir les tendances régressives et renforcer l'État de droit. Les conseils supérieurs de la magistrature, ou conseils judiciaires, sont institués par la loi ou par la Constitution pour garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire et des juges, assurant

démocratie et de l'État de droit ? » (CONSTADEM), n° 51381YL.

¹ D. Slater, « Democratic careening », *World Politics*, 2013, vol. 65, n° 4, p 729-763.

ainsi le bon exercice de leurs fonctions². Il est évident qu'il existe un lien direct entre les conseils judiciaires et l'État de droit, ces organes constituant un élément central du modèle d'autonomie de la magistrature face aux autres pouvoirs.

Le présent article examine les garanties découlant de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (la Convention) et, plus particulièrement, les incidences que la poursuite de l'activité de conseils supérieurs de la magistrature dont le mandat a expiré peut avoir sur les droits protégés par cette disposition. L'analyse s'articule en deux parties. La première partie revient sur la création et les fonctions des conseils supérieurs de la magistrature. Elle rappelle également les principaux standards établis par la Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH) en matière d'indépendance et d'impartialité des juridictions. La seconde partie est consacrée à la situation particulière de la Bulgarie, examinée à la lumière de la jurisprudence de la Cour EDH et de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE).

I – Les conseils supérieurs de la magistrature comme garants de l'indépendance judiciaire

A – Les fonctions des conseils supérieurs de la magistrature

La création des conseils supérieurs de la magistrature répond principalement à la volonté de protéger le pouvoir judiciaire contre les ingérences des pouvoirs exécutif et législatif. Depuis la création du Conseil supérieur de la magistrature dans la Constitution française de 1946, suivie peu après par l'Italie en 1947, ces deux pays ayant été les pionniers en la matière, l'institution a été progressivement

« exportée » et mise en œuvre dans d'autres États européens. C'est à la suite de la chute du mur de Berlin et de la fin des régimes communistes, que les pays d'Europe centrale et orientale se sont dotés de tels organes sous l'impulsion conjuguée du Conseil de l'Europe, notamment de la Commission de Venise, et de l'Union européenne³.

Les formes institutionnelles des conseils supérieurs de la magistrature sont très diverses. Le modèle méridional ou méditerranéen, représenté notamment par l'Italie, la France et l'Espagne, qui repose sur des conseils consacrés par la Constitution et principalement compétents en matière de nomination, de carrière et de discipline des magistrats. S'il n'existe pas de modèle universellement reconnu comme idéal, les institutions européennes ont progressivement favorisé l'émergence d'un « modèle européen » fondé sur la concentration, au sein d'un organe autonome, des compétences relatives à la nomination, à la promotion et à la discipline des magistrats. Cette approche a cependant fait l'objet de critiques. Certains chercheurs, notamment Michal Bobek et David Kosař, estiment qu'elle repose sur une conception insuffisamment attentive à l'histoire institutionnelle, aux cultures juridiques et aux trajectoires propres à chaque État⁴. La transposition uniforme d'un modèle abstrait risque ainsi de produire des effets différents, voire contraires, à ceux qui étaient recherchés.

Pour qu'un conseil de la magistrature bénéficie d'une indépendance véritable, son existence, sa composition et ses compétences essentielles devraient être consacrées au niveau constitutionnel. Une telle protection limite le risque qu'une majorité législative ordinaire puisse réduire ses attributions, modifier sa composition à

² Pour une analyse critique du modèle des conseils de la magistrature et de ses effets en Europe centrale et orientale, voir : M. Bobek, D. Kosař, « Global solutions, local damages: a critical study in judicial councils in Central and Eastern Europe », *German Law Journal*, 2014, vol. 15, n° 7, p. 1257-1292.

³ V. Faggiani, « Los Consejos de Justicia ante la involución del Estado de Derecho: perspectivas de reforma interna y estándares supranacionales », *Revista de Derecho Político*, 2025, n° 123, p. 251-277.

⁴ M. Bobek, D. Kosař, *op. cit.*, p. 1257-1292.

des fins politiques ou procéder à sa suppression.

L'effectivité de son rôle dépend également de la nature de ses pouvoirs. Un conseil chargé de garantir l'indépendance judiciaire ne peut se limiter à formuler des avis dépourvus de caractère contraignant. Il doit disposer de véritables compétences décisionnelles, notamment en matière de nomination, de promotion et de discipline. Lorsque la nomination formelle des magistrats appartient au chef de l'État ou à une autre autorité politique, celle-ci devrait être liée par les propositions ou les recommandations du conseil, afin de prévenir le favoritisme et le clientélisme politiques.

L'autonomie des conseils supérieurs de la magistrature porte une difficulté centrale dans la recherche d'un équilibre entre l'indépendance de la magistrature et la nécessité de garantir sa transparence, son intégrité et sa responsabilité.

Bien que les conseils supérieurs de la magistrature aient été conçus comme une garantie de l'indépendance du pouvoir judiciaire à l'égard des pouvoirs exécutif et législatif, leur seule existence ne suffit pas à établir l'indépendance de la justice. L'évaluation de ces organes repose généralement sur plusieurs questions déterminantes : qui nomme leurs membres, si la durée de leur mandat bénéficie de garanties suffisantes, si leurs décisions sont transparentes et susceptibles de contrôle et si le conseil peut être utilisé pour exercer une influence sur les nominations, les promotions, la discipline des magistrats et la direction des juridictions.

La composition du conseil de la magistrature doit, dès lors, être équilibrée, afin d'éviter deux configurations opposées,

mais également indésirables. La première traduit une captation politique : le pouvoir législatif ou exécutif contrôle le conseil et exerce ainsi, indirectement, une influence sur le pouvoir judiciaire. La seconde relève du corporatisme judiciaire : une élite judiciaire fermée contrôle les nominations et la discipline au moyen de réseaux opaques et autoréférentiels, principalement orientés vers la protection de leurs propres intérêts.

Le risque de captation politique ne doit pas être sous-estimé, car celle-ci peut revêtir des formes insidieuses. Une telle captation ne suppose pas nécessairement l'exercice d'un contrôle explicite par le gouvernement. Elle peut résulter de règles de désignation permettant à une majorité politique de choisir ses membres, de l'interruption anticipée de leurs mandats, de procédures opaques ou de l'absence de contrôle effectif de leurs décisions. Ce risque est particulièrement marqué en Europe centrale et orientale, où les conseils concentrent souvent des pouvoirs déterminants sur les nominations, les promotions, la discipline et la direction des juridictions. Le contrôle d'un tel organe produit ainsi un effet cumulatif : il permet non seulement d'influencer les juges en fonction, mais aussi de façonner durablement la composition future du pouvoir judiciaire. La réforme polonaise de 2017 illustre ce mécanisme, le transfert au Parlement de la désignation des membres judiciaires du Conseil national de la magistrature ayant ouvert la voie à une ingérence systémique dans les nominations⁵.

On pourrait dès lors considérer que, pour prévenir la captation politique, il suffirait d'accroître la participation des magistrats

⁵ Venice Commission, *Poland – Opinion on the Draft Act amending the Act on the National Council of the Judiciary, on the Draft Act amending the Act on the Supreme Court, proposed by the President of Poland, and on the Act on the Organisation of Ordinary Courts*, CDL-AD(2017)031, §§ 129-130; Venice Commission, *Poland – Urgent Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of*

Europe on amendments to the Law on the Common courts, the Law on the Supreme court and some other Laws, CDL-AD(2020)017, p. 61; CJUE, 19 novembre 2019, *A. K. contre Krajowa Rada Sądownictwa et CP et DO contre Sąd Najwyższy*, affaires jointes C-585/18, C-624/18 et C-625/18, p. 139-144 ; CJUE, 15 juillet 2021, *Commission européenne c. République de Pologne*, affaire C-791/19.

à leur propre gouvernance. Une forte participation des magistrats à la gouvernance judiciaire peut en effet constituer une protection essentielle contre les ingérences politiques, en particulier dans les États sortant d'un régime autoritaire. Toutefois, une autonomie excessive peut également favoriser le corporatisme ou une forme de fermeture institutionnelle peu réceptive au contrôle démocratique.

Un conseil supérieur de la magistrature peut être dominé par une élite judiciaire restreinte, notamment par des magistrats occupant les positions les plus élevées dans la hiérarchie. Ceux-ci peuvent alors utiliser leurs compétences en matière de nomination, de promotion et de discipline pour marginaliser les voix critiques et récompenser les comportements de loyauté. L'expérience slovaque est fréquemment citée à cet égard : l'introduction d'un conseil conforme au modèle européen n'y aurait pas empêché une diminution de la confiance du public ni l'apparition d'accusations faisant état de pratiques oppressives au sein même de la magistrature. En conséquence, la nécessité d'éviter à la fois la politisation et le corporatisme fait partie des standards internationaux⁶. Un conseil supérieur de la magistrature doit présenter une composition pluraliste, jouir d'une indépendance institutionnelle et être soumis à des mécanismes effectifs de transparence, de contrôle et de reddition de comptes⁷.

Les standards internationaux convergent vers l'idée qu'une part substantielle des membres d'un conseil de la magistrature doit être composée de

juges élus par leurs pairs. Plusieurs recommandations préconisent ainsi qu'au moins la moitié des membres soient des magistrats choisis par d'autres magistrats⁸. Cette exigence vise à garantir que la gouvernance judiciaire ne soit pas placée sous le contrôle direct des pouvoirs politiques.

La présence de membres non-magistrats (avocats, universitaires ou représentants de la société civile) est néanmoins considérée comme nécessaire. Elle permet de limiter les risques de corporatisme, de renforcer la légitimité démocratique du conseil et d'intégrer le point de vue des différents acteurs du système judiciaire.

Le mode de désignation des membres des conseils supérieurs de la magistrature demeure controversé. Leur élection par le Parlement peut leur conférer une légitimité démocratique, mais elle peut également réintroduire au sein du conseil les influences partisans que sa création devait précisément prévenir. L'expérience bulgare illustre cette difficulté : l'exigence d'un accord parlementaire pour la désignation des membres du Conseil supérieur de la magistrature a entraîné des blocages politiques prolongés et retardé son renouvellement. En juin 2026, la composition du Conseil supérieur de la magistrature n'avait toujours pas été renouvelée.

L'application des standards internationaux en Europe centrale et orientale demeure particulièrement controversée. Dans le cadre du processus d'adhésion à l'Union européenne, plusieurs États candidats ont été incités à créer des conseils de la magistrature et à transférer à

⁶ Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, *Rapport du Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats*, Diego García-Sayán, doc. ONU A/HRC/38/38, 2 mai 2018, en particulier §§ 106 à 110.

⁷ Cour EDH, 15 mars 2022, *Grzęda c. Pologne*, req. n° 43572/18.

⁸ Comité des ministres du Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2010)12 aux États membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités*, adoptée le 17 novembre 2010, §§ 26-

27 et 46 ; Conseil de l'Europe, *Charte européenne sur le statut des juges*, DAJ/DOC(98)23, Strasbourg, 8-10 juillet 1998, § 1.3. La recommandation énonce que « la moitié au moins » des membres des conseils de la justice devraient être des juges choisis par leurs pairs, issus de tous les niveaux du pouvoir judiciaire et sélectionnés dans le respect du pluralisme. La Charte retient également le seuil d'au moins la moitié pour l'autorité intervenant dans les décisions relatives à la sélection, à la nomination et à la carrière des juges.

ces organes certaines compétences auparavant exercées par les ministères de la Justice. Les résultats de ces réformes sont contrastés. Dans certains cas, elles ont principalement déplacé le pouvoir d'une institution bureaucratique vers une autre, sans améliorer de manière significative la transparence, l'intégrité ou la lutte contre la corruption. Le transfert de compétences n'a donc pas nécessairement entraîné une transformation des pratiques institutionnelles.

Dans ce contexte, Bobek et Kosař soulignent le danger qu'il puisse y avoir à conférer des pouvoirs étendus d'autogouvernance à une magistrature qui n'a pas encore connu de renouvellement culturel et institutionnel réel. Dans les systèmes judiciaires en transition, des mécanismes plus modestes et plus concrets peuvent parfois se révéler plus efficaces que de vastes réformes organiques. L'attribution aléatoire des affaires, la publication en ligne des décisions de justice ou la transparence des procédures de nomination peuvent ainsi contribuer directement à limiter l'arbitraire et les réseaux d'influence⁹.

B – La jurisprudence de la Cour EDH

La crise systémique de la justice en Pologne a offert à la CJUE et à la Cour EDH l'occasion d'élaborer des principes communs, établissant ainsi un dialogue synergique dans ce domaine. Ces principes peuvent constituer les fondements d'un statut commun européen de la gouvernance judiciaire. La jurisprudence met particulièrement l'accent sur l'importance des processus de sélection et de composition des conseils supérieurs de la magistrature.

Selon la Cour EDH et la CJUE, bien qu'il n'existe pas de modèle uniforme de gouvernance judiciaire, il est possible

d'identifier certaines caractéristiques essentielles, qui doivent être appréciées, en tenant compte à la fois des aspects de fait et de droit, c'est-à-dire des conditions de nomination des membres et des modalités d'exercice de leurs fonctions.

Parmi ces éléments, il convient de souligner le lien étroit entre l'indépendance des conseils de la justice, en tant qu'organes instrumentaux, et celle du pouvoir judiciaire lui-même. À cet égard, les procédures de sélection, de nomination et de promotion doivent viser à garantir l'indépendance des juges et, partant, à assurer une protection juridictionnelle effective (art. 19 TUE) ainsi que le droit à un procès équitable (art. 47 de la Charte et, par renvoi, art. 6 de la Convention), tout en préservant les valeurs fondamentales de l'Union, au premier rang desquelles figure l'État de droit (art. 2 TUE).

L'article 6 § 1 de la Convention garantit à toute personne le droit à ce que sa cause soit entendue par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi. Cette garantie concerne non seulement le statut institutionnel de la juridiction, mais aussi la régularité de la composition de la formation appelée à statuer. Si le droit à un tribunal « établi par la loi » constitue une garantie autonome, il entretient des liens étroits avec les exigences d'indépendance et d'impartialité¹⁰. Les principes applicables à l'indépendance et à l'impartialité ont notamment été systématisés dans l'arrêt *Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal*¹¹. L'indépendance s'apprécie au regard du mode de nomination des membres de la juridiction, de la durée de leur mandat, de l'existence de garanties contre les pressions extérieures et de l'apparence d'indépendance de l'organe. L'impartialité doit, quant à elle, être examinée selon des critères à la fois subjectifs et objectifs¹².

⁹ M. Bobek, D. Kosař, *op. cit.*, p. 1257-1292.

¹⁰ Cour EDH, 1^{er} décembre 2020, *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islande*, req. n° 26374/18, § 231.

¹¹ Cour EDH, 6 novembre 2018, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal*, req. n° 55391/13, 57728/13 et 74041/13, §§ 144-150.

¹² *Id.*, §§ 144-150.

Les principes relatifs au droit à un « tribunal établi par la loi » ont été précisés dans l'arrêt *Guðmundur Andri Ástráðsson*¹³. La Cour EDH y affirme qu'un organe juridictionnel qui ne satisfait pas aux exigences d'indépendance, notamment à l'égard du pouvoir exécutif, et d'impartialité ne peut être qualifié de « tribunal » au sens de l'article 6 § 1 de la Convention. Elle précise également que la notion de « loi » ne vise pas seulement les dispositions régissant l'existence et la compétence des juridictions, mais toute règle de droit interne dont la méconnaissance rendrait irrégulière la participation d'un ou de plusieurs juges à l'examen d'une affaire, y compris les règles relatives à leur indépendance, à la durée de leur mandat et à leur impartialité. Le mode de nomination des juges relève ainsi simultanément de l'exigence d'indépendance et de celle d'un tribunal établi par la loi. Ces garanties poursuivent une finalité commune : préserver l'État de droit, la séparation des pouvoirs, l'indépendance de la justice et la confiance que les juridictions doivent inspirer au public.

La jurisprudence de la Cour EDH s'est développée en trois phases successives, caractérisées par le passage d'un contrôle indirect à une intervention de plus en plus directe, jusqu'à la reconnaissance d'une crise systémique et au recours au mécanisme de l'arrêt pilote¹⁴.

Dans la première phase, illustrée par les affaires *Xero Flor*¹⁵ et *Reczkowicz*¹⁶, les questions soulevées ne concernaient pas directement le Conseil supérieur de la magistrature polonais, mais l'indépendance d'autres organes juridictionnels. Dans l'arrêt *Xero Flor*, la Cour EDH a appliqué le test en trois étapes, établi

dans l'arrêt *Guðmundur Andri Ástráðsson*¹⁷, afin de déterminer si les irrégularités affectant la désignation d'un juge avaient emporté violation du droit à un « tribunal établi par la loi »¹⁸. Elle a relevé que le juge M. M., élu par la Diète le 2 décembre 2015, avait été désigné à un siège déjà valablement pourvu par la législature précédente et que les pouvoirs législatif et exécutif avaient refusé de donner effet aux décisions du Tribunal constitutionnel confirmant cette situation¹⁹. Selon la Cour EDH, ces actes constituaient une violation manifeste d'une règle fondamentale de la procédure d'élection des juges constitutionnels et compromettaient la finalité même de l'exigence d'un « tribunal établi par la loi », qui vise à protéger le pouvoir judiciaire contre les ingérences extérieures irrégulières²⁰. Dès lors que le juge M. M. avait siégé au sein de la formation ayant examiné le recours constitutionnel de la société requérante, la Cour EDH a conclu à une violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

Dans l'arrêt *Reczkowicz*²¹, la Cour EDH s'est concentrée sur la Chambre disciplinaire, en analysant le contexte de ces nominations et les problèmes structurels affectant l'ensemble du système judiciaire polonais. Elle a relevé que tous les juges de cette chambre avaient été nommés par le président de la République sur recommandation du Conseil national de la magistrature, dont l'intervention constituait une condition indispensable à leur nomination²². Or, la réforme de 2017 avait privé les magistrats du pouvoir de désigner les membres judiciaires du Conseil et conféré aux pouvoirs législatif et exécutif une influence décisive sur sa composition, leur permettant ainsi d'intervenir, directement ou indirectement, dans la

¹³ Cour EDH, *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islande*, op. cit., §§ 211-252.

¹⁴ V. Faggiani, op. cit., p. 251-277.

¹⁵ Cour EDH, 7 mai 2021, *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. c. Pologne*, req. n° 4907/18.

¹⁶ Cour EDH, 22 juillet 2021, *Reczkowicz c. Pologne*, req. n° 43447/19.

¹⁷ Cour EDH, *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islande*, op. cit., §§ 243-252.

¹⁸ Cour EDH, *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. c. Pologne*, op. cit., §§ 244-250.

¹⁹ Id., §§ 268-281.

²⁰ Id., §§ 277-281 et §§ 289-291.

²¹ Cour EDH, *Reczkowicz c. Pologne*, op. cit.

²² Id., §§ 225-227 et 276.

procédure de nomination des juges²³. La Cour EDH en a déduit que le Conseil n'offrait plus de garanties suffisantes d'indépendance à l'égard de ces pouvoirs et que sa participation à la sélection des juges de la Chambre disciplinaire avait entaché l'ensemble de la procédure de nomination d'une irrégularité fondamentale²⁴. En outre, aucune voie de recours ne permettait à la requérante de contester effectivement ces irrégularités²⁵. Celles-ci ayant porté atteinte à l'essence même du droit garanti, la Cour EDH a conclu que la Chambre disciplinaire ne constituait pas un « tribunal établi par la loi » et a constaté une violation de l'article 6 § 1 de la Convention²⁶. Elle n'a pas jugé nécessaire d'examiner séparément les griefs relatifs à l'indépendance et à l'impartialité de cette chambre, ceux-ci procédant du même vice structurel dans la procédure de nomination²⁷.

La deuxième phase de cette jurisprudence est notamment marquée par l'arrêt de Grande Chambre *Grzęda c. Pologne*, relatif à la cessation anticipée, *ex lege* et sans contrôle juridictionnel, du mandat d'un juge élu au Conseil national de la magistrature²⁸. La Cour EDH y affirme que la relation professionnelle des juges avec l'État doit être comprise à la lumière des garanties propres à l'indépendance judiciaire : la loyauté qui peut être exigée d'eux s'adresse à l'État de droit et à la démocratie, et non aux détenteurs du pouvoir politique²⁹. Elle retient ainsi une conception fonctionnelle et inclusive de l'indépendance judiciaire, laquelle protège le juge non seulement dans l'exercice de ses fonctions juridictionnelles, mais également lorsqu'il assume d'autres responsabilités institutionnelles étroitement liées au système judiciaire, telle que la

participation à un conseil de la magistrature³⁰.

Dès lors que le Conseil national de la magistrature a pour mission constitutionnelle de garantir l'indépendance des juridictions et des juges, il doit lui-même bénéficier d'une autonomie suffisante à l'égard des pouvoirs législatif et exécutif, notamment en matière de nominations judiciaires³¹. La Cour EDH a considéré que la modification du mode de désignation de ses membres judiciaires, combinée à l'interruption anticipée des mandats en cours, avait eu pour conséquence que l'indépendance du Conseil n'était plus garantie³². Elle a également pris acte du principe, dégagé par la CJUE, selon lequel les réformes relatives à l'organisation de la justice ne doivent pas entraîner une régression de la protection de l'État de droit, en particulier des garanties d'indépendance judiciaire³³.

Enfin, la Cour EDH a estimé que les membres du pouvoir judiciaire devaient être protégés contre l'arbitraire des pouvoirs législatif et exécutif et que seul le contrôle exercé par un organe juridictionnel indépendant pouvait rendre cette protection effective. L'absence de toute voie permettant à M. Grzęda de contester la cessation prématurée de son mandat a ainsi porté atteinte à la substance même de son droit d'accès à un tribunal, en violation de l'article 6 § 1 de la Convention³⁴. L'arrêt établit un lien direct entre la protection individuelle des membres des organes de gouvernance judiciaire, l'indépendance institutionnelle de ces organes et la préservation de l'État de droit.

Enfin, la troisième phase, ouverte par l'arrêt *Wałęsa*³⁵, marque une intensification de la réponse jurisprudentielle. La Cour EDH

²³ *Id.*, §§ 271-274.

²⁴ *Id.*, §§ 264 et 276-77.

²⁵ *Id.*, §§ 278-279.

²⁶ *Id.*, §§ 280-282.

²⁷ *Id.*, §§ 283-284.

²⁸ Cour EDH, 15 mars 2022, *Grzęda c. Pologne*, req. n° 43572/18, §§ 266-286.

²⁹ *Id.*, § 264.

³⁰ *Id.*, §§ 300-304.

³¹ *Id.*, §§ 300, 304-309 et 346.

³² *Id.*, § 322.

³³ *Id.*, § 323.

³⁴ *Id.*, §§ 345-350.

³⁵ Cour EDH, 23 novembre 2023, *Wałęsa c. Pologne*, req. n° 50849/21.

ne s'y est plus limitée à constater les conséquences individuelles d'une nomination judiciaire irrégulière. Elle a considéré que les violations de l'article 6 § 1 résultaient de plusieurs problèmes systémiques interdépendants : la procédure défectueuse de nomination des juges faisant intervenir le Conseil national de la magistrature dans sa composition issue de la réforme de 2017 ; le défaut d'indépendance de la Chambre du contrôle extraordinaire et des affaires publiques de la Cour suprême ; les compétences exclusives attribuées à cette chambre pour examiner tant les contestations relatives à l'indépendance des juges que les recours extraordinaires ; les vices propres à la procédure de recours extraordinaire³⁶. Face à la persistance de ces dysfonctionnements et à la multiplication des requêtes similaires, la Cour EDH a appliqué la procédure de l'arrêt pilote et indiqué, sur le fondement de l'article 46 de la Convention, les catégories de mesures générales devant être rapidement adoptées³⁷. Elle a notamment demandé le rétablissement de l'indépendance du Conseil national de la magistrature au moyen d'une législation garantissant aux juges polonais le droit d'élire les membres judiciaires du Conseil, le règlement du statut des juges nommés selon la procédure défectueuse, ainsi que de celui des décisions rendues avec leur participation, et l'instauration d'un contrôle juridictionnel effectif des résolutions proposant des nominations judiciaires. Elle a également exigé une réforme de la procédure de recours extraordinaire afin d'assurer le respect du principe de sécurité juridique. Cette évolution renforce la dimension structurelle et réparatrice du contrôle exercé par la Cour EDH : l'arrêt pilote lui permet de définir la nature du problème systémique et d'orienter les mesures nécessaires à sa résolution.

³⁶ *Id.*, § 324.

³⁷ *Id.*, §§ 325-332.

II – Le Conseil supérieur de la magistrature et l'Inspection près le Conseil supérieur de la magistrature, dont les mandats ont expiré : le cas particulier de la Bulgarie

Le cas bulgare illustre avec une particulière clarté les difficultés juridiques que soulève le maintien en fonction d'organes de gouvernance judiciaire après l'expiration du mandat de leurs membres. Deux institutions doivent à ce titre être considérées. Il s'agit, d'une part, de l'Inspection près le Conseil supérieur de la magistrature (l'Inspection) – composée d'un inspecteur général et de dix inspecteurs, dont les membres exercent leurs fonctions au-delà de leurs mandats respectifs depuis 2020³⁸ – et, d'autre part, du Conseil supérieur de la magistrature, organe constitutionnel central de gestion de l'autorité judiciaire, dont le mandat a expiré en octobre 2022³⁹.

A – La prorogation des mandats des organes de gouvernance judiciaire face au droit de l'Union européenne

La Constitution bulgare confie au Conseil supérieur de la magistrature un rôle central dans l'administration et la gouvernance du pouvoir judiciaire. Celui-ci comprend vingt-cinq membres : les présidents de la Cour suprême de cassation et de la Cour administrative suprême ainsi que le procureur général en sont membres de droit, tandis que onze membres sont élus par l'Assemblée nationale à la majorité des deux tiers et onze autres directement par les magistrats. Les membres élus, qui doivent être des juristes hautement qualifiés, disposant d'au moins quinze années d'expérience professionnelle, exercent un mandat de cinq ans et ne peuvent pas être immédiatement réélus (art. 130, al. 1 à 5 de la Constitution).

³⁸ Commission européenne, *2026 Rule of Law Report – Country chapter on the rule of law situation in Bulgaria*, p. 7-8.

³⁹ *Ibid.*

Agissant par l'intermédiaire de son plénum et de ses collègues des juges et des procureurs, le Conseil adopte le projet de budget de la justice, organise la formation professionnelle des magistrats, règle les questions organisationnelles communes au pouvoir judiciaire, gère les biens immobiliers de celui-ci et propose au président de la République la nomination ou la révocation des présidents des deux juridictions suprêmes et du procureur général. Ses collègues décident en outre de la nomination, de la promotion, de la mutation, de l'évaluation, de la discipline et de la cessation des fonctions des juges, procureurs et enquêteurs, ainsi que de la désignation des responsables administratifs des organes judiciaires (art. 129, al. 1 et art. 130a de la Constitution). L'Inspection près le Conseil supérieur de la magistrature se compose, quant à elle, d'un inspecteur général et de dix inspecteurs, tous élus par l'Assemblée nationale à la majorité des deux tiers parmi des juristes hautement qualifiés. L'inspecteur général est élu pour un mandat de cinq ans et les inspecteurs pour un mandat de quatre ans, chacun ne pouvant être réélu qu'une seule fois (art. 132a, al. 1 à 5 de la Constitution). Sans porter atteinte à l'indépendance fonctionnelle des magistrats, l'Inspection contrôle l'activité des organes judiciaires, vérifie l'intégrité, les conflits d'intérêts et les déclarations patrimoniales des juges, procureurs et enquêteurs, et examine les comportements susceptibles de nuire au prestige du pouvoir judiciaire ou de compromettre l'indépendance de ses membres. Elle peut agir d'office ou sur saisine, présente un rapport annuel au Conseil supérieur de la magistrature et peut

adresser des signalements, propositions et rapports aux autres autorités compétentes (art. 132a, al. 6 à 9 de la Constitution).

Le maintien en fonction d'une institution à mandat expiré affecte directement la légitimité démocratique et fonctionnelle de la gouvernance judiciaire. Dans le cas bulgare, la continuité institutionnelle n'est pas compatible avec l'État de droit, car cette prorogation ne demeure pas juridiquement encadrée, strictement temporaire et assortie de garanties effectives contre les influences extérieures⁴⁰. La continuité institutionnelle se transforme en une prorogation indéfinie de celui-ci, générant des conséquences inattendues⁴¹. Ce glissement de la continuité nécessaire vers la prolongation indéterminée explique la crise actuelle du Conseil supérieur de la magistrature et de l'Inspection en Bulgarie⁴².

Dans sa décision interprétative n° 12 du 27 septembre 2022, la Cour constitutionnelle bulgare a jugé que l'inspecteur général et les inspecteurs de l'Inspection devaient continuer à exercer leurs fonctions jusqu'à l'élection de leurs successeurs par l'Assemblée nationale. La Cour constitutionnelle a ainsi privilégié la continuité du fonctionnement institutionnel. Cette solution, toutefois, ne précisait ni la durée maximale d'une telle prolongation, ni l'étendue exacte des pouvoirs pouvant être exercés pendant cette période, ni les conséquences d'un blocage parlementaire durable du processus de renouvellement. En d'autres termes, elle admettait le principe de la continuité sans lui assigner de cadre normatif suffisamment déterminé⁴³.

⁴⁰ *Id.*, p. 7-9.

⁴¹ A. Katchaounova, « The Perpetual Interim: Bulgaria's Chief Prosecutor Without a Mandate », *VerfBlog*, 2026/2/06, <https://verfassungsblog.de/bulgaria-chief-prosecutor-interim/>, DOI: 10.59704/d8a3bc24d193f86e.

⁴² Sur l'exigence, au regard de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, d'un encadrement légal exprès, clair et temporellement limité du maintien en fonctions d'un organe de

gouvernance judiciaire, v. CJUE, 30 avril 2025, *Inspektorat kam Visshia sadeben savet*, affaires jointes C-313/23, C-316/23 et C-332/23, p. 91-97.

⁴³ Cour constitutionnelle de la République de Bulgarie, décision interprétative n° 12 du 27 sept. 2022 ; Venice Commission, *Opinion on the draft amendments to the Judicial System Act concerning the Inspectorate to the Supreme Judicial Council*, CDL-AD(2022)022, §§ 21-23 relatifs à la prolongation des mandats de l'Inspection.

C'est précisément cette lacune normative que la CJUE a examinée dans l'arrêt *Inspektorat kam Visshia sadeben savet* du 30 avril 2025⁴⁴. La CJUE relève d'abord que, dans la situation en cause, le droit bulgare ne contenait aucune règle encadrant de manière expresse la poursuite des fonctions des membres de l'Inspection après l'expiration de leur mandat. Elle constate en outre l'absence de mécanisme permettant de surmonter un blocage dans la désignation de leurs successeurs, de sorte que la prolongation des fonctions pouvait, en pratique, se poursuivre sans limites temporelles identifiables⁴⁵.

La CJUE n'exclut pas, en principe, qu'un État membre puisse autoriser, à titre exceptionnel, le maintien en fonctions de membres d'un organe de gouvernance judiciaire après l'échéance de leur mandat afin d'éviter une interruption de son activité. Mais elle subordonne une telle prolongation à des conditions strictes. Celle-ci doit reposer sur une base juridique expresse en droit interne. Cette base doit contenir des règles claires et précises délimitant les conditions d'exercice des fonctions postérieurement au terme légal. Enfin, il doit être garanti que cette prolongation demeure effectivement limitée dans le temps. À défaut, le maintien en fonction compromet l'exigence d'indépendance judiciaire découlant de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, lu à la lumière de l'article 47 de la Charte⁴⁶.

La portée normative de l'arrêt est importante. Le problème identifié par la CJUE n'est pas la continuité en tant que telle, mais une continuité dépourvue de

prévisibilité juridique, de limitation temporelle effective et de garanties institutionnelles suffisantes. Autrement dit, l'arrêt ne condamne pas toute solution transitoire, il condamne une pratique nationale qui permet à un organe élu pour une durée déterminée de continuer à exercer des compétences sensibles (comme le contrôle de l'activité des magistrats, la vérification de leur intégrité, les propositions en matière disciplinaire) sans encadrement légal suffisamment précis et sans perspective certaine de renouvellement.

B – La portée de l'arrêt *Inspektorat kam Visshia sadeben savet* à l'égard du Conseil supérieur de la magistrature

Dans l'arrêt *Inspektorat kam Visshia sadeben savet*, la CJUE s'est prononcée sur l'Inspection et non sur le Conseil supérieur de la magistrature lui-même. Il serait donc excessif d'en déduire, par simple transposition, que toute décision adoptée par le Conseil supérieur de la magistrature après l'expiration de son mandat serait, pour ce seul motif, contraire au droit de l'Union. Cette distinction est d'ailleurs reprise par le rapport 2026 de la Commission européenne, qui relève qu'une ordonnance de la Cour administrative suprême bulgare du 13 novembre 2025 a estimé que l'arrêt rendu à propos de l'Inspection n'était pas directement applicable au Conseil supérieur de la magistrature⁴⁷.

Les conclusions de la Cour administrative suprême soulèvent de nombreuses interrogations. La première faiblesse du raisonnement de la Haute

⁴⁴ CJUE, 30 avril 2025, *Inspektorat kam Visshia sadeben savet*, affaires jointes C-313/23, C-316/23 et C-332/23.

⁴⁵ *Id.*, p. 39-40 et 91-92. La Cour expose que les mandats avaient expiré sans renouvellement et que le droit national ne contenait pas de règle précise sur la continuation des fonctions.

⁴⁶ *Id.*, p. 93-97.

⁴⁷ Commission européenne, *2026 Rule of Law Report – Country chapter on the rule of law situation in Bulgaria*, p. 7-8, mentionnant l'ordonnance de la

Cour administrative suprême bulgare n° 11370 du 13 novembre 2025 et la persistance du fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature avec mandat expiré. Les problèmes que pose la jurisprudence de la Cour administrative suprême au niveau du respect du droit de l'UE ont fait l'objet d'une analyse détaillée : H. Hristev, « Rule of Law Requirements and Problems of Administrative Justice in Bulgaria », in *Rule of Law and Effective Application of European Union Law in Bulgaria*, Sofia University Press, 2025, p. 53-97.

juridiction tient à la portée excessivement restrictive qu'elle attribue à l'arrêt *Inspektorat kam Visshia sadeben savet*. Selon elle, cet arrêt serait dépourvu de pertinence pour le litige au motif qu'il concerne l'Inspection près le Conseil supérieur de la magistrature, dont les compétences diffèrent de celles du Conseil supérieur de la magistrature et de son collège des juges. La différence entre les deux organes interdit certes une transposition automatique du dispositif de cet arrêt. Elle ne permet toutefois pas d'écarter les principes généraux que la CJUE y a dégagés. Ceux-ci reposent moins sur l'identité formelle de l'organe concerné que sur la nature de ses fonctions, sur son influence potentielle sur la situation des magistrats et sur les garanties qui entourent sa composition, son mode de désignation et la durée du mandat de ses membres⁴⁸. La Cour administrative suprême bulgare aurait donc dû procéder à une appréciation fonctionnelle des pouvoirs du Conseil supérieur de la magistrature et rechercher si leur exercice par des membres à mandat expiré était susceptible de faire naître des doutes légitimes quant à l'indépendance de la justice.

La deuxième faiblesse réside dans l'utilisation du principe de continuité institutionnelle comme justification presque autonome du maintien en fonctions des membres du Conseil supérieur de la magistrature. La Cour administrative suprême bulgare considère que l'expiration du mandat des membres d'un organe collégial ne saurait entraîner la cessation de son activité, au risque de compromettre le fonctionnement du pouvoir judiciaire. Elle invoque, par analogie, l'article 5, al. 3, du Protocole n° 3 sur le Statut de la CJUE, selon lequel un juge de l'Union demeure en fonctions jusqu'à l'entrée en fonctions de son successeur. Cette comparaison ne paraît cependant pas convaincante. Le maintien en

fonctions des juges de l'Union repose précisément sur une disposition expresse du droit primaire, qui détermine clairement sa finalité et sa durée. L'exemple invoqué souligne ainsi la nécessité d'une base juridique explicite plutôt qu'il ne démontre l'existence d'un principe général de prorogation des mandats. Dans l'arrêt *Inspektorat kam Visshia sadeben savet*, la CJUE a admis que la continuité d'un organe judiciaire pouvait exceptionnellement justifier une prorogation, mais à la condition que celle-ci repose sur des règles expresses, claires et précises et qu'elle soit effectivement limitée dans le temps⁴⁹. Une jurisprudence constitutionnelle consacrant abstraitement la continuité de l'organe, sans fixer la durée maximale de la prorogation, l'étendue des pouvoirs susceptibles d'être exercés ni un mécanisme permettant de mettre fin au blocage institutionnel, ne satisfait pas nécessairement à ces exigences.

En troisième lieu, la Cour administrative suprême bulgare semble appliquer un seuil probatoire incompatible avec le caractère objectif de l'exigence d'indépendance judiciaire. Elle considère qu'en l'absence de déclarations politiques, de pressions identifiables ou d'éléments démontrant l'exercice d'une influence indue sur les membres du Conseil, il ne saurait être présumé que l'exercice de leurs compétences après l'expiration de leur mandat porte atteinte à l'indépendance des juges. La jurisprudence de la CJUE n'exige pourtant pas que soit rapportée la preuve d'une intervention politique effective dans l'adoption d'une décision déterminée. Le contrôle porte également sur les apparences institutionnelles et sur la capacité des règles applicables à écarter tout doute légitime, dans l'esprit des justiciables, quant à l'imperméabilité de l'organe aux influences extérieures. Les garanties d'indépendance doivent exclure non seulement les instructions ou pressions

⁴⁸ CJUE, *Inspektorat kam Visshia sadeben savet*, op. cit., p. 85-97.

⁴⁹ CJUE, *Inspektorat kam Visshia sadeben savet*, op. cit., p. 93-97.

directes, mais également les formes plus indirectes d'influence susceptibles d'orienter l'action des magistrats ou d'altérer la confiance que la justice doit inspirer dans une société démocratique⁵⁰. En exigeant la démonstration d'une pression concrète, la Cour administrative suprême bulgare substitue ainsi à un contrôle objectif et préventif des garanties institutionnelles une recherche essentiellement subjective d'une ingérence avérée.

Cette appréciation objective aurait dû conduire la Cour administrative suprême bulgare à examiner conjointement l'ensemble des circonstances invoquées par le requérant : l'expiration, depuis environ trois ans, du mandat de la quasi-totalité des membres du Conseil ; le fonctionnement du collège des juges dans une composition substantiellement réduite ; l'absence de l'un de ses membres de droit ; le nombre limité de membres élus directement par les juges ; le poids devenu déterminant des membres issus de la composante élue par le Parlement ; les positions exprimées par certains membres quant à l'absence de compétence de l'organe ; ainsi que l'absence de toute perspective prévisible de renouvellement. Si la décision reproduit ces éléments, elle ne paraît pas en apprécier véritablement l'effet cumulatif sur l'indépendance réelle et apparente du Conseil. La CJUE a pourtant précisé que des circonstances qui ne suffisent pas, prises isolément, à établir une atteinte à l'indépendance peuvent, lorsqu'elles sont envisagées conjointement et replacées dans leur contexte institutionnel, faire naître des doutes légitimes quant à l'indépendance d'un conseil participant aux procédures de nomination des juges⁵¹.

En quatrième lieu, la distinction catégorique opérée entre les pouvoirs disciplinaires de l'Inspection et les pouvoirs de nomination du Conseil supérieur de la magistrature est difficilement conciliable avec la jurisprudence de la CJUE. La Cour administrative suprême bulgare affirme que la solution retenue dans l'arrêt du 30 avril 2025 ne se répercute pas sur le pouvoir du Conseil de procéder à des nominations, même lorsque le mandat de ses membres a expiré. Or, les procédures de sélection et de nomination des magistrats, ainsi que l'indépendance de l'organe qui y participe, relèvent directement des garanties découlant de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE. L'intervention d'un Conseil supérieur de la justice peut contribuer à l'objectivation d'une procédure de nomination, mais seulement si ce conseil offre lui-même des garanties suffisantes d'indépendance à l'égard des pouvoirs législatif et exécutif⁵². Il en va d'autant plus ainsi lorsqu'est en cause la nomination d'un président de juridiction, fonction qui touche à l'organisation interne du tribunal et peut exercer une influence sur la vie professionnelle des magistrats. Le pouvoir de nomination des responsables administratifs ne saurait donc être présenté comme une fonction purement administrative ou neutre au regard de l'indépendance judiciaire.

Le raisonnement de la Cour administrative suprême bulgare paraît, en outre, confondre deux questions distinctes : d'une part, l'existence et la compétence formelle du Conseil supérieur de la magistrature au regard du droit bulgare et, d'autre part, la compatibilité de l'exercice de ses pouvoirs avec les exigences du droit de l'Union. La conclusion selon laquelle le

⁵⁰ CJUE, 15 juillet 2021, *Commission européenne c. République de Pologne*, affaire C-791/19, p. 60 ; CJUE, du 5 juin 2023, *Commission européenne c. République de Pologne (Indépendance et vie privée des juges)*, affaire C-204/21, p. 91-95.

⁵¹ CJUE, 19 novembre 2019, *A. K. e.a. (Indépendance de la chambre disciplinaire de la Cour suprême)*,

affaires jointes C-585/18, C-624/18 et C-625/18, p. 139-145.

⁵² CJUE, *A. K. e.a. (Indépendance de la chambre disciplinaire de la Cour suprême)*, op. cit., p. 137-145 ; CJUE, 2 mars 2021, *A.B. e.a. (Nomination des juges à la Cour suprême – Recours)*, affaire C-824/18, p. 115-139.

Conseil continue d'exister en tant qu'organe constitutionnel et demeure matériellement compétent en droit interne ne suffit pas à résoudre la seconde question. Même lorsqu'un acte ne peut être qualifié de nul selon les catégories du droit administratif national, le juge doit encore vérifier si les règles et les pratiques ayant permis son adoption respectent les exigences de protection juridictionnelle effective et d'indépendance judiciaire. L'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE impose à cet égard une obligation de résultat claire et précise, dotée d'un effet direct. En vertu du principe de primauté, toute disposition, jurisprudence ou pratique nationale incompatible doit, au besoin, être laissée inappliquée, y compris lorsqu'elle repose sur une interprétation constitutionnelle nationale⁵³.

Enfin, le refus de saisir la CJUE est marqué par une tension interne. La Cour administrative suprême bulgare reconnaît expressément que la question proposée est pertinente pour l'issue du litige, mais considère qu'un renvoi n'est pas nécessaire parce que la jurisprudence existante permettrait de la résoudre. Dans le même temps, elle affirme que l'arrêt *Inspektorat kam Visshia sadeben savet* n'est ni pertinent ni applicable en raison des différences entre l'Inspection et le Conseil supérieur de la magistrature. Or, une juridiction dont les décisions ne sont pas susceptibles de recours ne peut s'abstenir de saisir la CJUE que si la question n'est pas pertinente, si la disposition concernée a déjà fait l'objet d'une interprétation permettant de résoudre le litige ou si la réponse s'impose avec une évidence ne laissant place à aucun doute raisonnable. La motivation de la décision doit faire apparaître clairement laquelle de

ces hypothèses est remplie⁵⁴. Si les différences entre les deux organes sont suffisamment importantes pour exclure l'application de l'arrêt du 30 avril 2025, la question de savoir si les principes qui y sont énoncés s'étendent à un conseil de la justice exerçant des pouvoirs de nomination ne peut guère être considérée comme déjà résolue. À l'inverse, si la jurisprudence existante fournit une réponse certaine, la Cour administrative suprême bulgare devait appliquer pleinement les critères relatifs à la base juridique de la prorogation, à sa limitation temporelle, à l'apparence d'indépendance et à l'effet cumulatif des circonstances pertinentes. L'absence d'une telle démonstration affaiblit la justification du refus de renvoi au regard de l'article 267, troisième alinéa, TFUE.

Il s'en suit que l'arrêt *Inspektorat kam Visshia sadeben savet* est en effet hautement pertinente pour le Conseil supérieur de la magistrature. Le législateur bulgare a d'ailleurs reconnu lui-même la sensibilité institutionnelle de cette situation en adoptant, le 15 janvier 2025, des modifications à la loi sur le système judiciaire interdisant à un Conseil supérieur de la magistrature dont le mandat est expiré d'élire un nouveau procureur général ou les présidents des juridictions suprêmes, en mettant fin aux procédures pendantes et en imposant l'ouverture d'une nouvelle procédure de renouvellement de ses membres dans un délai de six mois⁵⁵.

La crise n'a pas été résolue. La Commission européenne relève, dans ses rapports 2025 et 2026, qu'après l'échec de la réforme constitutionnelle de 2023, largement neutralisée par la décision n° 13 du 26 juillet 2024 de la Cour

⁵³ CJUE, *Commission européenne c. République de Pologne (Indépendance et vie privée des juges)*, p. 77-79.

⁵⁴ CJUE, 6 octobre 2021, *Consortio Italian Management et Catania Multiservizi*, affaire C-561/19, p. 32-51 et 58-59.

⁵⁵ Loi modifiant et complétant la loi sur le système judiciaire, adoptée le 15 janvier 2025, publiée au *Darzhaven vestnik* n° 6/21.01.2025, §§ 16 à 18 établissant des dispositions transitoires et finales ; Commission européenne, *2025 Rule of Law Report – Country chapter on the rule of law situation in Bulgaria*, op. cit., p. 7-8.

constitutionnelle⁵⁶, les préoccupations anciennes ont resurgi : absence de réforme relancée du Conseil supérieur de la magistrature, composition demeurée problématique, influence persistante du procureur général dans l'architecture institutionnelle, faible niveau de confiance du public dans l'indépendance judiciaire⁵⁷. Le rapport 2026 formule à nouveau une recommandation invitant la Bulgarie à réengager le processus de réforme du Conseil supérieur de la magistrature, notamment quant à sa composition, afin d'en assurer l'indépendance et l'efficacité au regard des standards européens⁵⁸.

En ce sens, même si l'arrêt *Inspektorat kam Visshia sadeben savet* ne tranche pas directement le cas du Conseil supérieur de la magistrature, il fragilise néanmoins toute lecture selon laquelle l'inaction prolongée de l'autorité de nomination pourrait neutraliser *de facto* la limitation constitutionnelle des mandats sans affecter l'État de droit. Un mandat constitutionnellement borné ne peut être vidé de sa substance par la seule inertie du pouvoir de renouvellement. La question n'est plus celle de la validité ponctuelle de tel ou tel acte, mais celle de la compatibilité d'une gouvernance judiciaire durablement prorogée avec l'exigence d'apparence d'indépendance et de régularité institutionnelle.

Les standards supranationaux et la jurisprudence conventionnelle confortent cette lecture. Dans son avis de 2022 sur l'Inspection, la Commission de Venise a maintenu sa position selon laquelle il importe d'associer les organes judiciaires au processus de sélection des membres de l'Inspection et de prévoir un mécanisme antiblocage en cas d'échec de l'élection

parlementaire à la majorité qualifiée. Elle a également souligné le risque de chevauchement entre les compétences de l'Inspection et celles du Conseil supérieur de la magistrature, au point d'évoquer la possibilité d'un empiètement de l'Inspection sur le mandat constitutionnel du Conseil⁵⁹. L'avis de 2023 sur le projet de révision constitutionnelle reprend cette préoccupation en la réinscrivant dans une réflexion plus générale sur la composition des conseils de justice, la part des juges élus par leurs pairs et la nécessité d'un mécanisme antiblocage pour l'élection des membres issus du quota parlementaire⁶⁰. Ces avis n'ont pas, en eux-mêmes, de force obligatoire, mais ils constituent des standards de référence particulièrement influents dans l'évaluation européenne de la réforme judiciaire bulgare.

La Cour EDH, pour sa part, n'a pas statué sur la Bulgarie dans les mêmes termes que la CJUE, mais sa jurisprudence converge sur les exigences institutionnelles de protection contre l'arbitraire. Dans l'arrêt *Grzęda*⁶¹, la Grande Chambre souligne qu'un conseil de la magistrature chargé de garantir l'indépendance des juridictions doit lui-même bénéficier d'une autonomie suffisante à l'égard des pouvoirs politique et exécutif, et qu'une atteinte au mandat d'un de ses membres doit pouvoir faire l'objet d'un contrôle juridictionnel effectif. De même, la jurisprudence relative au « tribunal établi par la loi » rappelle que les règles régissant la composition et la nomination des institutions judiciaires participent directement de la prééminence du droit et de la confiance du public dans la justice.

⁵⁶ Cour constitutionnelle de la République de Bulgarie, décision n° 13 du 26 juillet 2024.

⁵⁷ Commission européenne, *2025 Rule of Law Report – Country chapter on the rule of law situation in Bulgaria*, op. cit., p. 4-5.

⁵⁸ Commission européenne, *2026 Rule of Law Report – Country chapter on the rule of law situation in Bulgaria*, op. cit., p. 7-9.

⁵⁹ Venice Commission, *Opinion on the draft amendments to the Judicial System Act concerning the Inspectorate to the Supreme Judicial Council*, CDL-AD(2022)022, §§ 21-29.

⁶⁰ Venice Commission, *Opinion on the draft amendments to the Constitution*, CDL-AD(2023)039, §§ 47-50, 101-103.

⁶¹ Cour EDH, *Grzęda c. Pologne*, op. cit., §§ 304-305 et 345-350.

Toutefois, la régularité du mandat d'un conseil supérieur de la magistrature ne suffit pas, à elle seule, à garantir l'indépendance de la justice : comme l'illustre l'affaire *Miroslava Todorova c. Bulgarie*, l'exercice même de ses compétences peut devenir préjudiciable lorsque celles-ci sont utilisées à des fins de pression ou de représailles à l'encontre des magistrats⁶². La Cour EDH a ainsi considéré que les poursuites et les sanctions disciplinaires imposées à Miroslava Todorova avaient constitué une ingérence disproportionnée dans l'exercice de sa liberté d'expression et que la mesure de révocation avait produit un effet dissuasif non seulement sur l'intéressée, mais également sur l'ensemble des magistrats, en les décourageant de participer au débat public relatif à l'indépendance de la justice⁶³.

Cet arrêt revêt une importance particulière pour la Bulgarie, puisque les sanctions avaient été prononcées par le Conseil supérieur de la magistrature contre la présidente de la principale association professionnelle de juges, à la suite de ses critiques portant notamment sur la politique de nomination du Conseil et sur les interventions du pouvoir exécutif dans le domaine judiciaire. La Cour EDH a estimé que le but prédominant des procédures disciplinaires n'avait pas été d'assurer le respect des obligations professionnelles de la requérante, mais de la sanctionner et de l'intimider en raison de ses prises de position critiques⁶⁴. L'arrêt constitue ainsi un avertissement direct contre l'utilisation du pouvoir disciplinaire comme instrument de représailles institutionnelles. Il rappelle que la liberté des magistrats de s'exprimer sur le fonctionnement et l'indépendance de la justice représente elle-même une garantie du bon fonctionnement de la gouvernance judiciaire.

*

En juin 2026, les membres de l'Inspection et du Conseil supérieur de la magistrature continuent à exercer leurs fonctions au-delà de leurs mandats expirés. Le cas bulgare met ainsi en évidence une distinction décisive, tant en droit constitutionnel qu'en droit européen, entre la continuité institutionnelle, nécessairement transitoire, et la prorogation indéfinie de l'exercice du pouvoir. S'agissant de l'Inspection près le Conseil supérieur de la magistrature, la CJUE a dégagé un critère clair : en l'absence d'une base juridique expresse, de règles suffisamment claires et précises et d'une limitation temporelle effective, le maintien en fonction de membres dont le mandat a expiré est incompatible avec les exigences découlant de l'article 19 TUE. Une conclusion analogue s'impose à propos du Conseil supérieur de la magistrature. Le maintien prolongé en fonctions d'un organe à mandat expiré soulève de sérieuses interrogations quant à la légitimité institutionnelle de ses décisions, à l'apparence d'indépendance de la justice et, plus fondamentalement, à la capacité de l'ordre juridique bulgare à assurer le renouvellement régulier de ses organes de gouvernance judiciaire.

Le maintien en fonctions, non pas pendant quelques mois, mais durant plusieurs années, d'un Conseil supérieur de la magistrature à mandat expiré ne saurait être réduit à une simple irrégularité institutionnelle. Dès lors que cet organe exerce des compétences déterminantes en matière de nomination, de promotion, d'évaluation et de discipline des magistrats, la prolongation indéfinie de l'exercice de ses pouvoirs est susceptible de fragiliser l'indépendance institutionnelle de la justice, de faire naître des doutes quant à la régularité des procédures de nomination et, en définitive, d'altérer la confiance que les juridictions doivent

⁶² Cour EDH, 19 octobre 2021, *Miroslava Todorova c. Bulgarie*, req. n° 40072/13.

⁶³ *Id.*, §§ 153-164 et 174-180.

⁶⁴ *Id.*, §§ 248-252. La Cour EDH a constaté une violation de l'article 10 ainsi que de l'article 18 combiné avec l'article 10 de la Convention.

inspirer aux justiciables. Une telle situation peut ainsi mettre en péril les garanties attachées au droit à un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi. Elle devrait, par conséquent, susciter une réaction institutionnelle immédiate et conduire les autorités bulgares à rétablir sans délai la légalité constitutionnelle. Après tout, nul ne conserverait indéfiniment dans son réfrigérateur une boîte de lait périmée ; à plus forte raison, un État de droit ne saurait s'accommoder de la péremption prolongée d'un organe dont dépend, au moins en partie, la protection effective des droits fondamentaux.

MARTIN BABAROV

*Professeur assistant, Département de droit
international et de relations internationales,
Faculté de droit de l'Université de Sofia
« Sv. Kliment Ohridski »
martin.babarov@uni-sofia.bg*

**DÉFENDRE LA DÉMOCRATIE OU NEUTRALISER
L'OPPOSITION ? LE DILEMME POSÉ
À LA COUR CONSTITUTIONNELLE
GÉORGIENNE PAR LE CONTRÔLE
DE CONSTITUTIONNALITÉ DES PARTIS
POLITIQUES**

Résumé : Cet article interroge le concept de démocratie militante (*militant democracy*) à travers le cas géorgien de l'interdiction des partis politiques. Il analyse le recours constitutionnel déposé le 21 avril 2026 par la majorité parlementaire, qui réclame la dissolution simultanée de quatre partis d'opposition, ainsi que l'argumentation juridique du requérant. L'étude met en lumière les amendements législatifs de mai 2025, qui ont raccourci les délais d'examen judiciaire et instauré une procédure accélérée de quatorze jours pour interdire un parti dit « similaire ». Elle montre ainsi comment un mécanisme conçu pour protéger l'ordre constitutionnel peut, faute de garanties suffisantes, glisser vers l'instrumentalisation autoritaire et la neutralisation des opposants.

Abstract: This article examines the concept of militant democracy through the Georgian case of political-party bans. It analyses the constitutional lawsuit filed on 21 April 2026 by the parliamentary majority, which seeks the simultaneous dissolution of four opposition parties, together with the plaintiff's legal reasoning. The study highlights the May 2025 legislative amendments, which shortened judicial-review timeframes and introduced an expedited fourteen-day procedure for banning a so-called "similar" party. It thereby shows how a mechanism designed to protect the constitutional order may, absent adequate safeguards, slide toward authoritarian instrumentalization and the neutralization of opponents.

Mots-clés : démocratie militante – interdiction des partis politiques – recours constitutionnel – Cour constitutionnelle – Géorgie – État de droit

Keywords: militant democracy – banning of political parties – constitutional lawsuit – Constitutional Court – Georgia – rule of law

Sous un gouvernement majoritaire, le risque d'une déformation de la démocratie apparaît. Il se réalise lorsque les mécanismes démocratiques eux-mêmes – liberté d'expression, liberté d'association et de réunion – sont retournés contre la démocratie. Le concept de démocratie militante (*militant democracy*, parfois traduit par « démocratie combative » ou « démocratie défensive ») désigne aujourd'hui, avant tout, la lutte contre les mouvements et les partis aux aspirations radicales¹. Le mécanisme par lequel la démocratie entend purger sa gouvernance des postulats antidémocratiques découle intrinsèquement de sa finalité essentielle : la survie de sa propre forme de gouvernement. Tout autre objectif risquerait de devenir lui-même préjudiciable à la forme démocratique de gouvernement.

En d'autres termes, si aucun objectif clair – le sauvegarde de la démocratie – ne guide l'action, et que la démocratie « se défend » par un mécanisme tel que l'interdiction d'un parti politique, le risque d'autoritarisme surgit. Cette question gagne en actualité dans les États démocratiques contemporains².

Le monde contemporain est confronté à une sorte de paradoxe : d'une part, les démocraties libérales cherchent des moyens efficaces contre les partis radicaux ; d'autre part, dans les démocraties en transition, l'interdiction d'un parti est souvent perçue comme un instrument de survie de l'État. L'enjeu est accru par le risque que la rhétorique de la « démocratie militante » serve en réalité des

¹ G. Nodia, « Démocratie combative : pourquoi et quand devons-nous restreindre la liberté ? », *Revue de droit de l'Université d'État d'Illia*, 2011, vol. 2, n° 1, p. 10-25 ; K. Loewenstein, « Militant Democracy and

Fundamental Rights, I », *The American Political Science Review*, 1937, vol. 31, n° 3, p. 417-432.

² S. Levitsky, D. Ziblatt, *How Democracies Die*, New York, Crown Publishing Group, 2018, 167 p.

fins autoritaires, notamment écarter les opposants et monopoliser le pouvoir³.

Un exemple en est le débat en cours en Allemagne sur l'interdiction éventuelle de l'« Alternative pour l'Allemagne » (AfD). En mai 2025, l'Office fédéral de protection de la Constitution a classé le parti comme organisation extrémiste de droite avérée, au terme d'une enquête de trois ans, ouvrant la voie à d'éventuelles mesures, dont une procédure d'interdiction devant la Cour constitutionnelle fédérale. À la suite du recours de l'AfD, cette qualification a toutefois été suspendue par le tribunal administratif de Cologne dans l'attente du jugement au fond, ce qui illustre la prudence procédurale – et l'exigence d'un large débat public préalable – qui entoure de telles mesures dans une démocratie consolidée⁴. Cette réserve contraste avec la célérité recherchée dans le cas géorgien.

La Moldavie voisine offre un précédent plus proche encore. Le 19 juin 2023, la Cour constitutionnelle de Moldavie a déclaré inconstitutionnel et dissous le parti *Șor*, sur le fondement de l'article 41, paragraphe 4, de la Constitution moldave – disposition visant les partis qui, par leurs objectifs ou leur activité, portent atteinte au pluralisme politique, à l'État de droit, à la souveraineté, à l'indépendance ou à l'intégrité territoriale du pays⁵.

L'exemple roumain conserve lui aussi toute sa pertinence. La Cour

constitutionnelle de Roumanie a annulé le premier tour de l'élection présidentielle de décembre 2024, portant la capacité défensive de la démocratie au-delà de sa conception classique. Cette jurisprudence, analysée comme l'affirmation d'une doctrine de la démocratie militante par le juge constitutionnel roumain, soulève des interrogations quant au respect de la légalité, de la sécurité juridique et au risque d'instrumentalisation politique des précédents⁶. L'annulation d'une élection constitue un mécanisme plus radical encore que l'interdiction d'un parti, car elle interrompt l'ensemble du processus démocratique.

Ces exemples convergent : dans les processus politiques contemporains, la nécessité de tracer la limite de la capacité défensive de la démocratie et d'en moderniser les mécanismes s'affirme avec une acuité croissante. À cet égard, les événements en Géorgie ont pris ces derniers temps une acuité particulière. Sur fond de tensions politiques persistantes, la majorité des membres du Parlement de Géorgie a saisi la Cour constitutionnelle par un recours constitutionnel le 31 octobre 2025. La demande visait l'interdiction des unions politiques de citoyens : « Unité – Mouvement National », « Coalition pour le Changement, Gvaramia, Melia, Girchi, Droa » et « Forte Géorgie – Lelo, Pour le Peuple, Pour la Liberté ». Quant au recours constitutionnel du 21 avril 2026, la

³ A. S. Kirshner, *A Theory of Militant Democracy: The Ethics of Combatting Political Intolerance*, New Haven, Yale University Press, 2014, 208 p.

⁴ Sur le classement de l'AfD comme organisation extrémiste de droite avérée par le *Bundesamt für Verfassungsschutz* (mai 2025), au terme d'une enquête de trois ans, puis la suspension de cette qualification par le tribunal administratif de Cologne dans l'attente du jugement au fond, voir International Centre for Counter-Terrorism (ICCT), « From Radicalisation to Designation: The AfD's Extremist Turn », 2025 ; *Verfassungsblog*, « Only a Vigilant Democracy Can Be a Resilient Democracy », mai 2025.

⁵ Sur cet arrêt et ses conséquences, voir N. Danelciuc-Colodrovschi, « Interrogations quant à la santé de la démocratie moldave et aux conséquences de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 19 juin 2023 », *Lettre de l'Est*, 2023, n° 34, p. 41-54 ;

sur le mécanisme de déclaration

d'inconstitutionnalité d'un parti et le rôle de la Commission de Venise, de la même autrice, « La déclaration d'inconstitutionnalité d'un parti politique. Quand la Cour constitutionnelle moldave cherche l'appui légitimant auprès de la Commission de Venise », *Lettre de l'Est*, 2022, n° 29, p. 34-42.

⁶ Sur l'annulation du premier tour de l'élection présidentielle roumaine (décembre 2024) et sa lecture au prisme de la démocratie militante, voir N. Danelciuc-Colodrovschi, « 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://blogdudroitelectoral.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-natasia-danelciu/>.

demande d'interdiction de l'activité du parti « Les Fédéralistes » a été ajoutée aux partis susmentionnés et un nouveau recours a été enregistré, tandis que l'ancien, celui du 31 octobre 2025, a été retiré. Dans cette étude, nous passerons en revue le contenu du recours présenté par le Parlement de Géorgie ainsi que la législation nationale sur l'interdiction des partis politiques, à la lumière du concept de démocratie militante. On soulignera d'emblée que ce recours demeure, à ce jour, pendant. La Cour constitutionnelle ne s'est pas encore prononcée, de sorte que l'analyse porte sur une requête et non sur une décision définitive.

I – Examen du recours des membres du Parlement de Géorgie du 21 avril 2026

Le 21 avril 2026, quatre-vingt-neuf membres du Parlement de Géorgie ont déposé un recours devant la Cour constitutionnelle concernant la constitutionnalité et l'interdiction des activités des partis politiques (« Unité – Mouvement National », « Coalition pour le Changement, Gvaramia, Melia, Girchi, Droa », « Forte Géorgie – Lelo, Pour le Peuple, Pour la Liberté ! », « Parti Fédéraliste »), conformément à la première phrase du paragraphe 3 de l'article 23, au paragraphe 4 du même article et à l'alinéa « v » du paragraphe 4 de l'article 60 de la Constitution de Géorgie. Comme fondement du recours, le Parlement invoque en outre les articles 35 et 36 de la loi organique de Géorgie sur les unions politiques de citoyens.

Le concept de démocratie militante est également abordé dans le recours, où les membres du Parlement de Géorgie soulignent : « ... Il incombe également à

l'État de prendre des mesures appropriées pour assurer la protection de la démocratie elle-même. Selon l'interprétation de la Cour européenne des droits de l'homme, "la démocratie doit avoir la possibilité et la capacité de se défendre". Se fondant précisément sur le concept de démocratie défensive, la Cour européenne des droits de l'homme a souligné dans ses arrêts que l'État n'est pas tenu d'attendre qu'un parti politique franchisse un pas concret pour mettre en œuvre une politique incompatible avec la Convention et la démocratie ; plus précisément, si l'organe du pouvoir étatique a dûment démontré le risque d'une politique menaçant la démocratie par un parti politique, l'État est habilité à empêcher la mise en œuvre d'une telle politique. L'exécution d'une telle mesure est également imposée à l'État par le premier article de la Convention européenne des droits de l'homme, selon lequel l'État a l'obligation positive de protéger les droits et libertés de l'homme se trouvant sous sa juridiction ».

Par ailleurs, dans le cadre du concept de démocratie militante, la Cour européenne a précisé que, parallèlement à l'établissement du test à trois composantes justifiant un besoin social impérieux, elle doit prendre en compte le contexte historique dans lequel le parti a été interdit⁷. Depuis les élections législatives de 2012, et au cours des quatorze dernières années, la majorité du Parlement de Géorgie revient au parti « Rêve géorgien ».

Le recours affirme que les objectifs anticonstitutionnels des partis mentionnés ci-dessus convergent. Pour étayer cette hypothèse, diverses circonstances tirées des récents événements politiques en Géorgie, et leurs interprétations, sont avancées, parmi lesquelles la création

⁷ Cour EDH, *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie* [GC], req. n° 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, 13 février 2003, § 105. Pour une analyse plus générale du contentieux des partis politiques devant la Cour européenne des droits de l'homme, voir N. Danelciuc-Colodrovschi, « Le contentieux des partis politiques devant les

juridictions supranationales », in Ph. Claret et N. Danelciuc-Colodrovschi (dir.), *Les partis politiques dans les pays d'Europe centrale et orientale : entre droit, politique et culture*, Aix-en-Provence, PUAM, Les Cahiers de l'Institut Louis Favoreu, 2021, n° 8, p. 137-146.

d'une alliance par l'opposition, le 2 mars 2026, dont le but serait de favoriser une « unité stratégique » des partis. Le Parlement souligne en outre l'atteinte systémique aux droits de l'homme pendant la période où le parti « Mouvement National Uni » détenait le pouvoir.

Le recours soutient également que les partis susmentionnés ne reconnaissent pas la légitimité du gouvernement en place et ignorent ainsi les principes démocratiques. Par cette politique de non-reconnaissance, ces partis auraient mené de multiples sabotages et « ont accompli des actes dans lesquels se manifestent la tentative et l'objectif de renverser et de modifier par la violence l'ordre constitutionnel de Géorgie »⁸.

En s'appuyant sur des événements spécifiques, le Parlement de Géorgie fait état de cinq tentatives de renversement ou de modification par la violence de l'ordre constitutionnel du pays par des « partis politiques anticonstitutionnels » entre 2022 et 2025. Dans la partie visant à établir l'inconstitutionnalité du « Mouvement National Uni », il invoque par ailleurs les événements liés à la guerre d'août 2008 et indique que ledit parti aurait commis « de nombreux actes contre l'intégrité territoriale et, à cet égard, a mené une activité manifestement anticonstitutionnelle ».

La partie requérante indique enfin que ces partis encouragent la violence, la guerre et l'agression dans leurs discours et leur rhétorique, et que leurs actions viseraient à provoquer artificiellement des crises politiques extérieures, mettant en danger la sécurité du pays et la coexistence régionale pacifique.

Il est à noter que les circonstances invoquées dans le recours sont étayées par différents types de sources : conclusions et rapports de diverses organisations internationales, matériel publié sur les plateformes de médias sociaux, actes

normatifs, etc. Une grande partie d'entre elles est en outre corroborée par les conclusions de la commission d'enquête temporaire créée par le Parlement de Géorgie, dont la force juridique constitue l'objet d'une recherche distincte.

II – Le modèle géorgien d'interdiction d'un parti politique

L'activité des partis politiques et leur interdiction en Géorgie sont réglementées dans différents actes normatifs. Une disposition relative à l'interdiction d'un parti figure dans la Constitution de Géorgie elle-même ; la question est en outre traitée par la loi organique « Sur la Cour constitutionnelle de Géorgie » et par la loi organique « Sur les unions politiques de citoyens ».

L'article 23 de la Constitution de Géorgie concerne la liberté des partis politiques et, selon son paragraphe 4, « l'interdiction d'un parti politique ne peut se faire que par décision de la Cour constitutionnelle, dans les cas définis par la loi organique et selon la procédure établie »⁹.

Les cas définis par la loi organique doivent être recherchés dans la loi organique de Géorgie « Sur les unions politiques de citoyens », modifiée avec entrée en vigueur en mai 2025. L'article relatif à l'interdiction d'un parti politique est désormais formulé comme suit : « 1. La Cour constitutionnelle de Géorgie peut interdire un parti dont le but est le renversement ou la modification par la violence de l'ordre constitutionnel de Géorgie, l'atteinte à l'indépendance du pays, la violation de l'intégrité territoriale, ou qui fait de la propagande pour la guerre ou la violence, attise la haine nationale, régionale, religieuse ou sociale, crée ou a créé une formation armée. 2. La Cour constitutionnelle de Géorgie peut interdire un parti dont le but déclaré et/ou l'essence

⁸ Recours constitutionnel déposé le 21 avril 2026 devant la Cour constitutionnelle de Géorgie.

⁹ Constitution de Géorgie, article 23, § 4.

de l'activité (y compris la composition personnelle et/ou la composition de la liste de parti présentée à la commission électorale compétente) répète substantiellement le but déclaré et/ou l'essence de l'activité (y compris la composition personnelle) d'un parti interdit par la Cour constitutionnelle de Géorgie sur la base du premier paragraphe de cet article »¹⁰.

Au cours de la même période, une modification a été introduite dans la loi organique sur la Cour constitutionnelle de Géorgie, afin de restreindre les délais d'examen de la question de l'interdiction. En particulier, la décision concernant l'interdiction d'un parti ou la fin du mandat d'un membre du Parlement élu sur présentation du parti doit être rendue au plus tard neuf mois après le dépôt du recours; en revanche, pour trancher l'interdiction d'un parti dit « similaire », un délai maximal de quatorze jours a été attribué à la Cour¹¹. Cette disposition établit que la Cour constitutionnelle ne dispose que de quatorze jours pour constater la réplique, par un « parti similaire », d'un parti déjà interdit dont il répéterait le but déclaré et/ou l'essence de l'activité.

*

La vue d'ensemble présentée montre que, sur le plan théorique, le concept de démocratie militante sert la survie de la démocratie, mais qu'en pratique, le recours au mécanisme d'interdiction des partis comporte des risques juridiques et démocratiques. Selon les normes internationales, la dissolution d'un parti est une mesure ultime et exceptionnelle, justifiée seulement lorsqu'il existe une menace réelle, immédiate et prouvée pour l'ordre constitutionnel. Tout autre usage, où des preuves juridiques claires seraient remplacées par des interprétations politiques, met en péril la forme

démocratique elle-même et accroît les risques d'autoritarisme.

Le recours présenté par la majorité du Parlement de Géorgie le 21 avril 2026, demandant l'interdiction simultanée de quatre grands partis d'opposition, place précisément le système juridique du pays face à ce seuil critique. Les amendements de mai 2025, qui ont considérablement réduit les délais de procédure (en particulier le délai de quatorze jours pour l'interdiction d'un parti dit « similaire »), en accentuent encore l'importance. Dans la situation actuelle, il incombe à la Cour constitutionnelle d'apprécier le recours au regard des normes nationales et internationales.

D'une part, il est crucial que le processus judiciaire ne devienne pas un instrument de neutralisation des opposants politiques. D'autre part, pour une démocratie militante, la neutralisation de forces réellement antidémocratiques constitue précisément une nécessité indispensable à la protection de la démocratie¹².

Ana CHEISHVILI

*Doctorante en droit
à l'Université d'État de Tbilissi
Cheishvilianna12@gmail.com*

¹⁰ Loi organique de Géorgie « Sur les unions politiques de citoyens », articles 35 et 36 (version issue de la modification entrée en vigueur en mai 2025).

¹¹ Loi organique de Géorgie « Sur la Cour constitutionnelle de Géorgie » (modification de mai 2025).

¹² A. S. Kirshner, *op. cit.*

**LES ANGLES MORTS DE L'INTÉGRATION
EUROPÉENNE : MÉMOIRE HISTORIQUE,
RESPONSABILITÉ COLLECTIVE ET ÉTAT
DE DROIT À TRAVERS LE CAS DES DÉCRETS
BENEŠ**

Résumé : Cet article examine les décrets Beneš à travers le prisme du droit européen contemporain et des débats relatifs à la mémoire historique. Il soutient que ces décrets constituent un révélateur des tensions existant entre les principes actuels de l'État de droit européen et certaines continuités normatives héritées de l'après-guerre. À partir de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, de l'affaire *Bosits c. Slovaquie* et des débats récents sur la criminalisation de certains discours historiques, l'étude met en évidence l'existence d'un véritable « angle mort » de l'intégration européenne. Elle montre que la persistance de certains effets juridiques liés aux décrets Beneš soulève des questions plus larges relatives à la cohérence normative, à la protection des minorités et à la liberté du débat historique dans les sociétés démocratiques.

Abstract: This article examines the Beneš Decrees through the lens of contemporary European law and debates on historical memory. It argues that the decrees reveal a fundamental tension between the principles of the European rule of law and certain normative continuities inherited from the post-war period. Drawing on the case law of the European Court of Human Rights, the *Bosits v. Slovakia* case, and recent controversies surrounding the criminalization of historical discourse, the study identifies a genuine "blind spot" within European integration. It demonstrates that the persistence of certain legal effects associated with the Beneš Decrees raises broader questions concerning normative coherence, minority protection, and the freedom of historical debate in democratic societies.

Mots-clés : décrets Beneš – responsabilité collective – mémoire historique – intégration européenne – droits fondamentaux – État de droit

Keywords: Beneš Decrees – collective responsibility – historical memory – European integration – fundamental rights – rule of law

L'intégration européenne est souvent présentée comme un projet de dépassement des conflits historiques du continent, fondé sur l'État de droit, la protection des droits fondamentaux et la réconciliation politique. L'Union européenne et le Conseil de l'Europe ont progressivement construit un espace juridique commun dans lequel les discriminations ethniques, les sanctions collectives et les atteintes arbitraires aux droits fondamentaux sont en principe incompatibles avec les standards démocratiques contemporains. Pourtant, certains héritages normatifs issus de l'après-guerre continuent d'échapper à une véritable évaluation européenne.

Parmi ces « angles morts » figurent les décrets Beneš et les actes connexes adoptés en Tchécoslovaquie après la Seconde Guerre mondiale à l'encontre des minorités hongroise et allemande. Généralement présentés comme des mesures historiques liées au contexte exceptionnel de l'après-guerre, ces textes reposaient néanmoins sur une logique de responsabilité collective fondée sur l'appartenance ethnique. Ils entraînaient notamment la privation de citoyenneté, des confiscations de biens, des déplacements forcés et diverses formes d'exclusion juridique et sociale.

La question est d'autant plus sensible que les institutions européennes ont longtemps considéré ces mesures comme appartenant exclusivement au passé. Or, plusieurs développements récents montrent que certains effets juridiques des décrets Beneš continuent d'apparaître dans des contentieux contemporains relatifs au droit de propriété et au statut des descendants des personnes concernées¹.

Cette étude défend l'idée que les décrets Beneš révèlent une contradiction

¹ J. Fiala-Butora, « Current Confiscations of Property Based on Collective Guilt under the Beneš Decrees in Slovakia as a Violation of International Norms – When the Past Haunts the Present », *Europäisches Journal für*

Minderheitenfragen / European Journal on Minority Issues, 2024, n° 1-2, p. 136-164. Voir également J. Fiala-Butora, « The Lasting Impact of the Beneš Decrees in Slovakia », in R. Varga, B. Frommer et J. Marušák

persistante entre les principes contemporains du droit européen et certaines continuités juridiques héritées de l'après-guerre, longtemps soustraites au contrôle normatif européen.

Plus largement, elle interroge les limites d'une intégration européenne fondée sur une neutralisation politique du passé plutôt que sur un examen cohérent des héritages normatifs incompatibles avec les principes fondamentaux de l'État de droit. Une intégration européenne fondée sur le silence juridique ne peut produire une véritable communauté politique.

Les décrets Beneš ne constituent pas une anomalie extérieure au projet européen. Ils révèlent, au contraire, les limites internes de la capacité de l'Europe à confronter juridiquement certains héritages de l'après-guerre.

I – Un héritage historique toujours vivant

Cette première partie revient sur les origines historiques des décrets Beneš, leur logique de responsabilité collective et les controverses contemporaines liées à leur application persistante dans certains contentieux slovaques.

A – De Trianon à l'après-guerre : la construction d'une logique de culpabilité collective

La situation de la minorité hongroise en Slovaquie trouve son origine dans les transformations territoriales consécutives à la Première Guerre mondiale. Le traité de Trianon de 1920 redessina profondément les frontières de l'Europe centrale et entraîna l'intégration de plusieurs millions de Hongrois dans les nouveaux États successeurs de l'ancienne monarchie

austro-hongroise. Il ne s'agissait pas d'un déplacement de populations, mais d'un changement de souveraineté : d'importantes communautés hongroises demeurèrent sur leurs territoires historiques tout en devenant minoritaires au sein de nouveaux cadres étatiques².

Cette transformation fut durablement perçue en Hongrie comme une rupture historique et politique majeure. Lors des négociations de paix, le comte Albert Apponyi souligna que plusieurs millions de Hongrois seraient placés sous la souveraineté de nouveaux États sans avoir été consultés sur leur avenir politique. S'appuyant sur le principe d'autodétermination défendu par le président Wilson, il réclama l'organisation de plébiscites dans les territoires concernés. Bien que ces revendications n'aient pas été retenues, elles contribuèrent durablement à l'ancrage de Trianon dans la mémoire politique hongroise comme une expérience de dépossession nationale et de mise en minorité involontaire³.

Dans l'entre-deux-guerres, la question des minorités nationales demeura l'un des principaux facteurs de tension en Europe centrale. La Hongrie développa une politique révisionniste visant à remettre en cause les frontières issues de Trianon, tandis que la Tchécoslovaquie considérait souvent les minorités hongroise et allemande comme des groupes politiquement suspects. Cette méfiance fut renforcée par les événements précédant la Seconde Guerre mondiale, notamment les décisions de Vienne de 1938 et 1940, qui conduisirent à la réintégration temporaire de certains territoires à majorité hongroise dans l'État hongrois sous arbitrage germano-italien⁴.

(eds.), *Collective Guilt in Central Europe after WWII and Now*, Budapest, Ludovika University Press, 2024, p. 93-118; J. Fiala-Butora, *Evidence about the Application of the Beneš Decrees in the 21st Century*, Galway, University of Galway, rapport inédit, 8 décembre 2025.

² I. Romsics, *The Dismantling of Historic Hungary: The Peace Treaty of Trianon, 1920*, Boulder (Colorado),

East European Monographs, New York, Columbia University Press, 2002.

³ Voir également des extraits du discours reproduit en annexe (traduction de l'auteur).

⁴ J. Marušák, « The Retributive Justice in Czechoslovakia after WWII and Its Impact on Bilateral Relations between Slovakia and Hungary between 1993 and 2023: The Case of the "Beneš Decrees" », in

Après 1945, le contexte de reconstruction étatique et les traumatismes liés à l'occupation nazie favorisèrent l'émergence d'une logique politique fondée sur la responsabilité collective des minorités considérées comme liées aux puissances ennemies. Dans le cas tchécoslovaque, cette approche conduisit progressivement à l'idée selon laquelle les communautés allemande et hongroise portaient collectivement une responsabilité historique dans le démantèlement de l'État tchécoslovaque, la collaboration avec les puissances de l'Axe et les crimes liés à l'occupation nazie⁵.

La logique de culpabilité collective constituait ainsi non seulement une réponse politique à la guerre, mais également un instrument de redéfinition ethnique de l'État d'après-guerre. La spécificité des mesures tchécoslovaques résidait dans leur dimension explicitement ethnique et collective, l'appartenance nationale constituant souvent un critère déterminant indépendamment des responsabilités individuelles.

B – Les décrets Beneš : dépossession, citoyenneté et ethnicisation du droit

Les décrets Beneš désignent l'ensemble des mesures adoptées par les autorités tchécoslovaques entre 1945 et 1948 à l'encontre principalement des minorités allemande et hongroise. Si tous les décrets présidentiels de l'époque ne concernaient pas les minorités, le terme est devenu dans le débat politique et juridique le symbole des mesures fondées sur le principe de responsabilité collective⁶.

Ces mesures eurent des conséquences majeures sur le statut juridique des personnes concernées. Les membres des minorités visées furent privés de citoyenneté, exclus de nombreuses fonctions publiques, privés de leurs droits sociaux et soumis à des confiscations massives de biens. Les organisations culturelles et éducatives hongroises et allemandes furent dissoutes, tandis que les biens appartenant à ces communautés furent saisis par l'État⁷.

La population allemande fut massivement expulsée avec l'approbation des puissances alliées lors de la conférence de Potsdam. La situation de la minorité hongroise fut plus complexe : faute d'obtenir un accord international autorisant une expulsion générale des Hongrois, les autorités tchécoslovaques eurent recours à des transferts forcés de population, à des déportations vers les territoires tchèques ainsi qu'à un échange de populations avec la Hongrie⁸.

Les conséquences concrètes de ces mesures apparaissent également dans plusieurs documents administratifs et diplomatiques de l'époque, qui témoignent des déplacements forcés, des confiscations de biens et des profondes atteintes aux conditions de vie, à la sécurité juridique et à la stabilité familiale subies par la population hongroise en Tchécoslovaquie après 1945⁹.

Certaines exemptions individuelles existaient dans des cas limités, notamment pour les personnes ayant démontré une opposition active au régime nazi. Toutefois, la logique générale du système demeurait fondée sur une présomption collective de

R. Varga, B. Frommer et J. Marušiak (eds.), *Collective Guilt in Central Europe after WWII and Now*, Budapest, Ludovika University Press, 2024, p. 69-92.

⁵ B. Frommer, *National Cleansing: Retribution against Nazi Collaborators in Postwar Czechoslovakia*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005; J. Fiala-Butora, « Current Confiscations of Property Based on Collective Guilt under the Beneš Decrees in Slovakia as a Violation of International Norms – When the Past Haunts the Present », *op. cit.*, p. 136-164.

⁶ J. Fiala-Butora, *Evidence about the Application of the Beneš Decrees in the 21st Century*, *op. cit.*

⁷ J. Fiala-Butora, « Current Confiscations of Property Based on Collective Guilt under the Beneš Decrees in Slovakia as a Violation of International Norms – When the Past Haunts the Present », *op. cit.*

⁸ *Ibid.*

⁹ Á. Popély (dir.), *Iratok a csehszlovákiai magyarság 1948–1956 közötti történetéhez*, t. II, Somorja, Fórum Kisebbségkutató Intézet, 2012, notamment les documents relatifs aux déportations et aux confiscations.

culpabilité liée à l'appartenance ethnique¹⁰.

Pendant longtemps, ces mesures furent considérées comme appartenant exclusivement au passé et comme dépourvues d'effets juridiques contemporains. Toutefois, plusieurs affaires récentes relatives à des confiscations de propriété en Slovaquie ont ravivé le débat sur les conséquences actuelles des décrets Beneš. L'affaire *Bosits c. Slovaquie*, examinée par la Cour européenne des droits de l'homme en 2020, a notamment révélé que certaines autorités et juridictions slovaques continuaient à mobiliser des raisonnements juridiques liés aux confiscations d'après-guerre dans des litiges contemporains relatifs au droit de propriété¹¹.

Si les décrets Beneš appartiennent historiquement au contexte exceptionnel de l'après-guerre, leur intérêt juridique contemporain réside précisément dans le fait que certaines de leurs logiques normatives continuent d'apparaître dans des contentieux actuels. Dès lors, la question centrale n'est plus uniquement historique : elle devient européenne.

Comment expliquer que des mécanismes juridiques fondés sur la responsabilité collective puissent subsister dans un ordre juridique européen fondé sur les droits fondamentaux, l'égalité et la responsabilité individuelle ?

II – Le paradoxe européen : un droit historiquement condamné mais institutionnellement toléré

Cette partie examine la tension entre les standards contemporains du droit européen et l'absence d'un véritable contrôle normatif des décrets Beneš, malgré la persistance de certains de leurs effets juridiques.

A – Les standards européens contre la responsabilité collective

L'ordre juridique européen contemporain repose sur des principes difficilement conciliables avec la logique de responsabilité collective qui caractérisait les décrets Beneš. La protection des droits fondamentaux, le principe d'égalité devant la loi ainsi que l'interdiction des discriminations fondées sur l'origine ethnique occupent aujourd'hui une place centrale tant dans le système de la Convention européenne des droits de l'homme que dans celui de l'Union européenne.

La jurisprudence européenne a progressivement affirmé qu'aucune responsabilité collective ne saurait justifier des restrictions permanentes aux droits fondamentaux. Dans l'arrêt *Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine*, la Cour européenne des droits de l'homme a ainsi rappelé que des arrangements historiques ou politiques ne peuvent légitimer durablement des mécanismes d'exclusion ethnique dans une société démocratique. La Cour souligne notamment que la discrimination fondée sur l'origine ethnique constitue une forme grave de discrimination, exigeant un contrôle particulièrement strict¹².

Cette jurisprudence ne concerne pas directement les décrets Beneš. Toutefois, elle met en évidence une tension normative importante entre certaines continuités juridiques héritées de l'après-guerre et les standards européens actuels.

Cette évolution jurisprudentielle ne concerne pas uniquement les droits politiques ou patrimoniaux. Dans l'arrêt *Aksu c. Turquie*, la Grande Chambre a reconnu que certaines représentations collectives négatives d'un groupe ethnique peuvent affecter l'identité et l'estime de soi de ses membres et relever ainsi de la

¹⁰ J. Fiala-Butora, *Evidence about the Application of the Beneš Decrees in the 21st Century*, op. cit.

¹¹ Cour EDH, 19 mai 2020, *Bosits c. Slovaquie*, n° 75041/17. Voir également J. Fiala-Butora, *Evidence*

about the Application of the Beneš Decrees in the 21st Century, op. cit.

¹² Cour EDH, 22 décembre 2009, *Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine* [GC], req. n° 27996/06 et 34836/06.

protection de la vie privée au sens de l'article 8 de la Convention¹³. De même, dans l'affaire *Putistin c. Ukraine*, la Cour a admis qu'une atteinte à la réputation historique d'un ascendant pouvait, dans certaines circonstances, affecter l'identité personnelle des descendants¹⁴.

Cette jurisprudence invite à considérer la responsabilité collective non seulement comme une question de discrimination ou de propriété, mais également comme un problème touchant à la dignité et à l'identité des personnes concernées.

Ces différentes évolutions jurisprudentielles convergent vers une même idée : les mécanismes de privation de droits fondés principalement sur l'appartenance nationale ou ethnique apparaissent difficilement compatibles avec les principes contemporains de non-discrimination, de responsabilité individuelle et de respect de la dignité humaine.

Cette tension entre responsabilité individuelle et logique de culpabilité collective apparaît également dans certaines réflexions constitutionnelles postcommunistes en Europe centrale. Dans sa décision 2/1994. (I. 14.) AB, la Cour constitutionnelle hongroise a explicitement critiqué l'application de mécanismes de responsabilité collective dans le cadre des crimes de guerre, en soulignant leur incompatibilité avec les exigences contemporaines de l'État de droit et du principe de culpabilité individuelle¹⁵.

Dans ce contexte, la logique juridique des décrets Beneš entrerait aujourd'hui en contradiction directe avec les standards européens contemporains. La privation collective de citoyenneté, les confiscations fondées sur l'origine ethnique, ainsi que les limitations affectant certaines catégories de personnes, indépendamment de leur

responsabilité individuelle, seraient aujourd'hui soumises à un contrôle particulièrement strict au regard de la Convention européenne des droits de l'homme et du droit de l'Union européenne.

Cette évolution du droit européen apparaît également dans la protection accordée au droit de propriété. La jurisprudence de Strasbourg a progressivement développé une approche selon laquelle les atteintes durables au droit de propriété, particulièrement lorsqu'elles trouvent leur origine dans des déplacements forcés ou des politiques discriminatoires, doivent être appréciées à la lumière des standards contemporains des droits fondamentaux. L'arrêt *Loizidou c. Turquie* illustre notamment cette approche, en reconnaissant qu'une dépossession prolongée peut engager la responsabilité étatique même dans des contextes historiquement complexes¹⁶.

De même, plusieurs instruments internationaux contemporains condamnent explicitement les transferts forcés de population et les sanctions collectives. Le droit international humanitaire moderne, les conventions relatives aux droits de l'homme ainsi que le droit pénal international reposent tous sur le principe de responsabilité individuelle. Les développements du droit international après 1945 ont ainsi progressivement marginalisé les approches fondées sur la culpabilité collective de groupes ethniques ou nationaux¹⁷.

Dans ce contexte, la logique juridique qui sous-tendait les décrets Beneš apparaît difficilement conciliable avec les standards européens contemporains fondés sur l'égalité, l'individualisation des responsabilités, la protection des minorités et le respect de la dignité humaine.

¹³ Cour EDH, 15 mars 2012, *Aksu c. Turquie* [GC], n° 4149/04 et 41029/04, § 58-61 et 81.

¹⁴ Cour EDH, 21 novembre 2013, *Putistin c. Ukraine*, n° 16882/03, § 33 et 36-41.

¹⁵ Cour constitutionnelle de Hongrie, décision n° 2/1994 (I. 14.) AB.

¹⁶ Cour EDH, 18 décembre 1996, *Loizidou c. Turquie* [GC], req. n° 15318/89.

¹⁷ Statut de Rome de la Cour pénale internationale, art. 7 et 8.

B – Le silence européen : pourquoi les décrets Beneš restent un « angle mort »

Il convient néanmoins de souligner qu'aucune juridiction européenne n'a directement déclaré les décrets Beneš incompatibles avec le droit européen contemporain. La question n'a jamais fait l'objet d'un examen substantiel global devant les juridictions européennes.

Une partie de cette difficulté s'explique également par les limites temporelles du contrôle exercé par la Cour européenne des droits de l'homme. Dans l'arrêt *Janowiec et autres c. Russie*, la Grande Chambre a rappelé que la Convention ne saurait être appliquée rétroactivement à des événements historiques antérieurs à son entrée en vigueur¹⁸. Cette jurisprudence limite considérablement la possibilité d'un contrôle direct des mesures adoptées immédiatement après la Seconde Guerre mondiale.

Elle n'exclut toutefois pas que des effets juridiques contemporains puissent soulever des questions autonomes au regard de la Convention, notamment lorsqu'ils produisent encore aujourd'hui des conséquences juridiques concrètes.

C'est précisément cette absence d'évaluation explicite qui révèle l'existence d'un véritable angle mort normatif au sein de l'intégration européenne.

Malgré cette tension normative, les institutions européennes ont longtemps adopté une approche particulièrement prudente à l'égard des décrets Beneš. Lors du processus d'adhésion des États d'Europe centrale à l'Union européenne, la

question des décrets Beneš fut généralement abordée sous l'angle de leur absence supposée d'effets juridiques contemporains plutôt que comme une question actuelle de compatibilité avec les standards européens des droits fondamentaux¹⁹.

Cette prudence institutionnelle semble également révéler une forme de « subsidiarité mémorielle », dans laquelle les institutions européennes hésitent à intervenir directement dans des questions historiques et identitaires considérées comme relevant principalement des États nationaux. Une telle approche permet certes d'éviter certains conflits politiques sensibles, mais elle peut également conduire à laisser subsister des continuités normatives difficilement conciliables avec les standards européens contemporains des droits fondamentaux.

Cette approche reposait également sur l'idée selon laquelle les décrets n'auraient plus d'effets juridiques contemporains. Pendant longtemps, tant les gouvernements concernés que plusieurs acteurs européens ont présenté ces mesures comme de simples reliques historiques dépourvues de conséquences actuelles sur les relations juridiques contemporaines²⁰.

Or, les développements récents en Slovaquie ont remis en cause cette interprétation. Plusieurs procédures contemporaines relatives à des confiscations de biens ont démontré que certains raisonnements juridiques issus des décrets Beneš continuaient à être mobilisés dans des contentieux actuels. L'affaire

¹⁸ Cour EDH, 21 octobre 2013, *Janowiec et autres c. Russie* [GC], n° 55508/07 et 29520/09, § 186.

¹⁹ Voir E. Harris, *Nationalism and Democratisation: Politics of Slovakia and Slovenia*, Aldershot, Ashgate, 2002 ; J. Marušák, « The Retributive Justice in Czechoslovakia after WWII and Its Impact on Bilateral Relations between Slovakia and Hungary between 1993 and 2023: The Case of the "Beneš Decrees" », in R. Varga, B. Frommer et J. Marušák (eds.), *Collective Guilt in Central Europe after WWII and Now*, Budapest, Ludovika University Press, 2024, p. 69-92 ; D. Kusá, « Memory Holes and the Democratic Project: Impacts of the Abuse of Memory on the Quality of

Democracy in Central Europe », in D. Kusá (eds.), *Identities in Flux: Globalisation, Trauma, and Reconciliation*, Bratislava, Kritika & Kontext, 2018 ; J. Fiala-Butora, *Evidence about the Application of the Beneš Decrees in the 21st Century*, op. cit., p. 1-2. ²⁰ J. Fiala-Butora, *Evidence about the Application of the Beneš Decrees in the 21st Century*, op. cit., p. 1-2 ; J. Fiala-Butora, « Current Confiscations of Property Based on Collective Guilt under the Beneš Decrees in Slovakia as a Violation of International Norms – When the Past Haunts the Present », op. cit., p. 136-138.

Bosits c. Slovaquie constitue à cet égard un exemple particulièrement révélateur.

Dans cette affaire, les juridictions slovaques furent amenées à examiner la question de savoir si des confiscations engagées après la Seconde Guerre mondiale mais non finalisées pouvaient encore produire des effets juridiques à l'égard des descendants actuels des personnes concernées. Même si la Cour européenne des droits de l'homme ne s'est prononcée que sur des questions procédurales liées au droit à un procès équitable, l'affaire a révélé l'existence de litiges contemporains directement liés à l'application des décrets Beneš²¹.

Cette problématique n'est pas sans rappeler certaines affaires dans lesquelles la Cour a reconnu que des privations prolongées de propriété ou l'impossibilité durable d'accéder à des biens pouvaient, dans certaines circonstances, constituer des situations continues relevant encore de la Convention, notamment dans les affaires *Doğan et autres c. Turquie* et *Sargsyan c. Azerbaïdjan*²².

Plus largement, plusieurs études récentes ont montré que certaines autorités administratives slovaques continuaient à utiliser des mécanismes juridiques liés aux confiscations d'après-guerre dans des procédures concernant des biens immobiliers contemporains²³.

Cette situation révèle une contradiction fondamentale au sein du projet européen. D'un côté, l'Europe contemporaine affirme son attachement au pluralisme démocratique, à l'égalité et à la protection des minorités. De l'autre, certains héritages juridiques, explicitement fondés sur la responsabilité collective, demeurent

partiellement soustraits à une véritable évaluation normative européenne.

L'existence de cet angle mort ne signifie pas nécessairement une approbation explicite des décrets Beneš par les institutions européennes. Elle traduit plutôt la difficulté structurelle des systèmes européens à traiter certaines continuités historiques issues de l'après-guerre, particulièrement lorsqu'elles touchent à des questions de mémoire nationale, de souveraineté étatique et d'équilibres ethniques sensibles.

Les décrets Beneš apparaissent ainsi comme un cas révélateur des limites de l'intégration juridique européenne : alors même que les standards contemporains européens semblent incompatibles avec les principes de responsabilité collective qui les sous-tendaient, aucune clarification européenne globale n'est véritablement intervenue jusqu'à présent.

C – La persistance contemporaine des effets juridiques

Si cet angle mort peut parfois sembler théorique dans les débats européens, plusieurs développements récents montrent qu'il produit également des conséquences juridiques très concrètes.

Cette continuité normative est apparue de manière particulièrement visible dans les développements récents de l'affaire *Bosits* en Slovaquie. En mai 2026, après dix-sept années de procédure, la Cour constitutionnelle slovaque a reconnu une nouvelle violation du droit à un procès équitable dans le contentieux opposant la famille *Bosits* à l'entreprise forestière publique slovaque. La Cour a rappelé l'obligation pour la Cour suprême slovaque

²¹ Cour EDH, 19 mai 2020, *Bosits c. Slovaquie*, req. n° 75041/17. Voir également J. Fiala-Butora, *Evidence about the Application of the Beneš Decrees in the 21st Century*, *op. cit.*, p. 2-6; J. Fiala-Butora, « Current Confiscations of Property Based on Collective Guilt under the Beneš Decrees in Slovakia as a Violation of International Norms – When the Past Haunts the Present », *op. cit.*

²² Cour EDH, 29 juin 2004, *Doğan et autres c. Turquie*, n° 8803/02 à 8811/02, 8813/02 et 8815/02 à 8819/02, notamment §§ 155-160 et §§ 163-164 ; Cour EDH, 16 juin 2015, *Sargsyan c. Azerbaïdjan* [GC], n° 40167/06, notamment §§ 234-242.

²³ J. Fiala-Butora, « Current Confiscations of Property Based on Collective Guilt under the Beneš Decrees in Slovakia as a Violation of International Norms – When the Past Haunts the Present », *op. cit.*

de tenir compte de l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme en 2020 et de rétablir les droits de propriété des requérants²⁴.

Toutefois, la Cour constitutionnelle n'a pas examiné la question fondamentale soulevée par les requérants concernant la compatibilité même de l'application contemporaine des décrets Beneš avec les droits fondamentaux. Cette absence de contrôle substantiel illustre précisément le paradoxe étudié dans cette contribution : les effets juridiques contemporains des décrets Beneš continuent d'apparaître dans des litiges actuels, tout en demeurant largement soustraits à une véritable évaluation normative européenne ou constitutionnelle.

Les déclarations récentes de responsables gouvernementaux slovaques montrent que certaines autorités continuent de considérer les confiscations fondées sur les décrets Beneš comme juridiquement pertinentes dans des litiges contemporains. En 2026, le Vice-premier ministre Robert Kaliňák a ainsi affirmé devant le Parlement slovaque que l'État ne procédait pas à de nouvelles confiscations, mais ne faisait que « constater » un droit de propriété qui lui appartiendrait déjà depuis 1945 en vertu des mesures d'après-guerre²⁵.

Une telle approche soulève toutefois une question fondamentale au regard des standards contemporains de l'État de droit : un État démocratique peut-il aujourd'hui continuer à produire des effets juridiques fondés sur des mécanismes historiques de responsabilité collective, au motif que certaines confiscations n'auraient simplement pas été administrativement exécutées à

l'époque ? Une telle logique apparaîtrait aujourd'hui difficilement conciliable avec les principes contemporains de responsabilité individuelle et de sécurité juridique.

III – Criminaliser le débat historique : un problème démocratique contemporain

Enfin, cette dernière partie analyse la compatibilité des initiatives visant à pénaliser certaines interprétations des décrets Beneš avec les exigences européennes relatives à la liberté d'expression et au pluralisme démocratique.

A – Les limites européennes de la protection pénale des récits historiques

Les débats relatifs aux décrets Beneš soulèvent également une question plus large concernant les limites démocratiques de l'intervention étatique dans les controverses historiques. Si les États disposent d'une certaine marge d'appréciation pour protéger l'ordre public ou lutter contre les discours de haine, la jurisprudence européenne rappelle néanmoins que cette protection ne saurait conduire à l'imposition d'une vérité historique officielle par le droit pénal.

Dans l'arrêt *Perinçek c. Suisse*, la Cour européenne des droits de l'homme a souligné que, dans une société démocratique, le libre débat sur des questions historiques d'intérêt public bénéficie d'une protection particulièrement élevée au titre de la liberté d'expression. La Cour a notamment insisté sur la nécessité de distinguer les

²⁴ Comme rapporté par la presse sur la base du communiqué publié par le cabinet d'avocats Keszegh & Puskás le 18 mai 2026 ; voir notamment S. Somogyi, « Un œil pleure, l'autre rit ! La Cour constitutionnelle a statué dans l'affaire de confiscation Bosits », *Ma7*, 18 mai 2026 ; G. Czimer, « Une avancée dans l'affaire Beneš : la Cour constitutionnelle déclare que l'État ne peut confisquer les terres de la famille Bosits », *Parameter.sk*, 18 mai 2026.

²⁵ Déclaration de Robert Kaliňák devant le Conseil national de la République slovaque, 2026 ; voir également S. Somogyi, « Kaliňák a dit l'indicible : les Hongrois utiliseraient illégalement ces terres depuis 1945 », *Ma7*, 23 avril 2026 ; R. Molnár, « Les Hongrois utilisent ces terres illégalement depuis 1945, affirme le vice-Premier ministre slovaque », *Telex*, 23 avril 2026 ; D. Ürmös, « Le gouvernement slovaque adopte sa position la plus ferme à ce jour sur les décrets Beneš », *24.hu*, 24 avril 2026.

discours historiques controversés des véritables appels à la haine ou à la violence.²⁶

Cette approche s'inscrit dans une jurisprudence plus ancienne. Dans l'arrêt *Lehideux et Isorni c. France*, la Cour a considéré que le débat portant sur l'interprétation d'événements historiques demeure en principe protégé par l'article 10 de la Convention. Elle a souligné qu'il convient de distinguer les faits historiques clairement établis des controverses historiographiques qui continuent de faire l'objet d'un débat légitime. Elle a également rappelé que le rôle des juridictions n'est pas de trancher les débats historiographiques encore ouverts ni d'imposer une interprétation officielle du passé²⁷.

Cette protection du pluralisme historique a ensuite été confirmée et développée dans plusieurs arrêts ultérieurs de la Cour. Dans l'affaire *Giniewski c. France*, la Cour a rappelé que la liberté d'expression protège également les analyses critiques portant sur des questions historiquement sensibles dès lors qu'elles contribuent à un débat d'intérêt général et ne constituent pas une incitation à la haine²⁸.

De même, dans l'arrêt *Monnat c. Suisse*, la Cour a souligné que les autorités publiques ne peuvent limiter le débat historique au seul motif qu'une interprétation critique de certains événements nationaux heurterait une partie de l'opinion publique²⁹.

Ces décisions traduisent une idée fondamentale du constitutionnalisme européen contemporain : dans une société démocratique, l'État ne peut imposer une vérité historique officielle par le droit pénal. Cette exigence apparaît particulièrement importante lorsque les débats portent sur des questions historiquement complexes, encore liées à

des mémoires collectives concurrentes ou à des traumatismes historiques non résolus.

Dans ce contexte, l'utilisation du droit pénal pour limiter certains débats relatifs aux décrets Beneš soulève des interrogations importantes au regard de la liberté d'expression et du pluralisme démocratique. Si la protection contre les discours de haine demeure un objectif légitime, la criminalisation de discussions historiques ou juridiques portant sur les conséquences contemporaines des décrets risque de créer une confusion entre négationnisme, discours haineux et débat scientifique légitime.

La jurisprudence européenne montre précisément que cette distinction est essentielle dans une société démocratique. Toutes les controverses historiques ne constituent pas des formes d'abus de droit ou de discours incompatibles avec les valeurs démocratiques européennes. Le simple fait de remettre en question certains récits historiques dominants ou certaines interprétations nationales du passé ne saurait, en lui-même, justifier une restriction pénale de la liberté d'expression.

Cette problématique apparaît également dans certains développements récents en Slovaquie. En 2026, le parquet slovaque a requis des peines pouvant aller jusqu'à quatre ans d'emprisonnement avec sursis ainsi que d'importantes sanctions financières contre plusieurs militants et acteurs civils hongrois de Slovaquie ayant participé à l'installation d'un monument commémoratif lié au traité de Trianon à Dunajská Streda/Dunaszerdahely. Les poursuites reposaient notamment sur l'allégation selon laquelle ce monument constituerait un soutien implicite à des idéologies extrémistes ou à une remise en cause de l'ordre constitutionnel slovaque.

Le tribunal pénal spécialisé de Banská Bystrica a toutefois acquitté les accusés. Le

²⁶ Cour EDH, 15 octobre 2015, *Perinçek c. Suisse* [GC], req. n° 27510/08.

²⁷ Cour EDH, 23 septembre 1998, *Lehideux et Isorni c. France*, req. n° 24662/94, § 58.

²⁸ Cour EDH, 31 janvier 2006, *Giniewski c. France*, req. n° 64016/00.

²⁹ Cour EDH, 21 septembre 2006, *Monnat c. Suisse*, req. n° 73604/01.

tribunal a notamment rappelé le principe d'*ultima ratio* du droit pénal et souligné que le caractère controversé d'un symbole historique ne suffisait pas, en lui-même, à caractériser une infraction pénale ou un soutien à une idéologie extrémiste. Le juge a également relevé que le monument ne constituait ni un appel à la modification des frontières ni une atteinte à la souveraineté de l'État slovaque, et qu'aucun acte extrémiste n'y avait été associé depuis son inauguration. Toutefois, le ministère public a immédiatement interjeté appel contre cette décision, de sorte que l'affaire demeure pendante devant la Cour suprême slovaque³⁰.

Ces développements illustrent les difficultés auxquelles sont confrontées les démocraties européennes lorsqu'elles tentent de concilier protection de la mémoire historique, prévention des discours extrémistes et garantie effective du pluralisme démocratique.

B. Entre mémoire et démocratie : le risque d'un « chilling effect »

La difficulté réside précisément dans la frontière entre protection de la mémoire historique et préservation du débat démocratique. Les États européens disposent d'une légitimité certaine pour lutter contre les discours haineux ou les formes de réhabilitation de crimes totalitaires. Toutefois, cette protection devient problématique lorsqu'elle conduit à restreindre des débats historiques, juridiques ou académiques portant sur des événements complexes du passé européen.

Dans le contexte des décrets Beneš, cette question revêt une importance particulière. Les discussions relatives aux

confiscations, aux déplacements forcés de population ou à la responsabilité collective touchent inévitablement à des sensibilités historiques et identitaires profondes. Pourtant, le caractère sensible d'un débat historique ne saurait suffire à le soustraire entièrement à la discussion publique ou académique.

L'un des principaux risques réside alors dans l'apparition d'un « chilling effect », c'est-à-dire d'un effet dissuasif conduisant chercheurs, journalistes ou acteurs publics à éviter certains sujets historiques par crainte de sanctions juridiques, politiques ou sociales. Une telle dynamique peut appauvrir le débat démocratique et limiter la capacité des sociétés européennes à examiner de manière critique certains héritages historiques controversés.

Cette problématique a pris une dimension nouvelle à la suite des modifications du Code pénal slovaque adoptées en décembre 2025. Parmi les dispositions les plus controversées figurait l'introduction d'une infraction pénale visant la remise en cause publique des « documents juridiques établissant l'ordre d'après-guerre », disposition largement perçue dans le débat public comme visant les débats relatifs aux décrets Beneš. Selon plusieurs analyses et réactions publiques, cette modification pourrait exposer certaines formes de critique historique, académique ou politique des décrets Beneš à des sanctions pénales pouvant aller jusqu'à six mois d'emprisonnement³¹.

Les critiques formulées à l'encontre de cette réforme ont notamment porté sur le caractère vague des notions employées ainsi que sur les risques qu'une telle incrimination pourrait faire peser sur la liberté d'expression, le débat académique et la sécurité juridique. Cette réforme a

³⁰ Tribunal pénal spécialisé de Banská Bystrica, jugement de première instance, 21 mai 2026 ; voir également « Procès du Trianon : le tribunal slovaque acquitte les accusés hongrois », *24.hu*, 21 mai 2026 ; S. Somogyi, « Les organisateurs des Semaines de Dunajská Streda acquittés ! Le procureur a annoncé son appel séance tenante », *Ma7*, 21 mai 2026 ;

« Procès du Trianon en Slovaquie », *Infostart*, 23 mai 2026.

³¹ H. Schmidt, « Why the Beneš Decrees Still Matter for the Hungarian Minority in Slovakia », *Eurac Research*, 6 février 2026 ; « Beneš Decrees: An Unresolved Problem in Hungarian-Slovak Relations », *Institute of Central Europe*, 2 février 2026.

également suscité des préoccupations au niveau européen, notamment lors de discussions consacrées à l'État de droit en Slovaquie au sein de la commission LIBE du Parlement européen³².

Les conséquences potentielles de cette évolution sont apparues de manière concrète lors d'une manifestation organisée à Bratislava en 2026 contre cette réforme. Un représentant politique de la minorité hongroise fut brièvement interpellé après avoir porté le message « Je conteste les décrets Beneš ». Les organisateurs de la mobilisation soutenaient notamment que les nouvelles dispositions pénales risquaient d'empêcher un débat public effectif sur les conséquences historiques et contemporaines des décrets³³.

Cette affaire, marquée par l'interpellation d'un militant politique au cours d'une manifestation pacifique, montre que le risque ne réside pas uniquement dans l'éventuelle application effective de sanctions pénales, mais également dans l'apparition progressive d'une autocensure au sein des débats historiques sensibles.

La jurisprudence européenne insiste précisément sur le fait qu'un débat historique, même conflictuel ou inconfortable, ne peut être assimilé automatiquement à un discours de haine. Historique ne signifie pas haineux. La protection du pluralisme démocratique implique, au contraire, que des interprétations divergentes du passé puissent être discutées dans l'espace public, à condition qu'elles ne constituent pas une incitation directe à la violence ou à la discrimination.

Le cas des décrets Beneš illustre ainsi une tension plus large entre mémoire historique, souveraineté nationale et liberté démocratique dans l'Europe

contemporaine. La jurisprudence européenne rappelle que le pluralisme, y compris dans les débats historiques les plus délicats, demeure une composante essentielle d'une société démocratique fondée sur l'État de droit.

Les débats contemporains autour des décrets Beneš dépassent largement la seule question de l'interprétation historique de l'après-guerre. Ils révèlent une difficulté plus profonde de l'intégration européenne : celle de confronter certaines continuités normatives héritées du XX^e siècle avec les principes contemporains de l'État de droit européen.

L'ordre juridique européen repose aujourd'hui sur des principes clairement incompatibles avec la logique de responsabilité collective, tels que l'individualisation des responsabilités, l'égalité devant la loi, la protection des minorités et l'interdiction des discriminations ethniques. Pourtant, les décrets Beneš continuent d'occuper une position juridiquement ambiguë. Leur héritage normatif n'a jamais fait l'objet d'un véritable examen européen substantiel, alors même que certaines de leurs conséquences continuent d'apparaître dans des contentieux contemporains.

Cette ambiguïté révèle un paradoxe central de l'intégration européenne. L'Europe contemporaine affirme son attachement au pluralisme démocratique et aux droits fondamentaux, mais elle demeure parfois réticente à examiner certaines continuités historiques lorsque celles-ci touchent à des compromis fondateurs de l'après-guerre ou à des mémoires nationales sensibles. Cette forme de subsidiarité mémorielle a permis d'éviter certains conflits politiques, mais elle a

³² Parlement européen, commission LIBE, « Rule of Law in Slovakia and the Risks Arising from Recent Developments », avril 2026, <https://www.europarl.europa.eu/committees/en/rule-of-law-in-slovakia-and-the-risks-ar/product-details/20260408EOT09322>.

³³ G. Pap, « Un responsable politique hongrois de Slovaquie interpellé à cause de son gilet », *RTL.hu*, 31 janvier 2026 ; Á. Magyar, « Un responsable politique hongrois de Slovaquie emmené par la police pour avoir contesté les décrets Beneš », *Euronews Magyarország*, 30 janvier 2026.

également contribué à maintenir certaines continuités normatives à l'abri d'un examen européen approfondi.

Le cas des décrets Beneš montre ainsi que l'intégration européenne ne peut se limiter à une harmonisation institutionnelle ou économique. Elle implique également une cohérence normative face aux héritages historiques incompatibles avec les principes fondamentaux sur lesquels repose aujourd'hui l'ordre juridique européen. À défaut, une intégration fondée sur le silence juridique ne peut produire une véritable communauté politique. Ce déficit de clarification normative risque non seulement d'affaiblir la cohérence du droit européen, mais également de fragiliser la confiance des minorités concernées dans l'universalité réelle des principes européens de justice et d'égalité.

Enfin, les développements récents observés en Slovaquie confirment que ces questions ne relèvent pas uniquement du passé.

La persistance de contentieux liés aux confiscations fondées sur les décrets Beneš ainsi que les tensions entourant la criminalisation de certains débats historiques démontrent que les sociétés européennes restent confrontées aux conséquences juridiques et mémorielles non résolues de l'après-guerre.

Le cas des décrets Beneš dépasse ainsi le seul contexte centre-européen et interroge plus largement la capacité de l'intégration européenne à confronter certains héritages normatifs issus du XX^e siècle lorsqu'ils demeurent politiquement sensibles.

Dans une société démocratique fondée sur l'État de droit, aucune mémoire collective ne devrait être soustraite au débat critique ni bénéficier d'une immunité normative permanente au seul motif de son enracinement historique ou politique. C'est précisément à cette condition que l'intégration européenne peut atteindre une véritable cohérence normative.

Dorottya COLLET-RETKES

*Doctorante à l'École doctorale de droit et de sciences politiques
de l'Université réformée Gáspár Károli
(Budapest)
dorottyaacr@gmail.com*

ANNEXE

« Discours de défense à Trianon » par le comte Albert Apponyi, prononcé le 16 janvier 1920 devant la délégation de paix

(Extraits)

Je vois clairement les dangers et les maux qui peuvent découler du refus de signer la paix. Néanmoins, si la Hongrie était placée dans une situation où elle devrait choisir entre l'acceptation ou le rejet de cette paix, elle répondrait en réalité à la question suivante : est-il juste de se suicider pour ne pas être tué ?

Les conditions de paix conclues avec les autres nations qui ont pris part à la guerre – l'Allemagne, l'Autriche et la Bulgarie – sont, en tout état de cause, elles aussi sévères. Mais aucune d'entre elles ne comportait des modifications territoriales aussi essentielles à la vie de la nation que celles que l'on veut nous imposer.

Il s'agit de faire perdre à la Hongrie les deux tiers de son territoire et presque les deux tiers de sa population, et de priver la Hongrie restante de presque toutes les conditions de son développement économique. Car cette malheureuse partie centrale du pays, séparée de ses frontières, serait privée de la plus grande partie de ses mines de charbon, de minerai et de sel, de son bois de construction, de son pétrole, de ses sources de gaz naturel, d'une grande partie de sa main-d'œuvre, de ses pâturages alpins qui nourrissaient son cheptel ; cette malheureuse partie centrale, comme je l'ai dit, serait privée de toutes les sources et de tous les moyens du développement économique, au moment même où l'on exige d'elle qu'elle produise davantage.

Placés devant une situation aussi difficile et singulière, nous demandons quel aspect des principes et des intérêts mentionnés ci-dessus a suscité une rigueur aussi particulière à l'égard de la Hongrie.

Puisque la Hongrie est frappée par les conditions les plus sévères et les plus dangereuses pour son existence même, on pourrait croire qu'elle est, parmi toutes les nations, la plus coupable.

Messieurs ! Sans entrer dans les détails de cette question – car nos documents à déposer s'en chargeront – je dois déclarer qu'un tel jugement ne saurait être porté contre une

nation qui, au moment où la guerre éclata, ne jouissait pas d'une pleine indépendance et ne pouvait, tout au plus, qu'exercer une influence sur les affaires de la Monarchie austro-hongroise, et qui, comme le prouvent les documents rendus publics le plus récemment, s'est précisément servie de cette influence pour désapprouver les démarches qui devaient conduire à la guerre.

Ou bien s'agit-il d'une application du principe de la justice internationale ayant pour but de remplacer les formations étatiques polyglottes, au nombre desquelles figure la Hongrie, par de nouvelles entités qui régleraient plus équitablement la question territoriale entre les différentes nationalités et garantiraient plus efficacement leur liberté ? Si je considère les faits, je suis contraint de douter que cette aspiration ait conduit à une solution de la question sous cette forme.

Avant tout, sur les 11 000 000 d'âmes appelées à être détachées de la Hongrie, 35 % sont hongroises, ce qui représente trois millions et demi, même si l'on adopte le calcul le plus défavorable à nos intérêts. Les conditions de paix détachent encore environ un million et quart d'Allemands, ce qui, ajouté au pourcentage des Hongrois, représente 45 % de l'ensemble. Pour ceux-ci, une telle application du principe des nationalités ne signifierait pas un avantage, mais une suite de souffrances.

Si l'on suppose donc – hypothèse à laquelle je suis loin d'adhérer – que l'application du principe des nationalités créerait, pour les 55 % restants, une situation plus favorable que celle qui existait dans la Hongrie historique, il n'en demeurerait pas moins que, pour près de la moitié de la population à détacher, ce principe ne saurait s'appliquer, ou, s'il s'applique, ce serait en un sens inverse. À mon sens, d'ailleurs, lorsqu'il est question de principes, ceux-ci doivent être appliqués de manière égale à tous ceux que touchent les dispositions du traité.

Il semble que le point de départ de cette intention soit l'hypothèse selon laquelle les habitants de langue étrangère de la Hongrie préféreraient appartenir à un État dans lequel l'élément étatique dominant serait constitué par leurs congénères de race, plutôt qu'à la Hongrie, où s'exerce l'hégémonie hongroise. Mais ce n'est là qu'une hypothèse ; et si nous nous engageons sur le terrain des suppositions, je me permets de faire remarquer que cette hypothèse peut être appliquée en sens inverse aux 45 % de Hongrois et d'Allemands qui sont aujourd'hui rattachés à un nouvel État et dont on peut supposer qu'ils préféreraient rester citoyens de l'État hongrois. Un tel raisonnement ne consisterait qu'à déplacer les avantages d'un côté à l'autre.

Mais pourquoi partir de conjectures et nous appuyer sur des hypothèses, alors que nous disposons d'un moyen pour constater la réalité,

d'un moyen simple, mais unique, dont nous réclamons hautement l'application afin de voir clair dans cette question ? Et ce moyen, c'est le plébiscite.

En formulant cette revendication, nous nous réclamons de la grande idée si remarquablement exprimée par le président Wilson, selon laquelle aucune population, aucune partie de la population d'un État ne peut être placée, sans que sa volonté ait été consultée, comme un troupeau de bétail, sous la souveraineté d'un État étranger. Au nom de cette grande idée, qui n'est d'ailleurs qu'un axiome de la saine conception humaine fondée sur la morale, nous réclamons le plébiscite pour les parties de notre patrie que l'on veut aujourd'hui nous détacher.

Je déclare que nous nous soumettrons par avance au résultat de ce plébiscite, quel qu'il soit. Il va de soi que nous exigeons que le plébiscite soit organisé dans des conditions garantissant pleinement sa liberté.

Le plébiscite est d'autant plus nécessaire que l'Assemblée nationale, appelée en dernière instance à se prononcer sur les conditions de paix proposées, sera incomplète. Les habitants des territoires occupés n'y seront pas représentés. Il n'existe aucun gouvernement ni aucune Assemblée nationale qui soit, du point de vue juridique ou moral, fondé à décider du sort de ceux qui n'y sont pas représentés.

Et si nous adoptons cette position, et si nos adversaires n'osent pas soumettre leurs revendications et aspirations au jugement du peuple, à qui profite donc cette supposition ?

Je peux néanmoins affirmer que, même si la politique nationale de l'ancienne Hongrie avait été encore pire que ce que nos ennemis les plus acharnés ont prétendu, elle aurait, encore dans ce cas, été meilleure que la situation que nos voisins et leurs troupes ont créée dans les territoires occupés.

Nous demandons en outre que, dans le cas extrême où des modifications territoriales nous seraient imposées, la protection des droits des minorités nationales soit assurée de manière plus efficace et plus détaillée que ne le prévoit le projet de paix qui nous a été présenté. À notre conviction, les garanties prévues sont insuffisantes. Nous réclamons des garanties plus solides, que nous sommes également prêts à appliquer à l'encontre des habitants de langue étrangère restant sur le territoire de la Hongrie. À cet égard, nous avons déjà obtenu un accord complet avec leurs représentants.

Nous pensons cependant qu'il sera difficile d'obtenir des garanties plus fortes de la part de nos voisins, étant donné que leur partialité envers leurs propres compatriotes est connue. Les leçons du passé nous obligent également à supposer que nous rencontrerons une résistance tenace sur cette question.

Concernant le retrait des troupes roumaines jusqu'à la ligne de démarcation, que nous avons demandé à plusieurs reprises et que notre gouvernement a conditionné à l'envoi de la délégation de paix à Paris, les Puissances Alliées sont intervenues avec une telle énergie auprès du gouvernement roumain qu'il semblait impossible qu'elles ne satisfassent pas aux exigences des Alliés. Et pourtant, cela ne s'est pas produit.

Je crois donc que vous comprendrez, Messieurs, nos préoccupations concernant nos frères, si ceux-ci venaient à être placés sous cette domination étrangère.

L'histoire de la Hongrie montre donc que ce pays possédait en Europe une unité géographique et économique naturelle unique. Nulle part sur son territoire il n'existe de frontières naturelles, et aucune de ses parties ne peut être détachée sans que les autres en souffrent. C'est la raison pour laquelle l'histoire a préservé cette unité pendant dix siècles. Vous pouvez rejeter les paroles de l'histoire comme principe dans l'élaboration d'une construction juridique, mais il faut tenir compte de la leçon que l'histoire, proclamée pendant mille ans, nous enseigne. Ce ne sont pas le hasard, mais les lois de la nature qui parlent ici.

La Hongrie possède toutes les conditions d'une unité organique, à une exception près : l'unité raciale. Mais les États que le traité de paix entend édifier sur les ruines de la Hongrie ne posséderaient eux non plus aucune unité raciale. Seule l'unité linguistique faisait défaut en Hongrie parmi les conditions de l'unité, et je précise que les nouveaux États à créer ne posséderont aucun des principes fondamentaux de l'unité.

Ces nouveaux États violeraient les frontières naturelles de la géographie, empêcheraient la migration interne utile qui oriente les travailleurs vers les meilleures opportunités d'emploi ; ils rompraient le fil des traditions qui ont uni pendant des siècles des communautés vivant ensemble dans une mentalité commune, partageant les mêmes événements, la même gloire, le même développement et les mêmes souffrances.

Avons-nous donc tort de craindre qu'au lieu du pilier éprouvé de la permanence, de nouveaux foyers d'instabilité ne soient créés ici ? Il ne faut pas nous bercer d'illusions. Ces nouvelles entités seraient minées par l'irrédentisme, sous une forme beaucoup plus dangereuse que celle que certains ont cru détecter en Hongrie. Ce mouvement, s'il a existé chez une partie de la classe instruite, n'a jamais touché les masses populaires. En revanche, les nouvelles entités seraient minées par l'irrédentisme de nations qui [...] ressentiraient la domination d'un pouvoir étranger [...].

On nous accuse volontiers de nourrir l'intention de modifier par la force le règlement

des questions qui ne nous conviendraient pas. Nous sommes loin, Messieurs, de tels projets aventureux. Nous fondons nos espoirs sur la force morale de la justice et des principes sur lesquels nous nous appuyons, et ce que nous ne pouvons obtenir aujourd'hui, nous en attendons la réalisation de l'action pacifique de la Société des Nations, dont l'une des missions sera de remédier aux situations internationales susceptibles de mettre en péril le maintien de la paix.

Je fais cette déclaration afin que l'on ne voie pas dans mes paroles une menace enfantine et superflue. Mais je déclare également, Messieurs, qu'avec des dispositions artificielles telles que celles que contient le traité de paix, il sera à peine possible d'établir une situation politique pacifique dans cette partie de l'Europe, si importante pour la paix générale et qui a tant souffert.

L'expérience douloureuse du passé nous enseigne que les succès des éléments subversifs sont tous la conséquence de ce qui a sapé la force morale de la société, c'est-à-dire de ce qui affaiblissait le sentiment national et provoquait la misère due au chômage.

Si, dans cette partie de l'Europe encore proche du foyer ardent du bolchevisme, les conditions de travail sont rendues plus difficiles, si l'on entrave la reprise de l'activité, cela ne fera qu'alimenter davantage les dangers pesant sur la paix sociale.

Les lignes de défense sont impuissantes contre les épidémies, et plus particulièrement contre les épidémies morales.

[...]

RÉMINISCENCES COMMUNISTES DANS
LE DISCOURS POPULISTE ROUMAIN
CONTEMPORAIN*

Résumé : Cette contribution analyse la manière dont le populisme national-conservateur roumain, incarné par l'AUR de George Simion et SOS România de Diana Șoșoacă, réactive indirectement une mémoire positive du régime de Ceaușescu. Sans revendiquer l'héritage marxiste-léniniste, ces formations puisent dans les dimensions nationalistes du national-communisme : souveraineté, patriotisme économique, État fort et exceptionnalisme national. L'auteur montre que cette rhétorique trouve un écho dans une nostalgie communiste croissante – y compris chez des jeunes qui n'ont pas vécu le régime –, nourrie par les désillusions post-1989, les inégalités persistantes et la désinformation sur les réseaux sociaux. Il conclut que ces réminiscences restent diffuses et sans cohérence doctrinale, et plaide pour une éducation historique rigoureuse et une mobilisation des forces démocratiques.

Abstract: This contribution examines how Romanian national-conservative populism, embodied by George Simion's AUR and Diana Șoșoacă's SOS România, indirectly reactivates a positive memory of the Ceaușescu regime. Rather than claiming the Marxist-Leninist legacy, these movements draw on the nationalist dimensions of Romanian national-communism: sovereignty, economic patriotism, a strong state and national exceptionalism. The author shows that this rhetoric resonates with a growing communist nostalgia – including among young people who never experienced the regime – fuelled by post-1989 disillusionment, persistent inequalities and social-media disinformation. He concludes that these reminiscences remain diffuse and doctrinally incoherent, and advocates rigorous historical education and a firmer mobilisation of democratic forces.

Mots-clés : populisme national-conservateur – communisme – nostalgie communiste – Ceaușescu – souveraineté – discours anti-establishment

Keywords: national-conservative populism – communism – communist nostalgia – Ceaușescu – sovereignty – anti-establishment discourse

Le populisme roumain s'est imposé ces dernières années de manière paradoxale, tout en suivant la vague européenne, voire globale, dans un pays toujours profondément europhile et hanté par la menace russe. Malgré le fait que la Roumanie est membre de l'Union européenne et de l'OTAN depuis deux décennies, avec des bénéfices qui couvrent tous les aspects de la vie socio-économique, la réalité montre qu'une partie croissante de l'électorat manifeste une méfiance envers les élites politiques dites « traditionnelles », un contexte instrumentalisé par des formations politiques telles que l'Alliance pour l'Union des Roumains (AUR), dirigée par George Simion, et SOS România, menée par Diana Șoșoacă. Dans les derniers cycles électoraux, ces partis ont réussi à capitaliser sur les frustrations économiques et sociales d'une partie de la population par un discours centré sur le soi-disant souverainisme, souvent mal compris, le nationalisme, la critique des élites et la défense des « valeurs traditionnelles ». Nous nous proposons, compte tenu de ce contexte, d'analyser si un tel discours comporte également des éléments qui réactivent indirectement certaines représentations positives du passé communiste.

L'essor électoral de ces formations témoigne d'une capacité de mobilisation poussée par les médias sociaux. Lors des élections européennes de juin 2024, l'AUR a obtenu près de 15 % des suffrages, tandis que SOS România a dépassé le seuil des 5 %, envoyant ainsi des représentants au Parlement européen¹. Ensuite, aux

* Recherche soutenue par le projet 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), Aix-Marseille Université et Université Babeș-Bolyai de Cluj-Napoca.

¹ « Résultats par parti national – 2024-2029. Roumanie – Résultats officiels », Parlement européen, 16 juillet

élections parlementaires de décembre 2024, l'AUR a recueilli 18,3 % des voix, devenant la deuxième force politique du pays, tandis que SOS România a obtenu plus de 7,7 % et est entrée pour la première fois au Parlement roumain². Ce sont deux partis qui se présentent comme les porte-parole du « peuple » contre un « système » accusé d'être corrompu, dépendant de Bruxelles et incapable de défendre les intérêts nationaux. Leurs leitmotivs sont la souveraineté nationale, la protection des ressources roumaines, la valorisation de la famille traditionnelle, la défense de l'identité nationale et religieuse, ainsi qu'un discours critique envers les élites politiques installées depuis 1989.

Bien que ces partis ne revendiquent pas explicitement l'héritage communiste, il y a certains aspects de leur rhétorique qui réactivent une mémoire étrangement positive du régime de Nicolae Ceaușescu. Cette réhabilitation partielle ne porte généralement pas sur l'idéologie marxiste-léniniste, mais sur les dimensions nationalistes du communisme roumain : indépendance vis-à-vis des grandes puissances, industrialisation, ordre social et protection de la production nationale. Il devient, ainsi, de plus en plus évident que le populisme national-conservateur roumain puise fréquemment dans des références historiques et symboliques héritées du national-communisme de l'époque Ceaușescu, notamment le culte de l'État fort, de la souveraineté, voire de l'exceptionnalisme national³.

George Simion lui-même a tenu, à plusieurs reprises, des propos nuancés ou positifs à l'égard de Ceaușescu et de certains aspects du régime communiste. Dans une intervention publique largement commentée, il a affirmé que, « [...] comparé aux présidents que nous avons eus depuis 1989, Ceaușescu était bon, très bon. Il était bon comparé à Klaus Iohannis, Traian Băsescu, Ion Iliescu », ajoutant que l'ancien dirigeant avait été « un véritable patriote »⁴. Il a également soutenu que certaines décisions pouvaient être prises plus efficacement dans le système de l'époque. De tels propos ne constituent pas une défense intégrale du communisme, mais ils contribuent à diffuser une image nettement plus favorable de la période communiste que celle considérée dominante dans les années 1990 et 2000. Dans le cas de Diana Șoșoacă, la valorisation du passé prend souvent la forme d'une critique radicale de la classe politique actuelle et d'une exagération du rôle du dirigeant suprême : « Nicolae Ceaușescu n'est pas un personnage banni. Il fut l'un des plus grands chefs de la politique étrangère au monde »⁵; « Le régime de Ceaușescu a construit ce que ces amibes et ces déserteurs du peuple roumain ont tenté de détruire et ont effectivement détruit »⁶.

Cette évolution discursive trouve un certain écho dans la société roumaine. Plusieurs enquêtes d'opinion récentes montrent une progression spectaculaire de

2024, <https://results.elections.europa.eu/fr/resultats-nationaux/roumanie/2024-2029/>.

² « Alegeri parlamentare », ROAEP, 2024, <https://prezenta.roaep.ro/parlamentare01122024/pv/romania/results/>.

³ « Program de guvernare al Partidului AUR », ed. Athos 33, 2024, https://programaur.ro/wp-content/uploads/2024/11/CARTEA-AUR_nou.pdf; « Statutul Partidului S.O.S. România », 2026, <https://sosro.ro/statut/>.

⁴ « George Simion, laude halucinante la adresa lui Ceaușescu: „Era mai bine decât acum. Comuniștii erau patrioți” », *Newsweek*, 27 novembre 2025, <https://newsweek.ro/politica/george-simion-laude-halucinante-la-adresa-lui-ceausescu-era-mai-bine-decat-acum-comunistii-erau-patrioti>.

⁵ « Diana Șoșoacă, denunțată penal de către Institutul de Investigare a Crimelor Comunismului pentru laudele aduse lui Nicolae Ceaușescu în Parlamentul European. Reacția europarlamentarei », *Hotnews*, 17 février 2025, <https://hotnews.ro/diana-sosoaca-denuntata-penal-de-catre-institutul-de-investigare-a-crimelor-comunismului-pentru-laudele-aduse-lui-nicolae-ceausescu-in-parlamentul-european-1903278>.

⁶ « Diana Șoșoacă, prinsă cu minciuna de Factual: „Ceaușescu a fost cel care a făcut alfabetizarea României” », *Libertatea*, 27 mars 2025, <https://www.libertatea.ro/stiri/diana-sosoaca-prinsa-cu-minciuna-factual-ceausescu-5247628>.

la nostalgie communiste. Pourtant, ceci prend parfois la forme d'une pseudo-nostalgie, étant donné l'âge de certains répondants, ou bien d'une forme de révolte discursive contre la performance de la classe politique actuelle. Une étude réalisée par INSCOP et par l'Institut pour l'investigation des crimes du communisme en juillet 2025 révèle que 55,8 % des Roumains considèrent que le régime communiste a apporté plus d'avantages que d'inconvénients au pays. Plus frappant encore, 66,2 % des personnes interrogées estiment que Nicolae Ceaușescu a été un bon dirigeant. Environ 48,4 % des répondants considèrent également que la vie était meilleure sous le communisme, tandis qu'une majorité estime qu'il y avait alors moins de corruption, davantage de sécurité et une meilleure protection sociale⁷.

Cette nostalgie s'explique par les inégalités sociales et régionales qui persistent en Roumanie malgré la croissance économique sans précédent enregistrée depuis l'adhésion à l'Union européenne et l'absence (pour la plupart) des symboles ou des motifs communistes dans la société et les discours⁸. Ensuite, les scandales de corruption et les crises politiques répétées ont contribué à discréditer les élites démocratiques, presque toujours pro-occidentales. Enfin, le souvenir du communisme est souvent sélectif, car beaucoup de citoyens retiennent davantage la stabilité de l'emploi, la sécurité sociale ou l'accès au logement que la répression politique, la censure et les pénuries. D'autre part, ceux qui n'ont pas vécu pendant le régime n'ont souvent reçu qu'une éducation lacunaire sur la description fidèle des réalités du régime. Les enquêtes montrent d'ailleurs un

paradoxe : une grande majorité des Roumains reconnaît que les libertés individuelles étaient fortement limitées sous le communisme, tout en exprimant une évaluation globalement positive de cette période, ce qui lance un signal d'alarme en matière de culture civique et d'éducation démocratique.

S'agissant des jeunes générations, qui n'ont pas connu directement le régime communiste, la situation est particulièrement intéressante, dans la mesure où la « nostalgie » ne repose pas sur une expérience vécue, mais sur des récits familiaux, des contenus diffusés sur les réseaux sociaux et une forme de « rébellion » politique, c'est-à-dire une tendance à adopter des positions provocatrices contre le consensus dominant. À notre avis, certains jeunes, qui éprouvent des difficultés à s'adapter aux exigences du marché du travail, par exemple, perçoivent le communisme non comme un système autoritaire, dominé par une *Securitate* meurtrière⁹, mais comme une incarnation imaginaire d'un État plus fort, plus juste et plus protecteur que celui d'aujourd'hui. Il ne faut pas négliger non plus le rôle de la désinformation et des contenus viraux qui idéalisent l'« âge d'or » de Ceaușescu sur les médias sociaux, notamment TikTok, sans évoquer ses aspects répressifs.

Dans ce contexte, le populisme roumain, éclectique et peu cohérent, très sélectif en matière d'évocation du passé, ne cherche pas à restaurer le communisme en tant que système politique. Il opère plutôt une sélection de certains éléments symboliques du passé, comme la souveraineté nationale, la protection économique, l'autorité de l'État et le prestige collectif, tout en soulignant de

⁷ « Sondaj de opinie national. Percepția populației cu privire la comunism. Reperete nostalgice », INSCOP, juillet 2025, <https://www.inscop.ro/wp-content/uploads/2025/07/22.07.2025-Prezentare-INSCOP-Raport-Sondaj-Comunism.pdf>.

⁸ A.-G. Corpădean, « Quelques réflexions sur les persistances du passé communiste en Roumanie », *Synergies Roumanie*, 2020, n° 15, p. 55-67.

⁹ A.-G. Corpădean, « The Securitate / Security – a Scourge against Romania's European Intellectual Message », in M. Brie, A. Stoica, F. Chirodea (ed.), *The European Space: Borders and Issues, in Honorem Prof. Ioan Horga*, Debrecen University Press, Oradea University Press, 2016, p. 403-412.

manière excessive la prééminence d'un leader fort. Ces thèmes sont réinterprétés par des forces politiques, comme celles évoquées ci-dessus, au service d'un projet national-populiste opportuniste, souvent copié des pays voisins, au sein duquel la mémoire du communisme est instrumentalisée comme ressource politique permettant d'exprimer le mécontentement envers la démocratie post-1989, les élites gouvernantes et la mondialisation, avec des boucs émissaires inattendus et plutôt choisis de façon peu cohérente – tantôt l'UE, tantôt la France sous Emmanuel Macron, pour n'en citer que deux.

En guise de conclusion, les réminiscences communistes dans le discours populiste roumain contemporain sont réelles, mais demeurent diffuses et dépourvues de la cohérence doctrinale nécessaire à leur transformation en un véritable programme politique. L'AUR et SOS România ne se revendiquent pas de l'héritage communiste en tant que tel ; ils réactivent néanmoins certains thèmes caractéristiques du national-communisme roumain, comme la souveraineté nationale, le patriotisme économique ou encore la valorisation d'un État fort, en cherchant à tirer profit d'une nostalgie du passé mise en évidence par plusieurs enquêtes d'opinion. Cette stratégie trouve, du moins pour le moment, un écho favorable, quoique limité, dans une société où les désillusions liées à la transition postcommuniste, ainsi que les fractures économiques et sociales qu'elle a engendrées sans les résorber complètement, alimentent une disposition électorale sensible aux discours contestataires et *anti-establishment*. Toutefois, le développement d'une éducation historique rigoureuse et nuancée sur la réalité du régime communiste, intégrée à un curriculum scolaire moderne et exempt de toute logique dogmatique, ainsi qu'une mobilisation plus ferme des forces politiques

démocratiques et responsables, constituent des pistes crédibles pour atténuer ces tendances. De telles démarches pourraient contribuer à consolider la culture démocratique et à réduire l'attrait des discours extrémistes dans une société roumaine qui, malgré les tensions observées aujourd'hui, ne présente pas de prédispositions structurelles susceptibles de favoriser durablement l'essor des extrêmes.

Adrian-Gabriel CORPĂDEAN

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

**L'ÉROSION DE L'ÉTAT DE DROIT
EN BULGARIE : ENTRE DÉFICITS
INSTITUTIONNELS ET FRAGILISATION
DU MODÈLE DÉMOCRATIQUE EUROPÉEN***

Résumé : Cet article examine l'érosion progressive de l'État de droit en Bulgarie comme une manifestation spécifique de la crise plus large de l'État de droit dans l'Union européenne. Il soutient que, contrairement aux transformations ouvertement illibérales observées dans certains États membres, le cas bulgare se caractérise par l'accumulation durable de déficiences institutionnelles structurelles affectant le pouvoir judiciaire, le ministère public, les autorités de lutte contre la corruption, le pluralisme médiatique et la protection effective des droits fondamentaux. L'article montre que ces déficiences fragilisent l'indépendance de la justice, favorisent l'exercice arbitraire du pouvoir public, affaiblissent la responsabilité démocratique et réduisent l'effectivité des garanties constitutionnelles. Il conclut que la Bulgarie constitue un exemple important d'un recul démocratique moins visible mais persistant, révélant les limites des mécanismes européens actuels de protection de l'État de droit.

Abstract: This article examines the gradual erosion of the Rule of law in Bulgaria as a specific manifestation of the broader Rule of law crisis within the European Union. It argues that, unlike the overtly illiberal transformations observed in certain Member States, the Bulgarian case is characterized by the enduring accumulation of structural institutional deficiencies affecting the judiciary, the prosecution service, anti-corruption authorities, media pluralism, and the effective protection of fundamental rights. The article demonstrates that these deficiencies undermine judicial independence, facilitate the arbitrary exercise of public power, weaken democratic accountability, and diminish the effectiveness of constitutional safeguards. It concludes that Bulgaria represents an important example of a less visible but persistent form of democratic backsliding, revealing the limitations of the European Union's current mechanisms for safeguarding the Rule of law.

* 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.

Mots-clés : Bulgarie – État de droit – indépendance de la justice – ministère public – lutte contre la corruption – droits fondamentaux – pluralisme des médias – recul démocratique – Union européenne – Cour de justice de l'Union européenne – Cour européenne des droits de l'homme

Keywords: Bulgaria – Rule of law – judicial independence – prosecution service – anti-corruption – fundamental rights – media pluralism – democratic backsliding – European Union – Court of Justice of the European Union – European Court of Human Rights

Au cours de la dernière décennie, la question de l'État de droit est devenue l'un des thèmes centraux de l'évolution de l'Union européenne (UE). À la suite des conflits institutionnels prolongés entre les institutions européennes et certains États membres, notamment la Pologne et la Hongrie, la notion de « crise de l'État de droit » s'est progressivement imposée comme une catégorie à part entière, tant dans le débat politique que dans les recherches juridiques et de science politique. Au cœur de cette problématique, se trouve la question de savoir si l'UE dispose de mécanismes suffisamment efficaces pour garantir les valeurs consacrées à l'article 2 du Traité sur l'Union européenne et, en particulier, les principes de démocratie, d'État de droit et de respect des droits fondamentaux.

L'évolution de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) ces dernières années, notamment depuis les arrêts rendus dans des affaires préjudicielles *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, *LM*, *Repubblika*¹, et une série de recours en manquement au titre de l'article 258 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

¹ CJUE, 27 février 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117 ; CJUE, 25 juillet 2018, *Minister for Justice and Equality* (dit LM), C- 216/18 PPU, EU:C:2018:586 ; CJUE, 20 avril 2021, *Repubblika*, C-896/19, EU:C:2021:311.

contre la Pologne², a conduit à une affirmation claire du principe de l'État de droit en tant que norme autonome du droit de l'Union. Parallèlement, la Commission européenne a mis en place de nouveaux instruments de suivi et d'évaluation de l'État de droit³, parmi lesquels le rapport annuel sur l'État de droit a pris une importance particulière⁴, suivi par le mécanisme visant à subordonner les financements européens au respect des principes de l'État de droit⁵.

Dans ce contexte, la Bulgarie figure rarement parmi les États habituellement cités comme exemples de crise systémique de l'État de droit au sein de l'UE. Dans le même temps, pendant la majeure partie de la période qui a suivi son adhésion à l'Union, le pays a fait l'objet d'un contrôle spécifique dans le cadre du mécanisme de coopération et de vérification (MCV)⁶, puis des mécanismes généraux de surveillance de l'État de droit à l'UE. Néanmoins, le débat international et européen continue de se concentrer principalement sur les États dans lesquels on observe des projets politiques qui visent manifestement à transformer le modèle constitutionnel libéral-démocratique dans de nouvelles formes d'organisation et du

fonctionnement du pouvoir public, qui s'éloignent de la démocratie européenne.

Une telle perspective risque toutefois de laisser de côté d'autres formes d'affaiblissement de l'État de droit, qui ne se manifestent pas par une confrontation institutionnelle directe avec l'Union européenne, mais par une accumulation progressive de déficits structurels dans l'organisation et le fonctionnement des institutions publiques. C'est précisément ce type d'évolution que l'on peut observer dans le cas de la Bulgarie. Bien que le pays n'ait pas ouvertement adopté le modèle de ce qu'on appelle souvent la « démocratie illibérale »⁷, une série d'évaluations nationales et internationales identifient systématiquement des problèmes liés à l'indépendance du pouvoir judiciaire, au fonctionnement du ministère public, à l'efficacité des mécanismes de lutte contre la corruption, à l'état du pluralisme des médias ou à la protection des droits fondamentaux.

À cet égard, le présent article examine si, et dans quelle mesure, les tendances actuelles dans l'évolution du système juridique et institutionnel bulgare peuvent être considérées comme une manifestation de la crise plus large de l'État de droit en

² CJUE, 24 juin 2019, *Commission européenne c. République de Pologne*, C-619/18, EU:C:2019:531 ; CJUE, 5 novembre 2019, *Commission européenne c. République de Pologne*, C-192/18 EU:C:2019:924 ; CJUE, 15 juillet 2021, *Commission européenne c. République de Pologne*, C-791/19, EU:C:2021:596 ; CJUE, 5 juin 2023, *Commission européenne c. République de Pologne*, C-204/21, EU:C:2023:442.

³ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 11 mars 2014, « Un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'État de droit », COM(2014) 158 final. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, « Poursuivre le renforcement de l'État de droit au sein de l'Union. État des lieux et prochaines étapes envisageables », COM(2019)163 final.

⁴ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Renforcement de l'État de droit au sein de l'Union. Plan d'action », COM(2019)343 final.

⁵ Règlement (UE, Euratom) 2020/2092 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relatif à un régime général de conditionnalité pour la

protection du budget de l'Union, JO L 433 du 22.12.2020.

⁶ Décision 2006/929/CE de la Commission du 13 décembre 2006 établissant un mécanisme de coopération et de vérification des progrès réalisés par la Bulgarie en vue d'atteindre certains objectifs de référence spécifiques en matière de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption et la criminalité organisée, JO L 354 du 14.12.2006, p. 58-60.

⁷ Ce concept reflète généralement la politique menée par les gouvernements de Viktor Orbán en Hongrie entre 2010 et 2026 et a sans doute été conceptualisée, pour la première fois, de la manière la plus claire, dans son discours prononcé à l'occasion de la 25^e édition de l'Université libre d'été et du camp étudiant de Bálványos. Voir : Prime Minister Viktor Orbán's Speech at the 25th Bálványos Summer Free University and Student Camp, <https://2015-2019.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/prime-minister-viktor-orban-s-speech-at-the-25th-balvanyos-summer-free-university-and-student-camp>.

Europe. À cette fin, quelques axes principaux d'analyse sont développés autour des problèmes structurels dans l'organisation et la gestion du pouvoir judiciaire, du fonctionnement des mécanismes spécialisés de lutte contre la corruption, de l'état du système médiatique et du pluralisme de l'information, de la protection des droits fondamentaux, ainsi que de l'efficacité des mécanismes nationaux et européens de réponse aux déficits constatés.

L'idée principale du présent article consiste à montrer que, bien que la Bulgarie ne soit pas formellement considérée comme faisant partie du groupe de pays se trouvant au cœur de la crise européenne de l'État de droit, il existe suffisamment d'éléments pour constater un processus prolongé d'érosion institutionnelle, qui remet en question l'efficacité des garanties constitutionnelles en matière de l'État de droit, ce qui dessine une nette fragilisation du modèle démocratique européen, établie dans le pays après 1991.

I – Les fragilités structurelles du pouvoir judiciaire : indépendance, gouvernance et rôle du ministère public

Comme point de départ, il doit être relevé que la Bulgarie n'a pas été placée parmi les États membres considérés comme faisant partie de la crise de l'État de droit ou de la démocratie en Europe, qui se manifeste à partir des années 2012-2014⁸. Lorsque cette question est abordée, l'attention se concentre traditionnellement sur la Pologne et le gouvernement du Parti « Droit et Justice », la Hongrie sous le gouvernement Orban, voire, dans une certaine mesure, la Slovaquie dans les années Fitzo. En même temps, bien qu'en

Bulgarie un programme politique de gouvernance « illibérale » visant à dénaturer de son vrai contenu l'État de droit ou le modèle démocratique européen n'est pas encore ouvertement mis en œuvre, le pays se caractérise depuis de nombreuses années par des déficits importants dans le domaine de la justice, de l'administration de la loi ou de protection efficace des droits fondamentaux, qui remettent en cause l'existence d'un État de droit à part entière. Ces déficits sont évidents tant dans les rapports de la Commission européenne au titre du MCV (jusqu'en 2019) ou de l'État de droit (après 2020) que dans les avis de la Commission de Venise ou d'autres organisations internationales spécialisées, comme les rapports du Groupe d'États contre la corruption (GRECO).

Dans cette optique, le cadre constitutionnel et législatif du pouvoir judiciaire mérite une attention particulière car, selon un large nombre d'opinions, celui-ci remet en cause l'indépendance des juges et ne garantit pas, à un niveau suffisant, le procès équitable et la protection efficace des droits des particuliers⁹. Il s'agit tout d'abord de la spécificité du Conseil judiciaire supérieur (CJS), qui est doté d'un « quota politique » très important, dans la mesure où sa composition inclut un nombre égal de représentants du pouvoir judiciaire et de représentants élus par le Parlement¹⁰. La parité entre les représentants du pouvoir judiciaire et ceux du Parlement, combinée à la participation de représentants du ministère public au sein du quota réservé au pouvoir judiciaire, engendre des risques manifestes pour l'indépendance du système judiciaire et, en particulier, des juges, qui ont été critiqués à maintes

⁸ Sur la crise de l'État de droit, voir : E. Carpano, « La crise de l'État de droit en Europe. De quoi parle-t-on ? », *RDLF*, 2019, chron. n° 29, <https://revuedlf.com/DROIT-UE/LA-CRISE-DE-LETAT-DE-DROIT-EN-EUROPE-DE-QUOI-PARLE-T-ON/> ; D. Kochenov, P. Bard. « The Rule of Law Crisis in the New Member States of the EU. The Pitfalls of

Overemphasizing Enforcement », *Reconnect Project*, Working paper n° 1.

⁹ H. Hristev, « La réforme de la justice en Bulgarie : une histoire de l'État de droit en devenir », *Revue de l'Union européenne*, 2024, n° 677, p. 230-239.

¹⁰ European Commission for Democracy through Law, « Opinion on the Judicial System Act », 6-7 October 2017, CDL-AD(2017)018.

reprises¹¹. Il existe également des exemples illustrant la concrétisation de ces risques. Ceci prouve que les faiblesses du cadre constitutionnel et législatif du pouvoir judiciaire ne constituent pas un problème hautement abstrait ou purement théorique, mais une cause concrète de la mise en œuvre incomplète du modèle démocratique prévu par la Constitution bulgare, fondé sur le principe de l'État de droit¹².

Deuxième particularité, le système judiciaire bulgare se caractérise par une spécificité du modèle de poursuites pénales, du parquet et des pouvoirs du procureur général de la République. D'une part, le parquet en Bulgarie fait partie du pouvoir judiciaire et les procureurs ont un statut identique à celui des juges¹³. Les représentants du ministère public participent à la composition du CJS – le quota judiciaire est composé de cinq procureurs et de six juges – et peuvent prendre part à certaines décisions importantes liées à l'administration des tribunaux¹⁴. D'autre part, malgré tous les efforts déployés pour surmonter ce modèle, le ministère public en Bulgarie continue d'être régi selon le modèle de « *prokuratura* » soviétique, en tant que

structure unique, hiérarchique et centralisée, avec des pouvoirs extrêmement étendus du procureur général¹⁵ et, jusqu'à récemment, avec aucune possibilité de contrôle efficace sur les actions du procureur général¹⁶.

En raison de ces particularités, il existe, d'une part, une influence politique significative sur la composition du CJS et sur les décisions relatives aux principales questions des cadres dans le système judiciaire. D'autre part, le parquet et, en particulier, le procureur général, jouent un rôle central, pour ne pas dire dominant, dans la prise de décisions relative à la gestion du système judiciaire et, de plus en plus, dans le fonctionnement général du système institutionnel et de la vie politique. Ces problèmes ont en fait été soulignés à plusieurs reprises par la Commission européenne ou la Commission de Venise. Ils ont fait l'objet de nombreux engagements de réformes de la part des différents gouvernements et ils ont donné lieu à plusieurs modifications de la Constitution ou du cadre législatif relatif au système judiciaire¹⁷. Toutefois, selon l'avis de nombreux experts, ils n'ont toujours pas trouvé de solution efficace à ce jour¹⁸.

¹¹ Commission européenne, « Rapport sur l'État de droit pour l'année 2020. Chapitres par pays : situation en matière d'État de droit en Bulgarie », SWD(2020)301final, p. 7. En ce qui concerne les risques d'ingérence politique dans le fonctionnement du CJS et du Collège des juges du CJS, voir : Group of States against Corruption (GRECO), « Forth evaluation round, Corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors, Compliance report Bulgaria », GrecoRC4(2017)9, § 28.

¹² R. Vassileva, « The Polish Judicial Council v. The Bulgarian Judicial Council: Can You Spot the Difference? », *Verfassungsblog*, 22.09.2018, <https://verfassungsblog.de/the-polish-judicial-council-v-the-bulgarian-judicial-council-can-you-spot-the-difference/>.

¹³ Art. 117, al. 2 de la Constitution de la République de Bulgarie.

¹⁴ Les représentants du ministère public participent à l'élection des présidents de la Cour suprême de cassation et de la Cour suprême administrative, ainsi qu'à la prise de décision concernant d'autres questions importantes pour la justice, telles que la gestion du patrimoine, l'adoption du budget et la gestion des systèmes informatiques.

¹⁵ Commission européenne pour la démocratie par le droit, « Avis sur le projet de loi portant modification et complétant la loi sur le pouvoir judiciaire de la Bulgarie », 13-14 mars 2009, CDL-AD(2009)011.

¹⁶ Commission européenne pour la démocratie par le droit, « Avis sur les projets d'amendements au code de procédure pénale et à la loi sur le système judiciaire », 21-22 octobre 2022, CDL-AD(2022)032.

¹⁷ Entre 2003 et 2023, six révisions constitutionnelles ont été faites, dont cinq concernent le cadre juridique du pouvoir judiciaire. Au cours de cette même période, près de 80 modifications ont été apportées au cadre législatif du pouvoir judiciaire.

¹⁸ B. Thavard, P. Slavov, « Bulgaria's Controversial Prosecutor General », *Verfassungsblog*, 6.12.2024, <https://verfassungsblog.de/bulgarias-prosecutor-general/>; A. Katchaounova, « The Perpetual Interim. Bulgaria's Chief Prosecutor Without a Mandate », *Verfassungsblog*, 5.02.2026, <https://verfassungsblog.de/bulgaria-chief-prosecutor-interim/>; R. Vassileva, « Bulgaria's Constitutional Drama and the EU Commission's Rose-Colored Glasses », *Verfassungsblog*, 30.07.2024, <https://verfassungsblog.de/bulgarias-constitutional-drama-and-the-eu-commissions-rose-colored-glasses/>.

Certains arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH), tels que *Kolevi c. Bulgarie*¹⁹ ou *Miroslava Todorova c. Bulgarie*²⁰, sont également révélateurs des défis de la Bulgarie en matière de respect de l'État de droit, en raison des carences du cadre constitutionnel et législatif. Dans son arrêt *Kolevi c. Bulgarie*, la Cour EDH procède notamment à une analyse approfondie du cadre juridique du ministère public et, en particulier, de la fonction de procureur général, en mettant clairement en évidence les principales lacunes structurelles à cause desquelles le dispositif juridique ne permet pas un contrôle et une responsabilité efficaces concernant l'activité du procureur général et, plus largement, du ministère public, et comporte des risques importants d'exercice arbitraire des pouvoirs.

L'arrêt illustre ainsi, de manière particulièrement éloquente, comment certaines caractéristiques institutionnelles du ministère public bulgare peuvent affecter non seulement l'efficacité de la justice pénale, mais également les garanties fondamentales de l'État de droit²¹. Les témoignages recueillis devant le CJS et présentés dans l'affaire décrivent un climat de peur, de dépendance hiérarchique et de pressions exercées sur les magistrats, tandis que le Conseil lui-même a constaté l'existence d'un style de gestion autoritaire ayant paralysé le fonctionnement normal du parquet. La Cour révèle ainsi que le problème ne réside pas uniquement dans des défaillances individuelles, mais dans un modèle institutionnel permettant une concentration excessive de pouvoirs entre les mains du procureur général sans mécanismes suffisants de contrôle et de responsabilité. Plus de quinze ans après cet

arrêt, les difficultés qui y ont été identifiées continuent d'être régulièrement évoquées dans les débats relatifs à l'indépendance de la justice et à la nécessité de réformes structurelles du ministère public en Bulgarie, ce qui en fait l'un des symboles les plus marquants des fragilités de l'État de droit dans le pays.

En ce qui concerne l'arrêt *Miroslava Todorova c. Bulgarie*, il met en lumière les risques que peut faire peser sur l'indépendance du pouvoir judiciaire un système institutionnel dans lequel les organes chargés de la gestion de la magistrature ne disposent pas de garanties suffisantes contre les influences extérieures, comme c'est le cas du CJS²². La Cour EDH a relevé que les poursuites disciplinaires engagées contre Mme Todorova se sont déroulées dans un contexte marqué par des tensions publiques entre l'Union des juges de Bulgarie, qu'elle présidait, et les autorités politiques et le Conseil judiciaire supérieur. En particulier, l'association avait dénoncé, à plusieurs reprises, les interventions du pouvoir exécutif dans le fonctionnement de la justice, le manque de transparence dans certaines nominations judiciaires et l'insuffisance des garanties d'indépendance institutionnelle. Dans ce contexte, la succession de procédures disciplinaires engagées contre la requérante, parallèlement à des attaques publiques émanant de responsables politiques de premier plan, a conduit la Cour à considérer que les sanctions prononcées ne pouvaient être analysées indépendamment du climat institutionnel dans lequel elles étaient intervenues. L'affaire révèle ainsi les vulnérabilités d'un modèle de gouvernance judiciaire où les mécanismes disciplinaires peuvent être perçus comme

¹⁹ Cour EDH, 5 novembre 2009, *Kolevi c. Bulgarie*, req. n° 11082/02.

²⁰ Cour EDH, 19 octobre 2021, *Miroslava Todorova c. Bulgarie*, req. n° 40072/13.

²¹ R. Vassileva, « Kolevi: Bulgaria's 10-Year Cat-and-Mouse Game with the Council of Europe and the Venice Commission », *Verfassungsblog*, 12.02.2020, [https://verfassungsblog.de/kolevi-bulgarias-10-year-](https://verfassungsblog.de/kolevi-bulgarias-10-year-cat-and-mouse-game-with-the-council-of-europe-and-the-venice-commission/)

[cat-and-mouse-game-with-the-council-of-europe-and-the-venice-commission/](https://verfassungsblog.de/kolevi-bulgarias-10-year-cat-and-mouse-game-with-the-council-of-europe-and-the-venice-commission/).

²² T. Mortier, « Miroslava Todorova v. Bulgaria: Bulgaria Joins List of Serious Rule of Law Offenders », *Strasbourg Observers*, 8.12.2021, <https://strasbourgobservers.com/2021/12/08/miroslava-todorova-v-bulgaria-bulgaria-joins-list-of-serious-rule-of-law-offenders/>.

susceptibles d'être utilisés à l'encontre de magistrats exprimant publiquement des critiques sur le fonctionnement du système judiciaire.

II – Les autorités spécialisées de lutte contre la corruption et les risques d'arbitraire institutionnel

Il convient également de noter que des problèmes dans le respect des exigences relatives à l'existence de l'État de droit sont également observés dans le cadre juridique et le fonctionnement d'autorités répressives spécialisées, telles que la Commission de lutte contre la corruption ou l'ancienne Commission de confiscation des biens acquis illégalement, appliquant le mécanisme dit de « confiscation civile » et les dispositifs spéciaux en matière de lutte contre la corruption ou de conflits d'intérêts²³. Créés en tant qu'autorités spécialisées dans la lutte contre la corruption en raison des faiblesses dans l'application du cadre pénal classique et des lacunes dans le fonctionnement du ministère public, ces organes ont été formés sous une forte dépendance politique. Leurs membres sont élus par l'Assemblée nationale et nommés par le Conseil des ministres, et le cadre législatif a permis l'exercice arbitraire de leurs pouvoirs, sans garanties suffisantes pour la protection effective des droits des personnes ciblées par l'application des dispositifs spéciaux dont ces autorités sont chargées d'assurer la mise en œuvre.

Un exemple suffisamment éloquent à cet égard est la jurisprudence de la Cour EDH qui a conclu que le mécanisme dit de « confiscation civile » viole les exigences découlant de l'article 1(1) du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)²⁴. La Cour définit une ligne jurisprudentielle qui indique

clairement que le modèle bulgare de « confiscation civile » fait peser de graves risques sur l'État de droit, précisément parce qu'il permet la saisie de biens sans qu'un comportement illicite concret soit établi et sans qu'un lien soit prouvé entre l'activité illégale présumée et les avoirs confisqués. Elle a souligné que les lacunes substantielles du régime bulgare de confiscation ont été maintenues, nonobstant les modifications de la législation, effectuées à plusieurs reprises. En particulier, la charge de la preuve est de fait transférée à la personne concernée, qui est tenue de prouver l'origine licite de ses biens, tandis que l'État n'est pas tenu d'établir ni une source concrète d'enrichissement illicite, ni un lien de causalité entre une infraction déterminée et l'objet de la confiscation.

La Cour EDH estime qu'une telle approche entraîne une atteinte disproportionnée au droit de propriété et prive les personnes de garanties procédurales essentielles contre l'arbitraire. Selon la Cour, lorsque la législation autorise la confiscation de biens sur la seule base de la présomption, selon laquelle l'écart entre les revenus et le patrimoine laisse supposer une origine illicite, sans préciser le comportement illicite en cause et sans appréciation judiciaire individualisée de l'ensemble des circonstances de l'affaire, le mécanisme est difficilement compatible avec les exigences de l'État de droit et la protection effective des droits fondamentaux²⁵.

Un autre exemple révélateur est illustré par la controverse autour de la tentative de révocation anticipée du vice-gouverneur de la Banque Nationale de Bulgarie (BNB) pour incompatibilité, constatée en violation prétendue des législations bulgare et européenne, compte tenu du rôle déterminant joué par la Commission de

²³ B. Thavard, « Carte Blanche for Political Abuse. Bulgaria's Aggressive Confiscation Regime and the Opinion of the Advocate General in Case C-234/18 », *Verfassungsblog*, 27.11.2019, [https://verfassungsblog.de/kolevi-bulgarias-10-year-](https://verfassungsblog.de/kolevi-bulgarias-10-year-cat-and-mouse-game-with-the-council-of-europe-and-the-venice-commission/)

[cat-and-mouse-game-with-the-council-of-europe-and-the-venice-commission/](https://verfassungsblog.de/kolevi-bulgarias-10-year-cat-and-mouse-game-with-the-council-of-europe-and-the-venice-commission/).

²⁴ Cour EDH, 26 septembre 2023, *Yordanov et autres c. Bulgarie*, req. n° 265/17 et 26473/18.

²⁵ *Id.*, §§118-127.

lutte contre la corruption dans l'affaire en question. Adoptée dans un contexte institutionnel et politique complexe (les vice-gouverneurs de la BNB font partie des personnes parmi lesquelles le président de la République peut nommer le Premier ministre en cas de dissolution anticipée du Parlement), la décision constatant l'incompatibilité avec les exigences liées à l'exercice de la fonction de vice-gouverneur de la Banque centrale de Bulgarie d'un ancien député de l'opposition a donné lieu à une longue saga judiciaire, qui est toujours pendante devant la Cour de justice de l'Union européenne et la Cour suprême administrative de Bulgarie²⁶. Toutefois l'arrêt rendu en première instance dans le litige concernant la légalité de l'acte de la Commission de lutte contre la corruption par la Cour administrative de Sofia met clairement en évidence l'exercice arbitraire du pouvoir auquel cet organe a tendance à se livrer²⁷.

L'arbitraire dans l'exercice des pouvoirs de la Commission de lutte contre la corruption et le danger que représente la création d'organes répressifs spécialisés, fortement dépendants du gouvernement en place, ont trouvé une manifestation particulièrement compromettante dans les mesures répressives prises en 2025 à l'encontre du maire de Varna, la troisième plus grande ville bulgare et l'une des figures de proue de l'opposition au gouvernement de l'époque, qui a été arrêté et maintenu en détention pendant près de six mois, en violation flagrante et manifeste des règles de la procédure pénale, ainsi qu'en l'absence, évidente pour l'ensemble de la société, de preuves convaincantes d'un

lien avec les faits de corruption pour lesquels la Commission avait engagé des enquêtes à son encontre²⁸.

Pris ensemble, ces exemples révèlent un problème qui dépasse les défaillances ponctuelles du fonctionnement de certaines autorités répressives spécialisées. Ils mettent en évidence une tendance plus profonde, consistant à recourir à des structures répressives spécialisées, créées au nom de la lutte contre la corruption ou de la protection de l'intérêt public, mais insuffisamment encadrées par des garanties institutionnelles d'indépendance et de responsabilité. Lorsque de tels organes disposent de pouvoirs particulièrement intrusifs, tout en demeurant exposés à des influences politiques directes ou indirectes, ils risquent de se transformer d'instruments de protection de la légalité et de l'État de droit en instruments de son affaiblissement, voire de son démantèlement.

III – Médias, désinformation et affaiblissement du pluralisme démocratique

Un autre problème typique de la Bulgarie, souligné à la fois dans les rapports du MCV de la Commission européenne et dans le rapport annuel sur l'État de droit, ainsi que dans des analyses et des positions relatives à la Bulgarie de diverses ONG internationales, telles que *Reporters sans frontières* et l'*Association des journalistes européens*, est lié à la détérioration progressive de l'état des médias et de l'environnement médiatique, qui remet en question l'exercice effectif de la liberté d'expression et la garantie du pluralisme de

²⁶ À propos de ce litige, voir les conclusions de l'avocat général, M. N. Emiliou, présentées le 26 mars 2026, *Upravitelen savet na Balgarska narodna banka*, C-611/24, EU:C:2026:266.

²⁷ Arrêt n° 26743 du 11 décembre 2024, rendu dans l'affaire administrative n° 6637/2024 par le Tribunal administratif de Sofia-ville (en bulgare), <https://sofia-adms-g.justice.bg/bg/1693>.

²⁸ « Renew Europe Condemns Political Persecution Amid Varna Mayor's Arrest in Bulgaria », *Brussels Watch*, 12.07.2025, <https://brusselswatch.org/renew-europe-condemns-political-persecution-amid-varna-mayors-arrest-in-bulgaria/> ; « Europe's liberals demand EU freezes funds to Bulgaria over imprisoned mayor », *Politico*, 23.09.2025, <https://www.politico.eu/article/varna-mayor-blagomir-kotsev-bulgaria-democratic-backsliding-renew-europe-valerie-hayer/> ; B. Thavard, « Systemic Pathologies. Bulgaria's Crisis of Legality », *Verfassungsblog*, 1.10.2025, <https://verfassungsblog.de/bulgaria-legality-crisis/>.

l'information et des idées dans la société bulgare²⁹.

Ce problème s'est manifesté et aggravé depuis le milieu des années 2000, ayant comme expression particulière la concentration de la propriété des médias, l'absence de législation sur le financement de la publicité dans les médias, le manque de garanties efficaces de transparence de la propriété des médias et, plus généralement, la mise en œuvre d'un modèle flexible de contrôle de l'information, qui cherche à restreindre l'accès aux médias électroniques aux seuls interlocuteurs évalués comme compatibles avec la ligne de la politique rédactionnelle définie par la direction ou les propriétaires des médias³⁰.

Dans son rapport de 2014 sur la lutte contre la corruption dans l'UE, la Commission a également souligné que la propriété des médias en Bulgarie est de plus en plus concentrée entre les mains des mêmes acteurs, ce qui compromet l'indépendance éditoriale et le pluralisme d'idées et d'informations³¹. Les rapports

annuels sur l'État de droit dans l'UE après 2020 mettent aussi l'accent sur les problèmes liés à la liberté d'expression et d'information, ainsi que sur la situation du paysage médiatique en Bulgarie³².

La dégradation du système médiatique et de la communication publique en Bulgarie est encore exacerbée par le développement d'un nombre important de « médias jaunes »³³, ainsi que par le déploiement d'un puissant réseau de sites, de profils et de groupes de désinformation et de propagande antidémocratique dans les réseaux sociaux, liés à la fois à des facteurs nationaux et aux stratégies russes de guerre hybride en Europe. Ce problème fait l'objet de plusieurs études qui retracent l'évolution de la problématique depuis de plus de 10 ans, en soutenant de manière convaincante qu'il existe un dispositif bien organisé de désinformation et de propagande antidémocratique et pro-russe dans le pays, qui opère en

²⁹ Ainsi, dans l'indice de la liberté d'expression, établi par l'organisation internationale de référence Reporters sans frontières pour la période 2006-2026, la Bulgarie a considérablement reculé. Parmi tous les pays considérés géographiquement comme faisant partie de l'Europe, seuls la Hongrie, la Bosnie-Herzégovine, la Grèce, Chypre, la Turquie, la Russie et la Biélorussie sont derrière la Bulgarie dans le classement, voir : <https://rsf.org/en/ranking>. Des problèmes liés à la liberté des médias et à la liberté d'expression sont également signalés dans les observations de Freedom House : <https://freedomhouse.org/country/bulgaria/freedom-world/2019>. Les rapports annuels du Département d'État américain sur les droits de l'homme font également état de problèmes de plus en plus graves concernant les médias et la liberté d'expression en Bulgarie, voir : Country Reports on Human Rights Practices for 2014, 2015, 2016, 2019, <https://www.state.gov/reports/2019-country-reports-on-human-rights-practices/bulgaria/>. Une étude de l'Indice de durabilité des médias (IREX) souligne que la liberté d'expression en Bulgarie est en déclin, ce qui reflète la faiblesse générale de l'État de droit, l'application inefficace du cadre juridique et des mécanismes prévus pour la protection des droits, voir : Media Sustainability Index 2019, IREX, <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2019-bulgaria.pdf>.

³⁰ « Bulgaria: Media ownership in a "captured State" », ECPMF, Osservatorio Balkani e Caucaso, SEEMO, 2018, p. 3 ; Dans une étude réalisée en 2014 par la Fondation « Friedrich Ebert » et la Fondation « Médias et Démocratie », intitulée « Baromètre des médias des Balkans », l'autocensure, les dépendances économiques, les intérêts des entreprises et l'opacité de la propriété sont cités comme les principaux problèmes du paysage médiatique en Bulgarie : http://www.fmd.bg/wp-content/uploads/2014/10/balkan_media-barometer_bulgaria_2014_bg.pdf ; dans une étude de la Fondation « Konrad Adenauer », datant de 2014, intitulée « Influence sur les médias : propriétaires, politiciens et annonceurs », il est indiqué que, selon un quart des journalistes interrogés, leurs articles ont été censurés, et que, selon 30 % des personnes interrogées, leur média est soumis à des influences extérieures et ne s'en tient pas toujours aux faits : https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=41091b7c-08e7-8d02-d745-132f5ab1d3f8&groupId=281902.

³¹ Commission européenne, « Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen – Rapport de l'UE sur la lutte contre la corruption », COM(2014)038 final.

³² Commission européenne, « Rapport sur l'État de droit 2020. Chapitres par pays : situation en matière d'État de droit en Bulgarie », SWD(2020)301final, p. 19 et s.

³³ The Media freedom White Paper. Union of the Publishers in Bulgaria, 2018.

synchronisation avec le régime de Moscou³⁴.

Il est également important de souligner, que de plus en plus souvent, différentes formes d'intimidation, y compris des « affaires SLAPP » (des procédures-bâillon) sont engagées contre des journalistes, des médias et des militants de la société civile, ce qui porte atteinte à la fois à la liberté d'expression et à la liberté d'association et, plus généralement, à l'ensemble des activités du secteur civi³⁵. Le rapport sur le suivi du pluralisme des médias dans l'UE pour 2025 (MPM2025) confirme la même tendance³⁶. L'une des principales conclusions du rapport est qu'on observe de nombreux cas d'intimidation de journalistes, de menaces et d'agressions physiques, ainsi que de harcèlement judiciaire par le biais de ce qu'on appelle les « affaires SLAPP ». Le rapport mentionne également expressément l'arrêt de la Cour EDH dans l'affaire *Bosev c. Bulgarie*, dans lequel la Cour a constaté une violation de l'article 10 de la CEDH en raison de la condamnation du journaliste Rosen Bosev pour diffamation, estimant que la restriction de la liberté d'expression n'avait pas été assortie de garanties suffisantes contre l'arbitraire³⁷.

L'ensemble de ces phénomènes ne doit pas être analysé isolément comme une simple période de difficultés dans le secteur

médiatique bulgare. Ils révèlent en réalité une transformation plus profonde de l'espace public démocratique, dans lequel la concentration du pouvoir économique et médiatique, la diffusion organisée de campagnes de désinformation et les pressions exercées contre les journalistes et les acteurs de la société civile réduisent progressivement la capacité de la société à mener un débat public libre, pluraliste et fondé sur des informations fiables. Dans la même optique, les constatations faites dans le rapport MPM 2025 sur les risques élevés constatés en Bulgarie dans plusieurs indicateurs relatifs à l'indépendance éditoriale, à la sécurité des journalistes et au pluralisme politique des médias, montrent clairement que ces risques ne concernent pas uniquement le fonctionnement du système médiatique lui-même, mais affectent directement la qualité du processus démocratique et la capacité des citoyens à participer de manière éclairée à la vie publique.

Dans cette perspective, les atteintes à la liberté des médias et à la liberté d'expression doivent être envisagées comme un facteur structurel d'affaiblissement de l'État de droit. Lorsque les mécanismes de contrôle public, exercés par les médias indépendants, sont fragilisés, lorsque les journalistes sont exposés à des campagnes d'intimidation ou à des

³⁴ « Antidemocratic propaganda in Bulgaria. Part One. News, Websites and Printed Media : 2013-2016 », Human and Social Studies Foundation, Sofia, 2017, https://hssfoundation.org/wp-content/uploads/2020/02/REPORT_PART1_ENG.PDF ; « Antidemocratic Propaganda in Bulgaria. Part Two. Online media in 2017 : Frequency measures and Content Analysis », Human and Social Studies Foundation, 2017, https://hssfoundation.org/wp-content/uploads/2020/02/REPORT_PART1_ENG.pdf ; « Russian Propaganda in Bulgarian Online Media: From Its Entry into Bulgaria in 2013 to the War against Ukraine », Human and Social Studies Foundation, Sofia, 2022, <https://hssfoundation.org/wp-content/uploads/2022/11/Abstract-Report-Part-1-eng.pdf> ; « Russian Propaganda in Bulgarian Online Media: Before and During the War against Ukraine January – 31 May 2022 », Human and Social Studies Foundation, Sofia, 2022, <https://hssfoundation.org/wp-content/uploads/2022/11/Abstract-Report-Part-2-eng.pdf> ; « Russian Online Propaganda in Bulgaria in

2023 », Human and Social Studies Foundation, Sofia, 2023, <https://hssfoundation.org/wp-content/uploads/2025/10/doklad-2023-eng-1.pdf> ; « Online Russian and Anti-Democratic Propaganda in Bulgaria in 2024 », Human and Social Studies Foundation, Sofia, 2022, <https://hssfoundation.org/wp-content/uploads/2025/09/doklad-2024-eng-2.pdf> .

³⁵ « Bulgaria: Fragile media freedom progress at risk of backsliding without urgent reform », Council of Europe's Safety of Journalists Platform and the Media Freedom Rapid Response (MFRR), 2025, <https://www.ecpmf.eu/wp-content/uploads/2025/10/MFRR-Bulgaria-Report-2025.pdf> .

³⁶ O. Spasov, N. Ognyanova, N. Daskalova, « Monitoring media pluralism in the European union. Results of the MPM2025. Country report: Bulgaria », European University Institute, 2025.

³⁷ Cour EDH, 4 juin 2024, *Bosev c. Bulgarie*, req. n° 62199.

procédures judiciaires destinées à dissuader l'expression critique et lorsque l'espace informationnel est saturé par des contenus manipulateurs ou de propagande, la capacité des institutions démocratiques à fonctionner de manière transparente et responsable s'en trouve inévitablement affectée. La situation observée en Bulgarie illustre ainsi l'interdépendance qui existe entre la liberté d'expression, le pluralisme médiatique et la préservation des fondements démocratiques de l'ordre constitutionnel européen, y compris l'État de droit.

IV – Les droits fondamentaux à l'épreuve : protection insuffisante et résistances institutionnelles

La tendance de l'évolution des institutions et de l'ordre juridique en Bulgarie est également préoccupante en ce qui concerne la protection effective de certains droits fondamentaux, tel le respect de la vie privée et familiale, le domicile et la confidentialité des communications, l'égalité devant la loi et la protection contre la discrimination, les droits des demandeurs d'asile et de la protection internationale.

Depuis des années, la société bulgare assiste à la « fuite » dans le domaine public d'enregistrements de hauts fonctionnaires, de personnalités politiques clés et même de magistrats, qui révèlent des faiblesses importantes dans la mise en œuvre de la législation relative à la surveillance secrète et à l'interception des communications. L'existence d'un problème systémique dans le fonctionnement du système de surveillance secrète et de suivi des communications à des fins de procédures pénales et de protection de la sécurité nationale se retrouve également dans la jurisprudence de la Cour EDH, un exemple particulièrement significatif à cet égard

étant l'arrêt dans l'affaire *Ekimdzhiev et autres c. Bulgarie*³⁸.

Dans cet arrêt, la Cour ne se limite pas à constater certaines irrégularités ponctuelles dans l'application de la législation bulgare relative aux moyens spéciaux de surveillance. Elle conclut, au contraire, à l'existence de déficiences structurelles du cadre normatif et institutionnel lui-même, estimant que le système bulgare ne comporte pas de garanties suffisantes et effectives contre l'arbitraire et les abus dans le domaine de la surveillance secrète des communications³⁹. La Cour souligne notamment que les procédures d'autorisation judiciaire ne permettent pas toujours un contrôle réel et individualisé des demandes de surveillance, que les mécanismes de contrôle *a posteriori* demeurent limités et que les personnes concernées ne bénéficient pas, dans la plupart des cas, d'une information effective leur permettant de contester ultérieurement la légalité des mesures prises à leur encontre⁴⁰. Elle considère ainsi que l'ensemble du système ne répond pas aux exigences de prévisibilité, de nécessité et de proportionnalité inhérentes à l'article 8 de la Convention.

On peut observer également une claire tendance inquiétante dans le fonctionnement des institutions bulgares qui consiste à ignorer les arrêts de la CJUE ou de la Cour EDH relatifs à la protection effective des droits à la vie privée et familiale et des droits à la liberté de circulation des citoyens de l'UE, notamment concernant les personnes homosexuelles, transgenres et intersexuelles. À cet égard, il convient de souligner que la Cour administrative suprême a établi une jurisprudence contraire aux interprétations contraignantes de la Cour de Luxembourg, rendues dans les affaires *Coman* et *Pancharevo*⁴¹ et que, d'autre part, le

³⁸ Cour EDH, 11 janvier 2022, *Ekimdzhiev et autres c. Bulgarie*, req. n° 70078/12.

³⁹ *Id.*, §§ 356-359.

⁴⁰ *Id.*, §§ 307-322.

⁴¹ CJUE, 5 juin 2018, *Coman e.a.*, C-673/16, EU:C:2018:385 ; CJUE, 14 décembre 2021, *Pancharevo*, C-490/20, EU:C:2021:1008.

législateur bulgare ne remplit toujours pas les obligations positives de trouver une forme juridique appropriée pour protéger les relations familiales entre personnes de même sexe, malgré l'arrêt explicite de la Cour EDH, rendu dans l'affaire *Koilova et Babulkova c. Bulgarie*, qui établit que l'absence de toute forme juridique régissant les relations familiales au sein des couples de même sexe constitue une violation de l'article 8 de la CEDH⁴².

Après de longues années de jurisprudence conforme aux interprétations de la Cour EDH en matière du changement de sexe, la Cour suprême de cassation a adopté en 2023 un arrêt interprétatif bloquant la possibilité d'inscrire le changement de sexe dans les registres d'état civil et dans les documents d'identité personnels. Ceci a donc conduit la CJUE à se prononcer expressément sur cette question dans l'affaire *Shipova*, suite à une saisine préjudicielle envoyée par une chambre dissidente de la Cour suprême de cassation⁴³. Dans cet arrêt, la Cour de justice a en effet conclu que la position adoptée par la jurisprudence bulgare est contraire tant aux exigences de la libre circulation des citoyens de l'Union qu'au droit au respect de la vie privée, en rappelant que les États membres sont tenus de prévoir des procédures effectives permettant la reconnaissance juridique de l'identité de genre et que les juridictions nationales doivent écarter toute interprétation nationale incompatible avec ces exigences.

En ce qui concerne la garantie de l'égalité devant la loi et la protection

contre la discrimination, il est frappant de constater que les principales autorités compétentes pour la mise en œuvre du cadre juridique de la protection contre la discrimination (Commission de protection contre la discrimination et les juridictions administratives) n'adoptent pas une approche ciblée pour développer et faire respecter l'égalité devant la loi en tant qu'aspect fondamental de l'État de droit⁴⁴. De plus, dans de nombreux cas où des exemples concrets de discrimination leur ont été signalés, elles ne parviennent pas à en constater l'existence et rendent même des décisions qui, dans les faits, entérinent les comportements discriminatoires⁴⁵.

L'importance des problèmes décrits est confirmée par les réactions d'un certain nombre d'institutions européennes et internationales et il est particulièrement révélateur à cet égard que, dans les conclusions du quatrième rapport du Comité des droits de l'homme des Nations unies sur la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques pour la Bulgarie, les problèmes de discrimination à l'égard des Roms, des migrants, des réfugiés et des personnes LGBT, les lacunes du cadre juridique pour la protection contre la discrimination et l'augmentation des discours de haine soient identifiés comme le défi le plus important pour la protection des droits fondamentaux⁴⁶.

⁴² Cour EDH, 5 septembre 2023, *Koilova and Babulkova v. Bulgaria*, req. n° 40209/20.

⁴³ CJUE, 12 mars 2026, *Shipova*, C-43/24, EU:C:2026:183.

⁴⁴ A. Kachounova et al., « Human Rights in Bulgaria 2025 », Bulgarian Helsinki Committee, Sofia, 2026, p. 132 et s. ; A. Kachounova et al., « Les droits de l'homme en Bulgarie en 2023 », Comité bulgare d'Helsinki, p. 138 et s.

⁴⁵ On observe des exemples de la jurisprudence de la Cour administrative suprême qui vont à l'encontre tant de la logique inhérente à la législation bulgare en matière de protection contre la discrimination que

du droit de l'Union européenne dans ce domaine.

Voir arrêt n° 5645 du 25 avril 2014, affaire administrative n° 15991/2013, 7^e chambre, ou arrêt n° 15637 du 19 décembre 2014, affaire administrative n° 1925/2014.

⁴⁶ « International Covenant on Civil and Political Rights. Concluding observations on the fourth periodic report of Bulgaria », Human Rights Committee, 15 November 2018, [https://www.policinglaw.info/assets/downloads/Human_Rights_Committee_Concluding_Observations_on_Bulgaria_\(2018\).pdf](https://www.policinglaw.info/assets/downloads/Human_Rights_Committee_Concluding_Observations_on_Bulgaria_(2018).pdf).

V – Réactions européennes, blocages internes et perspectives d'évolution

Les déficiences dans le fonctionnement de l'État de droit en Bulgarie ont fait l'objet de nombreuses réactions, tant de la part de la Commission européenne que d'autres institutions et organisations européennes et internationales. Ces réactions revêtent une importance particulière, pour mettre en évidence les carences identifiées, mais aussi pour maintenir le débat public et professionnel sur les solutions nécessaires pour les surmonter, malgré les efforts de ceux qu'embarrasse l'existence de ces problèmes – acteurs politiques, nomenclatura judiciaire ou réseaux opaques de corruption, pour étouffer et fermer le débat.

Dans le même temps, il convient de souligner que la Commission mérite également certaines critiques, dans la mesure où, tant pendant la période de mise en œuvre du MCV qu'après 2020, elle n'a sans doute pas fait preuve d'une activité et d'une cohérence suffisantes dans ses réactions à l'égard de la Bulgarie, en particulier si l'on compare avec sa pratique à l'égard de la Pologne, de la Hongrie, ou, dans une certaine mesure, de la Roumanie.

Au niveau national, le débat et les réponses aux problèmes présentés sont principalement portés par la société civile, des représentants de la communauté professionnelle des juristes ou des partis politiques réformistes et pro-européens. De manière générale, cependant, l'environnement politique reste défavorable à la recherche de solutions efficaces aux défis, que rencontre l'État de droit en raison de l'influence encore dominante des acteurs politiques sous le règne desquels ces problèmes se sont développés et aggravés, mais aussi de

l'interdépendance particulière entre les lacunes du cadre juridique évoquées et l'état de corruption généralisée qui caractérise le pays depuis de nombreuses années.

Il convient également de souligner que certains des acteurs politiques mis en cause sont membres de familles politiques européennes et ont bénéficié, pendant de nombreuses années et jusqu'à aujourd'hui, d'un traitement particulièrement indulgent de leurs confrères, lequel se reflète largement dans la pratique de la Commission européenne⁴⁷.

Force est de constater aussi que l'incapacité persistante, depuis près de vingt ans, à remédier aux dysfonctionnements structurels du système judiciaire et à garantir un véritable État de droit, conjuguée à l'incapacité des institutions de l'Union européenne et des familles politiques européennes à exercer une influence effective sur ces évolutions, compromet gravement la confiance dans le projet européen et affaiblit le soutien dont celui-ci bénéficie au sein de la société bulgare. Elle favorise, par ailleurs, l'émergence et le renforcement de courants extrémistes, populistes et anti-européens, qui prospèrent sur le discrédit des institutions nationales comme européennes.

Il est particulièrement préoccupant à cet égard d'observer la montée en puissance de diverses formations d'extrême droite ou des partis favorables au régime autoritaire russe, dont certaines poursuivent un programme politique visant explicitement à démanteler le modèle démocratique européen en Bulgarie, et qui n'hésitent pas à menacer ouvertement leurs opposants politiques ainsi que les représentants de la société civile de répressions politiques.

C'est notamment à l'initiative de l'une de ces formations qu'a été adoptée une

⁴⁷ Il s'agit notamment du parti de l'ancien Premier ministre, Boykov Borissov (membre du Parti populaire européen), qui a été la force principale dans le

gouvernement de la Bulgarie, avec quelques courtes interruptions, de 2009 à 2026, quand les problèmes liés à l'État de droit se sont aggravés.

modification du cadre législatif relatif à l'enseignement scolaire, introduisant l'interdiction de ce qui est désigné comme « propagande LGBT » dans les écoles. Mesure qui restreint la possibilité de diffuser, en milieu scolaire, toute information relative aux personnes homosexuelles ou aux personnes confrontées à des questions d'identité de genre⁴⁸. Cette même formation a par ailleurs activement plaidé pour l'adoption d'une loi d'inspiration russe visant à enregistrer et à restreindre les activités des « agents étrangers » sur le territoire national. Ainsi, l'incapacité à remédier aux déficits du fonctionnement de l'État de droit en Bulgarie alimente les tendances extrémistes. En retour, celles-ci se concrétisent progressivement par l'adoption de positions antidémocratiques et par l'élaboration d'un programme politique remettant en cause les principes fondamentaux de la démocratie européenne en Bulgarie.

*

L'examen du cas bulgare conduit à nuancer la compréhension habituelle de la crise de l'État de droit dans l'Union européenne. Celle-ci ne se manifeste pas uniquement par des projets politiques explicitement illibéraux ou par une confrontation ouverte avec les institutions européennes. Elle peut également prendre la forme d'une érosion lente, cumulative et durable des garanties institutionnelles qui rendent effectifs l'indépendance de la justice, la responsabilité des pouvoirs publics, la protection des droits fondamentaux et le pluralisme démocratique.

La Bulgarie illustre précisément cette seconde forme de fragilisation. Les déficits structurels du pouvoir judiciaire et du ministère public, les risques d'arbitraire liés

aux autorités spécialisées de lutte contre la corruption, la dégradation de l'environnement médiatique, les carences dans la protection de certains droits fondamentaux et la faiblesse des mécanismes de contrôle nationaux et européens composent un ensemble cohérent de vulnérabilités. Pris isolément, chacun de ces phénomènes pourrait apparaître comme une défaillance sectorielle. Pris ensemble, ils révèlent une remise en cause plus profonde de la capacité de l'ordre constitutionnel bulgare à garantir un État de droit et la protection efficace des droits fondamentaux.

Cette situation met également en lumière les limites de la réponse européenne. Les mécanismes de suivi, d'évaluation et de pression politique ont permis d'identifier les problèmes et de maintenir leur visibilité dans le débat public. Ils n'ont toutefois pas suffi à provoquer des transformations institutionnelles durables. L'expérience bulgare montre ainsi que la protection de l'État de droit dans l'Union ne peut reposer uniquement sur des instruments de surveillance ni sur une approche différenciée selon le degré de conflictualité politique entre un État membre et les institutions européennes. Elle suppose une capacité réelle d'action lorsque les déficits constatés deviennent structurels, persistants et susceptibles d'affecter le fonctionnement même de la démocratie constitutionnelle.

Au-delà de la seule question institutionnelle, l'enjeu est profondément politique. L'incapacité prolongée à remédier aux défaillances de l'État de droit nourrit la défiance envers les institutions démocratiques nationales et européennes, fragilise l'adhésion au projet européen et ouvre un espace aux forces extrémistes, populistes et anti-démocratiques. Lorsque les principes de démocratie, d'État de droit et de protection des droits fondamentaux

⁴⁸ European Parliament, « Recent legislation targeting LGBTI persons », November 2024, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2024/766250/EPRS_ATAG\(2024\)766250_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2024/766250/EPRS_ATAG(2024)766250_EN.pdf); A.

Katchaounova and others, « Human Rights in Bulgaria 2024 », Bulgarian Helsinki Committee, Sofia, 2024, p. 123.

cessent d'être perçus comme des garanties effectives, ils risquent de devenir de simples références déclaratoires, incapables de structurer la vie publique.

La Bulgarie ne doit donc pas être analysée comme un cas marginal ou secondaire dans la crise européenne de l'État de droit. Elle constitue, au contraire, un exemple particulièrement révélateur des formes moins spectaculaires, mais non moins préoccupantes, de la dégradation démocratique qui se manifeste en Europe. C'est précisément parce que cette érosion demeure souvent voilée, fragmentée et dépourvue de rupture institutionnelle manifeste qu'elle exige une vigilance accrue.

En définitive, le cas bulgare rappelle que l'État de droit n'est pas seulement une exigence formelle d'organisation des pouvoirs publics, mais une condition substantielle de la démocratie européenne. Sa préservation suppose non seulement des garanties constitutionnelles et juridictionnelles effectives, mais aussi une culture institutionnelle de responsabilité, un espace public pluraliste et une volonté politique réelle de limiter l'arbitraire du pouvoir. À défaut, l'érosion de l'État de droit risque de devenir le vecteur d'une fragilisation plus générale du modèle démocratique européen lui-même.

Hristo Hristev

*Professeur associé à la Faculté de droit
de l'Université de Sofia
« Sv. Kliment Ohridski »,
Responsable du département
« Droit international
et relations internationales »
hristo.hristev@gmail.com*

**TRANSFORMATION DE L'ÉTAT UKRAÏNIEN :
DE LA PAIX HYBRIDE AU SYSTÈME
TECHNO-MILITAIRE (2010-2026)**

Résumé : Cette étude analyse la transformation de l'État ukrainien entre 2010 et 2026, décrite comme le passage d'une logique de « paix hybride » à un « système techno-militaire ». L'auteur identifie plusieurs points de bifurcation – l'élection de 2010, la crise de la « formule Steinmeier » en 2019 – qui ont progressivement érodé les mécanismes d'équilibre institutionnel et réduit les marges de compromis avec la Russie. Face à une guerre d'usure prolongée, la survie de l'État repose désormais sur la professionnalisation de l'armée, la concentration des ressources et l'intégration technologique. L'article interroge enfin les risques éthiques et démocratiques du « champ de bataille transparent » et du « techno-fascisme », où l'impératif sécuritaire et le contrôle algorithmique menacent les libertés publiques qu'ils prétendent défendre.

Abstract: This study examines the transformation of the Ukrainian state between 2010 and 2026, framed as a shift from a logic of "hybrid peace" to a "techno-military system." The author identifies several turning points – the 2010 election and the 2019 "Steinmeier formula" crisis – that gradually eroded institutional checks and balances and narrowed the room for compromise with Russia. Confronted with a prolonged war of attrition, state survival now rests on military professionalization, resource concentration, and technological integration. The article ultimately questions the ethical and democratic risks of the "transparent battlefield" and "techno-fascism", in which security imperatives and algorithmic control threaten the very civil liberties they claim to protect.

Mots-clés : système techno-militaire – paix hybride – guerre d'usure – bifurcation stratégique – champ de bataille transparent – gouvernance algorithmique – résilience étatique

Keywords: techno-military system – hybrid peace – war of attrition – strategic turning point – transparent battlefield – algorithmic governance – state resilience

L'architecture de l'État ukrainien contemporain s'est progressivement façonnée sous l'effet conjugué d'erreurs stratégiques accumulées au fil de l'histoire, de mutations technologiques accélérées et d'une centralisation croissante de la gouvernance. L'analyse rétrospective de cette évolution montre que la crise structurelle de la planification stratégique¹ qui a marqué les décennies précédentes a progressivement réduit les possibilités de manœuvre diplomatique, jusqu'à faire basculer le conflit dans la logique d'une guerre existentielle d'usure.

L'évolution de l'Ukraine entre 2010 et 2026 constitue un processus de transformation institutionnelle sans précédent. Cette trajectoire débute par un affaiblissement progressif des institutions étatiques, nourri par une forme d'apathie stratégique au sein de la société. Elle se poursuit à travers une période marquée par des illusions persistantes quant à la possibilité de compromis hybrides avec la Russie, avant de déboucher sur une profonde recomposition de l'architecture du pouvoir dans un contexte de bouleversements technologiques mondiaux. Chaque moment de bifurcation historique a contribué à intensifier les enjeux de cette confrontation, obligeant l'État à s'adapter aux réalités d'un « champ de bataille transparent »², caractérisé par la surveillance permanente, la circulation instantanée de l'information et le recours croissant à des mécanismes de gouvernance algorithmique.

L'aboutissement de ces transformations est l'émergence d'un modèle d'organisation inédit, que l'on peut qualifier

¹ V. Zaluzhnyi, « Challenges of the 21st Century War and Ukraine's Military-Technological Transition », *RUSI Journal* 170, 2025, n° 2, p. 42-51.

² V. Zaluzhnyi, Discours à Chatham House, Londres, 17 octobre 2024. Site officiel de l'Ambassade d'Ukraine au Royaume-Uni.

de système techno-militaire³. Dans ce cadre, les impératifs de sécurité et la concentration des ressources deviennent les principes structurants de l'action publique et du fonctionnement de l'État. La présente étude se propose d'examiner comment, sous l'effet de l'agression extérieure et des défis internes auxquels le pays a été confronté, la dimension militaire s'est progressivement imposée comme l'un des piliers du processus de construction étatique en Ukraine, exerçant une influence déterminante sur les dynamiques politiques, économiques et sécuritaires à long terme.

I – Comment le choix de Ianoukovytch plutôt que Tymochenko est devenu un point de bifurcation pour l'Ukraine : la logique d'un équilibre rompu

L'élection présidentielle de 2010 constitue l'un des moments charnières de l'histoire politique contemporaine de l'Ukraine. Plus qu'une simple alternance au sommet de l'État, elle marque un changement profond dans la trajectoire du système politique ukrainien. La victoire de Viktor Ianoukovytch, obtenue avec une avance relativement faible, ne relevait pas d'une nécessité historique⁴. Elle fut largement favorisée par la dispersion des voix et par le désengagement d'une partie de l'électorat, qui choisit de ne pas participer à une décision pourtant déterminante quant aux orientations futures de l'État.

L'importance de cette élection réside moins dans l'identité du vainqueur que dans les transformations qu'elle a entraînées au sein des équilibres entre les

élites. L'arrivée au pouvoir de Ianoukovytch a consolidé la position dominante du groupe politico-économique de Donetsk⁵, lequel a progressivement converti les institutions publiques en instruments de concentration du pouvoir et de contrôle politique.

Cette période est généralement associée à plusieurs évolutions structurelles majeures : le renforcement de l'influence prorusse à travers les alliances nouées avec Viktor Medvedtchouk et les groupes qui lui étaient proches ; la signature des accords de Kharkiv⁶, qui ont consolidé juridiquement la présence militaire russe en Ukraine ; ainsi qu'un affaiblissement progressif des capacités de l'armée et de l'administration publique. Toutefois, l'enjeu fondamental ne résidait pas uniquement dans l'orientation géopolitique du pouvoir. Il concernait surtout la disparition progressive des mécanismes d'équilibre entre les différents centres d'influence⁷, qui avaient jusqu'alors contribué à contenir les tendances à la radicalisation du système politique.

Dans cette perspective, l'hypothèse d'une victoire de Ioulia Tymochenko mérite d'être envisagée non comme une idéalisation rétrospective, mais comme un scénario alternatif de préservation du pluralisme au sein de la structure du pouvoir ukrainien. Représentante du groupe politique de Dnipropetrovsk, elle s'inscrivait davantage dans une logique de gestion pragmatique des rapports de force⁸, fondée sur l'équilibre entre les principaux pôles d'influence, notamment l'Union européenne et la Russie, plutôt que sur la recherche d'une concentration exclusive du pouvoir.

³ NISD, « Ukraine 2010–2026 : transformation de l'État dans les conditions d'une crise existentielle », Rapport national, Kyiv : NISD, 2025.

⁴ V. Portnikov, « Scénarios politiques pour l'Ukraine : entre gel et épuisement », CEO Club Ukraine : Panels analytiques, 26 décembre 2024.

⁵ A. Wilson, *Ukraine Crisis: What It Means for the West*, New Haven, Yale University Press, 2014 ; P. D'Anieri, *Ukraine and Russia: From Civilized Divorce to Uncivil War*, Cambridge University Press, 2019.

⁶ P. D'Anieri, *op. cit.*

⁷ I. Matsiyevsky, « Piégé dans l'hybridité : les méandres de la transformation du régime politique en Ukraine (2010-2014) », *Recherches politiques*, 2024, n° 1, p. 45-58 ; T. Kuzio, « Regime Type and Geopolitical Orientation in Post-Soviet States », *Journal of Democracy and Attrition* 36, 2025, n° 3, 112-120.

⁸ V. Portnikov, *op. cit.*

Une présidence Tymochenko n'aurait probablement pas conduit à une réorientation spectaculaire de la politique ukrainienne. Elle aurait davantage consisté à maintenir un équilibre fonctionnel entre les différents acteurs du système : limiter la domination d'un groupe particulier, préserver la concurrence entre les principaux groupes économiques et politiques, et accompagner une modernisation progressive des institutions sous l'effet des incitations et des contraintes émanant de l'Union européenne.

Dans un tel cadre, les forces prorusses auraient vraisemblablement conservé une place au sein du système politique, mais dans une position encadrée et régulée, plutôt que dominante. Les tensions régionales, notamment dans le Donbass et en Crimée, auraient pu être absorbées par des mécanismes d'autonomie élargie à l'intérieur de l'État ukrainien, réduisant ainsi les risques de radicalisation et les possibilités d'exploitation de ces fractures par des acteurs extérieurs.

À l'échelle géopolitique, l'Ukraine aurait pu poursuivre une stratégie de multivectorialité contrôlée, comparable à celle de certains États post-soviétiques ayant combiné une forte stabilité interne avec une intégration économique croissante vers l'Ouest. Dans cette configuration, la Russie serait restée un partenaire économique important, notamment dans les secteurs liés aux ressources et à l'énergie, sans pour autant disposer d'un levier de domination politique. Parallèlement, l'Union européenne aurait progressivement renforcé son rôle de référence économique, réglementaire et institutionnelle.

Le principe stratégique sous-jacent à ce modèle reposait sur une logique de gestion du temps. Dans un contexte marqué par l'évolution autoritaire de la Russie, la temporalité devient un facteur central : des États voisins plus stables et moins

susceptibles de provoquer des ruptures géopolitiques majeures tendent à réduire les motivations en faveur d'une intervention extérieure. La stratégie ne viserait donc pas une confrontation directe avec le centre impérial, mais miserait sur son affaiblissement progressif et sur les transformations internes susceptibles d'en modifier la trajectoire.

Sur le plan intérieur, cette approche se serait traduite par une série de réformes graduelles plutôt que par des ruptures abruptes. Elle aurait pu inclure le renforcement progressif d'une armée professionnelle inspirée des standards de l'OTAN sans adhésion formelle à l'Alliance⁹, le développement de l'industrie de défense comme outil de dissuasion, l'approfondissement de la décentralisation afin de réduire les tensions territoriales, la mise en place d'institutions anticorruption dotées de véritables capacités d'action, ainsi qu'une politique de diversification énergétique fondée sur la combinaison des ressources nationales et des approvisionnements extérieurs.

En matière de politique étrangère, ce modèle aurait reposé sur une diversification des partenariats : l'Union européenne comme principal pôle économique et normatif ; la Russie comme partenaire limité à certains secteurs stratégiques sans concessions politiques significatives ; les États-Unis comme acteur de référence dans le domaine de la sécurité ; et la Chine comme partenaire économique admis dans un cadre strictement régulé, notamment lorsqu'il s'agit des infrastructures critiques. L'élément central de cette architecture n'aurait pas été l'alignement sur un bloc, mais la gestion maîtrisée de dépendances multiples et asymétriques.

D'un point de vue théorique, la différence fondamentale entre le scénario qui s'est réalisé et celui qui est ici envisagé réside moins dans l'évaluation morale des acteurs que dans la structure des équilibres

⁹ V. Zaluzhnyi, *op. cit.*

institutionnels. Après 2010, le système politique ukrainien a progressivement perdu sa capacité à arbitrer les rivalités entre les élites, ouvrant la voie à une polarisation croissante qui a contribué à la rupture profonde observée en 2014.

Ainsi, l'élection de 2010 peut être interprétée comme le moment où une logique de gouvernance fondée sur l'équilibre a cédé la place à une logique de concentration du pouvoir¹⁰. C'est cette transformation structurelle, davantage que le rôle d'une personnalité particulière, qui apparaît comme l'un des principaux facteurs de la crise systémique ultérieure.

En définitive, ce scénario alternatif n'aurait pas éliminé les tensions géopolitiques ni les pressions extérieures auxquelles l'Ukraine était confrontée. Il aurait cependant pu en atténuer l'intensité et ralentir les dynamiques de radicalisation, en transformant un processus de rupture rapide en une évolution plus graduelle, marquée par des ajustements politiques continus plutôt que par des chocs successifs.

II – La logique de 2019 : pourquoi le scénario hybride ne pouvait garantir la paix

L'année 2019 a constitué un moment particulièrement révélateur des tensions qui traversaient l'Ukraine. À l'automne, l'acceptation de la « formule Steinmeier » suscita une importante vague de mobilisation sous le slogan « Non à la capitulation ! »¹¹. Pour une partie significative de la société ukrainienne, cette initiative risquait de légitimer le contrôle russe sur le Donbass sans apporter de garanties concrètes en matière de sécurité. Face à la mobilisation de la société civile, des organisations de

vétérans et d'une partie de l'opinion publique, les autorités renoncèrent finalement à une application intégrale du mécanisme envisagé.

Toutefois, ce recul ne saurait être expliqué uniquement par la pression de la rue. Plus profondément, ni les élites politiques ni la société ukrainienne ne disposaient d'un consensus clair sur la manière de résoudre la question du Donbass¹². Malgré les efforts du pouvoir pour définir des « lignes rouges » – notamment le rétablissement du contrôle de la frontière et l'impossibilité d'organiser des élections dans des territoires occupés – la confiance envers le processus demeurait fragile.

Cette séquence mit en lumière certaines faiblesses structurelles de la gouvernance ukrainienne : une expérience limitée du nouveau pouvoir face à des enjeux de sécurité complexes, une tendance à privilégier des solutions circonstancielles et une forte dépendance à l'égard des réactions immédiates de l'opinion publique. Dans le même temps, les rivalités persistantes entre les principales composantes des élites politiques, notamment avec l'ancien président Petro Porochenko¹³, réduisaient la capacité de l'État à élaborer une stratégie cohérente sur le long terme.

Pour Moscou, ces développements représentaient certes un élément d'observation important, mais ils ne constituaient pas la cause fondamentale de la confrontation. Bien avant 2019, la Russie considérait déjà l'évolution de l'Ukraine comme un défi stratégique majeur¹⁴. Le rapprochement progressif avec l'Europe, la consolidation des institutions étatiques après 2014 et le renforcement des capacités militaires ukrainiennes étaient perçus comme des

¹⁰ V. Portnikov, *op. cit.*, I. Matsiyevsky, *op. cit.*

¹¹ V. Portnikov, « La fin de la guerre en 2026 ? L'hystérie à Moscou », Entretien. Bombardyr [chaîne YouTube], 23 mai 2026.

¹² V. Portnikov, « Scénarios politiques pour l'Ukraine : entre gel et épuisement », *op. cit.*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ V. Zaluzhnyi, « On the Political Purpose of the War for Ukraine », Ukrainian World Congress, décembre 2025.

transformations susceptibles de remettre en cause l'équilibre régional tel que le concevait le Kremlin.

A – L'alternative hybride : entre pragmatisme et impasse structurelle

À première vue, une autre trajectoire semblait envisageable. Elle aurait consisté à poursuivre une politique de gestion hybride du conflit, fondée sur le maintien de canaux limités de dialogue avec la Russie et sur une diplomatie prudente visant à éviter toute escalade majeure.

Sur le plan théorique, cette approche pouvait offrir un répit et réduire temporairement les risques d'affrontement direct. Son succès dépendait toutefois d'une condition essentielle : l'existence d'un intérêt partagé pour un compromis durable. Or, l'expérience des conflits post-soviétiques tend à montrer que cette hypothèse demeure problématique. De la Transnistrie à l'Abkhazie, les conflits dits « gelés » ont souvent servi de mécanismes de pression et de contrôle à long terme plutôt que de véritables instruments de pacification¹⁵.

Dans cette perspective, une autonomie élargie du Donbass n'aurait pas nécessairement conduit à un règlement du conflit. Elle aurait pu, au contraire, institutionnaliser l'influence russe au sein du système politique ukrainien et limiter la marge de manœuvre stratégique de Kyiv¹⁶. Par ailleurs, l'évolution de la période 2014–2021 montre que les périodes de relative accalmie n'ont pas mis fin à la confrontation. Elles ont plutôt permis aux différents acteurs de se préparer à ses phases ultérieures¹⁷.

B – Le prix de l'accélération : l'entrée dans une nouvelle phase du conflit

L'histoire a finalement suivi une autre trajectoire. Le conflit n'est pas demeuré dans les limites d'une confrontation contrôlée, il a progressivement changé d'échelle et de nature.

Du point de vue du Kremlin, la perte de contrôle politique sur l'Ukraine représentait une remise en cause stratégique majeure. Pourtant, l'élément décisif ne résidait pas tant dans une accélération particulière des événements que dans l'incapacité de la Russie à réintégrer l'Ukraine dans sa sphère d'influence. Au contraire, celle-ci poursuivait son éloignement progressif : modernisation de ses forces armées, approfondissement de ses relations avec les partenaires occidentaux et réduction de certaines dépendances héritées de la période post-soviétique.

Dans ces conditions, la guerre ne pouvait plus être comprise uniquement comme un instrument de pression diplomatique ou géopolitique. Elle révélait progressivement une dimension plus profonde : celle d'une confrontation entre projets politiques, visions de l'ordre régional et conceptions concurrentes de la souveraineté. Dès lors, les possibilités de compromis demeuraient étroites, tandis que la perspective d'un conflit durable devenait de plus en plus plausible.

C – La question de la responsabilité et les contraintes du choix

L'évolution des événements ne peut être attribuée à un seul acteur. Les responsabilités apparaissent réparties entre plusieurs niveaux. Une partie de la société ukrainienne a entretenu l'espoir de solutions rapides à des problèmes structurels. Les dirigeants politiques, pour leur part, n'ont

¹⁵ S. Charap, T. J. Colton, *Everyone Loses : The Ukraine Crisis and the Ruinous Contest for Post-Soviet Eurasia*, Routledge, 2017.

¹⁶ *Ibid.* ; V. Portnikov, « Scénarios politiques pour l'Ukraine », *op. cit.*

¹⁷ M. Kofman, D. Massicot, « Attrition and Adaptation : The Techno-Military Evolution on the Ukrainian Frontline », Rapport analytique n° 4, Washington D.C. : Carnegie Endowment for International Peace, 2024.

pas toujours réussi à transformer ces attentes en stratégie de long terme. Quant à la Russie, elle a poursuivi de manière cohérente une politique conforme à sa propre vision de la sécurité régionale et de ses intérêts géopolitiques.

Dans ce contexte, aucun scénario n'était exempt de risques. Le maintien d'un équilibre hybride aurait probablement repoussé certaines menaces, mais au prix d'une fragilisation progressive de la capacité d'action souveraine de l'État. À l'inverse, la confrontation ouverte impliquait une augmentation immédiate et considérable des coûts humains, économiques et sécuritaires. Le choix ne portait donc pas entre une solution idéale et une solution défailante, mais entre différentes formes de risque stratégique.

Avec le recul, les événements de 2019 apparaissent moins comme l'origine directe de la guerre que comme un révélateur des fragilités accumulées au sein du système politique ukrainien : absence d'un consensus durable, difficulté à penser les enjeux dans le temps long et dépendance excessive aux réactions de court terme.

L'expérience historique suggère également que les compromis hybrides avec la Russie produisent le plus souvent des équilibres temporaires et asymétriques. Lorsqu'ils existent, les accords durables reposent généralement sur un rapport de force suffisamment solide, qu'il soit militaire, politique ou institutionnel.

L'incapacité à maintenir indéfiniment un *statu quo* hybride a finalement conduit le conflit à entrer dans une phase de confrontation généralisée. En 2026, il apparaît que la survie de l'État dépend moins de solutions ponctuelles que de sa capacité à soutenir un effort prolongé dans la durée. Cette exigence implique une transformation profonde des structures de gouvernance, des mécanismes de

mobilisation des ressources et de l'organisation de la défense nationale, préparant ainsi l'émergence d'un nouveau modèle de fonctionnement étatique.

III – La guerre d'usure : les conditions de la résilience ukrainienne

En 2026, la guerre entre la Russie et l'Ukraine s'est installée dans une logique de long terme caractéristique des conflits d'usure. La Russie poursuit une progression lente et coûteuse¹⁸, compensant ses pertes humaines par la mobilisation de ressources matérielles considérables et par sa profondeur stratégique. L'Ukraine, de son côté, parvient à maintenir ses positions grâce à une adaptation constante, à l'innovation technologique¹⁹ et au soutien de ses partenaires occidentaux. Dans ces conditions, la perspective d'un règlement rapide demeure peu probable. Les questions relatives aux territoires occupés, aux garanties de sécurité et à la place de l'Ukraine dans l'architecture européenne restent sans solution consensuelle.

Le scénario le plus vraisemblable n'est donc ni celui d'une paix prochaine ni celui d'une victoire décisive à court terme, mais celui d'une confrontation prolongée, ponctuée éventuellement de périodes d'accalmie fragiles et réversibles. Dans ce type de guerre, l'enjeu fondamental n'est pas tant la situation militaire d'un moment donné que la capacité d'un État à préserver sa cohésion politique, économique et sociale sur plusieurs années. La véritable question devient celle de l'endurance stratégique.

A – La stabilité politique : condition de résilience ou facteur d'immobilisme ?

Le régime de guerre offre aux autorités une capacité accrue de coordination et de décision. Cette centralisation constitue

¹⁸ M. Kofman, « Assessing Russian Military Adaptation and Ukrainian Technological Countermeasures (2023–2025) », Washington D.C. : Carnegie Endowment for International Peace, 2024 ; V. Zaluzhnyi, « La guerre

de position moderne et comment la remporter », *The Economist*, 1^{er} novembre 2023.

¹⁹ V. Zaluzhnyi, « La guerre de position moderne et comment la remporter », *précité*.

souvent une nécessité dans un contexte d'urgence sécuritaire. Toutefois, lorsqu'elle s'inscrit dans la durée, elle peut également produire des effets moins visibles mais potentiellement déstabilisateurs : rigidification des élites, affaiblissement des mécanismes de contrôle, diminution de la confiance publique et développement de pratiques opaques justifiées par les impératifs de sécurité.

À cet égard, plusieurs réflexions développées dans les interventions publiques et les conférences de l'ancien commandant en chef des forces armées ukrainiennes et actuel ambassadeur au Royaume-Uni, Valery Zaloujny, soulignent l'importance d'une adaptation continue des institutions²⁰. Cette adaptation pourrait notamment passer par :

- une rotation plus régulière des responsables administratifs et politiques au profit de profils disposant d'une expérience concrète de gestion ;
- une évaluation systématique des dépenses de défense, fondée sur des mécanismes de transparence et de responsabilité clairement identifiés.

L'enjeu est d'éviter qu'une stabilité initialement nécessaire ne se transforme progressivement en inertie institutionnelle. Car, dans une guerre longue, l'immobilisme peut devenir une faiblesse aussi dangereuse que l'instabilité elle-même.

B – Vers une armée davantage professionnalisée

Après plusieurs années de conflit, les limites d'un modèle reposant principalement sur la mobilisation de masse deviennent plus visibles. L'allongement de la guerre exerce une pression croissante sur la société, tandis que le renouvellement

constant des effectifs peut affecter l'efficacité globale des forces armées.

Dans cette perspective, l'évolution vers une armée plus professionnalisée apparaît comme une orientation de plus en plus pertinente²¹. Une telle transformation impliquerait :

- le développement d'un système contractuel attractif, associant rémunérations compétitives, perspectives d'évolution professionnelle et garanties sociales ;
- une réduction progressive du recours aux mécanismes coercitifs de mobilisation ;
- un investissement accru dans la formation de spécialistes hautement qualifiés, notamment dans les domaines des systèmes sans pilote, de la guerre électronique²², du renseignement et de l'exploitation des données.

L'efficacité militaire dépend désormais autant de la compétence technique que du nombre de combattants disponibles. Dans un environnement opérationnel de plus en plus complexe, la qualité du personnel devient un facteur déterminant de la capacité de résistance.

C – La concentration des ressources comme impératif stratégique

L'expérience historique des conflits prolongés montre que la capacité à maintenir un effort de guerre dépend largement de la gestion des ressources économiques. Le recours excessif à l'endettement, à l'émission monétaire ou à une pression fiscale trop importante risque d'affaiblir les bases mêmes de la résilience nationale.

La priorité consiste dès lors à concentrer les ressources disponibles sur les secteurs

²⁰ V. Zaloujny, Entretien avec des étudiants de l'École de gouvernance de Kyiv Serhiy Nyjny, avril 2026.

²¹ V. Zaluzhnyi, « Challenges of the 21st Century War », *op. cit.*, p. 42–51 ; V. Zaluzhnyi, Entretien avec des étudiants de l'École de gouvernance de Kyiv Serhiy

Nyjny, avril 2026. Cité dans *Russia Analytical Report*, 27 avril–4 mai 2026. Russia Matters.

²² V. Zaluzhnyi, Discours à Chatham House, 23 février 2026.

directement liés à la sécurité et à la défense²³. Cette logique implique notamment :

- une utilisation ciblée de l'aide internationale pour financer les besoins essentiels des forces armées et les acquisitions d'équipements ;
- une révision des dépenses publiques afin de réduire les programmes secondaires ou insuffisamment efficaces ;
- une rationalisation progressive de certaines structures administratives dans le but de réorienter davantage de ressources vers les priorités stratégiques.

Dans une guerre d'usure, la question économique devient indissociable de la question militaire. L'épuisement des capacités financières peut, à terme, produire des effets comparables à ceux d'un revers sur le champ de bataille.

D – Transformer le soutien extérieur en intégration durable

Le soutien des partenaires occidentaux demeure un élément central de la capacité de résistance ukrainienne. Cependant, cette aide ne peut être considérée comme acquise de manière permanente. Les cycles politiques, les contraintes budgétaires et les évolutions géopolitiques peuvent modifier les priorités des États partenaires.

Dans cette optique, l'objectif ne consiste pas uniquement à préserver les mécanismes d'assistance existants, mais à approfondir les formes d'intégration qui rendent la coopération mutuellement bénéfique²⁴. Plusieurs axes apparaissent particulièrement importants :

- le développement de capacités industrielles communes

dans le domaine de la défense grâce à la localisation de productions stratégiques en Ukraine et à l'investissement de capitaux européens ;

- l'harmonisation progressive avec les normes, les marchés et les mécanismes institutionnels de l'Union européenne et de l'OTAN ;
- l'élargissement des réseaux de coopération au-delà des gouvernements, en incluant les acteurs économiques, industriels et technologiques.

Dans cette logique, la sécurité ne repose plus uniquement sur l'assistance extérieure, mais sur l'insertion de l'Ukraine dans un ensemble d'interdépendances durables.

E – Une politique de l'information fondée sur l'équilibre

La gestion de l'information constitue l'un des défis majeurs des conflits contemporains. Une fermeture excessive de l'espace public tend à fragiliser la confiance des citoyens envers les institutions, tandis qu'une transparence totale peut compromettre des impératifs de sécurité essentiels.

L'enjeu consiste donc à établir un équilibre entre protection et ouverture. Celui-ci suppose²⁵ :

- des règles claires concernant la diffusion d'informations sensibles liées aux opérations militaires ;
- une action proactive contre les campagnes de désinformation et les opérations d'influence ;
- le maintien d'espaces de discussion permettant l'expression d'une critique constructive, le

²³ Centre for Economic Strategy. Demographic and Economic Resilience of Ukraine under Prolonged War Baseline Scenarios (2024–2026), Kyiv, 2025 ; Banque Nationale d'Ukraine ; Ministère de la Stratégie industrielle. Analyse du complexe militaro-industriel ukrainien, Kyiv, 2026.

²⁴ V. Zaluzhnyi, « Challenges of the 21st Century War », *op. cit.*

²⁵ V. Zaloujny, Entretien avec des étudiants de l'École de gouvernance de Kyiv Serhiy Nyjny, avril 2026.

contrôle démocratique et l'évaluation publique des décisions stratégiques.

Dans la durée, la confiance collective devient elle-même une ressource stratégique. Elle ne peut être préservée que si les impératifs de sécurité s'accompagnent d'un minimum de transparence et de responsabilité institutionnelle.

À mesure que le conflit se prolonge, il apparaît que la capacité de résistance de l'Ukraine dépend moins d'une décision ponctuelle ou d'un succès militaire isolé que de la combinaison de plusieurs facteurs structurels : une armée professionnelle, une gestion rigoureuse des ressources et des institutions capables d'évoluer en fonction des réalités du conflit.

Le principal danger ne réside pas nécessairement dans une percée militaire spectaculaire de l'adversaire, mais dans une érosion progressive des capacités internes de l'État. Les guerres d'usure se jouent souvent autant dans les domaines économique, institutionnel et social que sur les lignes de front.

Dans ce contexte, la transition vers un modèle de défense fondé sur la technologie, la spécialisation et l'adaptation permanente apparaît comme une nécessité stratégique. Elle exige cependant une réflexion plus large sur la nature des conflits du XXI^e siècle. En 2026, la guerre ne se réduit plus à une confrontation de ressources matérielles ou de capacités militaires. Elle devient également une compétition entre systèmes d'information, capacités de calcul, infrastructures numériques et mécanismes algorithmiques de décision²⁶.

Cette transformation ouvre de nouvelles possibilités en matière de sécurité et de défense, mais elle soulève également des questions fondamentales concernant les libertés individuelles, la protection des droits

et les limites du pouvoir technologique. À mesure que les outils numériques occupent une place croissante dans la conduite de la guerre comme dans la gouvernance des sociétés, le risque d'une concentration excessive du contrôle informationnel apparaît comme l'un des défis politiques majeurs de l'époque contemporaine.

IV – Le techno-fascisme : enjeux éthiques et défis du champ de bataille transparent

Les doctrines militaires traditionnelles, tout comme une grande partie des systèmes d'armement hérités du siècle dernier, perdent progressivement de leur pertinence face aux transformations technologiques contemporaines. Les innovations récentes ont profondément modifié les conditions de la guerre, en réduisant considérablement le coût de certaines capacités militaires et en redistribuant les rapports de force. Désormais, des États aux ressources relativement limitées peuvent opposer une résistance efficace à des adversaires disposant d'une supériorité démographique, économique ou industrielle bien plus importante. Cette évolution est perceptible dans plusieurs théâtres stratégiques contemporains, qu'il s'agisse des rivalités impliquant les États-Unis, Israël et l'Iran ou de la guerre qui oppose l'Ukraine à la Fédération de Russie²⁷.

Toutefois, si les technologies évoluent à un rythme extrêmement rapide, les normes morales, juridiques et politiques chargées de les encadrer progressent beaucoup plus lentement. Ce décalage croissant soulève des interrogations fondamentales sur la manière dont les sociétés contemporaines pourront préserver les principes humanistes dans un environnement où les capacités techniques deviennent toujours plus puissantes.

²⁶ V. Zaluzhnyi, Discours à Chatham House, 23 février 2026.

²⁷ P. W. Singer, *Wired for War : The Robotics Revolution and Conflict in the 21st Century*, New York, Penguin Press, 2009.

C'est dans ce contexte qu'apparaît la notion de « techno-fascisme », progressivement entrée dans le débat stratégique et militaire pour désigner une situation dans laquelle les technologies cessent d'être de simples instruments au service de l'homme et deviennent les vecteurs d'un contrôle toujours plus étendu sur les individus et les sociétés²⁸. Le terme ne renvoie pas nécessairement à une idéologie précise, mais à une logique de pouvoir où l'efficacité technique tend à prendre le pas sur les considérations éthiques, juridiques ou démocratiques.

L'un des phénomènes les plus marquants de cette transformation est l'émergence du « champ de bataille transparent ». Grâce aux constellations satellitaires, aux systèmes de surveillance permanents, aux réseaux de drones et aux capacités de traitement massif des données, il devient de plus en plus difficile de dissimuler des mouvements de troupes, des infrastructures ou des équipements militaires²⁹. La visibilité quasi permanente du terrain réduit considérablement les possibilités de manœuvre secrète et transforme la détection d'une cible en condition préalable à sa destruction³⁰.

Cette transparence croissante modifie profondément la nature du combat. Là où les conflits du passé reposaient largement sur la surprise, la dissimulation et la manœuvre, les guerres contemporaines tendent à privilégier la vitesse de traitement de l'information, la précision des frappes et la capacité à exploiter instantanément les données recueillies. Dans un tel environnement, l'avantage stratégique appartient de plus en plus à ceux qui maîtrisent les réseaux d'information plutôt qu'à ceux qui disposent simplement du plus grand volume de ressources matérielles.

Cependant, les implications de cette évolution dépassent largement le cadre militaire. Les technologies permettant d'identifier, de localiser et de suivre des individus en temps réel peuvent également être utilisées comme instruments de contrôle politique et social. Entre les mains de régimes autoritaires, elles offrent des possibilités inédites de surveillance de masse, de restriction des libertés et de neutralisation des oppositions. La frontière entre sécurité, gouvernance et contrôle social tend à devenir de plus en plus floue.

Le risque majeur réside dans la place croissante accordée aux systèmes automatisés dans les processus de décision. Les algorithmes d'intelligence artificielle sont aujourd'hui capables d'analyser des volumes d'informations impossibles à traiter par un être humain dans des délais comparables. Ils peuvent détecter des schémas, hiérarchiser des menaces et proposer des décisions opérationnelles avec une rapidité inégalée.

Cette capacité constitue un avantage stratégique considérable. Elle soulève néanmoins une question essentielle : jusqu'où la décision humaine peut-elle être déléguée à la machine³¹ ? À mesure que les systèmes deviennent plus autonomes, le risque apparaît de voir les choix relatifs à l'usage de la force s'éloigner progressivement du contrôle humain direct. La responsabilité individuelle tend à se diluer au sein d'une chaîne technologique complexe, où il devient difficile d'identifier précisément l'auteur ultime d'une décision.

Parallèlement, l'évolution technologique transforme également la nature même de la puissance internationale. Pendant longtemps, l'influence des États reposait principalement sur la maîtrise des

²⁸ Sh. Zuboff, *L'Âge du capitalisme de surveillance : le combat pour un avenir humain face aux nouvelles frontières du pouvoir*, New York, PublicAffairs, 2019.

²⁹ V. Zaluzhnyi, Discours à Chatham House, 23 février 2026 ; V. Zaluzhnyi, « La guerre de position moderne et comment la remporter », *op. cit.*

³⁰ M. Kofman, D. Massicot, « Attrition and Adaptation », Carnegie Endowment for International

peace, 2024 ; National Security Archive. Structural Shifts in the Nature of High-Intensity Attrition Warfare, Washington D.C., 2025.

³¹ P. Scharre, *Army of None: Autonomous Weapons and the Future of War*, New York, W. W. Norton, 2018 ; A. M. Koval, « Défis éthiques des systèmes d'engagement automatisés et du champ de bataille transparent », *Panorama stratégique*, 2025, n° 2.

ressources naturelles, des capacités industrielles ou de la force militaire conventionnelle. Aujourd'hui, une part croissante du pouvoir est liée au contrôle des infrastructures numériques, des standards technologiques, des données et des capacités de calcul.

Cette transformation favorise l'émergence de nouvelles formes de domination. Les systèmes de notation sociale, la surveillance automatisée, l'analyse prédictive des comportements ou encore l'exclusion numérique peuvent devenir des instruments de gouvernement particulièrement efficaces³². Ils permettent d'exercer une influence permanente sans recourir nécessairement à la coercition visible qui caractérisait les formes traditionnelles d'autoritarisme.

Pour l'Ukraine, cette évolution présente un caractère paradoxal. D'un côté, l'adoption rapide de technologies avancées constitue une nécessité vitale dans le contexte de la guerre³³. La survie de l'État dépend largement de sa capacité à intégrer les innovations dans les domaines du renseignement, des systèmes autonomes, de la guerre électronique et de la gestion des données. De l'autre, cette même dynamique comporte le risque d'un affaiblissement progressif des mécanismes démocratiques si les impératifs de sécurité finissent par justifier une extension permanente des dispositifs de contrôle.

Le défi consiste donc à trouver un équilibre entre efficacité stratégique et préservation des libertés publiques. Les technologies qui permettent de défendre l'État ne doivent pas devenir les instruments de son éloignement des principes démocratiques qu'il cherche précisément à protéger.

Ainsi, la logique de la guerre d'usure et l'accélération technologique conduisent progressivement à la formation d'un nouveau modèle d'organisation politique.

L'Ukraine de 2026 ne correspond plus entièrement à la démocratie post-soviétique en transition qui caractérisait les premières décennies de son indépendance. Elle évolue vers un système techno-militaire complexe dans lequel les impératifs de sécurité, les infrastructures numériques et les capacités technologiques occupent une place structurante dans la vie publique.

Dans cette configuration, la guerre cesse d'être uniquement un défi extérieur. Elle devient un facteur organisateur des rapports sociaux, économiques et politiques. Les institutions se transforment sous l'effet des exigences de sécurité, les technologies redéfinissent les modes de gouvernance et les frontières entre sphère civile et sphère militaire deviennent plus poreuses.

L'un des enjeux majeurs du XXI^e siècle réside précisément dans cette tension. Les sociétés confrontées à des menaces existentielles devront apprendre à utiliser les outils technologiques les plus avancés sans renoncer aux principes fondamentaux qui fondent leur légitimité. La question n'est donc pas seulement de savoir comment gagner les guerres futures, mais aussi comment préserver la liberté politique dans un monde où l'information, les algorithmes et la surveillance deviennent des instruments centraux de la puissance.

V – La logique politique de la guerre prolongée : l'émergence d'un système techno-militaire

À mesure que la guerre s'inscrit dans la durée, l'Ukraine connaît une transformation profonde de son modèle de gouvernance. Le front, l'économie, les technologies numériques et les mécanismes de décision politique tendent progressivement à former

³² Sh. Zuboff, *L'Âge du capitalisme de surveillance*, New York, PublicAffairs, 2019.

³³ V. Zaluzhnyi, « Challenges of the 21st Century War », *op. cit.* ; V. Zaluzhnyi, Entretien, École de gouvernance de Kyiv Serhiy Nyjny, avril 2026.

un ensemble de plus en plus intégré³⁴. Ce processus ne relève plus d'une simple adaptation conjoncturelle aux exigences du conflit : il s'apparente à une recomposition structurelle de l'État lui-même.

Dans un contexte de guerre prolongée, les institutions chargées de coordonner l'aide internationale, de gérer les ressources financières, d'organiser la production de défense ou encore d'administrer les infrastructures numériques acquièrent une importance croissante. Les outils numériques s'intègrent progressivement aux systèmes de mobilisation, de gestion des effectifs et de planification stratégique, tandis que le secteur de la défense occupe une place centrale dans la vie économique du pays.

Cette évolution modifie inévitablement les équilibres de pouvoir. Plus les ressources stratégiques se concentrent autour de l'appareil sécuritaire et militaire, plus la logique de centralisation tend à s'imposer. Peu à peu se dessine un modèle que l'on peut qualifier de système techno-militaire : un ordre institutionnel qui conserve les mécanismes formels de la démocratie, mais dont le fonctionnement quotidien est largement structuré par les impératifs de sécurité nationale, de mobilisation des ressources et de résilience face à la menace extérieure³⁵.

A – L'émergence d'un nouveau groupe militaire et les tensions qu'elle peut engendrer

L'un des phénomènes les plus significatifs de cette période est la montée en puissance d'une armée professionnelle de grande envergure. La valorisation du service militaire, l'amélioration des rémunérations et le développement de parcours professionnels spécifiques

contribuent à l'apparition d'une nouvelle catégorie sociale directement liée à l'effort de guerre.

Cette évolution répond aux besoins d'un conflit moderne, exigeant des compétences techniques de plus en plus spécialisées. Elle favorise également la constitution d'un noyau de professionnels capables d'assurer la continuité de la défense nationale sur le long terme.

Cependant, ce processus peut aussi générer de nouvelles lignes de fracture. Plus l'écart entre les réalités du front et celles de l'arrière s'accroît, plus le risque de tensions sociales augmente. Les différences de revenus, d'expérience et de reconnaissance symbolique peuvent progressivement nourrir un sentiment de distance entre les citoyens directement engagés dans la guerre et ceux qui en subissent les conséquences de manière indirecte.

Dans le même temps, la concentration du pouvoir exécutif tend à se renforcer. Les périodes de crise favorisent naturellement les mécanismes de décision centralisés ainsi que la recherche de cohésion au sein de l'appareil d'État. Les critères de confiance et de loyauté prennent une place grandissante dans les processus de nomination et de gestion. Dans un tel environnement, certaines pratiques informelles peuvent également se maintenir, non plus seulement comme instruments d'enrichissement, mais comme mécanismes de stabilisation de réseaux politiques et administratifs.

B – La formation d'une nouvelle élite et le risque d'une dépendance au conflit

La prolongation de la guerre contribue également à l'émergence de nouveaux acteurs influents. Aux élites économiques et politiques traditionnelles viennent

³⁴ NISD, « Transformation des institutions étatiques ukrainiennes dans les conditions d'une guerre prolongée (2014–2025) », Rapport national, Kyiv, éd. O. M. Lytvynenko, 2025.

³⁵ S. P. Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Cambridge, Harvard University Press, 1957; A. Perlmutter, *The Military and Politics in Modern Times*, New Haven, Yale University Press, 1977.

progressivement s'ajouter des groupes dont la légitimité repose sur l'expérience militaire, la gestion de la sécurité ou la maîtrise des technologies stratégiques.

Vétérans, officiers supérieurs, responsables du secteur de la défense, entrepreneurs spécialisés dans les technologies militaires et numériques forment peu à peu une nouvelle couche dirigeante dont l'influence s'appuie davantage sur l'expertise opérationnelle que sur les mécanismes classiques de pouvoir hérités de la période post-soviétique³⁶.

Sous certains aspects, cette évolution rapproche l'Ukraine de modèles observés dans des pays où les questions de sécurité occupent une place centrale dans la vie nationale³⁷. Toutefois, elle fait également apparaître un paradoxe.

Pour la Russie, la guerre constitue depuis longtemps un instrument de légitimation du pouvoir et de consolidation du système politique. Pour l'Ukraine, le conflit remplit une fonction différente, mais produit certains effets comparables : il favorise la concentration des ressources, accélère les processus d'intégration occidentale et renforce la cohésion nationale autour d'un objectif commun de survie.

Le risque réside dans le fait que, progressivement, les deux sociétés peuvent devenir dépendantes des équilibres créés par le conflit lui-même³⁸. Dès lors, la fin de la guerre n'apparaît plus seulement comme une solution, mais également comme une source potentielle de nouvelles incertitudes politiques, économiques et sociales.

C – Les défis de l'après-2026

Dans cette perspective, plusieurs défis majeurs pourraient marquer les années qui suivront.

Le premier concerne les relations entre les élites établies et la nouvelle génération issue de l'expérience du combat. À mesure que les vétérans acquièrent une influence croissante dans la société, leur intégration dans les structures de décision risque de modifier les équilibres politiques existants et de susciter des formes de compétition avec les acteurs traditionnels³⁹.

Le deuxième défi réside dans la possible personnalisation du pouvoir. Les périodes de guerre tendent souvent à renforcer le prestige de certaines figures associées à la défense nationale. Si cette dynamique se prolonge, elle pourrait favoriser une concentration accrue de l'autorité autour de personnalités bénéficiant d'une légitimité exceptionnelle liée au contexte du conflit.

Le troisième enjeu est d'ordre démographique et économique. Les pertes humaines, l'émigration, le vieillissement de la population ainsi que l'augmentation continue de la dette publique constituent des contraintes susceptibles d'influencer durablement les capacités de développement du pays.

Enfin, l'Ukraine devra également tenir compte de l'évolution de son environnement international. Le soutien des partenaires occidentaux demeure essentiel, mais il n'est pas indépendant des cycles politiques, des priorités stratégiques et des contraintes budgétaires qui affectent les démocraties européennes et nord-américaines. À moyen terme, la question de la pérennité de cet engagement pourrait devenir l'une des

³⁶ V. Portnikov, « La fin de la guerre en 2026 ? L'hystérie à Moscou », *Bombardyr*, 23 mai 2026 ; V. Zaloujnyi, Entretien, École de gouvernance de Kyiv Serhiy Nyjny, avril 2026.

³⁷ V. Portnikov, « La fin de la guerre en 2026 ? L'hystérie à Moscou », *précité*.

³⁸ V. Portnikov, « Scénarios politiques pour l'Ukraine », *op. cit.* ; S. Charap, T. J. Colton, *op. cit.*

³⁹ V. Portnikov, « La fin de la guerre en 2026 ? L'hystérie à Moscou », *op. cit.* ; A. Wilson, *op. cit.*

variables les plus importantes de l'équation stratégique ukrainienne⁴⁰.

D – Conclusion générale

L'évolution de l'Ukraine entre 2010 et 2026 peut être comprise comme le passage progressif d'une stratégie fondée sur la recherche d'équilibres politiques fragiles à un modèle davantage centré sur la sécurité, la résilience et la capacité de mobilisation.

Les événements de cette période ont montré que les tentatives de préserver un équilibre géopolitique sans disposer d'instruments de puissance suffisants se heurtaient rapidement à leurs limites. Ils ont également mis en évidence le coût élevé des erreurs de planification stratégique et des illusions liées à la possibilité d'un compromis durable dans un environnement marqué par une compétition géopolitique croissante.

Face à cette réalité, l'État ukrainien s'est progressivement réorganisé autour de nouvelles priorités : la professionnalisation des forces armées, la concentration des ressources stratégiques et l'intégration des technologies dans les mécanismes de défense et de gouvernance. Ces transformations ont permis de renforcer la capacité de résistance du pays tout en redéfinissant en profondeur son fonctionnement institutionnel.

Le scénario le plus probable pour les années à venir semble être celui d'une stabilisation relative du conflit dans une situation intermédiaire, située entre guerre ouverte et paix véritable. Un tel contexte exigerait non seulement le maintien d'un équilibre militaire durable, mais aussi la gestion de défis internes complexes : modernisation des institutions, intégration politique des nouvelles élites issues du conflit, adaptation du modèle

économique et préservation de la cohésion sociale.

Dans cette perspective, la principale interrogation ne concerne peut-être pas uniquement l'évolution de la menace extérieure. Elle porte également sur la capacité de l'Ukraine à comprendre et à maîtriser les transformations qu'elle traverse elle-même. Le système techno-militaire qui émerge progressivement est le produit d'une nécessité historique née de la guerre et de l'asymétrie des rapports de force. Son avenir dépendra toutefois de sa capacité à convertir la concentration des ressources et du pouvoir en une force institutionnelle durable, capable de renforcer l'État sans affaiblir les fondements de sa légitimité.

L'Ukraine entre ainsi dans une nouvelle étape de son histoire. Sa souveraineté, son identité politique et son modèle de développement se trouvent désormais étroitement liés à sa capacité d'évoluer dans un environnement où la technologie, la sécurité et la préparation permanente aux crises occupent une place centrale. Plus qu'une simple adaptation aux circonstances de la guerre, cette transformation marque l'entrée dans une nouvelle époque, dont les contours définitifs restent encore à écrire.

Valentin SMOLIAK

*Analyste politique,
spécialiste de l'Europe de l'Est
arterbor@gmail.com*

⁴⁰ V. Zaluzhnyi, « On the Political Purpose of the War for Ukraine », Ukrainian World Congress, décembre

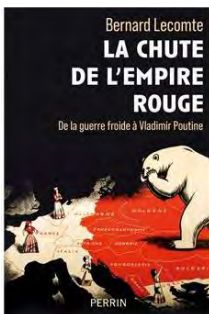
2025 ; Centre Razumkov, Monitoring sociologique « Ukraine 2025-2026 : Front et arrière », Kyiv, 2025.



L'Europe dépendante, otage et proie
Les illusions perdues dans ses voisinages
Pierre Mirel
Éditions L'Harmattan
21 mai 2026
ISBN : 978-2-336-61277-5
274 p.



La Guerre d'Europe a commencé
Céline Marangé
Éditions Les Arènes
Prix du livre géopolitique 2026
30 avril 2026
ISBN : 979-1037515452
265 p.



La chute de l'empire rouge :
de la guerre froide à Vladimir Poutine
Bernard Lecomte
Éditions Perrin
20 août 2026
ISBN : 978-2262112240
352 p.

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 :

MARTIN BABAROV
ANA CHEISHVILI
DOROTTYA COLLET-RETKES
ADRIAN-GABRIEL CORPĂDEAN
NATAȘA DANELCIUC-COLODROVSKI
HRISTO HRISTEV
VALENTIN SMOLIAK
IVAN STOYNEV
ALEKSANDAR TSEKOV
LAURANE VIOUJAS RUBIO

Maquette :
CHARLOTTE LARGERON

ISSN électronique
2428-4718

Contact rédaction :
afcpe.asso@gmail.com

Comité scientifique : Marie-Élisabeth BAUDOUIN, 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 KRZUSLICK, 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

