

# Lettre de l'Est

Numéro 35 – 2024

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

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

- Le roi républicain sur l'échiquier parlementaire : réflexions sur le rôle et la place du Président de la République dans l'ordre constitutionnel hongrois
- Les élections législatives de 2023 et la formation d'un nouveau gouvernement polonais
- De la démocratie semi-directe et participative en Bulgarie
- Arrêt *Walesa c. Pologne* du 23 novembre 2023 : le chapitre final de la saga sur l'indépendance de la justice entre la Cour de Strasbourg et Varsovie
- La justice constitutionnelle russe en 2023 : comment garder le cap ?
- La cessation du mandat des membres de l'Assemblée plénière du Conseil économique et social en Roumanie et sa nécessaire clarification
- L'ombudsman roumain et le contrôle administratif
- L'influence des standards établis par le règlement européen général sur la protection des données sur la législation géorgienne
- Quand la Cour constitutionnelle moldave s'efforce d'éteindre le feu qu'elle a elle-même allumé. À propos de l'arrêt n° 9 du 26 mars 2024
- Les transferts de modernités dans les Balkans : quel cadre d'analyse ?
- Réflexions sur la question de la qualification des crimes commis en Ukraine par la Fédération de Russie depuis le 24 février 2022
- La promotion de la justice restaurative en Europe. Quelle pertinence pour la guerre en Ukraine ?

## ÉDITORIAL

Riche par le nombre des contributions qu'il contient et les thématiques traitées, le présent numéro de *Lettre de l'Est* offre à ses lectrices et lecteurs de nombreuses clés de compréhension des actualités des pays de l'Est, au regard des spécificités historiques, socio-politiques, mais aussi géopolitiques, la guerre en Ukraine constituant un réel bouleversement dans l'ordre politique et institutionnel dans cette zone géographique.

L'axe institutionnel est ouvert par l'étude proposée par Peter Kruzsliz sur la présidence hongroise, marquée par la récente démission de la Présidente Katalin Novák, à la suite de la prononciation de la grâce présidentielle pour une personne ayant été condamnée pour des faits de complicité dans la commission d'actes de pédophilie. Une démission qui a été beaucoup commentée, tant pour les faits reprochés, intervenus dans le contexte d'une communication gouvernementale axée sur la nécessaire protection des enfants, défendant ainsi l'adoption des lois destinées à lutter contre « la propagande homosexuelle », qu'à cause du caractère exceptionnel de la décision de la Présidente de la République, la vie politique hongroise étant caractérisée par sa stabilité inébranlable et par l'absence de pratiques démissionnaires de la part des hauts responsables. Première femme accédant à cette fonction, la Présidente Novák incarnait le renouveau pour l'institution présidentielle apparue en Hongrie il y a trois décennies, après la chute du régime communiste, et dont le rôle est celui de garant supplémentaire, aux côtés de la Cour constitutionnelle, de l'équilibre dans les rapports existant entre le Gouvernement et le Parlement. Un renouveau perdu avec la nomination de l'ancien Président de la Cour constitutionnelle, M. Tamás Sulyok, à la tête de l'État, qui s'inscrit dans la continuité des pratiques instaurées depuis la création de l'institution.

La question de l'équilibre entre les pouvoirs, au sein même de l'exécutif, va être centrale en Pologne également dans les prochaines années, compte tenu de la cohabitation instaurée à l'issue des élections législatives d'octobre 2023 et la perte de sa majorité par le parti PiS. Comme le souligne Katarzyna Kubuj, le taux de participation record, qui a atteint 74,38 %, témoigne du souhait des citoyens de mettre fin aux dérives autoritaires, aux atteintes à l'État de droit, à travers notamment les réformes du système judiciaire, condamnées par les juridictions européennes – avec le dernier arrêt en date, *Wałęsa c. Pologne*, commenté dans le présent numéro par Arianna Angeli –, et qui ont aussi entraîné le retrait des fonds européens et la prononciation de sanctions financières élevées à l'encontre de l'État polonais. Les changements souhaités risquent toutefois d'être retardés, voire bloqués, par le Président de la République, issu du parti PiS, tel que le montrent déjà certaines pratiques controversées.

Les pratiques controversées sont également de mise en Bulgarie, où les initiatives référendaires se multiplient, obligeant la Cour constitutionnelle d'intervenir pour bloquer l'instrumentalisation par le parti eurosceptique *Vazrazhdane* du mécanisme. L'analyse proposée par Vincent Reif met en exergue les risques que présentent les mécanismes de démocratie directe lorsqu'ils sont utilisés par les différents groupements d'intérêts ou les partis politiques pour influencer sur l'agenda politique et les élections.

La Bulgarie n'est pas une exception en matière de recherche de moyens de contrôle des élections, tel que le montre l'étude portant sur l'arrêt prononcé par la Cour constitutionnelle moldave, invalidant une loi par laquelle il a été interdit, un mois avant la tenue des élections locales générales, aux membres d'un parti politique déclaré inconstitutionnel d'enregistrer leur candidature, en violation du principe de la présomption d'innocence et des droits processuels les plus essentiels. Mesures qui ont été prises dans le contexte de la préparation de l'ouverture des négociations en vue de l'adhésion du pays à l'Union européenne et qui témoignent de l'ambivalence des discours et des pratiques politiques.

Dans ces circonstances, comment garder le cap ? Cette question posée par Vassili Tokarev dans son analyse de la jurisprudence récente de la Cour constitutionnelle russe, relevant l'intervention d'une inversion de la hiérarchie des valeurs constitutionnelles, semble être valable pour tout l'espace de l'Est, plus particulièrement depuis le début de la guerre en Ukraine, où les combats contre l'agresseur continuent sans relâche. Face aux crimes commis, de nombreuses interrogations se posent quant à leur qualification juridique, aux procédures devant être mises en œuvre pour punir leurs auteurs, mais aussi pour permettre l'instauration d'un processus de reconstruction dont le début est espéré le plus proche possible, tel que le relèvent les deux dernières études proposées par Alla Grynchak et Katerina Soulou.

Bonne lecture à toutes et à tous !

**Nataşa DANELCIUC-COLODROVSCHI**

*Maître de conférences associée,  
Directrice-adjointe de l'Institut Louis Favoreu,  
Directrice-adjointe de l'Institut SoMum,  
Aix-Marseille Université, CNRS, DICE, ILF,  
Aix-en-Provence, France*

**LE ROI RÉPUBLICAIN SUR L'ÉCHIQUIER  
PARLEMENTAIRE : RÉFLEXIONS SUR LE RÔLE  
ET LA PLACE DU PRÉSIDENT DE LA  
RÉPUBLIQUE DANS L'ORDRE  
CONSTITUTIONNEL HONGROIS**

« Peu importe la hauteur qu'on a atteinte, en politique, un mauvais geste suffit pour tomber au plus bas » – a réagi le Premier ministre hongrois, M. Viktor Orbán, à la suite des événements ayant conduit à la démission la Présidente de la République, Mme Katalin Novák, le 10 février 2024. Dans le monde politique hongrois, qui est connu pour sa stabilité inébranlable, notamment depuis 2010, date à laquelle les partis au gouvernement sont arrivés au pouvoir avec une majorité de deux tiers à l'Assemblée nationale – majorité qu'ils ont réussi, à l'exception de quelques périodes courtes, à préserver depuis, même à l'issue de trois élections consécutives – qui est la garantie d'une telle stabilité, les scandales qui conduisent à des démissions des hauts responsables politiques sont rarissimes.

Pourtant, c'est ce qui s'est passé en ce début d'année et les événements ont obligé deux femmes politiques auparavant fortes de la majorité de quitter la vie politique. Mme Judit Varga, ancienne garde des Sceaux, ne figure plus à la tête de la liste du Fidesz pour les élections européennes de juin prochain et, ainsi que nous l'avons déjà rappelé, Mme Katalin Novák a quitté le palais Sándor, siège de la présidence hongroise, qui est rapidement occupé par M. Tamás Sulyok, ancien Président de la Cour constitutionnelle, élu Président de la République par la majorité requise de deux tiers des députés à l'Assemblée nationale, le 26 février, en un peu plus de deux semaines suite à la déclaration de démission de sa prédécesseuse. Le roi est mort, vive le roi – mais justement, ces événements peuvent nous amener à réfléchir sur son rôle dans notre ordre constitutionnel.

**I – Un résumé des événements récents  
et de leurs conséquences directes**

Avant d'entrer dans ces réflexions de nature juridique, un résumé des faits récents, certes, politiques, est nécessaires pour répondre aux questionnements éventuels. À l'origine de ce scandale politique, il y a une décision présidentielle de grâce partielle pour une personne ayant été condamnée pour complicité à des actes de pédophilie. Selon le tribunal pénal, cette personne, en sa qualité d'adjoint au directeur d'un orphelinat, a mis la pression sur les jeunes victimes d'agressions sexuelles commises par le directeur, de faire de fausses déclarations. Il a été condamné à plusieurs années de prison ferme, une peine qui presque pour sa totalité a déjà été exécutée. La grâce présidentielle n'a fait que transformer finalement les quelques mois restants en sursis, sans pour autant annuler la décision de justice constatant la responsabilité pénale de la personne.

Les décrets de grâce présidentielle sont contresignés, pour la responsabilité politique, puisque le chef de l'État n'est politiquement pas responsable, par le ministre de la Justice, Mme Judit Varga, dans notre cas. Ces décrets sont d'ailleurs secrets, il n'y a aucun registre public qui permettrait de les retrouver. L'homme gratifié a décidé de se tourner vers la Kúria, la Cour suprême hongroise, pour demander la rectification de son casier juridique. D'une part, il se déclarait toujours innocent et, d'autre part, probablement, ce n'est pas la transformation de la peine, mais justement la rectification de son casier juridique qu'il visait par la demande de grâce, déjà pour pouvoir être à nouveau employé en tant que pédagogue s'occupant des enfants. La Cour suprême a refusé de donner suite à sa demande et, en rappelant la procédure préalable, dans les motifs de sa décision, elle a indiqué que la personne avait bénéficié de la grâce présidentielle. C'est cette décision non

publiée, mais publiée dans les registres des décisions de justice qui a finalement attiré l'attention de certaines personnes qui ont alerté la presse, d'ailleurs, plusieurs mois après la prononciation de la décision en question.

L'affaire, en soi, a réuni plusieurs éléments particuliers caractéristiques de la vie politique hongroise qui, ensemble, ont conduit à un scandale d'ampleur dont l'opposition n'a pas vraiment pu tirer des bénéfices, mais qui ont provoqué une manifestation de masse – 50 000 personnes selon la police, 150 000 selon les organisateurs – phénomène également exceptionnel en Hongrie. Nous n'en citerons que deux.

D'abord, il s'est avéré que c'est un évêque protestant, d'ailleurs, ancien ministre, lui-même, qui s'est approché de la présidente – en début de carrière, elle avait été directrice de son cabinet ministériel et ils ont toujours gardé une relation étroite – pour appuyer cette demande introduite par l'épouse de la personne condamnée. Aux yeux de l'opinion publique, l'affaire est donc preuve d'un fonctionnement politique non transparent où l'action volontaire des influents se substitue au fonctionnement institutionnel normal.

Puis, l'affaire a conduit aux émotions vives de l'ensemble de la société, en raison de la nature du crime qui est à l'origine de la condamnation : la pédophilie. Bien sûr, il ne faut pas vivre dans une société conservatrice pour condamner ce type d'acte encore plus lorsqu'il est commis contre des personnes particulièrement vulnérables, car non seulement mineures, mais orphelines, par la personne qui est en charge de les protéger. Mais le fait que la majorité gouvernementale ait longuement parlé de la protection des enfants, justement lorsqu'elle a adopté la législation contre ce qui a été appelé « la propagande homosexuelle », qui a trouvé bon écho dans une société particulièrement conservatrice, a tout de même donné une perspective particulière

à la lecture du scandale (le directeur a insulté de jeunes garçons) par l'opinion publique.

Si le rappel des faits et des conséquences politiques était nécessaire pour permettre la compréhension générale des événements qui sont déclencheurs de réflexions juridiques plus profondes, ce ne sont bien sûr pas ces événements qui nous intriguent en premier lieu. Mais justement, ce qui s'est passé nous permet de reposer cette question constitutionnelle plus globale : quels sont le rôle et la place du Président de la République dans un régime parlementaire, tel que consacré par le droit constitutionnel hongrois où, de plus, comme la pratique politique le témoigne, l'exécutif est particulièrement fort.

## **II – Les racines introuvables d'une institution républicaine**

Pour comprendre le rôle et la place de l'institution présidentielle dans l'ordre juridique constitutionnel hongrois, il est non sans intérêt de rappeler l'histoire constitutionnelle, notamment dans un État, fier de son existence plus que millénaire, où cette histoire n'est pas seulement l'ensemble des événements passés, mais également source de symboles, voire du contenu normatif constitutionnel, mais surtout de légitimité.

Or, il est facile de constater que l'institution présidentielle n'a pas de vraies racines dans l'histoire constitutionnelle hongroise et encore moins, dans celles parfois plus courtes ou récentes des autres pays de l'Europe centrale. Or, même à la suite de la Première Guerre mondiale, dans la grande majorité des pays européens, les monarchies ont encore résisté à l'air des changements. Et même, dans les États-nations nouvellement constitués, conformément aux traités de paix de Versailles, des régimes de monarchie constitutionnelle furent installés avec des maisons royales parfois nouvelles, parfois anciennes.

Le cas de la Hongrie, à la suite de la Grande Guerre, est très particulier. Elle, ensemble avec l'Autriche, sous forme justement de l'Autriche-Hongrie, a perdu la guerre. La Hongrie a aussi perdu tragiquement les deux tiers de son territoire historique et une partie importante de sa population ethnique. Si les Habsbourg ne bénéficiaient pas vraiment d'un attachement unanime des Hongrois en raison de l'histoire hongroise justement pointée par des insurrections et des guerres d'indépendances contre l'Autriche, la belle époque de la monarchie dualiste après le compromis de 1867 a renforcé ceux qui, en tant que loyalistes, étaient toujours partisans du roi, indépendamment de son origine et de sa maison.

Si finalement, les Habsbourg n'ont pas pu maintenir leur trône – d'ailleurs, la cour a trouvé la Hongrie plus hésitante que l'Autriche, mais l'opération du retour de Charles IV fut un échec – la Hongrie a maintenu sa forme constitutionnelle monarchique millénaire sans vouloir investir l'ancien roi Habsbourg : c'était une monarchie sans roi où toutes les institutions nationales, de la poste aux musées, portaient l'adjectif royal dans leur dénomination, mais le chef de l'État fut le gouverneur.

L'avantage de la monarchie est incontestable, notamment pour des États qui ont besoin d'un fondement constitutionnel fort pouvant servir de base plus que symbolique à leur souveraineté étatique. Or, en Europe centrale où la menace des empires est permanente, même pour une construction étatique millénaire, cet avantage n'est pas négligeable. C'est l'absence évidente de besoin de source de légitimité pour le chef d'État : un roi qui règne par la grâce du Dieu n'a pas besoin de justifier sa puissance, voire son autorité. Et cette puissance, cette autorité même peut devenir le socle fort de la souveraineté, aussi bien sur plan interne que sur le plan externe. Combiné d'une tradition

millénaire, cet avantage pouvait motiver le choix de la Hongrie de maintenir la monarchie en l'absence de roi, tout comme cela a motivé d'autres États de l'Europe centrale de faire le choix de cette même forme étatique après la Première Guerre mondiale, une fois qu'ils ont retrouvé leur indépendance nationale, bon gré ou mal gré, après la chute de l'Empire des Habsbourg.

Le royaume de Hongrie a existé officiellement – même si à la suite des deux occupations militaires du territoire national, d'abord par les nazis allemands, puis par les communistes soviétiques, il n'est pas possible de parler de véritable État hongrois indépendant et ainsi souverain – jusqu'en 1946. La Hongrie est devenue, par une loi constitutionnelle, République pour une très courte période puisqu'avec l'aide de l'Armée rouge occupant le territoire national et des dirigeants communistes de Moscou, les socialistes hongrois – souvent revenus d'un exil moscovite – ont pris le pouvoir par la force et la ruse. Ils ont introduit, en 1949, le modèle constitutionnel soviétique, qui par une Constitution écrite, la première de ce genre dans l'histoire de la Hongrie, stalinienne et ainsi indigne du nom de « constitution ». Sous le régime socialiste de l'État-parti, il n'y a pas eu de séparation des pouvoirs ni un véritable chef d'État : constitutionnellement, le rôle était joué par un organe collégial, mais toute la puissance revenait aux organes centraux du Parti.

Tout autant que les États d'Europe centrale voulurent devenir une monarchie après la Première Guerre mondiale, après la chute de l'Union soviétique et dans l'indépendance qu'ils venaient de retrouver, ils ont souhaité former des Républiques. Incontestablement, la raison en était également que c'était désormais la seule forme internationalement légitime à la suite du développement issu du XX<sup>e</sup> siècle. La question de rétablir les monarchies ne s'est pas posée même si, dans certains pays, notamment des



Balkans qui n'ont pas pu exercer leur souveraineté pendant de nombreux siècles, les descendants de la famille royale ont réussi à jouer des rôles politiques parfois importants. Tout autant que les monarchies ont été maintenues ou établies en vue de renforcer la souveraineté, l'indépendance ou encore la reconnaissance internationale – les trois formant d'ailleurs, avec des nuances et des perspectives très différentes, un seul objectif – c'est dans ces mêmes objectifs que la forme républicaine fut généralisée dans la région au début des années 1990, sous forme de régimes plutôt parlementaires suivant la doctrine de la démocratie représentative.

### **III – L'émergence d'une présidence ni faible, ni forte suivant le tempérament de la personne dignitaire de la fonction**

Le type de régime, république parlementaire, qui fut choisi en Hongrie, tout comme dans de très nombreux pays devenus indépendants après la chute du totalitarisme idéologique, repose sur la légitimité démocratique de l'assemblée parlementaire qui, par sa confiance votée pour l'exécutif, est au cœur de la structure de l'équilibre toujours fragile entre ces deux branches du pouvoir, car l'exécutif doit, en même temps, rester stable pour être capable de remplir également sa fonction. Dans ce type de régime, les autres institutions à caractère politique ou politico-juridique, telles que la présidence ou la juridiction constitutionnelle, ont comme rôle d'être des garants supplémentaires de cet équilibre, sans faire directement partie du système, tout y en étant néanmoins liées, voire assujetties.

Pour revenir au Président, dans une République, il est le chef de l'État. Sa légitimité n'est pas historique, mais bien constitutionnelle. Puisqu'il est constitué parmi les institutions politiques de l'État, il doit obligatoirement entrer en relation avec les forces politiques nationales. Il serait ainsi, d'une manière ou d'une autre, lié à la

vie politique partisane de son pays, indépendamment de la manière de son élection : que celle-ci soit populaire ou parlementaire. Bien évidemment, dans le cas de son élection directe, ses rapports avec les partis politiques sont indirects. En revanche, lorsqu'il est élu par une assemblée parlementaire, sa légitimité est issue du vote des partis parlementaires, le rapport est donc visiblement direct. Notamment, lorsque la Constitution autorise plusieurs mandats présidentiels, l'indépendance d'un Président est douteuse du monde politique partisan. À partir de ce moment, il lui est beaucoup plus difficile d'être un instrument supplémentaire de rééquilibrage, notamment quand il faudrait rééquilibrer le poids écrasant des partis politiques qui l'ont élevé à la tête de l'État.

En revenant à la Hongrie, il faut néanmoins rappeler que si elle a opté pour le modèle qu'on appelait à l'époque le modèle allemand, en le distinguant du modèle français semi-présidentiel – à noter que même les États qui ont opté pour ce second se sont rapidement retournés vers un système plus parlementaire, le modèle français étant très unique en son genre –, elle ne l'a pas suivi entièrement. Or, en Hongrie, le Président de la République dispose de prérogatives constitutionnelles réelles, alors que, dans le modèle allemand, le Président n'a aucun pouvoir, il n'est que le premier notaire de l'Allemagne fédérale.

Si le Président de la République en Hongrie n'est ni directement élu par le peuple ni capable de dissoudre l'Assemblée nationale pour des raisons politiques (seule l'incapacité parlementaire d'investir le gouvernement ou d'adopter le budget confère un tel droit au Président hongrois, qu'il ne peut exercer qu'en respectant un certain nombre de garanties procédurales) – deux caractéristiques distinctives des présidents dits forts dans les régimes parlementaires – il a des prérogatives constitutionnelles réelles. Il

reste à savoir s'il en profite, s'il les exerce dans la pratique. Après le développement théorique, il faut donc regarder le terrain. L'histoire des trois dernières décennies nous permet d'en tirer des conclusions aussi pertinentes et intéressantes que de l'histoire plus longue avant. L'expérience démontre que tout dépend du caractère de la personne qui occupe le poste. C'est en fonction de sa personnalité et de sa vision quant à son office que la présidence devient plus ou moins forte dans l'ordre constitutionnel hongrois.

Le premier Président de la République, M. Árpád Göncz, a été élu par l'Assemblée nationale à la suite d'un compromis politique préalable selon lequel le parti libéral minoritaire en opposition pouvait nommer le candidat au poste de président, qui serait soutenu par les conservateurs majoritaires. Une fois élu, ce Président issu donc des rangs de l'opposition libérale s'est confronté à de nombreuses reprises avec le gouvernement des conservateurs majoritaires. En même temps, il bénéficiait d'une large popularité grâce à son opinion politique souvent exprimée contre les mesures gouvernementales, nécessaires, mais austères, dans la situation économique catastrophique due au communisme et, en partie, à sa chute. Il bénéficiait également de cette popularité grâce à son image qui n'était, d'ailleurs, pas loin de son caractère personnel : il a volontairement et bien joué le rôle de grand-père de la Nation, tout en refusant des nominations proposées par le gouvernement ou en décidant justement de la grâce présidentielle.

Un tout autre modèle de rôle présidentiel est celui joué par M. László Sólyom, qui voulait garder ses distances avec les partis politiques. Il cherchait à préserver son autonomie, en se plaçant en dehors de la politique partisane. Il a même refusé de consulter les forces politiques lors de l'exercice de ses prérogatives constitutionnelles dont il faisait un usage très libre. Il était conscient de sa marge de

manœuvre constitutionnelle, notamment en tant qu'ancien Président de la Cour constitutionnelle. Nous pourrions dire que si son prédécesseur se comportait en grand-père, lui, il était plutôt juge de la Nation. Il est entré souvent, par une telle prise de rôle, en conflit ouvert avec les partis politiques, y compris les forces politiques qui ont soutenu à l'Assemblée nationale son élection.

C'est encore un caractère très différent, nous pourrions dire un troisième modèle qu'avait mis en avant M. Ferenc Mádli. Il peut être incontestablement décrit comme le professeur de la Nation. Il a travaillé et avec la majorité gouvernementale et avec les partis de l'opposition. Il ne voulait pas se mettre à distance de ces forces politiques. Il était distant autrement, par son élégance, par son style et son intelligence. Il était également un Président très populaire. Mais il n'a cherché ni l'occasion de s'exprimer politiquement ni les voies menant à des confrontations politiques. Sa retenue et sa sagesse lui ont garanti ainsi non seulement une certaine popularité, mais également le respect incontestable de tous les acteurs de la vie politique hongroise.

Tout a changé, bien entendu, quand une seule force politique a acquis et a pu maintenir depuis la majorité de deux tiers, qui lui permet ainsi de décider seule de la personne du Président de la République. Si en Hongrie, le Président est élu par l'Assemblée nationale, pour l'élire, il suffit d'une majorité simple, mais dans ce cas-là, il faut organiser plusieurs tours. Si une majorité de deux tiers est réunie, le Président est élu au premier tour, ce qui lui donne une tout autre image. Cette majorité de deux tiers a été prévue pour pousser les partis à trouver une personne de compromis, mais lorsque c'est un parti qui a cette majorité, la logique tourne à l'envers, et le Président ne peut s'en sortir qu'affaibli, d'une manière ou d'une autre.

Depuis, deux personnes ont exercé cette fonction : d'abord, M. János Áder, puis Mme Katalin Novák. Tous les deux ont été élus sans difficulté et avant, ils étaient

très proches du cercle le plus central du pouvoir gouvernemental. Mais ils ont donné des images encore très différentes. M. Áder, dès son élection, a pris ses distances par rapport au monde partisan politique et il s'est cherché des thèmes phares pour les mettre en avant. Finalement, il est devenu le porte-parole des questions en rapport avec la protection de l'environnement et il continue de l'être après avoir exercé les deux mandats prévus par la Loi fondamentale. Mme Novák, une jeune femme, mère de famille, qui était surtout défenseuse de la famille traditionnelle, tout en luttant contre la discrimination de la femme, voulait plutôt se tourner vers l'extérieur pour se distancier de la vie politique quotidienne. Selon certains, elle aurait pu devenir le visage souriant du régime hongrois vers l'extérieur.

Nous pouvons ainsi constater qu'un Président, qui a des prérogatives constitutionnelles importantes – nous n'entrerons pas dans l'énumération de ces prérogatives dont l'exposé même succinct, mais suffisamment complexe, dépassera largement le cadre de nos réflexions –, peut jouer des rôles très différents et se définir des places diverses dans le régime constitutionnel hongrois parlementaire. Nous voyons également que cette institution, sans véritables racines profondes, qui s'adapte au caractère de la personne qui l'occupe, mais qui est ainsi peu constante, se trouve devant des défis majeurs dans la réalité politique hongroise contemporaine où la centralisation institutionnelle autour de l'exécutif, et notamment de la personne du Premier ministre, est incontestable.

#### **IV – Les défis d'un Président issu et se trouvant face à une super-majorité parlementaire assujettie à un exécutif centralisé**

Même si l'institution présidentielle n'a pas un enracinement particulier et ses contours dépendent beaucoup de

l'engagement personnel des présidents consécutifs, sans parler de contexte politique particulier, il est constant que la présidence, qui représente l'unité de la Nation et veille au bon fonctionnement démocratique et constitutionnel de l'État, a la mission de contrôler et de corriger, si besoin en est, les équilibres dans la structure politique et constitutionnelle. En droit constitutionnel positif, le Président dispose de prérogatives qui lui permettent de répondre à cette mission. L'expérience centre européenne, et notamment hongroise, démontre que, plus que l'élection directe ou indirecte, voir la capacité de dissoudre pour raison politique l'assemblée parlementaire, c'est la légitimité plutôt gagnée par son image et sa capacité de prendre des distances du monde partisan qui seraient les atouts de son succès.

Il est évident qu'il est extrêmement difficile, dans le contexte politique hongrois actuel, d'avoir ces atouts. Certes, l'élection d'un ancien Président de la Cour constitutionnelle peut paraître un moyen de mettre en exergue l'indépendance de la personne. Toutefois, le fait que la même personne ait été élue par la même majorité pour être à la tête de la juridiction constitutionnelle, dont la jurisprudence des sept-huit dernières années se conforme le plus souvent à la volonté politique de la majorité, laisse douter du succès de l'opération. D'autre part, la distance est difficile à prendre puisque, justement l'expérience présidentielle d'un autre ancien Président de la Cour constitutionnelle l'a déjà démontré, pour une institution qui doit traiter avec les forces politiques.

En même temps, une prise de rôle courageuse, mais non excessive, qui nécessite certainement des capacités et des compétences particulières de la part de la personne qui occupe le poste, ainsi que la modération et la fermeté dans l'exercice des prérogatives constitutionnelles présidentielles devraient



permettre de donner enfin un sens clair à l'institution présidentielle hongroise dans le contexte politique actuel très particulier. Et c'est finalement ainsi que cette institution pourra trouver sa place bien méritée dans l'ordre constitutionnel hongrois.

**Peter KRUZSLICZ**

*Professeur adjoint à la Faculté de droit et  
des sciences politiques,  
Université de Szeged*

**LES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES DE 2023  
ET LA FORMATION D'UN NOUVEAU  
GOUVERNEMENT POLONAIS**

**I – Les résultats des élections**

Les élections législatives du 15 octobre 2023 ont apporté un certain nombre de changements significatifs sur la scène politique polonaise. Au cours des deux dernières législatures, la majorité des sièges du *Sejm* (chambre basse) appartenait à la coalition « Droite unie » (*Zjednoczona Prawica*), dominée par le parti Droit et Justice (*Prawo i Sprawiedliwość*). Cela a permis d'accélérer la formation d'un gouvernement soutenu par la majorité parlementaire et de mener une politique conforme au programme et aux intérêts du parti. De nombreuses mesures et réformes introduites au cours de la période 2015-2023 ont été contestées par l'opposition, ce qui s'est également reflété dans la jurisprudence des juridictions européennes<sup>1</sup>.

Le taux de participation record de 74,38 % (le plus élevé de l'histoire de la démocratie polonaise après 1989) témoigne du fait que le besoin de changement a été fortement anticipé par le public. Sans entrer dans une analyse détaillée, il convient de noter que, par rapport aux élections précédentes, c'est parmi la jeune génération (électeurs âgés de 18 à 29 ans) que le taux de participation a le plus augmenté. Quelques mois auparavant, on estimait que leur participation aux élections serait assez modeste : elle était estimée à environ 40 %. Finalement, le résultat a dépassé les 70 %. La mobilisation des électeurs des circonscriptions électorales à l'étranger a également été très forte, puisqu'elle a atteint plus de 90 %.

---

<sup>1</sup> De nombreux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de justice de l'Union

européenne ont été consacrés aux questions visant l'indépendance de la justice.

L'idée de l'ancienne majorité parlementaire de combiner les élections avec un référendum a été un échec. La coalition au pouvoir à l'époque a utilisé l'institution du référendum pour promouvoir ses slogans électoraux. Les questions portaient sur des sujets sensibles et ont alimenté les inquiétudes des électeurs de Droit et Justice. Elles concernaient la vente d'actifs de l'État à des entités étrangères, le relèvement de l'âge de la retraite, le démantèlement de la barrière à la frontière polonaise avec le Belarus et l'acceptation d'immigrants illégaux du Moyen-Orient et d'Afrique, conformément au mécanisme de relocalisation forcée de l'Union européenne. La manière dont les questions ont été formulées était fortement biaisée.

L'opposition de l'époque a participé à la campagne anti-référendum<sup>2</sup>. Bien qu'il ait pu sembler que la participation aux élections serait propice à l'obtention d'un taux de participation important au référendum, seuls 40,91 % des personnes inscrites sur les listes électorales ont voté au référendum, ce qui est trop peu pour que les réponses puissent être mises en œuvre. Selon l'article 125 al. 3 de la Constitution de 1997, le résultat du référendum est obligatoire si plus de la moitié des électeurs inscrits sur les listes électorales y ont participé<sup>3</sup>.

La perte de puissance de Droit et Justice est due à plusieurs raisons. Parmi les plus importantes, on peut citer les problèmes liés à l'État de droit (différends sur la réforme des tribunaux, subordination politique du Tribunal constitutionnel<sup>4</sup>), qui ont entraîné le retrait des fonds de l'Union européenne et

l'imposition de sanctions financières à la Pologne ; l'affaire dite « des visas »<sup>5</sup> ; la dépendance des médias publics à l'égard des autorités ; la distribution de postes très bien rémunérés dans les sociétés du Trésor public à des personnes ayant des relations avec le parti, bien que non qualifiées, et bien d'autres choses encore.

Cependant, on ne peut ignorer le fait que Droit et Justice jouit toujours d'un soutien considérable et qu'il a obtenu 35,38 % des voix, soit le score le plus élevé de tous les comités électoraux du parti qui sont entrés au Parlement. Cela lui a permis d'obtenir 194 mandats au *Sejm*. Le deuxième parti en importance, la Coalition civique (*Koalicja Obywatelska*), a obtenu 30,7 % et 157 mandats, suivi par la Coalition de la troisième voie (*Trzecia Droga*) avec 14,4 % et 65 mandats, la Gauche (*Lewica*) avec 8,61 % et 26 mandats, et la Confédération (*Konfederacja*) avec 7,16 % et 18 mandats.

Au Sénat, les partis de l'ancienne opposition, aujourd'hui partis de coalition, à savoir la Coalition civique, la Troisième voie et la Gauche, qui se sont présentés aux élections sénatoriales dans le cadre du « pacte sénatorial », disposent d'une majorité écrasante – 66 sénateurs. Le parti Droit et Justice est représenté par 34 sénateurs.

<sup>2</sup> Il est à noter que le financement de la campagne référendaire est beaucoup plus libre que celui de la campagne électorale, soumis à une réglementation stricte et à des limites claires (le Code électoral et la loi sur les partis politiques obligent les partis politiques à créer un fonds électoral et les dépenses de la campagne électorale ne peuvent provenir que de ce fonds). La jonction des deux a permis au parti au pouvoir de bénéficier des institutions publiques ou d'autres entités utilisant des fonds publics pour promouvoir les slogans électoraux du parti Droit et Justice.

<sup>3</sup> K. Kubuj, « Le référendum en Pologne : les conditions juridiques et les effets politiques », *Lettre de l'Est*, n° 32-2023, p. 3-7, [https://dice.univ-amu.fr/sites/dice.univ-amu.fr/files/public/lettre\\_de\\_lest\\_32.pdf](https://dice.univ-amu.fr/sites/dice.univ-amu.fr/files/public/lettre_de_lest_32.pdf).

<sup>4</sup> K. Kubuj, « Difficile avenir de la justice constitutionnelle en Pologne. Changements législatifs, litiges et dilemmes persistants », *Lettre de l'Est*, n° 31-2023, p. 24-31, [https://dice.univ-amu.fr/sites/dice.univ-amu.fr/files/public/lettre\\_de\\_lest\\_31.pdf](https://dice.univ-amu.fr/sites/dice.univ-amu.fr/files/public/lettre_de_lest_31.pdf).

<sup>5</sup> Des accusations de corruption sont portées contre de hauts fonctionnaires de l'État dans le cadre de l'octroi de visas à des étrangers.

## II – Les étapes de la création du gouvernement

L'un des éléments les plus importants après la constitution du Parlement est la formation d'un nouveau gouvernement. La Constitution de 1997 prévoit plusieurs étapes successives, appelées étape primaire et étape de réserve, selon les règles suivantes.

Le Président du Conseil des ministres est généralement désigné par le Président de la République. Ce dernier nomme le Président du Conseil des ministres et les autres membres du Conseil, ce qui doit avoir lieu dans un délai de quatorze jours à compter de la démission du précédent Conseil des ministres<sup>6</sup> (art. 154 al. 1 de la Constitution).

La désignation du Premier ministre est laissée à la discrétion du Président de la République. En réalité, la liberté d'agir dans ce domaine dépend des rapports de force au sein du *Sejm*. La pratique montre que plusieurs fois, en cas de coalition stable bénéficiant de la majorité à la chambre basse, le Président lui demandait de proposer un candidat qu'il nommait par la suite. Cela se faisait généralement après un accord portant sur la formation ou la continuation de la coalition, et après les accords sur les programmes ou les personnes. Le Président de la République attendait alors le résultat des négociations menées entre les groupes politiques représentés au *Sejm*.

Ces négociations se déroulaient souvent avant la démission formelle du cabinet sortant. Cette situation est particulièrement typique de la période postélectorale, quand entre la publication des résultats du scrutin et la première séance du *Sejm*, durant laquelle le précédent gouvernement présente sa démission, reste du temps pour s'organiser en fonction des

rapports de force au Parlement. À la suite des élections parlementaires de 2015, une situation particulière s'est produite : le parti vainqueur a pu former tout seul le gouvernement. La candidate au poste de Premier ministre représentant ce parti a été largement connue depuis plusieurs mois. Cela a permis de la nommer rapidement à ce poste.

En 2023, le Président de la République est devenu beaucoup plus actif pendant la désignation du candidat au poste de Premier ministre. Son parti – Droit et Justice – a perdu sa majorité au *Sejm*, mais a gagné le plus grand nombre de mandats (194). En revanche, la coalition de trois partis dispose d'un total de 248 mandats. Dès le début, la coalition a déclaré son soutien à Donald Tusk en tant que candidat au poste de Premier ministre.

Immédiatement après les élections, le Président a rencontré les dirigeants de tous les partis qui avaient obtenu des sièges au *Sejm*. Toutefois, il a décidé de confier la mission de former un gouvernement au candidat du parti Droit et Justice, l'ancien Premier ministre Mateusz Morawiecki. La situation n'a pas été surprenante. Le Président savait que ce gouvernement n'avait aucune chance d'obtenir un vote de confiance du *Sejm*. Il a cependant manifesté son soutien à son parti.

La désignation du Premier ministre à cette étape ouvre le processus de formation du gouvernement qui donne toute latitude au Premier ministre. Le Président de la République n'a le choix que d'accepter le Conseil des ministres, tel que proposé par le Premier ministre, ou le rejeter. Si le Président de la République nomme le Président du Conseil des ministres et les autres membres du Conseil, dans un délai de quatorze jours à compter de la démission du précédent gouvernement et reçoit leur serment (art. 154 al. 1), dans un

---

<sup>6</sup> Le Président du Conseil des ministres présente la démission du Conseil à la première séance du *Sejm* nouvellement élu (rat. 162 al. 1 de la Constitution).

délai de quatorze jours suivant la date de nomination, le Président du Conseil des ministres présente devant le *Sejm* le programme d'activité du Conseil des ministres et pose la question de confiance. À cette étape, le *Sejm* vote la confiance à la majorité absolue des voix, la moitié au moins du nombre constitutionnel des députés étant présents (art. 154 al. 2). Ainsi formé, le Conseil des ministres bénéficie du soutien simultané du Président et du *Sejm*.

Si le Président ne forme pas le gouvernement suivant cette procédure ou le *Sejm* n'accorde pas le vote de confiance au Conseil des ministres, commence une autre étape (dite « de réserve ») pour former le gouvernement. Le *Sejm* élit, dans les quatorze jours à compter de l'expiration des délais fixés, à la majorité absolue des voix, la moitié au moins du nombre constitutionnel des députés présents, le Président du Conseil des ministres<sup>7</sup> et les membres du Conseil des ministres<sup>8</sup> qu'il a proposés (art. 154 al. 3).

Le Président de la République nomme le Conseil des ministres ainsi désigné et reçoit le serment des membres de celui-ci. On considère que la nomination du gouvernement et le fait de recevoir son serment est une obligation constitutionnelle du Président (à moins que les objections portent sur les aspects procéduraires fixés dans la Constitution). Cette étape vise à donner au *Sejm* la chance de former son

propre gouvernement, mais seulement lorsque cette chambre dispose d'une majorité absolue qui soutient un tel gouvernement<sup>9</sup>.

Après les élections de 2023, pour la première fois en Pologne sous la Constitution de 1997, le gouvernement n'a reçu le soutien de la majorité parlementaire que lors de la deuxième phase. Comme il a été dit, le Président a nommé un Premier ministre qui n'avait pas le soutien de la majorité parlementaire et n'avait donc aucune chance d'obtenir un vote de confiance. Un gouvernement a donc été formé et a fonctionné pendant une quinzaine de jours, jusqu'à ce que l'exposé du Premier ministre soit présenté et qu'un vote de confiance soit accordé, ce qui s'est produit le 11 décembre. Dès le 12 décembre, le *Sejm* a élu Donald Tusk, à la majorité absolue des voix, au poste de Premier ministre et les membres du gouvernement qu'il proposait. Le 13 décembre, le Président a nommé le Conseil des ministres ainsi élu.

La période qui a suivi les élections législatives et le processus de formation du gouvernement a montré que la coopération entre le Président et le gouvernement et la majorité du *Sejm* qui le soutient ne serait pas facile. Le Président a été accusé d'agir au détriment de l'État. Il a fixé la date de la première séance au 13 novembre, soit près d'un mois après les

<sup>7</sup> Le règlement du *Sejm* prévoit que les candidats au poste de Premier ministre peuvent être présentés par des groupes formés au minimum de 46 députés. On peut voter plusieurs fois pour parvenir à nommer le Premier ministre à la majorité absolue des voix.

<sup>8</sup> Conformément au règlement du *Sejm*, le Premier ministre élu par le *Sejm* présente à la chambre le programme d'action et la composition du gouvernement. Il n'a y pas d'entretien avec les candidats. Les membres du gouvernement ne peuvent pas être retenus de façon sélective ; ils le sont de manière collégiale.

<sup>9</sup> Si cette procédure n'aboutit pas – c'est-à-dire le *Sejm* ne parvient pas à nommer le Conseil des ministres – l'initiative revient de nouveau au Président de la République qui nomme, dans un délai de quatorze jours, le Premier ministre, le Conseil des ministres et reçoit leur serment (art. 155 al. 1). Le *Sejm* accorde au Conseil des ministres, dans un délai de quatorze jours à partir de la date de nomination de

celui-ci par le Président de la République, le vote de confiance à la majorité des voix, la moitié au moins du nombre constitutionnel des députés étant présents. Si le vote de confiance n'est pas accordé au Conseil des ministres suivant la procédure prévue, le Président de la République met fin à la législature du *Sejm* et ordonne l'organisation de nouvelles élections (art. 155 al. 2). Conformément au principe du parlementarisme rationalisé, le *Sejm* subit ainsi les conséquences de l'impossibilité de créer une quelconque majorité positive. Jusqu'à présent, cette procédure n'a été utilisée qu'une seule fois, en 2004. Le *Sejm* n'a même pas essayé de voter pour former le nouveau cabinet. Le Conseil des ministres nommé par le Président a poursuivi l'exercice de ses fonctions ce qui a conduit à la formation d'un nouveau gouvernement. Cf. K. Kubuj, « Pologne », in J. Ph. Derosier (dir.), *La désignation des gouvernants*, Les Cahiers du ForInCIP, n° 2, 2017, p. 284-286.

élections, alors qu'il aurait pu le faire beaucoup plus tôt. Il a nommé un gouvernement qui n'avait aucune chance d'être soutenu par une majorité au *Sejm*. La formation d'un gouvernement soutenu par la coalition a donc eu lieu deux mois seulement après les élections. Il convient toutefois de noter que, même si les actions du Président peuvent sembler irrationnelles, elles n'ont pas outrepassé les compétences fixées par la Constitution.

La difficile « cohabitation » entre le Président et la nouvelle majorité au pouvoir a et continuera d'avoir des conséquences négatives sur la gouvernance en Pologne, comme le montre la pratique politique actuelle. De nombreux exemples peuvent déjà être cités, qui suscitent des controverses et des discussions politiques animées. Chacun d'eux pourrait être examiné séparément, tel que : le problème du système judiciaire, qui doit être réformé, mais se heurte à la résistance du Président<sup>10</sup>, le différend sur les conséquences du droit de grâce accordée par le Président à deux députés condamnés pour abus de pouvoir<sup>11</sup>, ou les questions relatives à la gestion de la loi budgétaire<sup>12</sup>.

Il faut espérer que la période post-électorale difficile s'achève et que l'on entre dans une phase de coexistence prudente, ce qui sera certainement très bénéfique pour l'ensemble des citoyens.

**Katarzyna KUBUJ**

*Professeure adjointe  
à l'Institut des Sciences Juridique,  
Académie Polonaise des Sciences, Varsovie*

---

<sup>10</sup> Cette situation n'est pas surprenante, puisque le Président est l'auteur, entre autres, de la loi sur la Cour suprême. La Cour de justice de l'Union européenne a jugé, à plusieurs reprises, cette loi incompatible avec le droit de l'UE. Accepter ces allégations reviendrait à reconnaître clairement une erreur.

<sup>11</sup> Au titre de l'article 99 al. 3 de la Constitution, ne peut pas être élue au *Sejm*, ni au Sénat une personne condamnée par une décision passée en force de chose jugée à la peine privative de liberté pour infraction intentionnelle poursuivie sur accusation publique. En 2015, les députés ont été condamnés par un tribunal de première instance. Cette condamnation est intervenue juste avant la formation du nouveau gouvernement Droit et Justice (PiS). Le Président de la République a accordé sa grâce, bien que le verdict ne soit pas définitif. Les fonctionnaires ont été intégrés au gouvernement et y ont siégé jusqu'à l'automne 2023. Ils ont été élus au *Sejm* lors des dernières élections législatives. Le 20 décembre 2023, le tribunal de deuxième instance a rendu un verdict, définitif, qui confirmait la décision du tribunal de première instance. Le Président du

*Sejm* a déclaré le mandat expiré, les députés ont fait appel devant la Cour suprême, mais devant la chambre dont le statut est remis en question par les tribunaux européens. Les députés ont été arrêtés malgré le soutien du Président. Ils ont ensuite été libérés après une nouvelle grâce présidentielle.

<sup>12</sup> Le problème de la loi budgétaire découle de la règle constitutionnelle qui prévoit la possibilité de dissoudre le Parlement si la loi n'est pas présentée pour signature dans les 4 mois suivant le dépôt du projet de loi au *Sejm* (art. 225). Selon le principe de la discontinuité des travaux du *Sejm*, la législature actuelle n'est pas liée par le projet présenté par le gouvernement de la législature précédente. Toutefois, certains ont affirmé que le Président pourrait tenir compte du moment où le projet de loi a été présenté par le gouvernement précédent. La date limite pour l'adoption du projet de loi aurait été la fin du mois de janvier. La loi budgétaire a été adoptée par le *Sejm* le 18 janvier 2024, ce qui clôt la discussion sur ces hypothèses. Le Président ne peut pas refuser de signer une loi. Il s'agit d'une exception à la règle selon laquelle le Président a le droit d'opposer son veto aux lois.



## DE LA DÉMOCRATIE SEMI-DIRECTE ET PARTICIPATIVE EN BULGARIE

En février dernier, une décision de la Cour constitutionnelle bulgare a mis en lumière la procédure référendaire du pays. Le parti eurosceptique *Vazrazhdane*, issu de l'extrême droite et occupant 37 des 240 sièges à l'Assemblée nationale bulgare, a tenté de faire voter, l'été dernier, la tenue d'un référendum ayant pour objet de retarder l'intégration de la Bulgarie à la zone euro.

Conformément à leurs attributions, 49 élus du parti et sympathisants ont déposé une proposition de référendum à cette fin. La demande ne naît pas du néant. Elle fait suite au succès de la phase de récolte des signatures d'une procédure d'initiative populaire référendaire, cette dernière ayant récolté le nombre de signatures nécessaires à sa transmission à l'Assemblée nationale aux fins d'organiser la procédure demandée.

Cependant, en juillet 2023, l'Assemblée nationale rejette l'organisation d'un tel référendum<sup>13</sup> : lesdits parlementaires du *Vazrazhdane* ont alors saisi la Cour constitutionnelle aux fins de faire invalider la décision de l'Assemblée nationale<sup>14</sup>, arguant que celle-ci « est inconstitutionnelle en raison de violations de la procédure d'adoption et du manque de motivation de l'acte »,<sup>15</sup> mais également que la collecte réussie des signatures obligeait l'Assemblée à organiser le référendum demandé.

Le 8 février 2024, la Cour constitutionnelle bulgare validait pourtant

la constitutionnalité de la décision de l'Assemblée nationale, au terme d'une longue décision claire et motivée. La Haute juridiction décidait également de se prononcer sur la conformité de la question posée au regard des exigences constitutionnelles et légales en la matière : la question était « êtes-vous d'accord pour que le lev bulgare soit la seule monnaie officielle en Bulgarie jusqu'en 2043 ? ». Implicitement, il était donc demandé de retarder l'adoption de l'euro en Bulgarie et l'entrée du pays dans la zone euro.

Ladite question sera considérée non conforme à la Constitution et à la loi sur la participation directe des citoyens au pouvoir de l'État et à l'autonomie locale, car, « étant donné qu'il n'existe aucune possibilité juridique pour le Parlement national, par son acte, de provoquer unilatéralement une modification du traité d'adhésion, du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne le sujet de la proposition d'organiser un référendum national, il n'existe aucune possibilité que cela soit fait par le souverain par le biais d'un référendum national »<sup>16</sup>. Par ailleurs, la Constitution bulgare prévoit que « la République de Bulgarie participe à la construction et à l'évolution de l'Union européenne »<sup>17</sup>, ce qui rendait la manœuvre d'autant plus difficile.

L'échec juridique paraît donc total, particulièrement au vu de la clarté du droit en la matière. Quoi qu'il en soit, rien n'enlève à la valeur de la décision de la Cour constitutionnelle qui constitue une occasion bienvenue de mettre à jour l'état des mécanismes de participation semi-directe<sup>18</sup> en Bulgarie, en mettant en lumière

<sup>13</sup> *Journal Officiel* du 14 juillet 2023, décision du 7 juillet 2023 sur la proposition de référendum national présentée par le Comité d'initiative le 7 avril 2023.

<sup>14</sup> CC, décis. n° 3 du 8 février 2024, recours n° 13/2023 déposé le 14 juillet 2023.

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> Article 4 de la Constitution.

<sup>18</sup> La démocratie semi-directe s'entend comme « l'ensemble des procédures où les citoyens sont appelés à répondre par oui ou par non à une question posée ». Cf. J.-M. Denquin, « Démocratie participative et démocratie semi-directe », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2018, n° 23, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil>

les points de complexité de cette procédure qui a mêlé celle du référendum d'initiative parlementaire et celle d'initiative populaire.

### **I – État des lieux des procédures de démocratie semi-directe en Bulgarie**

La Constitution bulgare prévoit explicitement le référendum national et local<sup>19</sup> et laisse à la loi le soin de déterminer plus précisément l'organisation et la procédure<sup>20</sup> de ces mécanismes. L'article 84 de la Constitution donne compétence à l'Assemblée nationale de Bulgarie (parlement monocaméral) pour décider de l'organisation d'un référendum national. Le président de la République de Bulgarie dispose quant à lui du pouvoir d'en fixer la date<sup>21</sup>.

Parallèlement au référendum, la Constitution de Bulgarie évoque d'autres modes de participation du citoyen à la décision publique, sans pour autant développer expressément leur mise en application. L'article 45 de la Constitution de la République de Bulgarie dispose que « les citoyens ont le droit d'adresser aux autorités publiques des demandes, des propositions et des pétitions ».

C'est la loi sur la participation directe des citoyens au pouvoir de l'État et à l'autonomie locale qui encadre le référendum ainsi que les autres mécanismes de démocratie semi-directe du pays. Parmi ces derniers, les plus notables sont l'initiative civile (possible à l'échelle nationale et locale) ainsi que la réunion générale de la population (qui ne concerne que l'échelon local) sans compter l'initiative législative européenne. Les échelons locaux et européens sont omis de la présente étude, afin de permettre

une analyse la plus complète possible des mécanismes nationaux.

### **II – Le mécanisme du référendum national d'initiative populaire**

La loi dispose qu'un référendum national peut être initié par le président de la République de Bulgarie (élu par l'Assemblée nationale), par l'Assemblée nationale elle-même, par le Conseil des ministres (gouvernement) ou par un cinquième des municipalités de Bulgarie. Plus intéressant encore, 200 000 électeurs peuvent demander à l'Assemblée nationale d'organiser un référendum sur une ou plusieurs questions de leur choix<sup>22</sup> et 400 000 électeurs peuvent contraindre l'Assemblée nationale à convoquer un tel référendum<sup>23</sup> : c'était le cas, en l'espèce, de la proposition visant à conserver le lev bulgare comme monnaie nationale jusqu'en 2043.

La Cour constitutionnelle rappelle en ce sens que l'initiative populaire du référendum avait recueilli 470 973 signatures valides et que les parlementaires s'en sont saisis aux fins de débiter la procédure permettant la tenue du référendum. Pour comprendre pourquoi le refus de l'Assemblée nationale est légitime – alors même que l'institution était tenue par les 400 000 signatures, il convient d'étudier plus en détail la procédure d'initiative populaire du référendum.

#### **A – Le Comité d'initiative**

Tout commence par la formation du Comité d'initiative : la loi dispose que ce dernier doit être composé d'un ensemble de 5 à 15 citoyens en mesure de voter<sup>24</sup>. Ce comité désigne un représentant (qui était, dans le cas évoqué, un député du

---

constitutionnel/democratie-participative-et-democratie-semi-directe.

<sup>19</sup> Article 42 de la Constitution.

<sup>20</sup> Article 42 de la Constitution.

<sup>21</sup> Article 98 de la Constitution.

<sup>22</sup> Article 10(4) de la loi sur la participation directe des citoyens au pouvoir de l'État et à l'autonomie locale.

<sup>23</sup> *Id.*, article 10(2).

<sup>24</sup> *Id.*, article 12(1).

Vazrazhdane, ce qui signifie que la qualité de député n'exclut pas la participation à l'organisation d'un référendum d'initiative populaire) qui communique une adresse de contact pour le Comité<sup>25</sup>.

Ce comité sera chargé d'organiser la collecte des signatures nécessaires à demander la tenue d'un référendum (formulaires et méthode de signature, rapports avec les municipalités aux fins d'obtenir la mise à disposition de locaux), mais avant, il doit informer le président de l'Assemblée nationale qu'une demande en ce sens se prépare. Ce dernier inscrira la demande sur un registre en ligne tenu à jour<sup>26</sup>. Le Comité devra naturellement fournir les documents administratifs nécessaires à l'introduction de la demande à l'Assemblée.

### *B – Les conditions d'ordre substantiel s'imposant aux pétitions*

Ledit Comité doit se former dans le but d'appuyer une pétition, qui doit elle-même comprendre plusieurs éléments.

D'abord, la pétition peut porter sur une ou plusieurs questions qui doivent répondre à trois critères cumulatifs. D'une part, la question doit relever des compétences de l'Assemblée nationale et porter sur un sujet d'importance nationale<sup>27</sup>. D'autre part, la question posée doit pouvoir trouver réponse par « oui » ou par « non » et être brève et précise<sup>28</sup>. Ladite pétition est également soumise au domaine du référendum, relativement restrictif et défini à l'article 9 de la loi sur la participation directe des citoyens au pouvoir de l'État et à l'autonomie locale.

En conséquence, ne peuvent pas faire l'objet d'un référendum – ou d'une pétition demandant un référendum – les dispositions liées : au budget de l'État ; au montant des impôts et des taxes ; à l'organisation interne de l'Assemblée nationale ainsi qu'à certaines de ses prérogatives constitutionnelles<sup>29</sup> ; aux compétences réservées à la Grande Assemblée nationale<sup>30</sup> (assemblée constituante) ; aux taxes, charges et cotisations salariales et patronales ainsi qu'à l'assurance publique ; aux membres du Conseil judiciaire supérieur élus par l'Assemblée nationale ; à la composition de la Cour constitutionnelle.

Par ailleurs, par la nature même de l'exercice<sup>31</sup>, une réforme entière d'un code ou d'une législation ne peut pas être demandée. De même, les dispositions contenues dans un traité international ne peuvent être soumises au référendum qu'avant leur ratification, l'Assemblée nationale n'ayant ensuite plus la compétence de les modifier.

La pétition doit mentionner expressément la demande de référendum sur les questions susmentionnées<sup>32</sup>. C'est notamment cet élément qui différencie cette procédure d'une procédure d'initiative civile, dont il est question plus en avant dans la présente étude. De plus, ladite pétition doit contenir diverses informations d'ordre administratif concernant les membres du Comité d'initiative : nom, prénom, numéro d'identification national et adresse<sup>33</sup>.

Enfin, la pétition doit contenir des motivations qui expliquent la raison de la

<sup>25</sup> *Id.*, article 12(7).

<sup>26</sup> *Id.*, article 10(3).

<sup>27</sup> *Id.*, article 9(1).

<sup>28</sup> *Id.*, article 10(4).

<sup>29</sup> Nous citerons sa compétence à fixer la date de l'élection du président de la République ou encore à nommer le gouvernement. Il en va de même de sa capacité à élire les membres de la Cour des comptes ou encore le Défenseur des droits (nommé *Médiateur habilité à sauvegarder les droits et libertés des citoyens* au sein de la Constitution).

<sup>30</sup> Chapitre 9 de la Constitution.

<sup>31</sup> Il est impossible de poser une question telle que : « Voulez-vous modifier ou réformer le Code civil ? ». Or, le législateur ne saurait sur quoi porte la modification demandée. Répondre par « oui » ou « non » à cette question ne permet pas de définir précisément la substance des modifications législatives à effectuer.

<sup>32</sup> Article 12(7) de la loi sur la participation directe des citoyens au pouvoir de l'État et à l'autonomie locale.

<sup>33</sup> *Id.*, article 12(4).

demande de référendum ainsi que la teneur de la question posée<sup>34</sup>.

### C – La collecte des signatures

La collecte des signatures aux fins de soutenir la pétition demandant l'organisation d'un référendum se déroule selon les modalités prévues par le Comité d'initiative. Les signataires doivent cependant obligatoirement renseigner leur nom, leur prénom, leur numéro d'identification national, leur adresse et authentifier ces informations en y apposant leur signature<sup>35</sup>. Les formulaires de signatures répondent également à des exigences formelles nombreuses et précises<sup>36</sup>, ce qui rend fréquente leur invalidité.

Ces derniers, une fois remplis de signatures, doivent être déposés au président de l'Assemblée nationale. Ils seront ensuite numérisés et envoyés à la Direction de l'état civil et des services administratifs du ministère de l'Aménagement du Territoire et des Travaux Publics afin qu'ils soient validés dans un délai de 45 jours<sup>37</sup>.

### D – La phase parlementaire

Cette phase intervient au maximum trois mois après la notification au président de l'Assemblée nationale de la préparation d'une pétition demandant la convocation d'un référendum<sup>38</sup> et s'avère être la période la plus riche de la procédure. Une fois le rapport de la Direction rendu à l'Assemblée nationale, les votes étant authentifiés, la discussion de la pétition peut commencer, à l'unique exception que tous les documents précédemment

mentionnés soient également conformes. Si ce n'est pas le cas, le président en informe le Comité d'initiative qui dispose d'un mois pour remédier aux irrégularités<sup>39</sup>. Par ailleurs, ledit Comité est invité à présenter sa pétition à l'Assemblée nationale au moment des discussions.

Dans un délai maximal d'un mois, le président désigne plusieurs commissions parlementaires auprès desquelles sera déposée la pétition aux fins d'organiser un référendum<sup>40</sup>. L'une d'elles sera, sur décision du président, la « commission cheffe » chargée d'élaborer une proposition de décision concernant l'acceptation ou le rejet de la pétition<sup>41</sup>. Cette proposition peut également modifier la question posée sans toutefois en altérer la substance<sup>42</sup> : le rapport qui la précède peut constituer, d'après la Cour constitutionnelle, une motivation suffisante en cas de rejet de la pétition<sup>43</sup> (cette motivation étant obligatoire)<sup>44</sup>. La décision finale doit être votée dans un délai de trois mois après la transmission de la pétition aux commissions par le président de l'Assemblée nationale.

C'est également au cours de cette phase que peut être exercé un recours devant la Cour constitutionnelle. En effet, si la pétition demandant la tenue d'un référendum n'est pas susceptible de recours, les décisions de l'Assemblée nationale le sont<sup>45</sup>. En effet, l'Assemblée nationale prend une décision afin d'organiser le référendum<sup>46</sup>, c'est donc cette décision qui est susceptible de recours devant la Cour constitutionnelle<sup>47</sup>. Ce fut le cas de la demande de référendum étudiée en l'espèce. La Cour ne statuait sur la question proposée au référendum qu'à titre accessoire.

<sup>34</sup> *Id.*, article 11(4).

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> *Id.*, article 12.

<sup>37</sup> *Id.*, article 13(2).

<sup>38</sup> *Id.*, article 12.

<sup>39</sup> *Id.*, article 13(4).

<sup>40</sup> *Id.*, article 13(5).

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> *Id.*, article 13(6).

<sup>43</sup> Cour constitutionnelle, recours n° 13/2023.

<sup>44</sup> Article 13(7) de la loi sur la participation directe des citoyens au pouvoir de l'État et à l'autonomie locale.

<sup>45</sup> Article 149 de la Constitution.

<sup>46</sup> Article 84 de la Constitution.

<sup>47</sup> Article 6(1) de la loi sur la participation directe des citoyens au pouvoir de l'État et à l'autonomie locale.

### E – La tenue du référendum et sa validité

En cas de vote positif de l'Assemblée, et comme mentionné précédemment, c'est le président de la République qui décide de la date du référendum. Cependant, un référendum doit se tenir dans les trois mois qui suivent la décision positive de l'Assemblée nationale<sup>48</sup>. Si des élections se tiennent dans l'année qui suit la promulgation de la décision de l'Assemblée nationale, alors le référendum doit avoir lieu à la même date que ces dernières<sup>49</sup>.

Concernant la validité des résultats, il est ici question du régime commun du référendum bulgare : un référendum n'est valide que si le nombre de votants dépasse ou est égal au nombre de votants aux précédentes élections législatives<sup>50</sup>. Naturellement, plus de la moitié des votants doivent avoir voté positivement pour que l'issue du référendum soit favorable.

La contestation des résultats du vote est, quant à elle, permise aux mêmes personnes qui peuvent initier le référendum. Ce recours mobilise trois membres de la Cour suprême administrative. La décision doit être rendue au plus tard sept jours après que la Commission nationale centrale du référendum ait annoncé les résultats dudit vote<sup>51</sup>. Un appel unique est possible : la Cour suprême administrative réunira alors un panel de cinq membres. Toutes les décisions de cette Cour sont rendues dans un délai de quatorze jours.

Enfin, le président de l'Assemblée nationale doit promulguer le résultat du référendum dans les trois jours qui suivent la décision de la Commission nationale centrale du référendum ou de la Cour suprême administrative<sup>52</sup>.

Les résultats promulgués acquièrent force exécutoire dès leur promulgation<sup>53</sup>.

### III – La requalification juridique du référendum en initiative civile : de la démocratie semi-directe à la démocratie participative

Il est intéressant de constater que la loi bulgare prévoit une requalification du référendum en cas de défaut de quorum de participation. En effet, si le nombre de votants n'excède pas ou n'est pas égal à celui des précédentes élections législatives, mais s'il représente au moins 20 % des électeurs inscrits sur les listes électorales et si plus de la moitié des participants a répondu positivement à la question posée, alors le référendum doit être traité par l'Assemblée nationale selon le même régime juridique que l'initiative civile<sup>54</sup>.

L'initiative civile est une procédure similaire au référendum en ce qu'elle nécessite également la création d'un Comité d'initiative<sup>55</sup> qui demande à des citoyens en mesure de voter de soutenir une pétition<sup>56</sup>. Son but consiste uniquement à proposer aux pouvoirs publics qu'une décision soit prise dans une matière spécifique. En somme, il s'agit d'une incitation à légiférer qui relève davantage de la démocratie participative que de la démocratie semi-directe. Cette initiative peut également s'adresser à un ministère ou au gouvernement dans son entièreté et constitue une incitation à réglementer.

Le Comité d'initiative doit ici se former au cours d'une réunion regroupant au moins 50 citoyens<sup>57</sup> et se compose de 3 à 7 citoyens en mesure de voter<sup>58</sup>. Concrètement, la définition de l'objet de la demande et la collecte des signatures sont des processus similaires au référendum d'initiative populaire. Ici, les citoyens sont cependant maîtres de leur agenda (dans les limites des trois mois maximum accordés pour la récolte des signatures)<sup>59</sup> et peuvent

<sup>48</sup> *Id.*, article 14(1).

<sup>49</sup> *Id.*, article 14(2).

<sup>50</sup> *Id.*, article 23(1).

<sup>51</sup> *Id.*, article 24.

<sup>52</sup> *Id.*, article 25(1).

<sup>53</sup> *Id.*, article 25(2).

<sup>54</sup> *Id.*, article 23(3).

<sup>55</sup> *Id.*, articles 44(1) et 45.

<sup>56</sup> *Id.*, article 44(2).

<sup>57</sup> *Id.*, article 45(1).

<sup>58</sup> *Id.*, article 45(2).

<sup>59</sup> *Id.*, article 48(2).



décider plus précisément des modes de collecte et des délais nécessaires à l'obtention de ces signatures<sup>60</sup>.

La pétition soutenue doit cependant répondre à des critères formels nombreux et contenir un procès-verbal de la première réunion tenue par les citoyens. Ces modalités – qui peuvent paraître lourdes pour de simples pétitions – servent notamment à éviter les propositions ridicules ou dérisoires. Il est pertinent de souligner que le Comité d'initiative civile à l'obligation d'organiser une campagne d'information et des discussions publiques durant lesquelles il présentera les arguments en faveur de sa proposition<sup>61</sup>. Le référendum populaire, dont il était question précédemment, oblige également à respecter le Code électoral en matière de campagne d'explication du scrutin. Un budget est d'ailleurs accordé au Comité d'initiative de la pétition référendaire<sup>62</sup> afin que ses membres puissent exprimer leur opinion dans les médias et par le biais de leurs propres moyens de communication.

En ce qui concerne le nombre de signatures requises, il s'élève à 100 000. Si les signatures sont récoltées et authentifiées selon le même mode d'authentification que pour le référendum d'initiative populaire, les pouvoirs publics doivent alors donner une réponse à la demande des citoyens dans les 3 mois qui suivent cette validation<sup>63</sup>.

#### **IV – L'avenir des mécanismes de participation des citoyens à la décision publique**

Concernant l'initiative populaire en Bulgarie, il convient de rappeler que le peuple n'est pas constitutionnellement titulaire de l'initiative législative<sup>64</sup>, même s'il dispose d'outils particulièrement importants afin d'inciter, de proposer ou d'obliger le

législateur et les pouvoirs publics à adopter certaines dispositions légales ou réglementaires.

Les discussions des propositions et des pétitions citoyennes au sein de l'Assemblée nationale sont importantes à cet égard en ce qu'elles permettent (comme ce fut le cas pour la décision de la Cour constitutionnelle précédemment étudiée) de déceler les apories juridiques émanant des questions posées par les citoyens. Par ailleurs, elles permettent au citoyen de soutenir sa pétition au plus près du pouvoir.

Cependant, afin d'éviter que les questions posées par les citoyens ne relèvent pas du domaine du référendum, ou de la compétence de l'organe auquel ladite question est posée, il serait pertinent de mettre en place une certification de la question posée, ou de mettre à la disposition des citoyens un conseiller juridique relevant des services de l'Assemblée nationale, par exemple.

Concernant l'avenir de ces procédures dans le pays, une analyse plus complète s'impose. En Bulgarie, le référendum d'initiative populaire et l'initiative civile sont des mécanismes qui trouvent un succès ponctuel, mais fort depuis 2013 et le référendum organisé par le parti socialiste concernant le financement de la construction d'une seconde centrale nucléaire dans le pays en est un exemple.

Il y a fort à parier que ces initiatives se multiplient durant les prochaines années, notamment du fait qu'elles intéressent modestement une partie de la population, qui souhaite parfois en modifier les modalités de mise en œuvre afin de les rendre plus accessibles. Par exemple, la collecte des signatures afin d'organiser un « référendum pour la paix et la souveraineté »<sup>65</sup> est toujours en cours<sup>66</sup>. L'une des questions posées par le Comité d'initiative a notamment vocation à

---

<sup>60</sup> *Ibid.*

<sup>61</sup> *Id.*, article 50.

<sup>62</sup> *Id.*, article 16(3).

<sup>63</sup> *Id.*, article 52(1).

<sup>64</sup> Article 87 de la Constitution.

<sup>65</sup> [narodna.me/](http://narodna.me/) [site consulté le 25 mars 2024].

<sup>66</sup> La pétition a été enregistrée au registre le 16 janvier 2024.

réduire le quorum de participation à 1/3 des électeurs ayant voté aux précédentes élections législatives. Le nombre de signatures contraignant l'Assemblée nationale à organiser un référendum serait également abaissé, passant de 400 000 à 100 000 signatures valides. Ladite pétition soutient également la neutralité militaire de la Bulgarie.

Pour s'assurer de la popularité de ces mécanismes, il suffit d'analyser le registre public tenu par l'Assemblée nationale. Depuis le début de cette année 2024, en plus de la pétition de « référendum pour la paix et la souveraineté », une pétition a été déposée visant à amorcer les négociations de sortie de la Bulgarie de l'Union européenne<sup>67</sup>. Enregistrée le 20 mars 2024, cette initiative contient deux questions très sérieuses : l'une sur les négociations de la sortie de l'Union européenne et l'autre sur l'État d'urgence. La troisième question a de quoi intriguer : il s'agit de demander immédiatement la tenue d'une Grande Assemblée nationale ayant pour but l'élection d'un gouvernement non partisan, lequel devra se soumettre à des tests psychiatriques ainsi qu'à des tests visant à déterminer si les membres sont en proie à des addictions. Naturellement, cette demande est totalement irréalisable. D'une part, du fait que la convocation de nouvelles élections ne relève pas des prérogatives de la Grande Assemblée nationale – qui n'est qu'une assemblée constituante. D'une autre part, le recours à des « tests psychométriques » dans le but de mesurer « l'intelligence [ou la] psychopathie »<sup>68</sup> des futurs élus semble être contraire à de multiples droits et libertés individuelles<sup>69</sup>, tout en n'étant pas prévu par la loi électorale bulgare.

Toujours concernant le registre de l'Assemblée nationale, ce dernier permet

de constater que l'initiative populaire du référendum, soutenue notamment par le *Vazrazhdane*, est la seule à avoir été examinée depuis 2015. Les autres pétitions proposées depuis ont toutes échoué pour deux raisons : soit parce que le seuil de signatures n'était pas atteint avant l'écoulement du délai de trois mois, soit parce que les modalités relatives aux formulaires d'inscription des signatures ou de renseignement des informations du Comité d'initiative n'étaient pas valides.

Pour conclure, le revers de la participation citoyenne réside certainement dans l'utilisation de ces procédures aux fins d'influencer la compétition politique et électorale – phénomène déjà largement étudié notamment en Bulgarie<sup>70</sup>. Les groupements d'intérêts et les partis politiques se saisissent aisément de ces mécanismes démocratiques aux modalités d'organisation simples pour celles et ceux qui connaissent la loi, mais dont les conséquences politiques et juridiques peuvent largement influencer sur un agenda politique et sur une élection.

Plus encore, le recours à ces procédures, même s'il se sait sans avenir, constitue lui-même un outil politique : en matière d'euroscpticisme, par exemple, l'échec de la mise en place d'un référendum sur l'euro va certainement influencer sur la défiance des citoyens à l'égard des institutions européennes, ces derniers pensant peut-être la souveraineté de leur pays en danger.

**Vincent REIF**

*Étudiant en Master 2 droit public (droit parlementaire), Aix-Marseille Université,  
Assistant chercheur à l'Université  
du Luxembourg*

<sup>67</sup> [www.parliament.bg/bg/register-referendum/46](http://www.parliament.bg/bg/register-referendum/46) [site consulté le 25 mars 2024].

<sup>68</sup> *Ibid.*

<sup>69</sup> Bien que la Grande Assemblée nationale dispose du pouvoir de modifier l'article 57(1) de la Constitution,

relatif à l'inaliénabilité des droits fondamentaux, par la voie de l'article 158 de la Constitution.

<sup>70</sup> Voir S. P. Stoychev et G. Tomova, « Campaigning Outside the Campaign: Political Parties and Referendums in Bulgaria », *East European politics and societies*, 2019, vol. 33, n° 3, p. 691-704.

**ARRÊT WAŁESA C. POLOGNE DU  
23 NOVEMBRE 2023 : LE CHAPITRE FINAL  
DE LA SAGA SUR L'INDÉPENDANCE  
DE LA JUSTICE ENTRE LA COUR  
DE STRASBOURG ET VARSOVIE**

Le 23 novembre 2023, la Première Section de la Cour européenne des droits de l'homme a rendu son arrêt dans l'affaire *Wałęsa c. Pologne* (recours n° 50849/21)<sup>71</sup>. Il s'agit du dixième arrêt concernant les réformes judiciaires introduites en Pologne à partir de 2017, dans lequel la Cour constate la violation de l'article 6 § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) garantissant le droit à un procès équitable devant un tribunal indépendant et impartial établi par la loi<sup>72</sup>.

L'arrêt *Wałęsa c. Pologne* représente, à ce jour, l'un des arrêts les plus incisifs – adopté à l'apogée du conflit entre la Cour de Strasbourg et la Pologne qui avait commencé avec l'arrêt *Xero Flor* du 7 mai 2021 – dans lequel les juges européens soulignent le caractère systématique des problèmes dans le fonctionnement des organes judiciaires et constatent l'absence de progrès substantiel dans la résolution de la crise de l'État de droit en Pologne<sup>73</sup>. La Cour a donc décidé d'appliquer au cas d'espèce la « procédure de l'arrêt pilote », conformément à l'article 46 de la CEDH et à l'article 61 du règlement de la Cour.

Il convient de rappeler que la procédure de l'arrêt pilote a été introduite en 2004 par la voie jurisprudentielle<sup>74</sup>, à l'invitation du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, dans le cadre de l'approbation du Protocole n° 14, pour deux raisons principales. Tout d'abord, assurer l'efficacité de l'activité de la Cour à la suite de l'élargissement du Conseil de l'Europe à l'Est, dans les années 1990. Deuxièmement, pour assister les États membres dans l'identification et la résolution de problèmes systémiques<sup>75</sup>.

La Cour peut décider d'appliquer cette procédure « lorsque les faits à l'origine d'une requête introduite devant elle révèlent l'existence, dans la Partie contractante concernée, d'un problème structurel ou systémique, ou d'un autre dysfonctionnement similaire qui a donné lieu ou est susceptible de donner lieu à l'introduction d'autres requêtes analogues » (article 61 § 1 du règlement de la Cour). Dans l'arrêt pilote, la Cour doit donc indiquer la nature du problème structurel ou systémique, ou le dysfonctionnement qu'elle a constaté et le type de mesures de redressement que la Partie contractante concernée doit prendre au niveau interne en application du dispositif de l'arrêt (article 61 § 3). En outre, la Cour peut fixer un délai déterminé pour l'adoption des mesures mentionnées (Article 61 § 4).

<sup>71</sup> Disponible sur : [hudoc.echr.coe.int](https://hudoc.echr.coe.int).

<sup>72</sup> Il s'agit en particulier des arrêts : *Xero Flor w polsce sp. zoo. c. Pologne* du 7 août 2021, *Broda et Bojara c. Pologne* du 29 septembre 2021, *Reczkowicz c. Pologne* du 22 novembre 2021, *Dolińska-Ficek et Ozimek c. Pologne* du 8 février 2022, *Advance Pharma sp. zoo. c. Pologne* du 3 mai 2022, *Grzęda c. Pologne* du 15 mars 2022, *Żurek c. Pologne* du 10 octobre 2022, *Juszczyszyn c. Pologne* du 30 janvier 2023, *Tuleya c. Pologne* du 6 octobre 2023, *Pająk et al. c. Pologne* du 24 octobre 2023.

<sup>73</sup> M. Leloup, « *Wałęsa v. Poland: A Forceful Culmination of the Court's Rule-of-Law Case Law* » : [strasbourgbobstervers.com](https://strasbourgbobstervers.com).

<sup>74</sup> La « procédure de l'arrêt pilote » a été introduite pour la première fois dans l'affaire *Broniowski c. Pologne* (arrêt du 22 juin 2004). La procédure a été précisée en 2001, avec la nouvelle formulation de

l'article 61 du règlement de la Cour, dans l'arrêt du 19 juin 2006 (affaire *Hutten-Czapska c. Pologne*) et, plus récemment, dans l'arrêt du 12 octobre 2017 (affaire *Burmych et al. c. Ukraine*).

<sup>75</sup> A. Buyse, "The Pilot Judgment Procedure at the European Court of Human Rights: Possibilities and Challenges", *The Greek Law Journal*, vol. 57, 2009, p. 1890-1902; M. Fymys, « Expanding Competences by Judicial Lawmaking: The Pilot Judgment Procedure of the European Court of Human Rights », *German Law Journal*, vol. 12, n° 5, 2011, p. 1231-1260 ; V. Zagrebelsky, « Corte cost. n° 49/2015, giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani, Article 117 Cost., obblighi derivanti dalla ratifica della Convenzione », *Osservatorio AIC*, 2015. Cfr. *Les arrêts pilotes* : [www.echr.coe.int/documents/d/echr/fs\\_pilot\\_judgments\\_fra](https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/fs_pilot_judgments_fra).

Pour comprendre l'objet du recours, on doit rappeler aussi l'importante réforme judiciaire mise en œuvre en Pologne en 2017, avec l'approbation du soi-disant « paquet justice » – à savoir la loi « modifiant la loi relative au système des tribunaux communs et autres lois » du 12 juillet 2017, la loi « modifiant la loi relative au Conseil national de la magistrature et autres lois » et la loi « relative à la Cour suprême »<sup>76</sup> du 8 décembre 2017, modifiées à maintes reprises les années suivantes – qui ont conduit à l'assujettissement au pouvoir exécutif des organes du pouvoir judiciaire<sup>77</sup>.

La loi sur la Cour suprême du 8 décembre 2017, en particulier, a créé deux nouvelles chambres au sein de la Haute juridiction, à savoir : la Chambre disciplinaire (remplacée en 2022 par la Chambre de la responsabilité professionnelle) et la Chambre de contrôle extraordinaire et des affaires publiques – qui se sont ajoutées aux trois existantes, c'est-à-dire la Chambre civile, la Chambre pénale et la Chambre du travail et de la Sécurité sociale (article 3) – dotées d'importantes fonctions. En particulier, la Chambre de contrôle extraordinaire et des affaires publiques est la seule compétente à juger les « recours extraordinaires » (article 26), soit une nouvelle procédure de contrôle « des décisions définitives des tribunaux pour assurer le respect des principes de l'État de droit démocratique et de la justice sociale » (article 1), qui peut être engagée non seulement à la demande du Premier Président de la Cour suprême, mais aussi à celle du Procureur général, qui en Pologne est également ministre de la Justice, à celle du Défenseur des droits civiques et celle d'autres sujets (article 83 §§ 1 et 2).

Dans l'arrêt du 23 novembre 2023, la Cour EDH s'est précisément prononcée sur la conformité à la Convention de la « procédure de recours extraordinaire » devant la Chambre de contrôle extraordinaire et des affaires publiques de la Cour suprême.

Les faits à l'origine du recours devant la Cour EDH sont liés à une période tourmentée de l'histoire polonaise, à savoir celle du passage de la forme d'État socialiste à un système démocratique et libéral<sup>78</sup>. Dans un contexte de grande incertitude et de profonde fragmentation, les différentes forces politiques ont mutuellement formulé des accusations de collaboration avec le régime précédent, parfois instrumentalisées pour discréditer l'adversaire. Le Président Wałęsa a fait pendant longtemps l'objet de ce type d'accusations.

Le 9 juin 2005, dans une émission télévisée diffusée sur la chaîne privée TVN24, Krzysztof Wyszowski – ancien ami et collaborateur de Wałęsa, devenu plus tard membre du parti Droit et Justice, ou PiS – a accusé l'ancien Président d'avoir collaboré avec les services secrets du régime communiste et a soutenu que l'Institut pour la mémoire nationale ne devait pas reconnaître à Wałęsa le statut de victime du régime (ce qui s'est produit, au contraire, quelques mois plus tard).

En réponse, en novembre 2005, Wałęsa a intenté une action en diffamation contre Wyszowski. La longue bataille légale qui a suivi s'est terminée par la victoire de l'ancien Président polonais, avec le jugement final de la Cour d'appel de Gdańsk du 24 mars 2011. Wyszowski a été condamné à publier des excuses à la télévision.

Plusieurs recours ultérieurs présentés par Wyszowski ont été rejetés (par la Cour

<sup>76</sup> Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym : isap.sejm.gov.pl.

<sup>77</sup> A. Angeli, "Il principio di indipendenza e imparzialità degli organi del potere giudiziario nelle recenti evoluzioni della giurisprudenza europea e polacca", *Federalismi.it*, n° 4, 2021.

<sup>78</sup> A. Di Gregorio, *Epurazioni e protezione della democrazia. Esperienze e modelli di "giustizia post-autoritaria"*, Franco Angeli, Milano, 2012; A. Di Gregorio (a cura di), *I sistemi costituzionali dell'Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, CEDAM, Padova, 2019.

d'appel de Gdańsk, par la Cour suprême, par la Cour EDH). Toutefois, le 31 janvier 2020, le Procureur général et ministre de la Justice, Zbigniew Ziobro, a saisi la Chambre de contrôle extraordinaire d'un « recours extraordinaire » contre l'arrêt définitif de la Cour d'appel de Gdańsk du 24 mars 2011, pour assurer le respect du principe de l'État de droit et de la justice sociale (article 2 de la Constitution), de la liberté d'expression et de la liberté de presse (article 54 de la Constitution).

Par son arrêt du 21 avril 2021, la Chambre de contrôle extraordinaire a accueilli le recours, a réformé l'arrêt de la Cour d'appel de Gdańsk et a constaté la violation de l'article 54 de la Constitution et de l'article 10 de la CEDH. La Chambre a cependant rejeté la demande de réexamen des preuves et de reconstitution des faits présentée par l'appelant, le Procureur général Ziobro, ainsi que la demande de récusation de tous les membres de la Chambre présentée par le défendeur, l'ancien Président Wałęsa.

Ce dernier, a alors introduit un recours contre l'arrêt de la Chambre de contrôle extraordinaire du 21 avril 2021 devant la Cour EDH pour : violation de l'article 6 § 1 de la CEDH, tant en ce qui concerne le droit à un tribunal indépendant et impartial établi par la loi, en référence à la composition de la Chambre de contrôle extraordinaire, que le non-respect du principe de sécurité juridique, du fait de la présentation d'un recours extraordinaire après plus de dix ans à compter du prononcé de l'arrêt définitif ; violation de l'article 8 de la CEDH garantissant le droit au respect de la vie privée et familiale, pour les conséquences du recours extraordinaire sur la réputation du requérant ; violation des articles 18, 6 et 8 de la CEDH du fait de l'instrumentalisation de la procédure de recours extraordinaire à des fins de représailles politiques.

La première section de la Cour EDH a déclaré les recours recevables, en ce qui concerne notamment les griefs visant la

violation de l'article 6 § 1 et de l'article 8 de la Convention, et, malgré les objections du Gouvernement polonais, a décidé d'appliquer au cas d'espèce la procédure de l'arrêt pilote, sur le fondement des dispositions de l'article 46 de la CEDH et de l'article 61 du règlement de la Cour.

Le Gouvernement polonais a souligné que cette procédure n'avait jamais été appliquée à l'égard de l'organisation institutionnelle d'un État membre et que le nombre de recours devant la Cour liés à la procédure de contrôle extraordinaire restait limité. Toutefois, comme la Cour l'a souligné dans une série d'arrêts (*Hutten-Czapska c. Pologne* du 19 juin 2006 et *Kurić et al. c. Slovénie* du 26 juin 2012), l'application de la procédure de l'arrêt pilote est liée à l'individualisation d'un problème systémique ou à la nature structurelle de la violation de la Convention et non au nombre de recours qui sont encore pendants devant la Cour. Elle vise à garantir le fonctionnement du système de la Convention et à apporter une solution rapide et efficace à la violation systémique identifiée, dans l'intérêt des victimes effectives et potentielles.

L'arrêt dans l'affaire *Wałęsa c. Pologne*, comme indiqué ci-dessus, est particulièrement incisif. Il s'agit d'un document de plus de 110 pages, dans lequel sont présentés, de manière complète et extrêmement détaillée par rapport aux arrêts précédents (*Reczkowicz, Dolińska-Ficek et Ozimek, Advance Pharma, Grzęda*) : le cadre juridique interne – en ce qui concerne, en particulier, la complexe réforme judiciaire introduite depuis 2017 et la jurisprudence des tribunaux polonais en la matière –, ainsi que les règles du droit international, du droit de l'Union européenne et de la *soft law* applicables.

Dans l'arrêt du 23 novembre 2023, la Cour a constaté la violation de l'article 6 § 1 de la CEDH, tant en référence au droit à un tribunal indépendant et impartial établi par la loi qu'au principe de sécurité



juridique, et la violation de l'article 8 de la CEDH. La Cour – rappelant qu'il y a dix arrêts concernant la réforme judiciaire de 2017, dans lesquels a été constatée la violation de l'article 6 § 1 de la CEDH et quatre cent quatre-vingt-douze recours pendants – a également identifié des problèmes de nature systémique sous-jacents à la violation de l'article 6 § 1 de la CEDH.

En particulier, le nouveau mécanisme de sélection des membres du Conseil national de la magistrature (CNM) introduit avec la réforme de 2017 – qui a attribué aux membres du *Sejm*, c'est-à-dire la Chambre basse du Parlement polonais, et non aux juges, la responsabilité de sélectionner les membres du CNM – ne garantit pas l'indépendance du CNM. Par conséquent, tous les tribunaux dont les membres ont été nommés par le Président sur proposition du CNM ne peuvent pas être considérés comme des « tribunaux indépendants et impartiaux » au sens de l'article 6 § 1 de la CEDH. Parmi eux, la Chambre de contrôle extraordinaire et des affaires publiques de la Cour suprême, dont les membres ont été choisis sur proposition du CNM (comme déjà établi dans les arrêts *Reczowicz, Dolińska-Ficek et Ozimek, Advance Pharma*). De plus, avec la loi du 8 décembre 2017, a été attribuée à cette Chambre la compétence exclusive de juger les demandes de récusation des juges invoquant un défaut d'indépendance, y compris les demandes dirigées contre les membres de la Chambre elle-même, compétence qui est clairement contraire au principe *nemo iudex in causa sua*.

La Cour a également souligné que le système du « recours extraordinaire » est contraire au droit à un procès équitable et au principe de sécurité juridique garantis par l'article 6 § 1 de la CEDH. En particulier,

la Cour souligne que le recours extraordinaire, compte tenu du pouvoir discrétionnaire attribué aux sujets habilités à former un recours, parmi lesquels figure le Procureur général qui est aussi ministre de la Justice, présente les caractéristiques d'une procédure ordinaire plutôt qu'extraordinaire. En ce sens, on identifie une similitude avec le contrôle extraordinaire prévu dans les anciens systèmes socialistes<sup>79</sup>. En outre, la Cour met l'accent sur l'absence substantielle de délais pour la présentation du recours extraordinaire et la possibilité que cette procédure puisse être utilisée pour des raisons politiques. Enfin, la Cour rappelle que la compétence pour juger les recours extraordinaires est attribuée à la Chambre de contrôle extraordinaire, un organe qui n'est pas considéré comme un « tribunal indépendant et impartial ».

Sur la base de ces considérations, la Cour parvient à la conclusion que le caractère systémique des circonstances à l'origine de la violation de l'article 6 § 1 a conduit à la violation répétée des principes de l'État de droit, de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance des organes du pouvoir judiciaire (§ 324).

La Cour identifie un ensemble de mesures générales pour remédier à la violation systématique de l'article 6 § 1. En ce qui concerne la procédure de sélection des membres des organes judiciaires, la Cour exhorte tout d'abord la Pologne à introduire des mesures visant à garantir l'indépendance du CNM, et notamment à attribuer aux juges (plutôt qu'aux membres du *Sejm*) la compétence de sélectionner les membres de cette institution. La Cour demande également de clarifier le « status » – c'est-à-dire de déterminer les conséquences sur la carrière et la possibilité de continuer à exercer des fonctions

<sup>79</sup> R. Ludwikowski, "Judicial Review in the Socialist Legal System: Current Developments", *The International and Comparative Law Quarterly*, vol. 37, n° 1, 1988, p. 89-108 ; R. Mańko, "Is the Socialist Legal Tradition 'Dead and Buried?' The Continuity of the

Certain Elements of Socialist Legal Culture in Polish Civil Procedure", in T. Wilhelmsson, E. Paunio, A. Pohjola (eds.), *Private Law and the Many Cultures in Europe*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2007, p. 90.

judiciaires – des juges nommés sur proposition du CNM à la suite de la réforme de 2017, et de clarifier les effets des décisions adoptées par ces juges<sup>80</sup>. La Cour demande aussi l'introduction de mécanismes de contrôle des résolutions approuvées par le CNM, à partir de 2017, visant la sélection des candidats juges.

La Cour exige l'approbation de mesures qui garantissent que la Chambre de contrôle extraordinaire réponde à l'exigence d'un « tribunal indépendant et impartial établi par la loi » et la réforme du système de recours extraordinaire pour limiter le pouvoir discrétionnaire des sujets habilités à former ce type de recours et pour établir des délais dans lesquels ledit recours peut être présenté, pour éviter qu'il soit utilisé dans l'intention de réouvrir une procédure par rapport à laquelle une décision finale a déjà été rendue et que cette procédure soit, par conséquent, utilisée à des fins politiques.

La Cour réaffirme cependant, dans la continuité du principe établi depuis l'arrêt pilote *Broniowski*, que l'État défendeur a la discrétion la plus absolue dans l'identification des moyens pour s'acquitter des obligations découlant de la ratification de la Convention, « sous le contrôle du Comité des ministres du Conseil de l'Europe et dans les délais convenus avec ce dernier » (§ 332).

**Arianna ANGELI**

*Maître de conférences en droit public comparé, Université de Milan*

---

<sup>80</sup> P. Rojek-Socha, K. Żaczek-Zborska, *Adnotacja przy wyroku TK nie pomoże, potrzeba systemowych rozwiązań* [Une note dans l'arrêt du Tribunal

## LA JUSTICE CONSTITUTIONNELLE RUSSE EN 2023 : COMMENT GARDER LE CAP ?

En 2023, la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie a adopté soixante décisions. Comme auparavant, la plupart d'entre elles concernent des violations des droits des personnes physiques (environ 70 %). Moins de décisions ont été prises sur la base de recours des personnes morales (environ 15 %), ainsi que de demandes de la Cour suprême et d'autres organes judiciaires, dont le Tribunal spécialisé en propriété intellectuelle (environ 10 %). Les municipalités ont également saisi le juge constitutionnel, qui a rendu deux décisions à la suite des saisines, dont l'une concerne le problème important du financement de l'élimination des décharges sauvages<sup>81</sup>.

En 2022, la Cour constitutionnelle a pris encore plus de décisions en faveur des citoyens (environ 85 %). Bien entendu, il est assez difficile de présenter un tableau détaillé du contentieux constitutionnel pour l'année entière. Dans le cadre de cet article, nous nous limiterons à l'analyse de deux tendances qui semblent les plus significatives, compte tenu des décisions antérieures du juge constitutionnel russe et de la situation actuelle : celle de la protection des droits sociaux (I) et celle du changement de hiérarchie des valeurs fondamentales (II).

### I – La protection constitutionnelle des droits sociaux

Commençons par la décision dans laquelle a été tranchée la question visant l'octroi de primes aux salariés ayant fait l'objet de sanctions disciplinaires. Les circonstances de l'affaire sont les suivantes. Une employée a travaillé comme

constitutionnel n'aide pas, des solutions systémiques sont nécessaires] : [www.prawo.pl](http://www.prawo.pl).

<sup>81</sup> CC, arrêt n° 27-P du 30 mai 2023, *Rossiskaïa Gazeta*, 9 juin 2023, n° 126.

réceptionniste à l'Académie de médecine militaire de Saint-Petersbourg. Son salaire comprenait une rémunération, des paiements compensatoires et des primes d'intéressement. À l'automne 2019, l'employeur a pris des mesures disciplinaires contre la salariée à deux reprises en deux mois et, pour cette raison, a immédiatement cessé de lui verser des primes. Jusqu'à son licenciement, en 2020, l'employée n'a perçu qu'un salaire qui a été relevé au SMIC. Elle a intenté une action en justice pour annuler l'ordonnance de réprimande et a demandé de recouvrer le sous-paiement.

Les tribunaux n'ont constaté aucune violation dans les actions de l'employeur : ils ont noté que les primes d'intéressement constituaient une partie facultative du salaire et que la privation était conforme à la réglementation interne de l'employeur. L'employée a demandé au juge constitutionnel de vérifier la conformité de l'article 135 alinéa 2 du Code du travail de la Fédération de Russie<sup>82</sup>, sur lequel les tribunaux se sont appuyés pour rejeter sa demande, aux normes constitutionnelles.

Dans son arrêt n° 32-P du 15 juin 2023<sup>83</sup>, la Cour constitutionnelle a souligné que le salaire devrait dépendre de la quantité et de la qualité du travail, ainsi que d'autres indicateurs objectifs. Si un employé a manqué à ses obligations professionnelles et a été sanctionné en conséquence, il ne peut être privé de primes d'intéressement que pour la période pendant laquelle cette sanction lui a été appliquée (par exemple, pendant un mois). De plus, les primes peuvent être réduites de 20 % au maximum, puisque le salarié ne peut être totalement privé de primes pendant toute la durée de la sanction. Donc, les dispositions de l'article 135 alinéa 2 du Code du travail, qui pouvaient servir de base pour priver des salariés de primes

d'intéressement ou les réduire arbitrairement, ont été déclarées inconstitutionnelles. Au niveau des effets de l'arrêt prononcé, la Cour constitutionnelle indique que les employeurs et les tribunaux doivent tenir compte de ces précisions jusqu'à ce que les organes législatifs apportent des modifications au Code du travail.

Dans un autre arrêt, l'auteur du recours constitutionnel travaillait comme gardien dans une agence municipale de la région de Kemerovo, où il percevait un salaire inférieur au SMIC. De plus, il devait souvent travailler le week-end et les jours fériés, ainsi que la nuit. L'employeur a payé un supplément à l'employé pour que son salaire atteigne le niveau du salaire minimum. Toutefois, l'employeur calculait les indemnités pour le travail de nuit et du week-end uniquement à partir du salaire, c'est-à-dire sans tenir compte des primes. Les tribunaux ont rejeté la demande du gardien, qui voulait que son employeur calcule l'indemnité sur la base du SMIC. Ensuite, il a saisi la Cour constitutionnelle.

Après avoir examiné cette affaire, le juge constitutionnel a déclaré inconstitutionnelles les dispositions de l'article 152 alinéa 1<sup>er</sup> du Code du travail de la Fédération de Russie du fait qu'elles octroient aux employeurs la possibilité de rémunérer les heures supplémentaires sur la base du salaire de l'employé uniquement<sup>84</sup>. De plus, cela devient une tendance durable qui viole le droit à une rémunération équitable et va à l'encontre du principe d'égalité. En outre, selon le juge constitutionnel, l'application de l'article 152 alinéa 1<sup>er</sup> du Code du travail place les travailleurs qui effectuent des heures supplémentaires dans une position plus défavorable que les travailleurs qui effectuent le même travail dans des conditions normales.

<sup>82</sup> Code du travail de la Fédération de Russie du 30 décembre 2001, n° 197-FZ, *Rossiskaïa Gazeta*, 31 décembre 2001, n° 256.

<sup>83</sup> CC, arrêt n° 32-P du 15 juin 2023, *Rossiskaïa Gazeta*, 27 juin 2023, n° 138.

<sup>84</sup> CC, arrêt n° 35-P du 27 juin 2023, *Rossiskaïa Gazeta*, 6 juillet 2023, n° 147.

La Cour constitutionnelle a donc conclu que les dispositions législatives querellées devaient être modifiées. Comme dans l'arrêt précédent, la Haute juridiction précise qu'avant l'adoption des modifications appropriées, les employeurs et les entrepreneurs individuels doivent prendre en compte tous les paiements supplémentaires prévus par le système de rémunération lors du calcul des heures supplémentaires. Enfin, ils doivent également introduire de nouvelles règles dans leur réglementation interne.

Le troisième exemple est particulièrement intéressant. La Cour constitutionnelle a jugé que les employeurs sont tenus d'indemniser les employés qui démissionnent pour les congés non pris<sup>85</sup>. Les circonstances de l'affaire sont les suivantes. Plusieurs employés d'une société charbonnière ont été licenciés. Au moment de leur licenciement, ils disposaient de congés non utilisés, qu'ils prenaient généralement en échange d'un double salaire pour des heures supplémentaires. Après le licenciement, les employés ont intenté des poursuites contre leur ancien employeur et ont exigé de leur payer un supplément pour avoir travaillé les week-ends et les jours fériés, car ils n'avaient pas profité du temps libre imparti.

Les tribunaux ont débouté les plaignants et ont souligné qu'ils auraient pu utiliser leurs jours de repos, mais ils ne l'ont pas fait. Or, la loi ne prévoit pas le remplacement des congés par de l'argent. Les anciens employés ont saisi la Cour constitutionnelle, en exigeant de reconnaître l'article 153 du Code du travail non conforme à la Constitution, car il permet à un employé d'être embauché pour travailler un jour de congé sans lui accorder de jours de repos.

Le juge constitutionnel a conclu que les dispositions de l'article 153 alinéa 4 du

Code du travail étaient conformes à la Constitution, mais a indiqué que le cas des plaignants devait être réexaminé. En fait, les employés, au lieu de se reposer, remplissaient leurs fonctions professionnelles, c'est-à-dire qu'ils travaillaient des heures supplémentaires. Mais ils n'ont reçu aucune compensation adéquate de la part de l'employeur. Ils ont été privés de la possibilité de la recevoir à l'avenir.

Selon la Cour constitutionnelle, la loi n'établit pas exactement comment l'employeur et l'employé doivent choisir un jour de repos en cas du travail les week-ends ou les jours fériés. Cette situation peut entraîner l'impossibilité de déterminer un jour précis en raison de l'inaction de l'employeur. Cela signifie que les droits du salarié peuvent être violés. Bien que dans ce cas, les dispositions de la loi aient été reconnues conformes à la Constitution, le juge constitutionnel a rétabli une fois de plus la justice sociale.

Bien sûr, on peut continuer à citer des exemples de la manière dont la Cour constitutionnelle a fait respecter les droits sociaux des citoyens, qu'il s'agisse du droit au travail du professeur d'université licencié illégalement<sup>86</sup> ou du droit au logement de la famille ayant un enfant handicapé<sup>87</sup>. Dans tous ces cas, elle a suivi son postulat selon lequel la Russie est un « État de droit dont l'économie de marché s'oriente vers un système de protection sociale »<sup>88</sup>.

En d'autres termes, la nature juridico-politique de l'État de droit contemporain est appréhendée par le juge constitutionnel essentiellement à travers le prisme du principe de justice sociale. C'est la raison pour laquelle la défense des droits sociaux devant la Cour constitutionnelle est généralement efficace. Quant aux autres droits et libertés, notamment politiques, la situation semble plus compliquée. Si le juge

<sup>85</sup> CC, arrêt n° 56-P du 6 décembre 2023, *Rossiskaïa Gazeta*, 13 décembre 2023, n° 282.

<sup>86</sup> CC, arrêt n° 49-P du 24 octobre 2023, *Rossiskaïa Gazeta*, 16 novembre 2023, n° 260.

<sup>87</sup> CC, arrêt n° 20-P du 25 avril 2023, *Rossiskaïa Gazeta*, 17 mai 2023, n° 105.

<sup>88</sup> CC, arrêt n° 3-P du 24 février 2004, *Rossiskaïa Gazeta*, 2 mars 2004, n° 3418.

constitutionnel considère la justice sociale comme l'une des principales valeurs de la société russe, sa position a considérablement évolué en ce qui concerne les droits et les libertés individuels en général.

## **II – Le changement de hiérarchie des valeurs fondamentales**

Le 30 mai 2023, la Cour constitutionnelle a rendu treize décisions refusant d'accepter les recours concernant la constitutionnalité de l'article 20.3.3 du Code des infractions administratives<sup>89</sup>. Conformément à cet article, les actions publiques visant à discréditer l'utilisation des forces armées de la Fédération de Russie « dans le but de protéger les intérêts de la Fédération de Russie et de ses citoyens, de maintenir la paix et la sécurité internationale », y compris les appels publics à empêcher leur utilisation à ces fins, sont interdites.

En outre, le législateur a interdit de discréditer l'exercice par les organes de l'État de leurs pouvoirs en dehors du territoire de la Fédération de Russie à ces fins. Enfin, il est interdit de discréditer l'assistance apportée par des formations, organisations ou individus volontaires dans l'accomplissement des tâches assignées aux forces armées ou aux troupes de la Garde nationale. La deuxième partie de l'article 20.3.3 du Code des infractions administratives concerne les appels à la tenue d'événements publics non autorisés, ainsi que les actions qui créent une menace d'atteinte à la vie et/ou à la santé des citoyens, aux biens ; une menace de perturbation massive de l'ordre public et/ou la sécurité publique ; une menace interférant avec le fonctionnement ou arrêtant le fonctionnement des installations de survie, des infrastructures de transport ou sociales, des établissements de crédit, des

installations énergétiques, industrielles ou de communication.

La sanction pour de tels actes est une amende administrative dont le montant varie en fonction du statut de l'auteur : pour les citoyens, le montant peut aller de cinquante mille à cent mille roubles ; pour les fonctionnaires, de deux cent mille à trois cent mille roubles ; pour les personnes morales, de cinq cent mille à un million de roubles. Un deuxième acte similaire commis au cours de l'année peut entraîner une sanction pénale sous la forme d'une peine d'emprisonnement allant jusqu'à cinq ans avec privation du droit d'occuper certains postes ou de se livrer à certaines activités pendant la même période. Il convient de souligner que l'article 20.3.3 a été inscrit dans le Code des infractions administratives le 4 mars 2022, soit presque immédiatement après le début de l'« opération militaire spéciale ».

Les requérants contestaient les dispositions de cet article comme étant contraires aux articles 13, 15, 19, 28, 29, 31 et 55 de la Constitution. Selon les requérants, le législateur, en interdisant l'expression d'une opinion critique sur l'utilisation des forces armées et l'exercice par les organes de l'État de leurs pouvoirs en dehors du territoire de la Fédération de Russie, viole plusieurs droits et libertés fondamentaux, dont la liberté de conscience, de pensée et d'expression, ainsi que la liberté de réunion.

En outre, les principes d'égalité et de non-discrimination étaient violés, puisque, selon les requérants, les sanctions administratives contestées s'appliquent « exclusivement aux opinions et convictions relatives à une évaluation critique de l'utilisation des forces armées et de l'exercice par les autorités publiques de leurs pouvoirs en dehors du territoire de la Fédération de Russie ». Autrement dit, les requérants justifient la capacité d'un

<sup>89</sup> Code des infractions administratives de la Fédération de Russie du 30 décembre 2001, n° 195-FZ, *Rossiskaïa Gazeta*, 31 décembre 2001, n° 256.

citoyen à évaluer de manière critique les décisions des autorités, y compris celles prises dans des conditions exceptionnelles, en se référant aux dispositions pertinentes de la loi fondamentale russe sur la liberté d'expression et de conviction.

Cependant, le juge constitutionnel n'a pas souscrit aux arguments des requérants. D'une part, la Constitution, selon lui, « non seulement n'exclut pas, mais autorise directement l'adoption par les organes de l'État de décisions et de mesures, y compris celles liées à l'utilisation des forces armées, pour protéger les intérêts de la Fédération de Russie et de ses citoyens, et aussi pour maintenir la paix et la sécurité internationale ». Dans le même temps, la loi fondamentale établit des « paramètres constitutionnels » pour de telles actions.

D'autre part, la Constitution « ne suppose pas et ne permet pas que les droits et libertés de l'homme et du citoyen garantis par elle soient utilisés pour nier l'ordre constitutionnel ». Le juge constitutionnel a également rappelé que la défense de la Patrie n'est pas seulement le devoir, mais avant tout l'« obligation du citoyen ». Ainsi, il a intégré dans son argumentation un élément extralégal, du point de vue de la théorie pure du droit, tel que le devoir moral.

Dans ce cas, la Cour constitutionnelle poursuit la tradition soviétique consistant à qualifier officiellement la défense de la Patrie en tant que « devoir sacrée » et le service militaire comme « honorable obligation » du citoyen (par exemple, les articles 62 et 63 de la Constitution de l'URSS de 1977). Curieusement, cette tradition a été préservée dans la Russie postsoviétique. Conformément à l'article 59 de la loi fondamentale de 1993, « la défense de la Patrie est le devoir et l'obligation du citoyen de la Fédération de Russie ».

Si le juge constitutionnel s'était limité à ces arguments, sa décision n'aurait peut-être pas attiré autant d'attention, notamment de la part des opposants libéraux. Or, il a affirmé que « l'État formé

par le peuple multinational de la Fédération de Russie selon les paramètres déterminés par lui, en tant que garant et moyen d'assurer la mise en œuvre et la protection des droits et libertés de l'homme et du citoyen, est une valeur constitutionnelle ». Par conséquent, l'État est soumis au « respect et à la protection des citoyens de la Fédération de Russie et de toutes les autres personnes situées sur le territoire de la Russie ».

Cette conclusion soulève un certain nombre de questions. Tout d'abord, selon l'article 2 de la Constitution, l'homme, ses droits et libertés constituent la valeur suprême. Bien entendu, cela ne veut pas dire que ce soit la seule valeur. Il s'agit du fait que, dans la hiérarchie des valeurs constitutionnelles, le niveau supérieur est attribué à l'homme et aussi à ses droits et libertés. En ce qui concerne l'État, son obligation, conformément à l'article 2 de la loi fondamentale russe, est de reconnaître, respecter et protéger les droits et libertés de l'homme et du citoyen. Cela signifie qu'au moins deux conditions doivent être remplies pour que l'État soit reconnu comme une valeur constitutionnelle : (1) il doit occuper une position subordonnée à l'égard d'un homme, ses droits et libertés ; (2) il doit exercer des fonctions auxiliaires par rapport à eux.

À titre d'illustration, on peut citer l'opinion dissidente du juge Anatoly Kononov (1947-2022) concernant le contrôle de constitutionnalité des actes du président et du gouvernement relatifs à l'« opération de rétablissement de l'ordre constitutionnel en Tchétchénie » de 1994 à 1996. Selon lui, « les décisions contenues dans ces actes sont justifiées principalement par la nécessité de protéger la souveraineté, l'intégrité territoriale, l'ordre constitutionnel, la sécurité de l'État et d'autres intérêts de l'État. Les droits de l'homme figurent en dernière place sur cette liste. On ne peut cependant pas les considérer du même ordre. L'article 2 de la Constitution de la



Fédération de Russie classe sans ambiguïté et sans équivoque l'homme, ses droits et libertés comme la valeur suprême. Ce principe distinctif fondamental de la Constitution a été violé de manière flagrante en faveur des préférences de l'État »<sup>90</sup>.

Ainsi, la Cour constitutionnelle modifie, une fois de plus, la hiérarchie des valeurs inscrite dans la loi fondamentale. Rappelons que dans sa décision n° 49-P du 25 décembre 2020<sup>91</sup>, relative à la restriction de la liberté de circulation en période de propagation de la Covid-19, le juge constitutionnel, choisissant entre les intérêts individuels et le bien commun, a privilégié le second, mais en s'écartant de certaines exigences et conditions, par exemple, concernant la force juridique des actes normatifs de différents niveaux. Cependant, jusqu'en mai 2023, il n'avait jamais déclaré que l'État était une valeur constitutionnelle.

La décision du 25 décembre 2020 traitait de la santé d'un nombre important de personnes, ce qui, selon le juge constitutionnel, justifiait la dérogation aux dispositions de la loi fondamentale et la modification de la hiérarchie des valeurs qui y sont contenues. En outre, dans cette décision, il a fait référence à l'expérience d'autres pays qui ont également été confrontés au problème de la propagation de la Covid-19 et l'ont résolu en fonction de la situation. Or, ce qui impressionne, ce n'est même pas la reconnaissance de la valeur constitutionnelle de l'État, mais les conclusions que le juge constitutionnel en tire.

Premièrement, l'un des principaux gardiens de la loi fondamentale russe, en créant de fait une nouvelle hiérarchie des valeurs constitutionnelles, affirme qu'il est inadmissible d'utiliser les droits et les libertés

pour « nier l'ordre constitutionnel ». Il s'agit d'actions portant atteinte à l'ordre public et à la sécurité nationale, ainsi qu'à d'autres valeurs protégées par la Constitution. En même temps, le juge constitutionnel émet une réserve importante selon laquelle de tels actes peuvent avoir des signes extérieurs d'exercice des droits constitutionnels, ce qui n'affecte pas leur qualification de « déni de l'ordre constitutionnel ». Selon lui, les actions qui relèvent de l'article 20.3.3 du Code des infractions administratives en sont notamment un exemple.

Le juge constitutionnel utilise la technique qu'il a créée lui-même : il se réfère à une situation spécifique expliquant, et même justifiant, à son avis, le changement de hiérarchie des valeurs. Conformément à cette approche, bien que « l'article 20.3.3 du Code des infractions administratives ne contienne pas d'indication qu'il s'agit d'un discrédit dans le cadre d'une opération militaire spéciale en cours, il est toutefois évident que le législateur fédéral, agissant dans les limites des pouvoirs qui lui sont conférés, a établi la responsabilité administrative pour les actes pertinents, en tenant compte en premier lieu de ces circonstances ».

La Cour constitutionnelle souligne ici que c'est le législateur qui a pris en compte la situation politique, mais elle se réfère aussi à ses propres décisions relatives à la vérification de la constitutionnalité des traités internationaux entre la Fédération de Russie et la République populaire de Donetsk, la République populaire de Lougansk, la région de Zaporijia et la région de Kherson<sup>92</sup>. Rappelant ces décisions, le juge constitutionnel affirme qu'« une telle réglementation pendant la durée de l'opération militaire spéciale ne peut d'autant plus être contestée du point de

<sup>90</sup> CC, arrêt n° 10-P du 31 juillet 1995, *Rossiskaïa Gazeta*, 11 août 1995, n° 155.

<sup>91</sup> CC, arrêt n° 49-P du 25 décembre 2020, *Rossiskaïa Gazeta*, 15 janvier 2021, n° 6.

<sup>92</sup> CC, arrêt n° 36-P du 2 octobre 2022, *Rossiskaïa Gazeta*, 2 octobre 2022, n° 222 ; CC, arrêt n° 37-P du

2 octobre 2022, *Rossiskaïa Gazeta*, 2 octobre 2022, n° 222 ; CC, arrêt n° 38-P du 2 octobre 2022, *Rossiskaïa Gazeta*, 2 octobre 2022, n° 222 ; CC, arrêt n° 39-P du 2 octobre 2022, *Rossiskaïa Gazeta*, 2 octobre 2022, n° 222.

vue de la constitutionnalité ». Ainsi, non seulement le législateur, mais le juge constitutionnel lui-même prend en compte la situation politique actuelle.

Si dans sa décision du 25 décembre 2020, la Cour constitutionnelle a pris en compte la situation sanitaire et épidémiologique, elle s'intéresse désormais à la situation politique. Cette approche est surprenante, ne serait-ce que parce que le juge constitutionnel lui-même a souligné à plusieurs reprises qu'il n'est pas autorisé à résoudre des questions d'opportunité politique, puisqu'il résout exclusivement des questions de droit. En outre, il a affirmé s'abstenir d'établir et d'examiner des circonstances factuelles « dans tous les cas où cela relève de la compétence d'autres tribunaux ou d'autres organes ».

Il convient de noter que la Cour constitutionnelle a adopté cette position en 2014 lors de l'examen de la question de Crimée, sans évaluer la situation politique<sup>93</sup>. Mais en 2022, le juge constitutionnel change la position qu'il occupait depuis de nombreuses années et évoque directement les circonstances préalables à l'adhésion de nouvelles entités à la Russie. De plus, l'évaluation de la situation politique actuelle, ainsi que les objectifs et l'opportunité des décisions prises dans une telle situation par les pouvoirs publics, occupent une partie importante du texte des décisions de la Cour constitutionnelle du 2 octobre 2022.

Lorsqu'il examine la question de la constitutionnalité de l'article 20.3.3 du Code des infractions administratives, le juge constitutionnel, appliquant une nouvelle fois la méthode qu'il a testée à l'automne 2022, arrive à la conclusion suivante : « les décisions et mesures pertinentes prises par les organes gouvernementaux de la Fédération de Russie ne peuvent être arbitrairement, sur la seule base d'une évaluation et d'une

perception subjectives, remises en question du point de vue de leur focalisation sur la protection des intérêts de la Fédération de Russie et de ses citoyens, maintenant la paix et la sécurité internationale ». Par conséquent, tout doute sur les décisions prises par les organes gouvernementaux concernant la conduite de l'opération militaire spéciale, ainsi que sur ses objectifs et son opportunité, constitue essentiellement un déni de l'ordre constitutionnel.

En outre, selon l'un des gardiens de la loi fondamentale, un tel doute constitue un déni de l'ordre constitutionnel, même s'il présente « des signes extérieurs d'exercice des droits constitutionnels ». Donc, en modifiant la hiérarchie des valeurs constitutionnelles, le juge constitutionnel change sa propre position et élargit sa compétence. Désormais, il a le droit d'évaluer la situation politique.

Deuxièmement, en examinant les dispositions de l'article 20.3.3 du Code des infractions administratives, la Cour constitutionnelle a formulé un nouveau principe constitutionnel. Elle a souligné que « les activités visant à protéger les intérêts de la Fédération de Russie et de ses citoyens et à maintenir la paix et la sécurité internationale, de par leur nature, sont souvent menées dans des conditions à haut risque, menaçant la vie et la santé ». Par conséquent, selon le juge constitutionnel, « pour l'efficacité de telles activités, l'attitude morale et psychologique des personnes qui accomplissent directement les tâches concernées et accomplissent ainsi leurs devoirs militaires, officiels et civiques est d'une grande importance ».

Le juge constitutionnel considère que l'appui de la société aux décisions politiques prises et aux personnes qui les mettent en œuvre est une condition essentielle pour garantir l'efficacité de ces

---

<sup>93</sup> CC, arrêt n° 6-P du 19 mars 2014, *Rossiskaïa Gazeta*, 18 mars 2014, n° 63.

activités. Et ce soutien est considéré par lui comme une manifestation du principe constitutionnel de la confiance de la société et de l'État. De toute évidence, le texte de la Constitution russe ne mentionne même pas implicitement ce principe. Or, en le formulant, la Cour constitutionnelle utilise ce principe pour justifier la constitutionnalité de l'interdiction de critiquer la politique étrangère menée par la Russie.

On peut noter que le juge constitutionnel modifie ainsi également la hiérarchie des principes constitutionnels, puisque le principe de démocratie consacré à l'article 2 de la loi fondamentale, suivant son interprétation littérale, place les pouvoirs publics et les fonctionnaires dans une position de dépendance à l'égard du peuple en tant que détenteur de la souveraineté et unique source du pouvoir. Conformément à cet article, l'État doit gagner la confiance de la société, alors que la société n'a pas besoin de la confiance de l'État, dont les activités peuvent être évaluées de différentes manières par les citoyens, y compris négativement. En formulant ce nouveau principe constitutionnel de confiance mutuelle entre la société et l'État, la Cour constitutionnelle l'applique dans le processus d'évaluation de la situation politique actuelle et de l'opportunité des décisions prises dans cette situation. En conséquence, elle arrive à la conclusion que les discours et déclarations qui « portent délibérément une évaluation négative aux activités visant à protéger les intérêts de la Fédération de Russie et de ses citoyens, à maintenir la paix et la sécurité internationale, peuvent, compte tenu notamment de leurs effets cumulatifs, avoir un impact négatif sur la mise en œuvre des mesures et décisions appropriées ».

Suivant cette logique, le juge constitutionnel affirme que de tels discours et déclarations peuvent « réduire la détermination et l'efficacité de la mise en œuvre des tâches assignées par les forces

armées de la Fédération de Russie et d'autres organismes gouvernementaux, la motivation des militaires et d'autres personnes directement impliquées ». Enfin, ils peuvent « contribuer aux forces opposées aux intérêts de la Fédération de Russie et de ses citoyens, entravant le maintien de la paix et de la sécurité internationale, même sans poursuivre directement cet objectif ».

Le juge constitutionnel laisse cependant ouvert un certain nombre de questions importantes. Tout d'abord, quels sont les critères d'évaluation du degré de confiance mutuelle entre la société et l'État ? Qui a le droit de déterminer le niveau de cette confiance ? Comment ce nouveau principe s'articule-t-il avec d'autres principes du droit constitutionnel russe ?

On peut supposer que les deux principales tendances qui caractérisent la justice constitutionnelle russe contemporaine sont étroitement liées. En se concentrant sur la protection des droits sociaux, le juge constitutionnel déplace l'accent de l'État de droit vers un État social. Dans le même temps, la hiérarchie des principes, inscrite dans les dispositions de la loi fondamentale lors du triomphe du libéralisme, au début des années 1990, se transforme également. Puisque c'est l'État, représenté par les autorités et les fonctionnaires, qui assure la justice sociale, la sécurité nationale et l'ordre, cela devient naturellement une nouvelle valeur constitutionnelle. Néanmoins, selon le juge constitutionnel, pour rester social, l'État doit constamment entretenir une confiance mutuelle avec la société. Quant aux droits et libertés politiques, ainsi qu'aux valeurs libérales, il semble qu'ils aient de moins en moins de place dans ce nouveau modèle de pouvoir paternaliste qui émerge sous nos yeux.

**Vassili TOKAREV**

*Enseignant-chercheur,  
École de droit de Sciences Po Paris*

**LA CESSATION DU MANDAT  
DES MEMBRES DE L'ASSEMBLÉE PLÉNIÈRE  
DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL  
EN ROUMANIE  
ET SA NÉCESSAIRE CLARIFICATION**

**I – Les caractéristiques du mandat de droit public**

La notion de mandat, au sens d'habilitation accordée à une personne pour exercer une fonction dans l'intérêt d'une communauté sociale large, est un concept juridique spécifique au droit public. La Constitution fait référence au mandat des députés et des sénateurs, au mandat du Président de la Roumanie, au mandat du gouvernement, au mandat des membres du Conseil supérieur de la magistrature, au mandat des juges de la Cour constitutionnelle. Dans les autres actes normatifs, le mandat, au sens de la durée d'exercice par une personne d'une fonction publique qui implique l'autorité d'État, se réfère à d'autres institutions publiques. Le régime juridique des mandats dans le système des pouvoirs publics est de droit public et il implique des attributs de la puissance publique que le titulaire exerce. Les autorités publiques sont représentatives ou nommées. Les mandats des autorités publiques représentatives sont régis par une règle constitutionnelle (Parlement, Président de la Roumanie). En revanche, dans le cas des autorités publiques nommées, le mandat peut être régi à la fois par des règles constitutionnelles (le gouvernement, le Conseil supérieur de la magistrature, la Cour des comptes, la Cour constitutionnelle) et par des règles infraconstitutionnelles (le Conseil économique et social, le Conseil législatif, le Conseil national de la lutte contre la discrimination, le Conseil de la concurrence, etc.). Lorsque le mandat est régi par des règles infraconstitutionnelles, la marge d'appréciation du législateur en ce

qui concerne sa configuration et sa structure est plus grande, mais pas arbitraire.

En droit public, le nombre de mandats confiés à une personne pour l'exercice d'une fonction publique élective peut être limité à deux au maximum, par exemple le mandat du Président de la Roumanie. En règle générale, un mandat de droit public ne peut pas être renouvelé qu'une seule fois.

Toutefois, d'autres fonctions publiques peuvent être exercées sans une durée déterminée. C'est le cas, par exemple, du mandat du Président du Conseil législatif qui n'est pas élu à cette fonction pour une durée déterminée. La limitation du nombre de mandats pour l'exercice d'une fonction publique peut se justifier au cas par cas, selon la volonté du législateur, qui est libre de tenir compte de certains intérêts et circonstances sociopolitiques.

En ce qui concerne la durée des mandats des autorités représentatives, qui sont des autorités de rang constitutionnel, le principe de la périodicité des élections s'applique, c'est-à-dire que le mandat d'une assemblée représentative ne doit pas dépasser une certaine période de temps fixée par la Constitution ou par la loi. La règle de la périodicité des élections est inscrite dans la Constitution, expressément pour le mandat du Parlement et du Président de la Roumanie et, implicitement, pour les autorités locales élues. Les exceptions à ce principe – qui ont pour conséquence de prolonger les mandats des élus au-delà des durées prévues par la loi – sont prévues de manière stricte et restrictive par la Constitution et la loi et elles concernent des situations extrêmes, telles que l'état de mobilisation, l'état de guerre, l'état de siège ou d'urgence, la catastrophe naturelle, le désastre ou la catastrophe d'une gravité particulière (art. 63 pour le Parlement, art. 83 alinéa 3 pour le Président).

En principe, les mandats électifs ne peuvent être prorogés que par une autorité

elle-même élue et qui bénéficie de la représentation au niveau national. Ainsi, en ce qui concerne le Parlement et le Président, la Constitution prévoit-elle une prorogation de plein droit de leur mandat dans certaines circonstances, sans l'intervention d'une autre autorité. Dans le cas du mandat des autorités de l'administration publique locale, le législateur a choisi de le proroger par le biais d'une loi organique, précisément parce que seule une autorité publique élue peut le faire, à savoir l'organe représentatif suprême du peuple roumain et l'unique autorité législative – le Parlement.

Dans sa jurisprudence <sup>94</sup>, la Cour constitutionnelle a affirmé qu'aucune disposition constitutionnelle n'empêche le législateur de modifier la durée d'un mandat qui n'est pas de rang constitutionnel. Dans le cas des mandats de rang législatif, le législateur peut, par une nouvelle loi, réduire la durée des mandats, mais seulement pour l'avenir. Les mandats en cours ne peuvent pas être prorogés parce que le principe de non-rétroactivité de la loi est violé. La Cour<sup>95</sup> a estimé qu'en principe, la prolongation du mandat en cours du représentant d'une autorité publique est implicitement interdite par les dispositions de l'article 155 alinéa 3 de la Constitution, qui se réfère aux dispositions de l'article 83 de la loi fondamentale, établissant que le nouveau mandat du Président de la Roumanie introduit à la suite de la révision de la Constitution de 2003 « s'applique à partir du prochain mandat présidentiel ». Par conséquent, tant la réduction que la prolongation des mandats en cours violent

les dispositions de l'article 15 alinéa 2 de la Constitution.

En même temps, pour le bon fonctionnement des institutions publiques, il est parfois nécessaire d'établir des règles régissant la transition d'un mandat à l'autre, lorsque les dispositions constitutionnelles prévoient cette possibilité (par exemple, article 83 de la loi fondamentale<sup>96</sup>), en fonction de certaines circonstances, jusqu'à la prestation du serment par la personne nommée pour le prochain mandat. La justification réside dans l'exercice des fonctions étatiques par des professionnels, qui doit être permanent et continu, sans créer des distorsions dans le fonctionnement des institutions étatiques, afin de répondre aux intérêts généraux de la société et de respecter les principes de l'État de droit, mais sans pouvoir redimensionner par la loi les durées fixes des mandats de rang constitutionnel.

Conformément à l'article 16 alinéa 3 de la Constitution<sup>97</sup>, le législateur a la possibilité de fixer les conditions pour l'exercice d'une fonction, par rapport aux intérêts sociaux protégés et à l'importance accordée à la fonction publique réglementée.

La cessation des mandats de fonctions publiques peut intervenir pour des raisons objectives ou subjectives. Ainsi, les cas objectifs sont : l'expiration du mandat, le décès, la démission, etc. Ces cas ne constituent pas une révocation, mais des cas/motifs de cessation du mandat à l'expiration ou avant l'expiration du mandat. Les cas subjectifs de cessation du mandat, c'est-à-dire ceux visant le comportement de la personne qui exerce le mandat, contraire à des règles de droit, entraîne l'engagement de la responsabilité

<sup>94</sup> CC, décis. n° 58/2021, publiée au *Journal Officiel* n° 465 du 4 mai 2021.

<sup>95</sup> CC, décis. n° 375/2005, publiée au *Journal Officiel* n° 591 du 8 juin 2005 ; décis. n° 51/2012, publiée au *Journal Officiel* n° 90 du 3 février 2012.

<sup>96</sup> (1) Le mandat du Président de la Roumanie est de cinq ans et son exercice commence à la date de la prestation du serment. (2) Le Président de la Roumanie exerce son mandat jusqu'à la date où le nouveau Président prête serment. (3) Le mandat du

Président de la Roumanie peut être prolongé, par une loi organique, en cas de guerre ou de catastrophe.

<sup>97</sup> (3) Les fonctions et les dignités publiques, civiles ou militaires, peuvent être remplies, dans les conditions prévues par la loi, par les personnes ayant la citoyenneté roumaine et le domicile dans le pays. L'État roumain garantit l'égalité des chances entre les femmes et les hommes pour accéder à ces fonctions et dignités.

juridique et la prononciation d'une sanction disciplinaire.

La Cour constitutionnelle a affirmé dans sa jurisprudence<sup>98</sup> que le législateur doit prévoir les cas (situations déterminées ou déterminables) qui peuvent déclencher la procédure de révocation (par exemple, l'incidence de la responsabilité pénale ou de la responsabilité disciplinaire) et les motifs de la révocation, l'organe qui peut demander la révocation, l'organe qui peut décider la révocation, ainsi qu'une procédure garantissant les droits de la défense de la personne concernée.

La Cour a souligné que ces dispositions sont nécessaires car les cas subjectifs de révocation sont déterminés par le comportement de la personne qui occupe la fonction et il est nécessaire que la loi les prévienne afin d'éviter l'arbitraire dans la décision prise par l'organe qui décide la révocation<sup>99</sup>.

La procédure doit prévoir le titulaire qui peut demander la révocation, l'organe compétent pour enquêter sur les faits allégués et la culpabilité de la personne dont la révocation est demandée, ou les garanties pour l'exercice de ses droits de la défense (l'information de la personne dont la révocation est demandée, son audition publique avant la révocation, la possibilité de proposer des preuves pour sa défense, les délais de procédure, etc.). La loi doit également réglementer le droit de recours devant un tribunal indépendant et impartial, conformément à l'article 21 de la Constitution sur le libre accès à la justice<sup>100</sup>.

La question de la révocation d'un mandat de droit public doit être analysée en fonction de la nature du mandat : impératif ou représentatif. Ainsi, dans le cas d'un mandat impératif, l'organe représentatif n'agit qu'en conformité avec les obligations fixées par ses électeurs ; il ne peut agir ni en dehors ni contre leurs instructions. Les électeurs peuvent retirer le mandat accordé sans donner de raison. Le mandat représentatif ne peut pas être révoqué.

## **II – Le rôle constitutionnel et légal du Conseil économique et social**

Le Conseil économique et social (le Conseil) est un organe de rang constitutionnel, impliqué dans la procédure législative conformément à l'article 141 de la Constitution<sup>101</sup> en tant qu'organe consultatif du Parlement et du gouvernement. En vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 248/2013 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil<sup>102</sup>, il s'agit d'une institution publique d'intérêt national qui a été créée pour mener un dialogue tripartite au niveau national entre les organisations patronales, les organisations syndicales et les représentants d'associations et de fondations. L'article 2 alinéa 2 de la loi établit que le Conseil est obligatoirement consulté sur les projets d'actes normatifs initiés par le gouvernement ou les propositions législatives des députés ou des sénateurs

---

<sup>98</sup> CC, décis. n° 601/2005, publiée au *Journal Officiel* n° 1022 du 17 novembre 2005 ; décis. n° 602/2005, publiée au *Journal Officiel* n° 1027 du 18 novembre 2005 ; décis. n° 196 du 4 avril 2013, publiée au *Journal Officiel* n° 231 du 22 avril 2013 ; décis. n° 455 du 29 juin 2021, publiée au *Journal Officiel* n° 666 du 6 juillet 2021.

<sup>99</sup> Par exemple, les dispositions de l'article 9 alinéa 2 de la loi n° 35/1997 visant l'organisation et le fonctionnement de l'institution de l'Avocat du Peuple, republiée au *Journal Officiel* n° 181 du 27 février 2018 ; les dispositions de l'article 57 (1)-(8) de la loi n° 305/2022 sur le Conseil supérieur de la magistrature, publiée au *Journal Officiel* n° 1105 du

16 novembre 2022 ; l'article 46 alinéa 5 et l'article 50 alinéas 2 et 3 de la loi n° 94/1992 sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour des Comptes, republiée au *Journal Officiel* n° 238 du 3 avril 2014.

<sup>100</sup> CC, décis. n° 455 du 29 juin 2021, publiée au *Journal Officiel* n° 666 du 6 juillet 2021.

<sup>101</sup> Le Conseil économique et social est un organe consultatif du Parlement et du Gouvernement dans les domaines de spécialité établis par sa loi organique de constitution, organisation et fonctionnement.

<sup>102</sup> Publiée au *Journal Officiel* n° 740 du 2 octobre 2015.



lorsqu'ils relèvent de ses domaines de compétences<sup>103</sup>.

L'article 31 alinéa 3 de la loi n° 24/2000 sur les règles de technique législative pour la rédaction des actes normatifs<sup>104</sup> prévoit que « La forme finale des instruments de présentation et de motivation des projets des actes normatifs doit inclure des références à l'avis du Conseil législatif et, le cas échéant, du Conseil suprême de la défense nationale, de la Cour des comptes ou du Conseil économique et social ». La Cour constitutionnelle a souligné que lorsqu'une norme réglementaire primaire établit l'obligation de demander l'avis d'une autorité publique pour l'adoption d'un acte normatif, le Parlement ou le gouvernement, selon le cas, a l'obligation procédurale de le demander, qu'il s'agisse d'un avis consultatif ou conforme<sup>105</sup>.

Le Conseil économique et social est un organe autonome dont l'objectif est de mener un dialogue au niveau national entre les organisations patronales, les organisations syndicales et les représentants de la société civile organisée. Toutefois, la doctrine<sup>106</sup> affirme que son intervention dans le processus décisionnel est inefficace. Or, les syndicats et les associations non gouvernementales ont conclu des partenariats pour soutenir les partis politiques disposant d'une majorité parlementaire, d'abord, pour obtenir un soutien électoral et ensuite, une fois qu'ils ont gagné le pouvoir, pour soutenir les politiques du gouvernement.

Conformément à l'article 5 de la loi n° 248/2013, le Conseil a les attributions suivantes : a) il donne des avis sur les projets de loi dans ses domaines initiés par le gouvernement, ainsi que sur les propositions

législatives des députés et des sénateurs, en invitant les initiateurs au débat de la législation ; b) il élabore, à la demande du gouvernement, du Parlement ou de sa propre initiative, des analyses et des études sur les réalités économiques et sociales ; c) il signale au gouvernement ou au Parlement l'apparition de phénomènes économiques et sociaux qui requièrent l'élaboration d'une nouvelle législation.

Le fonctionnement du Conseil économique et social est assuré par : l'assemblée plénière ; le bureau exécutif ; le président et les vice-présidents ; les commissions spécialisées permanentes ; le secrétariat technique. L'assemblée plénière du Conseil est composée de 45 membres, dont le président et les vice-présidents. Les confédérations syndicales et patronales représentatives au niveau national nomment chacune 15 membres, les 15 membres restants étant nommés par décision du Premier ministre parmi la société civile.

Chaque confédération syndicale et patronale représentative au niveau national, ainsi que chaque organisation de la société civile disposant d'un ou plusieurs sièges à l'assemblée plénière du Conseil économique et social, désigne la personne ou les personnes dans l'assemblée plénière du Conseil. La durée du mandat d'un membre de l'assemblée plénière du Conseil économique et social est de quatre ans et il est renouvelable. L'assemblée est considérée comme légalement constituée lorsqu'au le mandat d'au moins 24 membres a été validé, à condition que chaque partie soit représentée par au moins 8 personnes. Il en résulte que le mandat des membres de l'assemblée

<sup>103</sup> Les politiques économiques ; les politiques financières et fiscales ; les relations de travail, la protection sociale, les politiques salariales et l'égalité des chances et de traitement ; l'agriculture, le développement rural, la protection de l'environnement et le développement durable ; la protection des consommateurs et la concurrence loyale ; la coopération, les professions libérales et le travail indépendant ; les droits et libertés des citoyens ;

les politiques de santé ; les politiques de l'éducation, de la jeunesse, de la recherche, de la culture et du sport.

<sup>104</sup> Publiée au *Journal Officiel* n° 260 du 21 avril 2010.

<sup>105</sup> CC, décis. n° 221/2020, publiée au *Journal Officiel* n° 594 du 7 juillet 2020.

<sup>106</sup> M. C. Putinei, « Incapacitatea de integrare a conflictelor », *Pandectele Române*, n° 1/2012, p. 49-52.

plénière du Conseil économique et social est de rang légal, établi par des règles infraconstitutionnelles : sa durée est prévue par la loi, le mandat commence à la date de validation et expire à la fin de la période prévue par la loi qui est calculée selon les règles du droit public. Dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 20 de la loi, l'assemblée plénière du Conseil adopte les décisions par consensus des parties et, en l'absence de consensus, les décisions sont adoptées par vote, à la majorité des trois quarts du nombre des membres présents. Le président du Conseil est élu parmi ses membres pour un mandat de quatre ans, sur proposition des parties, par un vote de l'assemblée plénière, à la majorité des trois quarts du nombre total des membres du Conseil économique et social.

### **III – La cessation du mandat des membres de l'assemblée plénière du Conseil économique et social**

L'article 17 alinéa 1 de la loi n° 248/2013 prévoit les cas de cessation du mandat des membres de l'assemblée plénière du Conseil : a) à l'expiration du mandat ; b) en cas de décès ; c) en cas de démission ; d) à la suite de l'interdiction, par jugement définitif, du droit d'occuper une fonction ou d'exercer une profession ou une activité de la nature de celle utilisée pour commettre l'infraction ; e) au cas où la confédération patronale, la confédération syndicale ou le Premier ministre, qui l'a nommé, demandent sa révocation ; f) au cas où il ne remplit plus la condition prévue à l'article 13 § 1 lettre b) <sup>107</sup> ; g) si la confédération patronale ou syndicale qui l'a désigné perd son statut de confédération nationale représentative.

---

<sup>107</sup> (1) Peuvent être membres de l'assemblée plénière du Conseil économique et social les personnes qui remplissent les conditions suivantes : (a) être désignées par écrit par les organisations représentées au Conseil économique et social ; (b) ont la pleine

L'alinéa 2 de l'article 17 de la même loi dispose que : « La procédure de révocation de la qualité de membre de l'assemblée plénière du Conseil économique et social est établie par le règlement d'organisation et de fonctionnement », sans préciser les cas et les motifs de révocation du mandat.

Les dispositions légales précisent l'organe qui peut demander la révocation des membres de l'assemblée plénière du Conseil – la confédération patronale, la confédération syndicale ou le Premier ministre, selon le cas – sans toutefois préciser à qui la demande est adressée et, par conséquent, quel organe/autorité peut approuver la demande, dans quels cas ou pour quelles raisons leur révocation peut avoir lieu, et sans réglementer une procédure pour la révocation de ces membres.

Cette disposition a fait l'objet d'un contrôle de constitutionnalité par le biais d'une exception d'inconstitutionnalité et la Cour a rendu la décision n° 679/2023<sup>108</sup>. Elle a jugé que si l'institution/l'organe/la personne qui a nommé une personne à une fonction publique sur la base d'un mandat dispose d'un droit discrétionnaire de révocation de ce mandat, conformément au principe de symétrie juridique, toutefois l'institution/l'organe/la personne ne peut pas ordonner la révocation de manière arbitraire. La loi doit prévoir à la fois des cas et des motifs de révocation avant l'expiration du mandat et une procédure de révocation dans laquelle l'institution/l'organe/la personne de nomination peut constater ou décider que l'un des motifs de la révocation est réalisé et la personne révoquée a la possibilité de se défendre.

La Cour constate également que la loi organique du Conseil – la loi n° 248/2013 – ne prévoit pas l'autorité/l'organe public

capacité d'exercice ; (c) n'ont pas d'antécédents pénaux ;

d) n'ont pas été agents de la police politique.

<sup>108</sup> Publiée au *Journal Officiel* n° 23 du 11 janvier 2024.

compétent pour décider la révocation, les cas et les motifs de la révocation du membre de l'assemblée plénière du Conseil, la procédure de révocation. Toutefois, compte tenu du statut juridique du Conseil – en tant qu'organe consultatif du gouvernement et du Parlement et en tant qu'institution autonome d'intérêt national, dont la tâche principale est de donner son avis sur les projets des actes normatifs dans ses domaines – les membres de l'assemblée plénière du Conseil doivent être sûrs que la manière dont ils se positionnent par rapport aux autorités qui les ont nommés ne les exposera pas à des conséquences juridiques, à moins qu'ils enfreignent des dispositions légales.

L'indépendance des membres du Conseil par rapport aux instructions contraignantes des autorités de nomination est une garantie pour l'exercice de leur mandat et de leurs fonctions, conformément au rôle constitutionnel du Conseil. Le rôle du Conseil en tant qu'autorité administrative autonome, en vertu de l'article 117 de la Constitution, ne peut pas être rempli efficacement sans la garantie que ses membres peuvent exercer leur mandat dans des conditions d'indépendance appropriées à l'exercice de leurs fonctions en vertu de la Constitution et de la loi organique.

En analysant les normes constitutionnelles et légales sur le rôle et les pouvoirs du Conseil, ainsi que celles régissant le statut juridique des membres du Conseil, la Cour note la nature autonome de cette institution fondamentale de l'État, prévue à l'article 141 de la Constitution. Ainsi, bien que les membres du Conseil soient désignés par les confédérations patronales représentatives au niveau national (partie patronale), par les confédérations syndicales représentatives au niveau national (partie syndicale) et par le Premier ministre, sur proposition du ministère de la Consultation publique et du dialogue social (partie société civile), ils

ne disposent pas d'un mandat contraignant de la part de ceux qui les ont désignés, mais d'un mandat représentatif, puisque les membres du Conseil n'exercent pas leurs compétences, telles que la compétence principale d'aviser les actes normatifs dans les domaines spécialisés visés à l'article 2 alinéa 2 de la loi n° 248/2013 sur la base des instructions/ordres contraignants donnés par l'autorité/l'organe de nomination. On peut constater que la relation entre le Premier ministre et les membres du Conseil qu'il a nommés ne peut pas être assimilée à un mandat dont les objectifs sont déterminés par le Premier ministre, de sorte que cette relation ne peut pas avoir les conséquences juridiques propres au mandat impératif.

Par conséquent, le mandat d'un membre du Conseil ne peut pas être révoqué au motif qu'il n'a pas suivi les instructions ou les dispositions du Premier ministre. Même si le texte en cause – l'article 17 alinéa 1 de la loi n° 248/2013 – énumère les cas de cessation du mandat, la lettre e) de cet alinéa ne fait explicitement référence qu'à la révocation.

Ainsi, la loi n° 248/2013 ne prévoit-elle pas la révocation des membres du Conseil pour le manquement à leurs obligations ou pour le comportement contraire aux dispositions légales ou constitutionnelles. Toutefois, la loi établit la possibilité pour le Premier ministre de demander la révocation, de manière arbitraire, du membre du Conseil nommé, sans préciser l'autorité publique qui pourrait décider une telle révocation. Or, comme l'a déjà affirmé la Cour constitutionnelle dans sa jurisprudence, la révocation doit être analysée en relation étroite avec la nature du mandat – impératif ou représentatif. En conséquence, la réglementation incomplète, imprécise et non claire du cas de révocation d'une fonction publique, dans l'hypothèse de non-conformité, de mauvaise exécution des attributions ou de

la violation de la Constitution et des lois, est inconstitutionnelle. En effet, ni le texte de la loi contestée ni aucun autre texte réglementant l'organisation et le fonctionnement du Conseil ne prévoit une procédure de révocation, dans le cadre de laquelle la demande de révocation est examinée et après laquelle l'organe compétent peut décider la révocation. La procédure doit également prévoir : le titulaire du droit de demander la révocation, l'autorité/l'organe qui peut demander et qui peut décider la révocation, les garanties relatives à l'exercice des droits de la défense de la personne révoquée, consacrés à l'article 24 de la Constitution (l'information de la personne dont la révocation est demandée, son audition avant la révocation, la possibilité d'apporter des preuves pour sa défense, les délais de procédure, etc.), ainsi que les garanties concernant la possibilité d'exercer un recours devant un tribunal indépendant et impartial, c'est-à-dire la possibilité pour la personne révoquée de contester la révocation, conformément à l'article 21 de la Constitution relatif au libre accès à la justice.

En conclusion, en considérant le statut des membres du Conseil et sa jurisprudence constante sur les cas/motifs et la procédure de révocation d'une personne d'une fonction publique, la Cour constitutionnelle constate que la disposition relative à l'institution du Premier ministre de l'article 17 alinéa 1 lettre (e) de la loi n° 248/2013 ne satisfait pas aux exigences de clarté, de précision et de prévisibilité. En premier lieu, il ne réglemente pas l'autorité publique compétente pour décider la révocation et les cas et motifs pour lesquels

la révocation du membre de l'assemblée plénière du Conseil peut être décidée, ce qui est contraire aux dispositions constitutionnelles des articles 1 alinéa 5 (le principe de légalité) et 141 de la Constitution (le rôle du Conseil).

En second lieu, il ne réglemente pas une procédure de révocation garantissant le respect des droits de la défense, ce qui est contraire au principe de légalité prévu à l'article 1 alinéa 5, au droit d'accès à la justice prévu à l'article 21 et aux droits de la défense prévu à l'article 24 du texte constitutionnel.

Ainsi, le tribunal doit-il connaître les raisons pour lesquelles la révocation a été ordonnée pour exercer le contrôle de légalité sur la mesure de révocation.

Bien que la décision du Premier ministre de révoquer un membre du Conseil soit un acte administratif soumis au contrôle juridictionnel en vertu de la loi sur le contentieux administratif n° 554/2004, elle ne supprime pas le caractère arbitraire de la loi, qui ne précise pas l'autorité publique compétente pour décider la révocation, les cas et les motifs de révocation des membres du Conseil et la procédure de révocation de ces derniers. Par conséquent, la Cour estime que les dispositions législatives contestées sont inconstitutionnelles.

La Cour déclare qu'à la suite de cette décision, la révocation comme moyen de cessation du mandat des membres du Conseil économique et social n'est pas supprimée du droit positif, mais, en constatant une omission législative, le législateur est obligé, conformément à la décision de la Cour et aux dispositions de l'article 147 alinéas 1 et 4 de la Constitution<sup>109</sup>, de mettre les dispositions

---

<sup>109</sup> (1) Les dispositions des lois et des ordonnances en vigueur, ainsi que celles des règlements, constatées comme inconstitutionnelles, cessent leurs effets juridiques dans le délai de 45 jours suivant la publication de la décision de la Cour constitutionnelle si, dans cet intervalle, le Parlement ou le Gouvernement, selon le cas, ne mettent pas en conformité les dispositions inconstitutionnelles avec

celles de la Constitution. Pendant ce délai, les dispositions déclarées comme inconstitutionnelles sont suspendues de droit. (4) Les décisions de la Cour constitutionnelle sont publiées au *Journal Officiel* de la Roumanie. À compter de la date de publication, les décisions sont généralement obligatoires et n'ont un effet que pour l'avenir.

inconstitutionnelles en conformité avec la Constitution, c'est-à-dire de compléter la disposition légale inconstitutionnelle avec les éléments spécifiés dans la décision de la Cour constitutionnelle.

**Ramona Delia POPESCU**  
*Maître de conférences,  
 Université de Bucarest*

## L'OMBUDSMAN ROUMAIN ET LE CONTRÔLE ADMINISTRATIF

Il est de principe que le contrôle administratif, défini comme « l'opération de vérification de la conformité des actes de l'administration aux règles de forme et de fond auxquelles ces actes sont assujettis »<sup>110</sup>, vise à assurer le respect du principe de légalité dans l'activité de l'administration publique. Ce type de contrôle est attribué soit aux autorités administratives, soit aux autorités judiciaires. Les brèves considérations théoriques qui suivent se proposent de rechercher dans quelle mesure ce « baromètre » que l'administration publique devrait suivre quotidiennement peut être calibré par une autorité publique autonome et indépendante – l'ombudsman – et si ce calibrage est susceptible d'apporter une valeur ajoutée à l'action de l'administration publique roumaine.

En Roumanie, l'institution de l'ombudsman a été consacrée pour la première fois dans la Constitution de 1991, sous la dénomination d'Avocat du Peuple, dans le dernier chapitre du titre dédié aux droits et libertés fondamentaux<sup>111</sup>. À l'époque, certains auteurs se méfiaient de l'efficacité de cette nouvelle institution, dont la configuration constitutionnelle fournissait très peu d'éléments de référence au législateur ordinaire censé l'asseoir dans le paysage normatif et institutionnel roumain<sup>112</sup>. Cette méfiance était renforcée par le fait que l'Assemblée législative a eu besoin de six ans pour adopter la loi organique concernant l'organisation et le fonctionnement de l'institution<sup>113</sup>. Selon d'autres auteurs, la configuration

<sup>110</sup> G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 6<sup>e</sup> éd., 2004, p. 232.

<sup>111</sup> Les articles 55 à 57 de la première Constitution roumaine postcommuniste sont devenus les articles 58 à 60 après la révision constitutionnelle de 2003, sans qu'il y ait des changements significatifs.

<sup>112</sup> E. Focșeneanu, *Istoria constituțională a României (1859-2003)*, Bucarest, Eikon, 2018, p. 384-385.

<sup>113</sup> Loi n° 35 du 13 mars 1997 relative à l'organisation et au fonctionnement de l'institution de l'Avocat du Peuple a été publiée au *Journal Officiel de Roumanie* n° 48 du 2 mars 1997 et republiée au *Journal Officiel de Roumanie* n° 181 du 27 février 2018.

constitutionnelle de l'institution, bien que sommaire, la rendait « suffisamment disponible »<sup>114</sup>. En effet, elle a fourni à la loi organique tous les éléments nécessaires pour consolider l'indépendance de l'ombudsman autochtone par rapport à toute autre autorité publique et le munir des moyens d'action appropriés, de sorte que l'Avocat du Peuple ne soit pas une institution purement décorative dans l'architecture de la démocratie roumaine, mais un véritable défenseur des droits et libertés fondamentaux. Dans un pays comme le nôtre, où l'oubli des règles du jeu démocratique a envahi trop tôt – et pour trop longtemps – une société à peine y habituée, l'importance d'un défenseur des droits fondamentaux va de pair avec le risque accru que l'administration publique contracte des « maladies tels la bureaucratie, la corruption, l'abus de pouvoir »<sup>115</sup>. Dès le début, l'ombudsman s'est engagé sur une voie qui l'a transformé de « simple miroir de la démocratie occidentale »<sup>116</sup> en principal protecteur de la suprématie constitutionnelle et de l'État de droit. Voici les étapes les plus importantes de cette évolution. La Constitution roumaine révisée en 2003<sup>117</sup> constitue la pierre angulaire de l'architecture du « nouvel » ombudsman. Dorénavant, il est défenseur des droits et libertés fondamentaux de toute personne physique, non seulement des citoyens roumains (bien qu'il ait fallu attendre encore une dizaine d'années pour que la sphère des personnes susceptibles de le saisir s'étende aux personnes morales<sup>118</sup>). Le

législateur constituant lui confie maintenant un rôle capital dans le domaine du contrôle de constitutionnalité : le droit de saisine de la Cour constitutionnelle, par voie d'action et par voie d'exception<sup>119</sup>. Par la suite, le législateur ordinaire ajoute d'autres contours au tableau normatif de l'institution : la loi régissant le contentieux administratif roumain<sup>120</sup> établit le droit de l'Avocat du Peuple de saisir les tribunaux chaque fois que, lors du contrôle exercé en vertu de sa loi organique, il constate que l'illégalité d'un acte administratif lui étant soumis ne peut être annulée autrement.

En 2014, l'institution acquiert des attributions spécifiques aux mécanismes nationaux pour la prévention de la torture. Désormais, l'Avocat du Peuple est compétent pour surveiller le traitement appliqué aux personnes placées dans les lieux de détention<sup>121</sup>. Il pourra visiter régulièrement les lieux de détention, formuler des recommandations aux autorités chargées d'administrer lesdits lieux et les services publics fournis, et même proposer des modifications législatives en la matière<sup>122</sup>. Enfin, en 2018<sup>123</sup>, l'un des adjoints de l'Avocat du Peuple est expressément désigné « Avocat des enfants » et reçoit des pouvoirs accrus pour promouvoir les droits des enfants dans les domaines de la santé, de l'éducation et de la protection sociale. Force est de constater, après ce « rappel des faits », que le domaine d'action de l'ombudsman s'est progressivement enrichi, l'habilitant à surveiller une palette toujours plus vaste d'activités de l'administration publique.

<sup>114</sup> I. Deleanu, *Instituții și proceduri constituționale în dreptul românesc și în dreptul comparat*, Bucarest, C.H. Beck, 2006, p. 584-551.

<sup>115</sup> I. Vida, I.C. Vida, *Puterea executivă și administrația publică*, 2<sup>e</sup> éd., Cluj Napoca, Cordial Lex, 2012, p. 234.

<sup>116</sup> *Ibid.*

<sup>117</sup> Loi n° 429 du 23 octobre 2003, publiée au *Journal Officiel de Roumanie* n° 758 du 29 octobre 2003.

<sup>118</sup> Ordonnance d'urgence du gouvernement nr. 48 du 26 juin 2014, approuvée par la loi n° 181 du 29 décembre 2014, publiée au *Journal Officiel de Roumanie* n° 6 du 6 janvier 2015.

<sup>119</sup> À la suite de la modification de l'article relatif aux attributions de la Cour constitutionnelle (plus

précisément, l'art. 144, devenu ultérieurement l'art. 146).

<sup>120</sup> Loi n° 554 du 2 décembre 2004, publiée au *Journal Officiel de Roumanie* n° 1154 du 7 décembre 2004.

<sup>121</sup> Le terme comprend les établissements pénitentiaires, les hôpitaux psychiatriques, les centres de transit, les centres destinés à l'hébergement des étrangers demandeurs d'asile, les centres d'assistance sociale, etc.

<sup>122</sup> Chap. V, 2<sup>e</sup> section (art. 35) de la loi n° 35/1997.

<sup>123</sup> Loi n° 9 du 5 janvier 2018, publiée au *Journal Officiel de Roumanie* n° 17 du 8 janvier 2018.



Quels seraient les enjeux de ce contrôle particulier, indirect, de l'administration publique ? La plus-value par rapport aux types de contrôle classiques ? *De plano*, il faut souligner que l'ombudsman est une autorité publique indépendante <sup>124</sup>. La spécificité de son rôle dans le contrôle administratif réside, d'une part, dans les moyens d'action dont il est muni et, d'autre part, dans la manière dont il s'en sert pour l'accomplir. Traditionnellement, il a le droit de mener des enquêtes pour déterminer le bien-fondé des plaintes dont il est saisi par les particuliers. Ces plaintes concernent, par hypothèse, des situations où certains droits fondamentaux ont été méconnus par l'action d'une autorité publique.

Le droit d'investigation reconnu à l'ombudsman est assorti de l'obligation incombant aux autorités publiques concernées de lui faciliter l'accès aux informations et documents nécessaires. Comme le souligne A. Legrand, « l'originalité essentielle de l'institution réside cependant dans la conciliation entre cette non-appartenance à l'administration et les capacités étendues d'information dont bénéficie l'ombudsman »<sup>125</sup>. Si les plaintes s'avèrent justifiées, l'ombudsman pourra saisir les autorités administratives « coupables », pour les amener à rétablir la légalité et réparer les préjudices causés aux particuliers. Celles-ci sont tenues d'informer l'ombudsman, dans un délai qui ne peut pas dépasser 30 ou 45 jours, des mesures prises à la suite de ses recommandations. Bien que ces recommandations n'aient pas de force contraignante, le simple fait que les autorités destinataires sont tenues d'y répondre est de nature à engendrer un dialogue interinstitutionnel entre elles et l'ombudsman. Soumis au principe de la coopération loyale, ce dialogue permettra aux interlocuteurs de trouver ensemble la solution optimale pour restaurer les droits

fondamentaux méconnus en l'espèce. À l'avenir, l'autorité administrative deviendra peut-être plus soucieuse du respect de ces droits. Indéniablement, l'ombudsman remplit son rôle à travers le dialogue et la médiation, recourant plutôt aux mécanismes des procédures alternatives de résolution des différends. Le plus souvent, ses recommandations sont suivies par leurs destinataires. Mais, tout en restant gracieux, son contrôle n'est pas moins efficace. Justement, parce qu'il recherche une solution capable de présenter des avantages pour les deux parties intéressées : l'administration publique pourra éviter le contentieux administratif, reformer son fonctionnement et améliorer sa relation avec les particuliers, alors que ces derniers verront leurs droits rétablis et leurs préjudices réparés sans subir les inconvénients d'un litige les opposant à l'administration. D'ailleurs, à la différence du contrôle exercé par la voie du contentieux administratif, que l'ombudsman peut déclencher aux termes de la loi n° 554/2004, le contrôle engagé le plus souvent par sa mission vise non seulement les actes administratifs, mais l'action de l'administration publique *lato sensu*, y compris les faits administratifs, les attitudes et les comportements.

Le poids du contrôle exercé par l'ombudsman sur l'administration publique dépend des normes de référence auxquelles il renvoie. Selon le cas, il peut s'agir de dispositions constitutionnelles ou législatives, donc de normes nationales, mais aussi de celles de la CEDH ou de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, de règles expressément établies dans divers documents internationaux, de principes « admis comme des normes de bonne administration » ou « normes

<sup>124</sup> Par le biais de la loi n° 181 du 12 avril 2002, publiée au *Journal Officiel de Roumanie* n° 268 du 22 avril 2002.

<sup>125</sup> A. Legrand, « "Médiateur" et "Ombudsman" : un problème mal posé », *Revue politique et parlementaire*, n° 75, mars 1973, p. 6.

imaginaires»<sup>126</sup>. La répétition des préjudices et des plaintes générées par le même « mal » identifié dans l'activité de l'administration publique peut amener l'ombudsman, par une technique de généralisation, à l'évaluation de la loi<sup>127</sup>. En effet, lorsque plusieurs plaintes lui sont soumises, par des personnes provenant de différents endroits du pays et faisant état d'un même comportement de la part de l'administration, l'ombudsman peut établir qu'il s'agit de preuves *prima facie* d'une pratique administrative défectueuse et, par conséquent, décider d'approfondir l'investigation. Le but d'une enquête étendue au niveau national serait d'abord celui d'identifier le dysfonctionnement systémique, et ensuite de corriger le cadre normatif ou, le cas échéant, d'écarter la pratique qui pose problème<sup>128</sup>. L'examen approfondi d'une pratique défectueuse généralisée pourrait avoir comme résultat l'élaboration d'un rapport spécial, ciblant la correction du cadre juridique ayant permis ou accueilli la pratique en question.

En outre, l'ombudsman, aux termes de l'article 60 de la Constitution roumaine, peut inclure « des recommandations portant sur la législation ou des mesures d'une autre nature, ayant pour but la protection des droits et des libertés des citoyens » dans les rapports qu'il présente annuellement au Parlement. Un ouvrage de référence dans la doctrine roumaine<sup>129</sup> a récemment qualifié ces rapports comme étant des « mécanismes destinés à déterminer tous les pouvoirs étatiques de concourir à la quête du bien public », les considérant capables d'opérer une sorte de « transfert de compétences » de l'ombudsman vers les autres autorités publiques impliquées dans la défense des

droits fondamentaux. Qu'elles soient issues des rapports spéciaux ou des rapports annuels, l'analyse des pratiques administratives, l'évaluation de la loi qu'elle implique naturellement et la formulation des propositions de *lege ferenda* sont de nature à transformer l'ombudsman dans un réformateur du système juridique du pays.

La valeur ajoutée que cette autorité publique procure au contrôle administratif réside justement dans l'articulation parfaite des moyens et des résultats de ses actions : d'une part, les recommandations formulées dans le but du règlement amiable des différends concrets issus de la relation entre les administrés et l'administration publique et, d'autre part, les propositions de réforme législative censées corriger les pratiques administratives illégales, signalées lors de l'analyse de situations ponctuelles. Actions engagées dans le noble but qui légitime ce contrôle : la défense des droits fondamentaux.

**Violeta STRATAN,**

*Docteure en droit,*

*Enseignante à la Faculté de Droit,*

*Université de l'Ouest de Timișoara*

<sup>126</sup> G. Marcou, « Le contrôle social de l'administration », in G. Braibant, J. Letowski, C. Wiener, *Le contrôle de l'administration en Europe de l'Est et de l'Ouest*, Paris, CNRS, 1985, p. 220.

<sup>127</sup> R. Boust, « Contribution à une définition de l'Ombudsman », <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administrationpublique-2007-3-page-387.htm>.

<sup>128</sup> V. I. Niculescu, « Remedii juridice – recomandate de Ombudsman – în tratarea afectărilor acute și cronice ale drepturilor omului », *Studii și cercetări juridice europene*, Timișoara, 2021, p. 185-196.

<sup>129</sup> V. Niculescu, *Avocatul poporului*, București, C.H. Beck, 2023, 338 p.

**L'INFLUENCE DES STANDARDS ÉTABLIS  
PAR LE RÈGLEMENT EUROPÉEN GÉNÉRAL  
SUR LA PROTECTION DES DONNÉES  
SUR LA LÉGISLATION GÉORGIENNE**

En raison du développement technologique rapide, l'ampleur de la collecte et du partage des données personnelles a considérablement augmenté, ce qui a fait naître de nouveaux risques et de nouvelles menaces pour les droits humains. Malgré les avantages considérables qu'elle apporte, l'ère numérique crée certains défis en termes de confidentialité et de protection des données, car une grande quantité d'informations personnelles est recueillie, qui est traitée de manière de plus en plus complexe.

L'augmentation des défis a nécessité une évolution du droit européen de la protection des données, car la législation devait répondre de manière adéquate aux menaces existant à l'ère numérique et devait créer des garanties plus solides pour la protection des droits humains. L'adoption du Règlement général sur la protection des données (RGPD) et la modernisation de la Convention 108 du Conseil de l'Europe ont garanti des normes ultérieures pour la protection des droits des personnes concernées, une plus grande responsabilisation des responsables du traitement des données et une supervision plus efficace de leur protection.

Le droit européen de la protection des données vise à créer un cadre juridique uniforme et cohérent et à garantir la circulation libre et sans entrave des données à caractère personnel. Compte tenu de l'ampleur sans précédent du traitement des données, tant dans le secteur public que dans le secteur privé, la mise en place de garanties appropriées pour la protection des droits et des intérêts des personnes concernées revêt une importance cruciale.

Le 14 juin 2023, le Parlement de Géorgie a adopté la loi géorgienne sur la protection des données personnelles, remplaçant la précédente loi portant le même nom. Cette loi a été élaborée pour répondre aux obligations prévues dans l'Accord d'association entre l'UE et la Géorgie, pour harmoniser la législation existante avec les normes européennes et établir de meilleures pratiques en la matière. Nous allons donc procéder à une analyse de la nouvelle loi et des principales avancées qu'elle contient (I) et de l'institution nouvellement créée – le Service de la protection des données personnelles de Géorgie – pour assurer la mise en œuvre effective (II).

**I – La nouvelle loi géorgienne sur la protection des données personnelles de Géorgie**

L'un des moyens efficaces et efficients pour exercer les droits d'un sujet de données représente un cadre juridique garantissant l'accès maximal d'une personne physique à ses données personnelles. De ce point de vue, il convient de noter que la législation nationale prévoit un certain nombre de dispositions claires et prévisibles. Le droit à l'autodétermination informationnelle est réglementé par le paragraphe 2 de l'article 18 de la Constitution de Géorgie et est confirmé par un certain nombre de décisions de la Cour constitutionnelle : « La familiarisation avec les informations disponibles dans une entité publique est une condition préalable importante pour l'autodétermination informationnelle et le droit de l'individu au libre développement [...] ».

La Constitution de Géorgie offre davantage de garanties pour la liberté d'information et impose à l'État non seulement l'obligation négative de ne pas empêcher une personne d'obtenir des informations, mais aussi le devoir positif de fournir à cette personne les informations

disponibles. La Constitution de Géorgie restreint ledit droit uniquement dans le cas où les informations demandées contiennent des secrets d'État, professionnels ou commerciaux. Selon la position de la Cour constitutionnelle : « Le droit d'une personne d'obtenir les informations la concernant dans l'entité publique ne vise pas seulement à lire les informations ou à inspecter visuellement le document pertinent. Son but est de fournir le mécanisme qui permettra à la personne concernée d'examiner correctement et attentivement les informations, d'en vérifier la véracité, de les analyser et d'en tirer des conclusions, de les diffuser et/ou de les utiliser à des fins légitimes diverses ». Le droit d'une personne de connaître les informations détenues à son sujet par une autorité publique implique la possibilité de se familiariser effectivement avec ces informations, ce qui, si nécessaire, peut également inclure l'obtention d'une copie du document contenant de telles informations.

L'importance de l'accessibilité à ses propres données est également soulignée dans le Règlement général sur la protection des données (RGPD). De plus, elle est renforcée par l'article 8 de la Convention du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1981 sur la « Protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel », qui stipule que la Convention reconnaît le droit d'une personne d'obtenir les données la concernant sous une forme objectivement compréhensible, perceptible et accessible à des intervalles raisonnables et sans retard ou dépenses indues. Les normes et principes de base développés pour garantir l'exercice du droit reconnu par des actes constitutionnels et internationaux sont énoncés dans les articles 15, 21 et 24 de la loi de Géorgie sur la protection des données personnelles.

De plus, l'article 181 du Code civil de Géorgie prévoit que tout individu a le droit de prendre connaissance de ses données

personnelles et des dossiers concernant son statut financier, patrimonial ou d'autres affaires personnelles, et de recevoir une copie de ces données, sauf disposition contraire de la législation géorgienne. Les questions relatives à l'accès aux données personnelles sont également régies par les actes juridiques de divers domaines, par exemple : l'article 18 de la loi de Géorgie « Sur les droits des patients » accorde aux patients le droit de recevoir des informations complètes, objectives, opportunes et compréhensibles relatives à des services spécifiques et des diagnostics. Selon l'article 71 de la loi de Géorgie « Sur le service public », un fonctionnaire a le droit de prendre connaissance de son dossier personnel et des modifications qui y sont apportées en cas de changement de circonstances factuelles.

Le 14 juin 2023, le Parlement géorgien a adopté avec succès la nouvelle législation « Sur la protection des données personnelles » lors de sa troisième lecture. Cette mesure a modifié de manière significative les réglementations existantes concernant le traitement des données personnelles et a élargi les motifs de traitement des données. Jusqu'à présent, le caractère restrictif de la loi et ses normes inflexibles constituaient un obstacle majeur en termes de liberté d'information dans le pays. Avant ce changement, la liste des bases de traitement des données, associée aux normes restrictives entourant les catégories spéciales de données, créait un déséquilibre déraisonnable entre la protection des données personnelles et la liberté d'expression et d'accès à l'information. Cette situation était aggravée par la pratique d'interprétation des dispositions législatives largement défavorable au principe de la liberté d'information.

L'objectif de la loi sur la protection des données personnelles de Géorgie, entre autres, est de renforcer les droits des personnes concernées par les données et d'établir des mécanismes robustes pour

leur offrir une protection maximale. La loi définit explicitement les obligations du responsable du traitement des données, facilitant ainsi la compréhension et l'accomplissement des obligations pour les personnes engagées dans des activités de traitement des données.

Conformément à la loi, le traitement des données désigne toute activité, y compris la collecte, la surveillance vidéo/sonore, l'organisation, le stockage, le partage, la divulgation et l'effacement de données personnelles. Toute organisation qui traite des données personnelles doit veiller à respecter les exigences de la nouvelle loi.

Les principales exigences introduites par la loi<sup>130</sup> sont les suivantes :

- Nomination et enregistrement d'un Représentant spécial : si la personne responsable du traitement des données ou la personne autorisée à traiter les données est enregistrée en dehors de la Géorgie, mais que le traitement est effectué à l'aide de moyens techniques disponibles en Géorgie, le responsable du traitement des données doit nommer et enregistrer un Représentant spécial avant le traitement des données personnelles.

- Nomination du Délégué à la protection des données personnelles : les institutions publiques, les compagnies d'assurance, les banques commerciales, les organisations de microfinance, les bureaux de crédit, les entreprises de communication électronique, les compagnies aériennes, les aéroports, les institutions médicales, ainsi que les personnes responsables du traitement ou du traitement à grande échelle et systématique du comportement des personnes concernées par les données doivent nommer un Délégué à la protection des données personnelles.

- Les violations des données personnelles doivent être signalées dans les 72 heures : en cas d'incidents,

l'organisation doit établir des enregistrements appropriés sur l'incident, les résultats de l'incident et les mesures prises. Elle doit, dans les 72 heures, notifier le Service de protection des données personnelles et la personne concernée par les données affectées.

- Surveillance vidéo et sonore : la personne qui met en œuvre une surveillance vidéo ou sonore est tenue de déterminer à l'avance, par écrit, le but et la portée de la surveillance, la durée et les conditions d'accès à l'enregistrement, son stockage et sa destruction, ainsi que les mécanismes de protection des droits de la personne concernée par les données.

- Évaluation de l'impact sur la protection des données : l'organisation est tenue de réaliser une évaluation de l'impact sur la protection des données à l'avance s'il existe une probabilité élevée de menace pour les droits fondamentaux de l'homme et les libertés lors du traitement des données (en tenant compte des nouvelles technologies, de la catégorie de données, du volume, des finalités et des moyens de traitement des données).

Il convient de noter que la loi établit de nouveaux types de violations, différencie les personnes responsables et augmente le montant des amendes. Dans certains cas, ce montant pour une personne physique a doublé et pour une personne morale ayant un chiffre d'affaires annuel dépassant 500 000 GEL<sup>131</sup>, il a quadruplé.

La plupart des dispositions de la loi sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2024. La nomination du Délégué à la protection des données personnelles et la réalisation de l'évaluation de l'impact sur la protection des données deviennent obligatoires à partir du 1<sup>er</sup> juin 2024.

<sup>130</sup> Voir : <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5827307?publication=0>.

<sup>131</sup> Environ 170 000 euros.

## **II – Le Service de protection des données personnelles de Géorgie**

Le contrôle de la légalité du traitement des données personnelles en Géorgie remonte à 2013. La surveillance des actions d'investigation secrètes a été effectuée depuis 2015. Ces pouvoirs étaient exercés par le Bureau de l'Inspecteur de la protection des données personnelles de 2013 à 2019 et de 2019 à 2022, par son successeur légal, le Service de l'Inspecteur d'État. À partir du 1<sup>er</sup> mars 2022, ce mandat a été confié au Service de protection des données personnelles. Les principes clés du Service de protection des données personnelles sont : la légalité ; la protection des droits et libertés humaines ; l'indépendance et la neutralité politique ; l'objectivité et l'impartialité ; le professionnalisme ; le maintien du secret professionnel et de la confidentialité.

L'une des principales fonctions du Service de protection des données personnelles est la surveillance de la législation sur la protection des données et le contrôle de la légalité du traitement des données en Géorgie. À cette fin, le Bureau mène ses activités dans quatre directions principales : audit (inspection) de la légalité du traitement des données dans les entités publiques et privées ; traitement des plaintes des citoyens liées à la protection des données ; consultations dispensées aux entités publiques et privées sur les questions liées à la protection des données ; l'information du public sur l'état de la protection des données personnelles en Géorgie et les événements qui y sont liés.

### ***A – Inspection***

L'inspection consiste à auditer la légalité du traitement des données dans les organisations publiques et privées, que le Président du Service de protection des données est habilité à effectuer à tout moment, de sa propre initiative ou sur la base d'une plainte d'une personne

intéressée. Dans le cadre d'une inspection, le Président du Service de protection des données est habilité à pénétrer dans tout local, à examiner tous les documents et informations, quels que soient leur contenu et leur forme de stockage, à demander un document et/ou des informations à toute personne physique ou morale, y compris des informations contenant un secret national, commercial, professionnel, fiscal ou bancaire, ainsi que des documents reflétant des activités opérationnelles d'enquête et l'enquête sur un crime, qui concernent des secrets nationaux et sont nécessaires pour mener une inspection dans le cadre pertinent.

### ***B – Traitement des plaintes des citoyens***

Si un citoyen estime que ses données personnelles sont traitées en violation de la loi, il a le droit de s'adresser au Président du Service de protection des données. Dans le processus de traitement d'une plainte, le Président du Service de protection des données examine et évalue les faits et circonstances soumis. Si nécessaire, le Président du Service de protection des données demande des documents supplémentaires aux personnes concernées et procède à une inspection du responsable du traitement des données ou du sous-traitant. Le délai de traitement d'une plainte est de deux mois. Sur la base d'une décision motivée, ce délai peut être prolongé d'un mois.

### ***C – Mécanismes de réponse aux violations***

Si le Président du Service de protection des données identifie une violation à la suite d'une inspection ou du traitement d'une plainte d'un citoyen, il est habilité à : prononcer une sanction administrative, y compris une amende ou un avertissement au responsable du traitement des données et au sous-traitant ; ordonner l'élimination des déficiences sous une forme indiquée et dans un délai indiqué ; exiger la cessation



temporaire ou permanente du traitement des données ; ordonner le blocage, l'effacement, la destruction ou la dépersonnalisation des données, la cessation du transfert vers un autre État ou une organisation internationale ; saisir le tribunal si un responsable du traitement des données ou un sous-traitant ne se conforme pas aux ordres ; s'adresser à une autorité compétente si le Président du Service de protection des données estime que des éléments de crime sont présents ; la décision du service est obligatoire et peut être contestée devant un tribunal conformément à la procédure établie par la législation.

#### *D – Consultations*

Le Bureau du Service de protection des données fournit des consultations gratuites aux citoyens et aux organisations sur les questions de protection des données. Toute personne physique ou morale intéressée peut contacter le Bureau verbalement ou par écrit, ou par téléphone et recevoir une consultation sur ses droits, ses obligations, sur la législation et sur toute autre question qui la préoccupe.

\*  
\* \* \*

La nouvelle loi élargit les motifs de traitement des données de catégorie spéciale par rapport à la législation précédente. Cette évolution est positive car les normes strictes régissant le traitement de ces données représentaient des obstacles significatifs à la liberté d'information. Il convient également de souligner la suppression de l'interdiction générale précédente qui rendait impossible la divulgation des données sans le consentement de la personne concernée.

Désormais, tout comme les données de catégorie ordinaire, les données de catégorie spéciale peuvent être traitées, y

compris divulguées, lorsqu'il existe un intérêt public significatif. Cette base juridique n'était pas prévue dans la loi précédente pour les données de catégorie spéciale.

La nouvelle loi a donc profondément modifié l'équilibre entre la protection des données personnelles et la transparence, instaurant de nouvelles normes de publicité, ce qui représente un développement positif dans le pays.

**Maka NUTSUBIDZE**

*Professeure Assistante à la Faculté de Droit,  
Université d'État de Tbilissi, Géorgie*

**QUAND LA COUR CONSTITUTIONNELLE  
MOLDAVE S'EFFORCE D'ÉTEINDRE LE FEU  
QU'ELLE A ELLE-MÊME ALLUMÉ. À PROPOS  
DE L'ARRÊT N° 9 DU 26 MARS 2024**

Jouer au pompier pyromane est dangereux. Élément omis par la Cour constitutionnelle de la République de Moldova lorsqu'elle a décidé de l'inconstitutionnalité du parti politique « Șor » dans son arrêt du 19 juin 2023<sup>132</sup>, nonobstant les mises en gardes de la Commission de Venise<sup>133</sup>. L'arrêt prononcé le 3 octobre 2023<sup>134</sup>, par lequel ont été déclarées inconstitutionnelles les modifications apportées au Code électoral, interdisant à des anciens membres du parti « Șor » de présenter leur candidature à des élections, pour une durée de 5 ans à compter de la date d'entrée en vigueur de l'arrêt de la Cour, sous couvert d'exécution de l'arrêt du 19 juin 2023, a mis en évidence les risques qu'il implique du fait de l'absence de la moindre anticipation de la part des juges constitutionnels en termes d'instrumentalisation politique dont l'arrêt pourrait faire l'objet, mis à part les fragilités qu'il comporte au niveau de la motivation

et des éléments factuels ayant été retenus pour parvenir à la déclaration de l'inconstitutionnalité dudit parti.

L'arrêt du 3 octobre 2023, rendu trois jours avant la date limite d'inscription des candidats aux élections locales générales, a suscité une réaction immédiate de la part des autorités politiques. Dans la matinée du 4 octobre 2023, la Commission pour les situations exceptionnelles de Moldova – formée en majorité par des membres du gouvernement ou de hauts responsables nommés par l'exécutif<sup>135</sup> – a adopté une décision<sup>136</sup> par laquelle il a été interdit à des « catégories similaires de personnes » de se présenter en tant que candidates aux élections locales générales. Ladite décision correspondait en substance à la loi adoptée par le Parlement le même jour. De facto, cette décision a été adoptée par la Commission pour assurer l'application continue de l'interdiction de la présentation de leur candidature par les personnes visées, c'est-à-dire des anciens membres du parti « Șor », avant que la nouvelle loi soit promulguée.

Ainsi, le même jour, le 4 octobre 2023, le Parlement de la République de Moldova a-t-il adopté, en deux lectures, de nouveaux amendements, dont un nouvel article 16 § 2 lettre f) du Code électoral, qui prévoyait

<sup>132</sup> Pour un commentaire de l'arrêt n° 10 du 19 juin 2023, voir N. Danelciuc-Colodrovschi, « Interrogation 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*, n° 34-2023, p. 41-54, [https://dice.univ-amu.fr/sites/dice.univ-amu.fr/files/public/lettre\\_de\\_lest\\_34.pdf](https://dice.univ-amu.fr/sites/dice.univ-amu.fr/files/public/lettre_de_lest_34.pdf).

<sup>133</sup> Commission de Venise, *Mémoire amicus curiae pour la Cour constitutionnelle de la République de Moldova sur la déclaration d'inconstitutionnalité d'un parti politique*, CDL-AD(2022)051, disponible en langue française : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2022\)051-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2022)051-f).

<sup>134</sup> CC, arrêt n° 17 du 3 octobre 2023.

<sup>135</sup> Les membres de la Commission étaient les suivants : le Premier ministre, président de la Commission ; le vice-premier ministre, vice-président de la Commission ; le ministre de l'Économie ; le ministre de l'Intérieur, vice-président de la Commission ; le chef de l'Inspection générale des situations d'urgence du ministère de l'Intérieur, vice-président de la Commission ; le Secrétaire général du gouvernement ; le ministre des Finances ;

le ministre de l'Agriculture et de l'Industrie alimentaire ; le ministre de l'Environnement ; le ministre de l'Éducation et de la Recherche ; le ministre de la Culture ; le ministre de la Santé ; le ministre du Travail et de la Protection sociale ; le ministre de la Justice ; le ministre de la Défense ; le président de la commission parlementaire de sécurité nationale, de défense et d'ordre public ; le directeur général de l'Agence des Relations Foncières et du Cadastre ; le directeur général de l'Agence des réserves matérielles ; directeur de l'Agence « Moldosilva » ; le directeur du Centre National Anticorruption ; le procureur général ; le directeur du Service de renseignement et de sécurité ; le gouverneur de l'unité territoriale autonome Gagaouzie (Gagaouz-Yeri) ; le président du Conseil de l'Audiovisuel ; le Chef adjoint de la Direction générale de la planification stratégique et des réserves de mobilisation de l'Inspection générale des situations d'urgence du ministère de l'Intérieur, secrétaire de la Commission ; le directeur général de l'Agence nationale de régulation de l'énergie ; le directeur du service national unique d'appels d'urgence 112.

<sup>136</sup> Décision n° 86.

de nouvelles causes d'inéligibilité à la suite de la déclaration d'inconstitutionnalité d'un parti politique par la Cour constitutionnelle. La loi n° 280, introduisant les amendements, a été promulguée par la Présidente de la République de Moldova le 4 octobre également. Précisément, la loi a interdit la présentation de leur candidature aux élections aux personnes :

- 1) soupçonnées, accusées, inculpées ou condamnées pour avoir commis les infractions mentionnées par la Cour constitutionnelle comme argument dans le cadre de la déclaration d'inconstitutionnalité du parti politique ;
- 2) exclues d'une élection précédente pour avoir enfreint la loi électorale, et si ce fait a été considéré comme argument lors de la déclaration d'inconstitutionnalité du parti politique ;
- 3) coupables d'avoir commis des actes qui ont conduit à leur introduction dans les listes d'infractions internationales de certaines organisations internationales ou de certains États, et si ce fait a été considéré comme argument lors de la déclaration d'inconstitutionnalité du parti politique ;
- 4) qui ont accompli d'autres actes qui, sans relever expressément des actes prévus aux points 1) à 3), ont été mentionnés comme arguments dans la décision de la Cour constitutionnelle déclarant le parti politique inconstitutionnel.

Ces restrictions au droit d'être élu devaient s'appliquer pendant trois ans à compter de la date de la décision de la Cour constitutionnelle sur la déclaration d'inconstitutionnalité du parti politique (nouvel article 16 (2<sup>1</sup>)). Elles devaient être prononcées par la Commission électorale centrale sur la base des informations transmises par l'Inspection générale de la police, le Centre national de lutte contre la corruption, le

Service de sécurité et de renseignement et le Bureau du procureur général, ainsi que les bureaux spécialisés du ministère public (nouvel article 16 (2<sup>2</sup>)).

Les personnes concernées par les informations transmises par les organes précités devaient démontrer, afin de pouvoir obtenir l'autorisation de participer aux élections, qu'avant la déclaration d'inconstitutionnalité du parti politique, elles avaient tenté de persuader le parti d'abandonner les actions ayant conduit à sa déclaration d'inconstitutionnalité ou qu'elles s'étaient dissociées des actions reprochées (nouvel article 16 (2<sup>3</sup>)). De même, les restrictions pouvaient ne pas être appliquées aux personnes pouvant apporter la preuve de leur acquittement ou du rejet des charges retenues contre elles (nouvel article 16 (2<sup>4</sup>)).

Par la saisine n° 226a/2023, enregistrée le 16 octobre 2023, cinq députés, anciens membres du parti « Şor »<sup>137</sup> et certains directement concernés par les nouvelles dispositions introduites par la loi n° 280, adoptée, promulguée et publiées en un seul jour, ont contesté sa constitutionnalité, en invoquant la violation de nombreux articles de la Constitution : article 1 § 3 (prééminence du droit) ; article 2 (souveraineté et pouvoir de l'État) ; article 5 (démocratie et pluralisme politique) ; article 16 (égalité) ; article 21 (présomption d'innocence) ; article 22 (non-rétroactivité de la loi) ; article 23 (le droit de tout homme de connaître ses droits et ses devoirs) ; article 32 (liberté d'opinion et d'expression) ; article 38 (droit de vote et droit d'être élu) ; article 39 (droit d'administration) ; article 41 (liberté des partis et autres organisations socio-politiques) ; article 54 (restriction de l'exercice de certains droits ou libertés) ; article 73 (initiative législative) ; article 74 § 1 (adoption de lois et de décisions).

<sup>137</sup> Il s'est agi de Mme Marina Tauber, de Mme Reghina Apostolova, de M. Denis Ulanov, de M. Vadim Fotescu et de M. Petru Jardan.

En s'alignant aux recommandations faites par la Commission de Venise dans le mémoire *amicus curiae* qui a été rédigé à la demande de la Cour constitutionnelle moldave dans la présente affaire<sup>138</sup>, cette dernière a conclu, dans l'arrêt prononcé le 26 mars 2024, à l'inconstitutionnalité de la loi n° 280, du fait du non-respect de la procédure de son adoption (I), mais également pour des inconstitutionnalités substantielles (II).

L'arrêt a été toutefois prononcé plus de quatre mois après la tenue des élections locales générales, certains membres du parti « Șor » ayant ainsi été empêchés d'y participer sur le fondement de ladite loi. La situation juridique créée a constitué non seulement une violation du droit des personnes concernées d'être élues qui, au regard des sondages, avaient de réelles chances de remporter les élections, mais également une atteinte au caractère libre et sincère de celles-ci. Compte tenu des enjeux qu'une telle situation implique, il apparaît nécessaire de réfléchir à l'instauration de mécanismes procéduraux spécifiques devant permettre l'exercice du contrôle de constitutionnalité dans un régime d'urgence ou l'établissement de mesures provisoires pour la durée de la procédure (III).

### **I – Le constat de la violation de la procédure d'adoption de la loi querellée**

La procédure d'adoption de la loi contestée peut être qualifiée de procédure éclairée. Le 4 octobre 2023, c'est-à-dire le lendemain de la prononciation de l'arrêt de la Cour constitutionnelle invalidant l'interdiction faite aux membres du parti politique déclaré inconstitutionnel de participer à des élections pendant une période de 5 ans, a été enregistré au Secrétariat du Parlement le projet de loi n°

345 visant l'amendement du Code électoral à ce titre. L'enregistrement est intervenu dans le cadre d'un régime d'urgence, toutes les procédures visant l'élaboration du projet, son expertise, la consultation publique, l'obligation d'être avisé par les autorités compétentes, en l'espèce la Commission électorale centrale, ont été méconnues. Quelques heures plus tard, le projet a été inscrit à l'ordre du jour et a été voté en seconde lecture, sans débat, sans consultation de l'opposition, sans possibilité de proposer des amendements.

La loi n° 280 nouvellement adoptée a été promulguée par la Présidente de la République le même jour, alors qu'elle était en visite officielle au Portugal, après laquelle elle s'est rendue en Espagne en vue de participer à la rencontre de la Communauté politique européenne qui a eu lieu à Grenade le 5 octobre 2023.

Les auteurs de la saisine ont également invoqué le doute quant à la date de publication de la loi querellée dans une édition spéciale du *Moniteur officiel*. Or, sa publication le 4 octobre 2023 aurait été impossible du fait que l'adoption est intervenue après 16h00. La publication peut intervenir après une procédure spécifique incluant plusieurs étapes : vérification par la commission, signature par le Président du Parlement, promulgation, transmission pour publication. Toutes ces étapes n'auraient pas pu, de l'avis des auteurs de la saisine, être réalisées alors que la journée de travail pour l'éditeur avait fini.

Dans l'arrêt prononcé le 26 mars 2024, la Cour constitutionnelle souligne que le respect des procédures parlementaires ne se limite pas seulement à garantir la possibilité pour les députés de poser des questions et d'intervenir à la tribune du Parlement concernant les projets de loi en

<sup>138</sup> Commission de Venise et Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE, *Mémoire amicus curiae conjoint sur l'inéligibilité de personnes liées à des partis politiques déclarés*

*inconstitutionnels*, CDL-AD(2023)049, ODIHR-492/2023, 18 décembre 2023, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2023\)049-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2023)049-f).

cours d'examen. Cette approche serait trop formaliste si les députés n'avaient pas la possibilité de demander la modification des projets de loi. C'est pour cette raison que l'article 73 de la Constitution leur garantit la prérogative de présenter des propositions et des amendements aux projets de loi portés par le Gouvernement. Cet élément est donc considéré comme central dans la procédure parlementaire. La loi fondamentale ne fixe pas de délai pour l'exercice du droit en question. Toutefois, la Cour rappelle que, dans son arrêt n° 14 du 27 avril 2021, elle a souligné que pour que ce droit soit effectivement garanti, les parlementaires doivent disposer d'un délai raisonnable pour formuler des propositions et des amendements aux projets de loi examinés par le Parlement.

La Haute juridiction admet que cette prérogative peut être limitée, par l'établissement de conditions de recevabilité des amendements, telles que le délai de dépôt, la forme, afin d'éviter les intentions de tergiverser l'adoption des textes. Cependant, comme elle l'a rappelé dans plusieurs arrêts antérieurs, en cas d'établissement de limitations, le Parlement veille à un juste équilibre entre les deux intérêts contradictoires<sup>139</sup>.

Dans la présente affaire, la Cour a admis que le projet de loi traitait d'une question urgente, puisqu'il cherchait à établir un mécanisme qui empêcherait les personnes ayant participé aux actes pour lesquels le parti politique « Şor » avait été déclaré inconstitutionnel par l'arrêt qu'elle avait prononcé le 19 juillet 2023. Ce projet de loi visait à protéger l'intégrité des élections. Cependant, le délai très court proposé par le Parlement lors de l'adoption de la loi contestée n'a pas permis aux députés d'exercer effectivement leur droit de

formuler des propositions et des amendements. Par conséquent, le Parlement n'a pas assuré un juste équilibre entre le droit des députés de formuler des propositions et des amendements au projet de loi et le principe de l'autonomie parlementaire. La Cour a donc conclu que la loi contestée était contraire aux dispositions de l'article 73 du Constitution.

Le constat de la violation de la procédure d'adoption de la loi dispensait la Cour de se prononcer sur les possibles violations substantielles. Elle a choisi toutefois de procéder à l'appréciation des moyens d'inconstitutionnalité interne afin de renforcer son raisonnement et, sûrement, pour guider le législateur dans les choix futurs qu'il va faire en termes de limitations apportées au droit d'être élu.

## **II – L'identification de plusieurs violations d'ordre substantiel**

Pour apprécier l'existence d'un juste équilibre entre les buts poursuivis par le législateur, considérés par la Cour constitutionnelle moldave comme étant légitimes, du fait qu'il s'agit de la protection de la sécurité nationale, de l'intégrité territoriale, de l'ordre public, de la protection des droits, libertés et dignité d'autrui – qui peuvent servir de fondement de limitation des droits et libertés en vertu de l'article 54 § 2 de la Constitution –, et la restriction du droit de présenter sa candidature à un poste électif, il a été procédé à une analyse se conformant à la méthodologie établie par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'avis consultatif<sup>140</sup> du 8 avril 2022 adressé à la Cour administrative suprême de Lituanie<sup>141</sup>. Il s'est agi notamment de vérifier : si la durée de la restriction est

<sup>139</sup> CC, arrêt n° 28 du 19 novembre 2020 ; arrêt n° 14 du 27 avril 2021.

<sup>140</sup> Cour EDH, *Avis consultatif sur l'appréciation, au regard de l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention, de la proportionnalité d'une interdiction générale de se présenter à des élections après avoir été démis de ses fonctions dans le cadre d'une*

*procédure de destitution*, 8 avril 2022, [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22documentcollectionid%22:\[%22ADVISORYOPINIONS%22\],%22itemid%22:\[%22003-7306062-10811239%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22documentcollectionid%22:[%22ADVISORYOPINIONS%22],%22itemid%22:[%22003-7306062-10811239%22]}).

<sup>141</sup> Requête n° P16-2020-002 de la Cour administrative suprême de Lituanie, 17 septembre 2020.

limitée dans le temps ou s'il existe une possibilité de demander son réexamen ; si la restriction est appliquée sur la base de critères objectifs ; si la procédure d'application de la restriction est accompagnée de garanties suffisantes susceptibles d'assurer une protection contre l'arbitraire.

Concernant d'abord la question visant la limitation dans le temps de la durée de restriction ou la possibilité pour les personnes concernées de demander son réexamen, la Cour a relevé que si le Code électoral prévoyait une telle limitation, s'élevant à trois ans à compter de la date de prononciation de l'arrêt de constat de l'inconstitutionnalité du parti politique dont elles étaient membres, aucune différenciation n'était en revanche faite au regard du degré d'implication de chacune et chacun aux faits ayant conduit à ladite déclaration d'inconstitutionnalité. Par conséquent, les personnes ayant contribué de manière insignifiante aux actes pour lesquels le parti a été déclaré inconstitutionnel sont soumises à une interdiction de la même durée que dans le cas de celles ayant contribué activement ou ayant joué un rôle déterminant dans la commission des actes attribués au parti. Cette approche est susceptible de conduire à ce que l'interdiction soit appliquée de manière disproportionnée au comportement du candidat, risque d'ailleurs relevé par la Cour constitutionnelle dans l'arrêt n° 16 du 3 octobre 2023<sup>142</sup>, mais dont le législateur n'a pas tenu compte dans la loi n° 280 adoptée le lendemain.

En outre, la loi ne prévoyait aucune possibilité de demander la levée de l'interdiction de se présenter aux élections, ni le réexamen de l'interdiction en fonction de la gravité du comportement considéré et des pièces communiquées en défense des intérêts de la personne concernée. Or, comme l'a souligné la Commission de

Venise dans l'avis *amicus curiae* rendu à la demande de la Cour constitutionnelle dans la présente affaire, « les principes de proportionnalité et d'interdiction de l'arbitraire impliquent l'individualisation des mesures, ce qui limiterait les restrictions du droit d'être élu aux seuls membres du parti dont les activités ont mis en danger la Constitution et l'intégrité de l'État démocratique ou qui ont fait l'objet d'une condamnation pénale pour un délit grave »<sup>143</sup>.

Pour ce qui est du deuxième élément d'appréciation – si la restriction a été appliquée sur la base de critères objectifs – la Cour constitutionnelle relève que le mécanisme d'application de l'interdiction de se présenter aux élections repose sur une analyse du comportement du candidat au regard des catégories prévues à l'article 16 § 2 lettre f) du Code électoral et si cela a été mentionné dans l'arrêt visant la déclaration d'inconstitutionnalité du parti politique. Le problème réside dans l'appréciation du degré de contribution du candidat aux faits pour lesquels le parti a été déclaré inconstitutionnel, effectuée par les organes électoraux, ceux-ci ne bénéficiant pas de garanties d'indépendance, tel que c'est le cas pour les organes judiciaires. Une telle procédure est donc contraire au droit de chaque personne à un tribunal indépendant.

En outre, si les organes électoraux devaient constater que le candidat répond au premier critère d'inéligibilité – il est soupçonné, accusé, inculpé de la commission des infractions mentionnées dans la décision déclarant le parti inconstitutionnel –, les règles contestées ne leur permettraient pas d'analyser, de manière indépendante, les preuves sous-jacentes à l'accusation soumise au candidat pour évaluer le rôle joué par celui-ci dans les actions pour lesquelles le parti politique a été déclaré inconstitutionnel. Dans ce cas, les organes

<sup>142</sup> Voir notamment le § 63 de l'arrêt.

<sup>143</sup> Commission de Venise, *op. cit.*, §§ 30 et 31.



électorales seraient obligés d'appliquer l'interdiction de se présenter aux élections sur la base du fait que le comportement du candidat a été mentionné dans la décision déclarant le parti inconstitutionnel. Or, les critères formulés par le législateur doivent contenir des textes neutres et d'application générale. Exigence qui n'était pas respectée en l'espèce.

Le même constat peut être fait pour les trois autres critères d'inéligibilité établis par le nouvel article 16 § 2 lettre f) du Code électoral, le quatrième étant encore plus problématique du fait qu'il se réfère à « d'autres actes », sans que l'on sache lesquels et laissant de ce fait une marge d'appréciation sans limites, en termes de faits reprochés et de personnes concernées, auxquelles l'arrêt de déclaration d'inconstitutionnalité du parti politique de la Cour constitutionnelle peut ne pas faire référence, à des institutions pouvant faire l'objet de pressions politiques du fait de la garantie insuffisante du principe d'indépendance.

Le législateur moldave, dans le souci de trouver des solutions précipitées pour bloquer les candidats non souhaités, a totalement omis la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, pourtant claire depuis des décennies, à ce sujet. Dans l'affaire *Ždanoka c. Lettonie* du 16 mars 2006<sup>144</sup> notamment, le requérant s'était vu refuser, par une décision de justice, son inscription comme candidat aux élections législatives. Le tribunal accepta les arguments du procureur qui affirmait qu'il avait participé activement aux activités du Parti communiste letton, déclaré inconstitutionnel après son implication dans le coup d'État. Le législateur letton avait interdit de se présenter aux élections et a mis en place un mécanisme permettant d'annuler l'enregistrement des candidats enregistrés si, par une décision de justice, il était

démontré qu'ils avaient activement participé, après le 13 janvier 1991, aux activités du Parti communiste letton, du Front international des travailleurs de la RSS de Lettonie, du Conseil unifié des collectifs de travail, de l'Organisation des anciens combattants de la guerre et du travail.

En l'espèce, la Cour de Strasbourg n'a pas constaté de violation du droit d'éligibilité garanti à l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH, car la restriction concernait uniquement ceux qui « participaient activement » aux activités du parti au moment des faits. De l'avis de la Cour, le législateur avait clairement distingué les différentes formes d'implication des anciens membres dans les activités du parti et avait prévu la possibilité de remettre en question, devant un tribunal, leur inclusion dans les catégories de personnes définies par la loi.

Cette position jurisprudentielle a été confirmée dans l'arrêt *Etxebarria et autres c. Espagne*, du 30 juin 2009<sup>145</sup>. Dans cette affaire, après la dissolution des partis politiques Batasuna et Herri Batasuna, en mars 2003, le législateur avait établi l'interdiction de se présenter aux élections et le mécanisme d'annulation de l'enregistrement des candidats enregistrés s'il était établi, par une décision de justice, que les candidats avaient des liens forts et éprouvés avec des partis politiques déclarés illégaux. Sur la base de cette loi, les requérants se sont vu refuser, par une décision de justice, l'inscription comme candidats aux élections municipales, régionales et autonomes du Pays basque et de Navarre.

La Cour européenne des droits de l'homme a conclu à l'absence de violation du droit d'éligibilité du fait que la décision d'exclure des candidats de la course électorale était prise sur une base individuelle par les tribunaux internes, après l'établissement sans équivoque du lien des

<sup>144</sup> Cour EDH, *Ždanoka c. Lettonie*, 16 mars 2006, req. n° 58278/00.

<sup>145</sup> Cour EDH, *Etxebarria et autres c. Espagne*, 30 juin 2009, req. n° 35579/03.

candidats concernés avec les partis politiques déclarés illégaux.

Dans le cas de la loi moldave, cette décision devait être prise, et l'a été pour les élections locales générales qui se sont tenues les 5 et 19 novembre 2023, par la Commission électorale centrale, sur la base des informations présentées par l'Inspection générale de la police, par le Centre national de lutte contre la corruption, par le Service de renseignement et de sécurité et par le Parquet général, en l'absence de toute procédure contradictoire et en violation des droits de la défense.

Situation totalement différente de celle des deux affaires précitées et qui pose un problème majeur au niveau des garanties devant être assurées pour une protection effective et efficace contre l'arbitraire. Pour cette question, étudiée en troisième lieu par la Cour constitutionnelle, dans le respect de la méthodologie établie par la Cour de Strasbourg, il a été relevé dans l'arrêt du 26 mars 2024 que les dispositions de l'article 16 §§ 22, 23 et 24 du Code électoral ne prévoyaient pas l'obligation pour la Commission électorale centrale de communiquer aux candidats concernés les informations fournies par les différents services étatiques et de les informer de la possibilité de présenter des preuves pour leur défense jusqu'à leur inscription sur la liste des personnes soumises à l'interdiction de se présenter comme candidat. De plus, aucune possibilité de contester l'inscription sur ladite liste n'a été prévue par le législateur. La Cour constitutionnelle a donc conclu, à juste titre, que les dispositions législatives adoptées n'offraient pas de garanties suffisantes pour assurer une protection effective contre les décisions arbitraires et qu'elles étaient de ce fait contraires aux articles 23, 38 et 54 de la Constitution.

La Cour a prévu un effet immédiat de l'arrêt prononcé. Cependant, il est intervenu plus de quatre mois après la tenue des élections locales générales, de

nombreux membres du parti « Şor » ayant effacé un rejet de la demande d'enregistrement de leur candidature par la Commission électorale centrale.

En l'absence d'un effet rétroactif de l'arrêt, ce qui rend impossible la réparation des préjudices subis par les personnes concernées et des atteintes portées au droit de vote des citoyens et, en conséquence, au caractère démocratique et sincère des élections, il apparaît nécessaire de s'interroger sur les solutions procédurales envisageables dans de telles circonstances.

### **III – La nécessaire instauration de mécanismes procéduraux spécifiques aux situations d'urgence démocratique**

La procédure d'adoption et de promulgation de la loi n° 280, tout comme son contenu, mettent en évidence les intérêts politiques poursuivis par la majorité au pouvoir. Les mesures de sanctions prononcées à l'encontre du parti « Şor » et de ses membres ont été prises en un temps record, pendant les quatre mois précédant les élections générales locales, alors que, conformément aux standards promus par la Commission de Venise, les législations électorales ne devraient pas être modifiées dans l'année d'organisation des élections. De telles réformes permettent au parti majoritaire d'établir les règles censées leur permettre d'obtenir des résultats plus favorables, ce qui fausse la sincérité des scrutins.

Dans le cas d'espèce, les modifications du Code électoral ont été adoptées par la loi n° 280 du 4 octobre 2023, soit un mois avant la tenue du premier tour des élections locales générales. Les auteurs de la saisine ont donc demandé à la Cour constitutionnelle de prononcer, en vertu de l'article 25<sup>1</sup> alin. 2 de la loi sur la Cour constitutionnelle et de l'article 7<sup>1</sup> alin. 2 du Code de juridiction constitutionnelle, la suspension de l'application des dispositions

législatives contestées jusqu'à la prononciation de l'arrêt au fond.

Cette procédure d'urgence permet à la Cour d'intervenir lorsque l'acte dont la constitutionnalité doit être contrôlée porte sur les questions relatives à la souveraineté et au pouvoir de l'État, aux libertés et droits humains fondamentaux, à la démocratie et au pluralisme politique, à la séparation des pouvoirs, aux principes fondamentaux en matière de propriété, à l'unité du peuple et au droit à l'identité, à la sécurité économique ou financière de l'État, ainsi qu'à d'autres domaines pour lesquels la Cour constitutionnelle estime nécessaire de suspendre l'application de l'acte contesté, afin d'éviter des dommages et des conséquences négatives imminentes. L'examen de la demande de suspension doit intervenir au plus tard le deuxième jour ouvrable après son enregistrement.

La décision de suspendre l'application de l'acte contesté est adoptée par l'Assemblée plénière de la Cour constitutionnelle avec le vote d'au moins 3 juges. En cas d'impossibilité de convoquer l'Assemblée plénière, la suspension est prononcée par une décision provisoire du Président de la Cour constitutionnelle, avec confirmation ultérieure obligatoire par l'Assemblée plénière. La décision de suspension de l'acte normatif contesté entre en vigueur à la date de son adoption. Lorsque la suspension est prononcée, la Cour constitutionnelle doit examiner au fond la saisine dans un délai raisonnable.

Dans la présente affaire, par la décision n° 132 du 18 octobre 2023, le Président de la Cour constitutionnelle a rejeté la demande de suspension de l'application de la loi contestée formulée par les auteurs de la saisine. Cette décision a été confirmée en Assemblée plénière par la décision n° 134 du 19 octobre 2023. De l'avis de la Cour, les auteurs de la demande de suspension de la loi querellée « doivent démontrer l'intensité et les dommages éventuels et les conséquences négatives imminentes et irréparables du risque

invoqué. Or, en l'espèce, la procédure de désignation des candidats aux élections locales se termine, conformément aux dispositions de l'article 63 alin. 1 du Code électoral, 30 jours avant le scrutin. La demande de suspension de l'application de la loi contestée a été présentée le 16 octobre 2023, par conséquent, après l'expiration du délai d'inscription des candidats aux élections locales générales. L'éventuelle suspension de l'application de la loi contestée ne pouvait donc pas permettre aux personnes concernées de retrouver l'exercice de leurs droits de candidature aux élections. La condition de recevabilité visant la présence d'un risque imminent d'atteinte aux droits et libertés fondamentaux a été considérée comme non-respectée.

Si, du point de vue littéral, l'interprétation émise par le Président de la Cour constitutionnelle, confirmée par l'Assemblée plénière, apparaît juste, le problème dans cette affaire réside dans le fait que l'interdiction infligée aux anciens membres du parti « Şor » de participer aux élections locales générales a été prononcée par la Commission électorale centrale sur le fondement des dispositions de l'article 16 alin. 2 du Code électoral, modifiées par la loi n° 220 du 31 juillet 2023, déclarée inconstitutionnelle par la Cour dans son arrêt n° 16 du 3 octobre 2023. Par conséquent, les décisions de rejet des demandes d'inscription sur les listes électorales émises par la Commission électorale centrale sur le fondement de dispositions législatives inconstitutionnelles, adoptées trois mois avant la tenue des élections, étaient illégales.

Compte tenu de ce contexte particulier, où les risques de violation des droits et libertés des personnes concernées par les décisions de la Commission électorale centrale, ainsi que d'atteinte à la souveraineté de l'État, à la démocratie et au pluralisme politique étaient imminents, la Cour était tenue, au moins, de procéder à une motivation plus exhaustive de sa

décision de rejet de la demande de suspension afin de faire preuve de pédagogie et, aussi, de mettre en garde la majorité au pouvoir des violations graves de la Constitution qu'elle était en train de commettre sous prétexte de « vouloir sauver la démocratie et protéger le pays des ingérences étrangères ».

La Cour s'est contentée d'effacer d'un tour de main les arguments des auteurs de la saisine et de transmettre une nouvelle demande d'avis *amicus curiae* à la Commission de Venise, alors que les positions de cette dernière sur les questions posées étaient parfaitement claires depuis le premier avis rendu dans le contexte de l'affaire de contrôle de constitutionnalité du parti « Șor ».

Sans aller jusqu'à émettre des hypothèses complotistes en ce qui concerne les actes de tergiversation de la part de la Cour elle-même dans ces affaires – avec la formulation de demandes répétées d'avis *amicus curiae* à la Commission de Venise, rallongeant ainsi les délais de jugement, ce qui permet un gain de temps inestimable dans les périodes électorales, et tout en faisant figure de bonne élève auprès des institutions européennes par la preuve de la volonté de coopérer et d'établir un dialogue constructif dans l'intérêt de la démocratie et de l'État de droit –, force est de constater que la procédure d'urgence permettant la prononciation de la suspension de l'application de la loi querellée ne lui a pas permis d'intervenir efficacement en raison de délais précis établis par d'autres dispositions législatives.

Il est donc évident que la procédure a été privée d'effet et la Cour n'a pas disposé d'autres moyens d'action, comme par exemple, un pouvoir d'injonction en tant que mesure provisoire, qui lui aurait permis d'enjoindre à la Commission électorale centrale de retirer ses décisions devenues illégales à la suite de l'arrêt n° 16 du 3 octobre 2023 par lequel avait été prononcé l'inconstitutionnalité de la loi n°

220 du 31 juillet 2023 portant modification au Code électoral, qui a servi de base légale pour les décisions de rejet des demandes d'enregistrement des candidatures aux élections locales générales de novembre.

Les pratiques enregistrées en Moldavie constituent des cas d'étude intéressants et invitent à réfléchir à la nécessité de créer de nouveaux mécanismes juridiques devant permettre aux juges constitutionnels d'intervenir en cas de dérives portant atteinte au caractère démocratique du régime politique et qui peuvent entraîner un virage autoritaire auquel il devient plus difficile de remédier. L'adoption de tels mécanismes permettrait de légitimer leur intervention, mais aussi d'encadrer leur pouvoir d'action afin d'assurer le respect de l'équilibre des pouvoirs, qui reste la pierre angulaire des régimes démocratiques.

**Natașa DANELCIUC-COLODROVSKI**

*Maître de conférences associée,  
Directrice-adjointe de l'Institut Louis Favoreu,  
Directrice-adjointe de l'Institut SoMum,  
Aix-Marseille Université, CNRS, DICE, ILF,  
Aix-en-Provence, France*

## LES TRANSFERTS DE MODERNITÉS DANS LES BALKANS : QUEL CADRE D'ANALYSE ?

L'article propose d'analyser les formes de transferts de modernités dans les Balkans aux XX<sup>e</sup> et XXI<sup>e</sup> siècles. La notion de transferts renvoie à différentes catégories. En ce qui concerne les Balkans, il s'agit principalement de « transferts culturels » et de « transferts institutionnels ». Ces deux principaux domaines ont été théorisés depuis les années 1980 et surtout après la chute du mur de Berlin en 1989, notamment les transferts institutionnels dans l'étude des rapports Est-Ouest.

En France, plusieurs centres de recherches ont concentré leurs efforts pour étudier les « transferts ». Ainsi, le laboratoire Transfers<sup>146</sup> de l'École normale supérieure (ENS), dirigé par Michel Espagne, a-t-il réalisé de nombreuses recherches depuis 2010. Le programme scientifique du laboratoire précise : « Il s'agit d'étudier dans la très longue durée les formes de re-sémantisation qui accompagnent la circulation des textes, des modèles intellectuels, des objets matériels, artistiques ou quotidiens, entre les cultures »<sup>147</sup>. Cependant, ces études concernent principalement l'espace germanique. Le terme de « transfert des modernités » est-il pertinent ? Quels sont les différents types de transferts des modernités ? Comment les transferts de modernités contribuent-ils au façonnement des cultures et des systèmes politiques ?

### I – Les transferts en question : quel cadre d'analyse ?

La notion de transfert implique un mouvement ou un déplacement de personnes et de concepts entre deux ou plusieurs sphères. Ce déplacement peut

être de nature différente et concerner des relations entre centre et périphéries, entre deux centres, entre des altérités culturelles et sociales. Il peut s'agir aussi d'influences, d'échanges ou encore de migrations, d'appartenances ou de transnationalités ou bien de transculturalités. Face à un éventail si large se pose la question du cadre d'analyse.

Ainsi, l'analyse des « transferts culturels » propose-t-elle d'étudier les logiques, les acteurs, les supports, en s'intéressant, plus particulièrement, au domaine de l'interculturel. Cela revient à déceler et à déchiffrer les influences entre deux ou plusieurs sphères, de comprendre l'hybridité et les métissages entre différentes cultures et systèmes politiques. Il peut s'agir aussi d'établir les frontières entre ces sphères afin de comprendre ce qui passe et ce qui ne passe pas dans ce mouvement. Ainsi, il ne saurait y avoir de cadre d'analyse des transferts sans un rapport à l'autre, sans la compréhension de l'altérité. Il s'agit aussi de comprendre la transformation engendrée par le ou les transferts.

Dans le domaine technologique, « un transfert est un processus par lequel la situation d'un récepteur est modifiée en fonction d'un contenu qu'il a reçu d'un émetteur »<sup>148</sup>. Cela suppose une temporalité entre l'émetteur et le récepteur tout comme des décalages possibles dans la réception. Cependant, la linéarité entre l'émetteur et le récepteur est bien établie. Dans d'autres domaines, culturels, institutionnels, économiques et politiques, cette définition du transfert s'applique plus difficilement.

En effet, la complexité du contexte socio-économique, des relations et des échanges rend plus complexe toute

<sup>146</sup> Voir : <http://www.transfers.ens.fr/>.

<sup>147</sup> Voir : <http://www.transfers.ens.fr/-programme-scientifique>.

<sup>148</sup> H. Drouvot, G. Verna, *Les politiques de développement technologiques*, Éditions de l'Inhal, Paris, 1994.

définition<sup>149</sup>. Au niveau de la réception, on peut assister à une reformulation, à une réécriture donnant ainsi une autonomie propre à ce qui a été transféré et rendant inopérant le concept de transfert. Est-il donc préférable de parler de « circulation » ? Ce terme est intéressant et permet de considérer que les idées et les concepts ne partent pas d'un point donné pour arriver à un autre. Cependant, dans certains cas, il s'agit bien de transfert comme, par exemple, lorsqu'il s'agit de normes dans le cadre des transferts institutionnels ou encore d'influence d'un mouvement d'avant-garde sur un autre, tel que fut le cas au début du XX<sup>e</sup> siècle.

La méthode utilisée dans le cadre d'analyse doit être clairement définie. Selon Jean-Louis Del Bayle, la méthode est définie comme « l'ensemble d'opérations intellectuelles permettant d'analyser, de comprendre et d'expliquer la réalité étudiée »<sup>150</sup>. Comme pour toute recherche scientifique, les étapes doivent être respectées (de la définition du sujet, à l'énoncé des hypothèses et la mise en œuvre du cadre méthodologique). Lorsqu'il s'agit de l'étude des transferts, les méthodes de recherche et de collecte de données et des informations doivent être clairement élaborées en fonction des hypothèses de départ.

## II – Le « transfert des modernités » : un concept critiqué ?

Le philosophe Jacques Rancière esquisse une critique de la notion de « modernité »<sup>151</sup>. Il préfère parler de « partage de temps » ce qui rend plus complexe la rupture entre l'ancien (souvent assimilé à la tradition) et le nouveau. Cependant, dans le cas des Balkans, la quête de modernité est

omniprésente tout au long des XX<sup>e</sup> et XXI<sup>e</sup> siècles. Dans le domaine des arts, la formation à Munich et à Vienne des artistes a contribué à transférer des idées nouvelles. Il en va de même avec l'influence des avant-gardes, notamment du futurisme italien en Croatie dans le cadre de la revue *Zvrk* qui fut publiée à Zadar en 1914 et qui contenait un message de sympathie pour Marinetti. Le futurisme italien exerça son influence dans l'ensemble de l'Europe de l'Est, en Roumanie et en Pologne ainsi qu'en Russie et en Europe du Sud-Est.

Même si le futurisme russe a connu un développement autonome, notamment dans le champ de la littérature, il part d'une volonté de rupture avec l'héritage pour aller de l'avant dans le mouvement du siècle. Dans les Balkans, deux futurismes, italien et russe, auront une influence. La revue *Zenit*, publiée tout d'abord à Zagreb, en 1921, puis à Belgrade, en 1926, permet aussi de transférer des idées et conceptions nouvelles. De façon encore plus radicale, les différentes publications dadaïstes serbes, comme *Dada-Tank*, publiée en mai 1922, ainsi que *Dada-jazz* ou encore *Dada-jok*, avec la figure de Dragan Aleksic, ont permis de transférer les idées dadaïstes.

Ces idées et conceptions étaient déjà présentes depuis 1916 et l'influence de *Der Sturm*, fondée à Berlin en 1910 s'était fait grandement ressentir en Europe de l'Est ainsi que dans les Balkans. Le surréalisme serbe naît des relations et des échanges entre écrivains et artistes de Belgrade et de Paris. Il peut également être observé dans son autonomisation par rapport au surréalisme français, même si les liens étroits ont permis des échanges artistiques et littéraires fructueux dans les revues et almanachs de cette époque, dont la publication *Nemoguće* (l'impossible)

<sup>149</sup> M. Todorova, *Imagining the Balkans*, Oxford University Press, 2009, 273 p.

<sup>150</sup> J.-L. Loubet Del Bayle, *Initiation aux méthodes de recherche en sciences sociales*, Paris, L'Harmattan, 2000, p. 120.

<sup>151</sup> J. Rancière, *Les temps modernes : art, temps, politique*, La fabrique éditions, 2018.



condense l'abondance créatrice de cette époque.

La révolution surréaliste dans l'art allait de pair avec la révolution politique et les idées novatrices et modernes de cette époque résidait dans le communisme. Six décennies plus tard, c'est dans le sens inverse d'un retour au capitalisme qu'apparaîtra la modernité.

### III – La pluralité des transferts de modernités : acteurs, vecteurs, phénomènes

Il n'y a pas un type de transferts mais plusieurs. Cela rend le cadre d'analyse plus complexe. Une typologie des différents types de transferts permet de distinguer les transferts culturels, les transferts institutionnels, les transferts juridiques et les

transferts de modèles économiques. Ces différents types de transferts peuvent s'entrecroiser.

Les transferts culturels « visent à conceptualiser un ensemble de phénomènes relatifs aux rapports entre des cultures différentes, désignés traditionnellement par les termes "d'échange", de "relation" et "d'influence" et, plus récemment, en ce qui concerne le domaine littéraire, par celui de "réception" »<sup>152</sup>, note Hans-Jürgen Lüsebrink. Il ajoute : « Ce concept de transfert culturel et l'orientation théorique et méthodologique qu'il implique visent ainsi à réorienter la problématique, développée notamment dans le cadre des études comparatistes depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, des "échanges" et "influences" étrangères »<sup>153</sup>.

Tableau : Typologie des transferts de modernité

Typologie des transferts de modernités	Acteurs	Vecteurs/ Moyens	Phénomènes
Transferts culturels	Artistes, écrivains, chercheurs, intellectuels	Revue, publications, ouvrages, œuvres	Influences, échanges, relations, réceptions, interactions
Transferts institutionnels	Organismes, États, institutions, partis politiques, hommes politiques, institutions sans buts lucratifs, ONG	Normes, négociations	Réceptions, Transcriptions, Influences, réformes
Transferts juridiques	Organismes, États, institutions, partis politiques, hommes politiques, institutions sans buts lucratifs, ONG	Normes, textes de lois, screening, directives, négociations	Harmonisation, transposition, réformes
Transferts de modèle économique	États, institutions, partis politiques, entreprises, individus	Politique économique	Évolution macroéconomique, réformes, croyances

<sup>152</sup> Voir H.-J. Lüsebrink, « Les transferts culturels : théorie, méthodes d'approche, questionnements », in P. Gin, N. Goyer, W. Moser, *Transfert, Exploration d'un*

*champ conceptuel*, Presses de l'Université d'Ottawa, 2014, p. 25-48.

<sup>153</sup> *Ibid.*

L'histoire des transferts culturels dans les Balkans et, plus particulièrement, dans l'espace Sud slave, nous apprend l'importance des mouvements littéraires sur la construction des identités nationales. À titre d'exemple, l'émergence et le développement de l'Illyrisme, mouvement littéraire panslave apparu en Croatie avec la figure de Ljudevit Gaj, a été suivi par un grand nombre d'écrivains et d'intellectuels, préfigurant ainsi la construction politique du yougoslavisme. Le développement des idées modernes dans l'espace Sud slave, au début du XX<sup>e</sup> siècle et entre les deux Grandes guerres, a été aussi marqué par une interaction entre des acteurs (écrivains, hommes et femmes de science, artistes, etc.), avec l'émergence de mouvements littéraires comme, par exemple, le mouvement « moderna » en Croatie et en Serbie.

Le mouvement connaît deux phases. La première, de 1891 à 1903, pendant laquelle Prague et Vienne occupent une place centrale. Les jeunes écrivains et critiques littéraires croates qui y résident subissent l'influence des tendances de l'époque et rejettent fermement le traditionalisme. Cependant, au cours de la deuxième partie, de 1903 à 1917, le folklore, les mythes et les légendes tiennent une place importante dans une écriture qui est pourtant imprégnée du néoromantisme, du symbolisme et du naturalisme. On assiste donc ici à une hybridation, un mélange entre le moderne et la tradition.

La question de la crise des modernités et le transfert de cette crise, notamment dans les années 1980 et 1990, mérite également d'être posée. En effet, avec le post-modernisme des années 1970 et 1980 dans le domaine littéraire et artistique, la notion de la fin de la modernité coïncidait avec la fin de l'Histoire. Le post-modernisme correspondait à une crise de la modernité

et de la perception du temps, d'une époque. Les transferts culturels entre l'Ouest et l'Est durant cette période ont été véhiculés par l'émergence de nouveaux procédés littéraires et artistiques (collage, assemblage, montage).

Ces procédés ont permis de juxtaposer et d'assembler des fragments de différentes époques, ramenant ainsi à une autre lecture de l'Histoire par la littérature et l'art. Cette époque est aussi marquée par une perception de crise de fin de siècle. Ce contexte particulier permet de cerner la portée historique du post-modernisme dans le processus de désintégration de la Yougoslavie à partir des années 1980. La meilleure illustration réside dans l'apparition du mouvement slovène NSK (*Neue Slowenische Kunst/Nouvel art slovène*) avec la notion de rétro-avant-garde qui s'inscrit pleinement dans le post-modernisme avec des procédés d'assemblages visuels et textuels de différentes époques. D'autres œuvres s'inscrivent aussi dans le post-modernisme. En littérature, Danilo Kis explore le procédé de montages textuels, renvoyant ainsi à des lectures plurielles de l'Histoire.

Les transferts institutionnels représentent, quant à eux, un vaste champ de recherche qui peut être divisé, selon Thierry Delpeuch, en « deux grands types d'approches : Le premier ensemble de travaux place l'accent sur les facteurs "macro" – structures sociales, cultures, institutions, conditions socio-économiques – qui influent sur la diffusion et la réception des idées, programmes et instruments de l'action publique. (...) Le deuxième type de recherches se focalise sur les interactions entre les acteurs impliqués dans les transferts »<sup>154</sup>.

Les transferts institutionnels peuvent s'inscrire dans la mise en œuvre des politiques publiques ou, plus largement, des

---

<sup>154</sup> Th. Delpeuch, « L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques : un état de l'art », *Questions de Recherche*, n° 27, 2008, p. 6.

politiques. Laurence Dumoulin et Sabine Saurugger expliquent : « Les études rassemblées sous le vocable générique de *policy transfer studies*, peuvent être apparentées en cinq groupes qui se distinguent par des orientations thématiques ou théoriques particulières : la sociologie de la diffusion, le courant de l'institutionnalisme sociologique, la sociologie critique, les travaux sur l'eupéanisation et, enfin ceux sur l'apprentissage. Ces différents sous-ensembles – sans être homogènes – ont nourri chacun à leur façon la problématique des *policy transfers* »<sup>155</sup>.

Dans le cas des Balkans occidentaux, l'étendue des transferts intentionnels et des politiques publiques est très large, notamment dans le contexte du processus d'intégration à l'Union européenne. Il est question ici de l'ensemble des secteurs qui relèvent des politiques étatiques. Ainsi, la volonté de mise en cohérence des politiques publiques, souhaitée par l'Union européenne depuis 2012, relève-t-elle de l'approche sectorielle, transférée à partir d'expériences dans d'autres zones géographiques.

Les transferts institutionnels dans le cadre des études sur les pays d'Europe de l'Est méritent d'être observés dans le contexte de la transition post-communisme. À ce sujet, Claus Offe ou encore Ralf G. Dahrendorf, décrivent une triple transition : une transition politique, une transition économique et une transition de la société civile. Dans le cas yougoslave, il est nécessaire d'ajouter une quatrième transition : la transition vers l'État-nation. Les relations entre les différents éléments de cette « quadruple transition » ont été très peu étudiées<sup>156</sup>. L'observation du cas yougoslave montre que la simultanéité des différentes dimensions de la transition peut

créer des décalages temporels entre les acteurs, sources de blocages. On retrouve ainsi une problématique (déjà abordée par Guillermo O' Donnell) des liens entre les acteurs et les structures.

Les transferts juridiques sont proches des transferts institutionnels. Le transfert est ici également plus proche des transferts technologiques. En effet, l'émetteur et le récepteur sont bien définis ainsi que les modalités du transfert. Dans le cadre du processus de négociation des chapitres de l'acquis communautaire, toutes les étapes du processus sont codifiées et normées. Les transferts juridiques représentent une pierre angulaire pour la mise en œuvre des réformes institutionnelles et économiques. Le cadre d'analyse relève ici des méthodes de recherche utilisées en droit et en sciences sociales. Dans le cas des Balkans, les transferts juridiques peuvent être aussi analysés dans le cadre du processus « d'eupéanisation ». Celui-ci signifie non seulement un processus de négociation entre acteurs politiques, mais suppose aussi une adaptation des sociétés aux transformations des législations. Le rôle de la société à ce sujet mérite d'être analysé.

Les transferts de modèle économique ont été beaucoup étudiés après la chute du Mur de Berlin, en 1989, pour l'ensemble des pays d'Europe de l'Est, sauf pour le cas de l'ex-Yougoslavie<sup>157</sup>. La monnaie s'est retrouvée être le pivot des toutes premières réformes permettant le passage du communisme au capitalisme. En effet, la lutte contre l'hyperinflation dans les pays d'Europe de l'Est à la fin des années 1980 imposait la mise en place de programme de stabilisation macroéconomique.

De la Pologne, avec le plan Balcerowicz<sup>158</sup>, à la Yougoslavie, avec le plan Markovic, les programmes de stabilisation macroéconomiques avaient

<sup>155</sup> L. Dumoulin, S. Saurugger, « Les policy transfer studies : analyse critique et perspectives », *Critique internationale*, n° 48, 2010/3, p. 9-24.

<sup>156</sup> N. Vukadinovic, *Transitions, désintégrations, reconstructions dans l'espace yougoslave 1989-1999*, ANRT, 2006.

<sup>157</sup> N. Vukadinovic, « Revisiter les dimensions économiques de la désintégration de la Yougoslavie », *Lettre de l'Est*, n° 32, 2023.

<sup>158</sup> Voir : <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/fre/2000/09/pdf/balcerow.pdf>.

pour objectif de réduire l'inflation et d'apporter un cadre pour la mise en œuvre de réformes profondes, dites structurelles, comme les privatisations. Nous sommes ici dans la sphère d'une croyance dans le succès de ces réformes néo-libérales de cette époque menées dans le cas de l'ex-Yougoslavie par un communiste réformateur, le croate Ante Markovic, président du Conseil exécutif fédéral (gouvernement fédéral) en 1990 et 1991, qui souhaitait sauver ainsi la Fédération Yougoslave, alors même que son plan était torpillé par les pouvoirs républicains fraîchement élus après les premières élections, dites libres, après la chute du Mur de Berlin.

Les politiques économiques qui ont suivi ces années, jusqu'à nos jours, sont marquées par la croyance des gouvernements dans un modèle néo-libéral importé. Même si les variations ont été très nettes entre un modèle de thérapie de choc (adopté par plusieurs pays de la région, dont la Croatie, la Serbie, la Macédoine du Nord, etc.) et un autre gradualiste (adopté par la Slovénie), la nécessité des réformes s'est imposée<sup>159</sup>.

Les transferts de modèles économiques ne sauraient être de simples « copier-coller » car ils engendrent des transformations profondes en fonction de l'héritage institutionnel, social et culturel. Ici, l'étude des transitions, ainsi que les approches critiques de ce terme souligné par Michel Dobry ont permis de développer des cadres d'analyses depuis la chute du Mur de Berlin.

Le débat sur les trajectoires de la transition économique, dès le début des années 1990, reposait sur deux grands courants (thérapie de choc et gradualisme). D'un côté, les économistes estimant que la « thérapie de choc » était la solution pour mener à bien les réformes.

Parmi ceux-ci : Olivier Blanchard, Stanley Fichet, Rudiger Dornbush et Jeffrey Sachs. Pour ces économistes, les transformations économiques doivent déboucher sur une économie de marché et pour cela, il est nécessaire de mettre en œuvre rapidement et en même temps toutes les réformes, parmi lesquelles les privatisations constituent l'élément central du passage du système communiste au capitalisme. De l'autre, les économistes prônant « le gradualisme » qui était présenté comme moins douloureux pour les populations et présentait des avantages dans la prise en compte des séquences dans la mise en œuvre des réformes. Parmi ceux-ci : l'économiste polonais Grzegorz Kolodko, mais aussi des politistes comme Andréas Nölke et Arjan Vliegthart, qui n'hésitent pas à parler « d'économie de dépendance » pour les pays d'Europe de l'Est en transition.

Malgré ces débats, qui étaient focalisés principalement sur des questions économiques et très techniques, l'importance de la prise en compte simultanée des réalités politiques et économiques a été relancée bien plus tard en 1999 par Joseph Stiglitz. Ces débats ne sont plus d'actualité depuis une quinzaine d'années. Pourtant, une analyse comparative des formes de la transition mérite d'être approfondie.

Dans ce contexte, l'étude comparée des trajectoires de transitions des États issus de l'ex-Yougoslavie a été effectuée partiellement par William Bartlett à la *London School of Economics (LSE)*. En France, aucune étude comparative sur les trajectoires de transitions des États issus de l'ex-Yougoslavie ou des Balkans occidentaux n'a été réalisée. Il s'agit là d'un champ complètement vierge. Par ailleurs, dans le cas des Balkans, l'étude des transferts de modèles économiques pose

---

<sup>159</sup> S. Woodward, *Balkan Tragedy: Chaos and dissolution after the Cold War*, The Washington D.C.: Brookings institution, 1995, 536 p.

aussi la question de la diversité des capitalismes dans cette partie du continent européen.

#### **IV – L'articulation entre le transfert des modernités et les résistances au changement**

Le transfert des modernités implique des transformations parfois profondes dans les idées et les conceptions. Il en résulte des résistances au changements. C'est principalement dans le domaine du changement organisationnel que se situent les différentes théories qui ont analysé les résistances au changement. Ainsi, les pionniers ont été Lester Coch et John R. P. French<sup>160</sup>, suivis de Kurt Lewin<sup>161</sup>.

Au sujet de la résistance au changement, Yvon Pesqueux explique qu'elle « apparaît principalement dans deux cas. D'abord, quand le changement vient affecter des habitudes, des coutumes, des rites : les individus tiennent à leur ancien système de valeurs parce qu'il a force de norme de groupe et ils rejettent les nouvelles valeurs au regard d'une légitimité qui ne leur est pas encore accordée. Ensuite, quand les individus ne comprennent pas les raisons des évolutions, voire des innovations que l'organisation souhaite introduire »<sup>162</sup>.

Ainsi, cet auteur explique-t-il l'importance de l'affectif dans la résistance au changement. La question de la perception et la façon dont celle-ci est véhiculée sont également importantes. Les résistances au changement peuvent être individuelles et collectives, entretenues et imposées. De nombreux auteurs expliquent les facteurs de résistance aux changements.

Un cadre d'analyse des transferts des modernités dans le cas des Balkans mériterait ici une étude du contexte social, culturel et historique pour en cerner les raisons. Par ailleurs, pour certains acteurs, la modernité peut être décrite comme négative, voire destructrice des valeurs traditionnelles. Il convient ici d'en comprendre les motivations et les enjeux. La théorie de l'acteur réseau<sup>163</sup> peut s'avérer utile, tout comme le concept de traduction qui est utilisé également par Michel Serres.

#### **V – Les formes de transferts de modernités et leur rôle dans la construction des cultures politiques dans l'espace ex et post yougoslave**

L'étude des transferts institutionnels relève de la science politique, de la sociologie, de l'anthropologie et de l'économie. L'idée de « transplantation » ou de « greffe » est souvent avancée, ainsi que celle de « résistance », d'« hybridation », d'« adaptation des acteurs ». Certains auteurs ont émis des critiques sur les travaux qui utilisent la notion de « transferts »<sup>164</sup>.

Thierry Delpuech affirme : « Un ensemble de travaux récents apparentés à plusieurs orientations de recherche de la sociologie et de la science politique – analyse comparée de l'action publique, relations internationales, recherches sur l'intégration européenne, études sur l'internationalisation des régimes de régulation, travaux sur la globalisation en sociologie du droit – font le constat d'une convergence des institutions, des règles et des politiques qui encadrent et orientent les activités de régulation sociale dans

<sup>160</sup> L. Coch, J. R. P. French, « Overcoming Resistance to Change », *Human Relations*, vol. 11, 1948, p. 512-532.

<sup>161</sup> K. Lewin, « Décisions de groupe et changement social », in A. Lévy (ed.), *Psychologie sociale, textes fondamentaux anglais et américains*, Dunod, Paris, 1966.

<sup>162</sup> Y. Pesqueux, *La résistance au changement*, Master, France, 2020 : ffhalshs-02876103f.

<sup>163</sup> M. Callon (entretien avec Michel Ferrary), « Les réseaux sociaux à l'aune de la théorie de l'acteur-réseau », *Sociologies pratiques*, n° 13, 2006/2, p. 37-44.

<sup>164</sup> F. Bafoïl, F. Baumelou, R. Guyet, G. Lepesant, E. Lhomel, C. Perron, « Jumelages institutionnels : les limites d'un apprentissage collectif », *Critique internationale*, n° 25, 2004, p. 169-182. Cité par Thierry Delpuech, *op. cit.*

différents secteurs à l'échelle mondiale ou continentale »<sup>165</sup>. Parmi ces travaux, Sabine Saurugger a étudié les théories et concepts de l'intégration européenne. Selon cette auteure, « néofonctionnalisme, intergouvernementalisme, fédéralisme, gouvernance, institutionnalisme, européanisation ne sont que quelques-unes des approches théoriques utilisées pour penser l'intégration régionale européenne »<sup>166</sup>.

L'économie institutionnelle <sup>167</sup> apporte également un cadre théorique d'analyse depuis les travaux sur « l'évolutionnisme institutionnel » de Friedrich Hayek <sup>168</sup>, de Joseph Schumpeter <sup>169</sup> ou encore les travaux de Douglass North<sup>170</sup> et de la prise en considération du phénomène de « *Path Dependence* »<sup>171</sup>. Il s'agit là d'un profond changement de conceptions car la théorie économique néo-classique met en place l'institution du marché en tant que paradigme qui a le mérite de résoudre l'ensemble des problèmes économiques.

Cette théorie est fondée sur la rationalité individuelle, l'équilibre et les relations entre les marchés. Elle ne prend pas en considération la perception du temps par les acteurs. Au cours des années 1990, des auteurs comme Janos Komai ont, dans une perspective « évolutionnaire », mis l'accent sur les propriétés dynamiques des systèmes économiques, composés d'agents hétérogènes<sup>172</sup>. En ce sens, Janos Komai rejoint Douglass North, qui fait une distinction entre « institutions formelles »

(ordre légal, droits de propriété) et « institutions informelles » (normes morales).

Comme le souligne l'économiste Petia Koleva : « L'insertion de la problématique des institutions au sein de la perspective évolutionnaire contemporaine ouvre la voie à une prise en compte plus explicite, de la part de cette dernière, du rôle de la stratégie des acteurs et des conflits liés à des asymétries de pouvoir, dans la compréhension des sources du changement » <sup>173</sup> . Ainsi, il s'avère nécessaire d'élaborer un cadre théorique lié aux transferts des modernités sous ses différents aspects dans les Balkans : culturels, institutionnels, juridiques, politiques et économiques.

Etant donné les processus d'intégration européenne des Balkans occidentaux, le concept de transferts des modernités permet de comprendre comment s'articulent les transformations en cours au niveau des États de la région. Il permet aussi de cerner la formation des idées dans des espaces intellectuels et de comprendre que la construction des identités nationales et des États est en perpétuel mouvement. Il en va de même de la construction des cultures et des systèmes politiques.

**Nebojsa VUKADINOVIC**

Enseignant à Sciences Po Paris  
(Campus de Dijon),  
Chercheur associé IRM-CMRP  
(Université de Bordeaux)

<sup>165</sup> Ibid.

<sup>166</sup> S. Saurugger, *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Presses de Sciences Po, Paris, 2010, 493 p.

<sup>167</sup> Voir B. Chavance, *L'économie institutionnelle*, Éditions La Découverte, 2012, p. 59-82.

<sup>168</sup> Friedrich Hayek, économiste autrichien (1889 – 1992).

<sup>169</sup> Joseph Aloïs Schumpeter, économiste autrichien naturalisé américain (1883-1950).

<sup>170</sup> Douglass North, économiste américain.

<sup>171</sup> Les termes de path-dependency et de path-dependence sont traduits en français par « l'approche de la dépendance du sentier ». À ce sujet, voir D. Michel, « Les voies incertaines de la transitologie : choix stratégiques, séquences, historiques, bifurquations et processus de path

dependence », *Revue Française de Science Politique*, vol. 50, n° 4-5, 2000, p. 585-614. Voir également D. Boehle, « Internationalisation : An issue Neglected in the Path-Dependency Approach to Post-Communist Transformation », in M. Dobry Michel (dir.), *Democratic and Capitalist Transitions in Eastern Europe*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, p. 235-261.

<sup>172</sup> Voir P. Koleva, « Changement institutionnel et dialectique entre héritage et création : le cas de la transformation de la structure de propriété dans l'agriculture bulgare », CEMI-EHESS, ROSES-Paris 1, Communication au colloque « Institutionnalismes et évolutionnismes : confrontation autour de perspectives empiriques », Lyon, 2-3 décembre 2002.

<sup>173</sup> Ibid.



**RÉFLEXIONS SUR LA QUESTION  
DE LA QUALIFICATION DES CRIMES  
COMMIS EN UKRAINE PAR LA FÉDÉRATION  
DE RUSSIE DEPUIS LE 24 FÉVRIER 2022\***

Dans la matinée du 24 février 2022, la Fédération de Russie (FR) a lancé une attaque armée contre l'Ukraine, en violation de tous les principes du droit international. Les infrastructures civiles et les habitats ont été gravement touchés. Les attaques ont également mis en danger la vie des civils et porté atteinte à la jouissance d'autres droits humains, notamment les droits à la santé, au travail, à l'éducation et au logement. L'invasion s'accompagne d'attaques constantes et flagrantes contre la population civile. Sans aucun doute, nous pouvons constater une violation du droit international humanitaire. L'attaque armée et les hostilités qui en découlent ont entraîné une grave détérioration de la situation des droits humains dans tout le pays.

La question qui se pose est celle de la qualification des actes commis contre les civils, compte tenu du nombre des victimes, notamment, si ces actes sont couverts par les éléments de crimes de guerre, dans quelle mesure est-il possible de parler de crimes contre l'humanité ?

En raison du principe du droit pénal international *ne bis in idem*, transposé dans le droit pénal national, un acte ne peut être qualifié à la fois de crime contre l'humanité et de crime de guerre. À cet égard, se pose

le problème de la qualification correcte de ces actes comme crimes de guerre ou crimes contre l'humanité, qui est important non seulement pour la théorie du droit pénal, mais aussi pour la pratique.

### **I – Constat et enregistrement des infractions**

Des représentants de la communauté internationale – la Commission des Nations Unies chargée d'enquêter sur les crimes commis par la FR sur le territoire de l'Ukraine, le Bureau du Procureur de la Cour pénale internationale (CPI), *Amnesty International*, etc. – ont été témoins d'un grand nombre de crimes terribles<sup>174</sup>. Les services répressifs nationaux enregistrent également toutes les infractions afin de traduire leurs auteurs en justice.

Le 28 février 2022 déjà, le procureur de la CPI a annoncé qu'il avait décidé d'ouvrir une enquête sur la situation en Ukraine<sup>175</sup>. Il a indiqué, en particulier, qu'il était convaincu qu'il existait une base raisonnable de croire que des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité présumés ont été commis en Ukraine en relation avec les événements déjà évalués lors de l'examen préliminaire mené par son Bureau. Il a également déclaré que son enquête engloberait tous les nouveaux crimes présumés relevant de la compétence de la CPI et commis de manière continue par toute partie au conflit sur le territoire de l'Ukraine.

En outre, deux missions de l'OSCE se sont rendues en Ukraine pour surveiller la situation<sup>176</sup>. Les missions ont également

\* La présente étude a été réalisée dans le cadre du programme Erasmus+ CRIMHUM *Modernisation of master programmes for future judges, prosecutors and investigators with respect to European standard on human rights in Belarus and Ukraine*, n° 598471-EPP-1-2018-1-AT-EPPKA2-CBHE-JP.

<sup>174</sup> Voir : [https://www.eeas.europa.eu/delegations/ukraine/russian-war-crimes-ukraine-commission-proposes-reinforce-mandate-eurojust\\_en?s=232](https://www.eeas.europa.eu/delegations/ukraine/russian-war-crimes-ukraine-commission-proposes-reinforce-mandate-eurojust_en?s=232) ; <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/countries/ua/2022-06-29/2022-06-UkraineArmedAttack-EN.pdf>.

<sup>175</sup> *Trying individuals for genocide, war crimes, crimes against humanity, and aggression. Situation in Ukraine*, ICC-01/22, <https://www.icc-cpi.int/ukraine>.

<sup>176</sup> Rapport de l'OSCE, *Moscow Mechanism's mission of experts entitled « Report On Violations Of International Humanitarian And Human Rights Law, War Crimes And Crimes Against Humanity Committed In Ukraine Since 24 February 2022*, <https://www.osce.org/odihr/515868>; Rapport de l'OSCE, *Moscow Mechanism's mission of experts entitled « Report on Violations of International Humanitarian and Human Rights Law, War Crimes and Crimes Against Humanity Committed in Ukraine*

conclu que certaines des violations du droit international des droits de l'homme (DIDH) étaient susceptibles de constituer des crimes contre l'humanité. Elles ont relevé des preuves crédibles suggérant qu'au moins certains types d'actes de violence, qui avaient été documentés à plusieurs reprises pendant le conflit, par exemple les assassinats ciblés, les viols, les enlèvements ou les déportations massives de civils, étaient qualifiés d'attaques généralisées ou systématiques contre la population civile.

Les missions ont identifié les obligations juridiques découlant des violations présumées du droit international humanitaire (DIH) et du DIDH et de la commission présumée de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité. Celles-ci incluent l'obligation d'enquêter sur de telles allégations, l'obligation de respecter et de faire respecter le DIH, l'obligation de réprimer les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité et l'obligation d'accorder réparation aux victimes de violations du DIH ou du DIDH. Les missions ont également donné un aperçu des mécanismes permettant de punir les auteurs des crimes commis, qui existent aux niveaux mondial, régional et national, et a examiné des propositions visant à établir de nouveaux mécanismes de ce type (un tribunal spécial pour l'Ukraine, une nouvelle plateforme de responsabilisation, etc.).

Quatre principaux ensembles de normes internationales ont donc été appliqués dans l'évaluation juridique des situations et des cas documentés dans ce rapport, à savoir : ceux du droit international humanitaire, ceux du droit international des droits de l'homme, ceux du droit pénal international et ceux des engagements de l'OSCE. Ces ensembles de normes juridiques ne sont pas mutuellement séparés mais présentent plutôt d'importants chevauchements. Un seul

incident, par exemple le meurtre d'un civil détenu, peut constituer en même temps une violation des quatre ensembles et peut engager simultanément la responsabilité de l'État auquel ce meurtre serait imputé, ainsi que celle de l'individu criminel qui a commis ou ordonné de tels meurtres.

Il est important de souligner que les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre ne sont pas des catégories incompatibles et qu'un seul acte peut donc répondre aux qualifications des deux.

Toutes les violations du DIDH engagent la responsabilité de l'État partie au conflit concerné. Les plus graves d'entre eux engagent d'ailleurs la responsabilité pénale individuelle pour crimes contre l'humanité. La deuxième mission partage les doutes exprimés par la première quant à savoir si l'attaque russe contre l'Ukraine en soi pourrait être qualifiée d'« attaque généralisée ou systématique dirigée contre une population civile », ce qui constitue le contexte des crimes contre l'humanité.

Cependant, il confirme pleinement la conclusion selon laquelle certains types d'actes violant le DIDH, qui ont été documentés à plusieurs reprises pendant le conflit, tels que les assassinats ciblés, les disparitions forcées ou les enlèvements de civils, répondent à cette qualification et que tout acte violent de ce type, à lui seul, commis dans le cadre d'une telle attaque et en ayant connaissance de celle-ci, constitue un crime contre l'humanité. La deuxième mission note également que de telles tendances sont devenues plus évidentes au cours de la période examinée dans ce rapport.

Au niveau national, il n'est pas surprenant que l'Ukraine ait été jusqu'à présent le pays le plus actif en matière d'enquêtes et de poursuites concernant les crimes internationaux et autres délits commis sur son territoire et, principalement, contre ses citoyens. Au 25 juin 2022, le

Bureau du Procureur général d'Ukraine avait déjà enregistré près de 20 000 affaires pénales liées à des crimes de droit international : 18 805 concernent des crimes de guerre, 73 des actes d'agression, 18 de la propagande de guerre et 634 d'autres types d'actes<sup>177</sup>.

La deuxième mission partage les doutes exprimés par la première mission quant à savoir si l'attaque russe contre l'Ukraine en soi pourrait être qualifiée d'« attaque généralisée ou systématique dirigée contre une population civile », ce qui constitue le contexte des crimes contre l'humanité. Cependant, elle confirme pleinement la conclusion selon laquelle certains types d'actes violant le DIDH, qui ont été documentés à plusieurs reprises pendant le conflit, tels que les assassinats ciblés, les disparitions forcées ou les enlèvements de civils, répondent à cette qualification et que tout acte violent de ce type, à lui seul, commis dans le cadre d'une telle attaque et en ayant connaissance de celle-ci, constitue un crime contre l'humanité. La deuxième mission note également que de telles tendances sont devenues plus évidentes au cours de la période examinée dans ce rapport.

Le rapport de la deuxième mission a constaté les violations du 1<sup>er</sup> avril au 25 juin 2022. À ce moment-là, les signes de torture et de mauvais traitements sur les cadavres de civils tués témoignent également du mépris du principe d'humanité qui devrait guider l'application du DIH dans les opérations militaires. Les événements des villes de Bucha et Irpin, visitées par la mission, sont deux exemples emblématiques de ces violations graves du DIH au regard des Conventions de Genève et de leurs Protocoles additionnels, qui constituent des crimes de guerre. Et la deuxième mission partage les doutes exprimés par la première mission quant à savoir si l'attaque russe contre l'Ukraine en

soi pourrait être qualifiée d'« attaque généralisée ou systématique dirigée contre une population civile », ce qui constitue le contexte des crimes contre l'humanité. Cependant, elle confirme pleinement la conclusion selon laquelle certains types d'actes violant le DIDH, qui ont été documentés à plusieurs reprises pendant le conflit, tels que les assassinats ciblés, les disparitions forcées ou les enlèvements de civils, répondent à cette qualification et que tout acte violent de ce type, à lui seul, commis dans le cadre d'une telle attaque et en ayant connaissance de celle-ci, constitue un crime contre l'humanité. La deuxième mission note également que de telles tendances sont devenues plus évidentes au cours de la période examinée dans ce rapport.

Malheureusement, lorsque les forces armées ukrainiennes ont lancé une contre-offensive et ont commencé à libérer les territoires précédemment occupés par la Fédération de Russie, il a été constaté que les doutes formulés par les deux missions n'étaient pas fondés. Or, il a pu être constaté que les civils n'étaient pas des cibles occasionnelles des activités militaires à Izioum, Koupiansk, Lyman. Les victimes exhumées ne se comptent pas en unités, mais en centaines, en milliers. Raisons de qualifier les actes commis de crimes contre l'humanité. Un traitement aussi terrible et inhumain de la population civile est évidemment une caractéristique du comportement des criminels russes, en particulier si l'on considère les récits qui résonnent dans les discours des responsables de l'État russe sur la nécessité d'exterminer les Ukrainiens. Et, hélas, ces appels sont largement soutenus par la société russe.

<sup>177</sup> Crimes committed during full-scale invasion of the RF: <https://www.gp.gov.ua/storage/uploads/db927597->

c716-40de-a630-8aef8cd41b17/warcrime-11112022en.jpg.

## II – La définition des crimes contre l'humanité : principales caractéristiques

Toutes les violations graves des droits de l'homme ne constituent pas un crime contre l'humanité. Une grande confusion existe sur ce point, et l'expression « crimes contre l'humanité » est souvent utilisée d'une manière qui ne correspond pas à son sens technique en droit pénal international positif.

Bien que tout le monde utilise cette expression, de nombreuses incertitudes subsistent quant à ses contours exacts. Contrairement au génocide et aux crimes de guerre, il n'existe pas de traité définissant les crimes contre l'humanité et la portée exacte de cette catégorie de crimes fait encore l'objet de vifs débats, tant dans la jurisprudence que dans les études doctrinales.

Les définitions des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre sont contenues dans le Statut de Rome de la Cour pénale internationale (1998, tel que modifié en 2010 et 2017) et reflètent les règles du droit international coutumier.

Les crimes contre l'humanité sont des actes violents, tels que le meurtre, l'extermination, le viol, la déportation ou le transfert forcé, la torture ou la disparition forcée « lorsqu'ils sont commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique dirigée contre toute population civile, en connaissance de cette attaque »<sup>178</sup>.

Malheureusement, le langage utilisé dans le Statut suscite des controverses et les différents participants à la Conférence de Rome ont des souvenirs différents quant à la signification de ces termes « constructivement ambigus ». Cela a donné lieu à de vifs débats universitaires sur les termes « généralisé ou systématique »,

l'exigence d'une « politique » et la notion de « politique d'État ou d'organisation ». Sans surprise, les juges de la CPI ont été profondément divisés lorsqu'il s'est agi d'appliquer ces exigences à des cas concrets, comme l'ont montré les affaires Kenya (2010), la décision d'ajournement Gbagbo (2013) et l'arrêt Bemba (2018)<sup>179</sup>. Par conséquent, il faudra peut-être un certain temps avant qu'une compréhension commune des différents concepts soit entièrement cristallisée.

L'Ukraine a accepté implicitement cette définition, à travers les deux déclarations émises en vertu de l'article 12 (3) du Statut de Rome. La Fédération de Russie, bien que n'étant pas partie au Statut de Rome, n'a jamais soulevé d'objections contre cette définition. En effet, lors des discussions relatives à l'adoption d'un nouvel instrument sur les crimes contre l'humanité à la Commission du droit international des Nations Unies, la Fédération de Russie a explicitement soutenu « la reproduction textuelle/.../de la définition des crimes contre l'humanité présente dans le Statut de Rome »<sup>180</sup>.

Les crimes contre l'humanité se caractérisent par plusieurs éléments essentiels. Premièrement, il s'agit de crimes d'ampleur, dans la mesure où ils doivent impliquer et faire partie d'une attaque généralisée ou systématique contre une population civile. En ce sens, les crimes contre l'humanité excluent les infractions pénales isolées. Cet élément contextuel – une attaque généralisée ou systématique contre une population civile – distingue les crimes contre l'humanité des autres catégories de crimes internationaux et des crimes purement nationaux.

Deuxièmement, à l'instar du génocide, mais contrairement aux crimes de guerre, les crimes contre l'humanité peuvent être

<sup>178</sup> Statut de Rome de la Cour pénale internationale : <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/RS-Eng.pdf>.

<sup>179</sup> G. Mettraux, *International Crimes : Law and Practice. Volume II : Crimes Against Humanity*, Oxford University Press, 2020, 960 p.

<sup>180</sup> UN Doc. A/C.6/70/SR.23, Sixth Committee. Summary record of the 23<sup>rd</sup> meeting, 27 November 2015, § 18.

commis en temps de paix ou en temps de guerre. Ils ne dépendent donc pas de l'existence d'un conflit armé ni de l'applicabilité des lois de la guerre. Les crimes contre l'humanité ne doivent pas non plus être matériellement liés à un conflit armé.

Troisièmement, la possibilité d'être victime d'un crime contre l'humanité ne dépend pas de la nationalité de la victime ni de son appartenance à une communauté ou à une faction particulière dans un conflit armé. La victime d'un crime contre l'humanité peut, en principe, être toute personne, quelle que soit son identité ou son appartenance à un groupe ; les victimes et les auteurs peuvent même appartenir au même groupe ou à la même nation.

Il s'agit là d'une distinction importante entre les crimes contre l'humanité, d'une part, et le génocide et certaines catégories de crimes de guerre, d'autre part. Le génocide exige que la victime appartienne à un groupe national, ethnique, racial ou religieux que l'auteur avait l'intention de détruire en tout ou en partie. L'appartenance de la victime au groupe ciblé est donc une condition de la commission du crime de génocide.

Le droit de la guerre restreint également la portée de la victimisation de diverses manières : pour certaines catégories de crimes de guerre, les victimes ne doivent pas prendre part activement ou directement aux hostilités», et lorsque le crime est qualifié de « violation grave » des Conventions de Genève, la victime doit être une « personne protégée » (ou un « bien protégé »), c'est-à-dire une personne se trouvant entre les mains d'une partie au conflit ou d'une puissance occupante dont elle n'est pas ressortissante. En vertu du droit de la guerre, le statut de protection dépend toujours du lien de la victime avec le conflit ou avec une partie belligérante. En revanche, en

droit des crimes contre l'humanité, la protection est totalement indépendante de l'existence d'un conflit armé ou de toute association avec l'une des parties à un conflit armé.

Quatrièmement, les crimes contre l'humanité sont des infractions pénales intrinsèquement graves portant atteinte aux intérêts humains les plus importants protégés par le droit international. Les actes sous-jacents qui pourraient constituer un crime contre l'humanité comprennent non seulement certaines des infractions pénales les plus graves connues dans tous les systèmes juridiques (comme le viol, le meurtre et la torture), mais aussi ce qui constitue en fait des violations extrêmement graves des droits de l'homme, notamment la persécution, l'apartheid et les disparitions forcées.

Enfin, les crimes contre l'humanité ne sont soumis à aucune prescription légale en droit international. La principale justification de cette exclusion est la crainte que l'application de limitations temporelles à la possibilité de poursuivre de tels crimes empêcherait effectivement de punir des actes qui préoccupent le plus la communauté internationale. En outre, les immunités ne sont pas applicables à des crimes tels que la défense ou l'interdiction de juridiction, et les amnisties pour les crimes contre l'humanité sont soumises à de strictes limites<sup>181</sup>.

Lorsque les crimes contre l'humanité sont commis dans le contexte d'un conflit armé, comme c'est le cas en Ukraine, cette distinction devient moins importante, dans la mesure où les deux catégories criminalisent, dans une large mesure, des types de crimes similaires et peuvent souvent être inculpées simultanément ou alternativement en relation avec les mêmes actes sous-jacents. Par ailleurs, dans un tel contexte, les lois de la guerre constituent une référence par rapport à laquelle l'instance judiciaire peut évaluer la

---

<sup>181</sup> G. Mettraux, *op. cit.*, p. 799-801.

nature de l'attaque contre une population civile et la légalité des actes commis en son sein.

En particulier, les lois de la guerre pourraient être pertinentes pour mesurer et vérifier si les actes visant des civils peuvent être considérés comme faisant partie d'une « attaque contre la population civile » et constituent donc des crimes contre l'humanité. Le fait que ces deux catégories de crimes puissent s'appliquer dans le contexte d'un conflit armé ne signifie pas pour autant qu'elles soient entièrement interchangeables.

Premièrement, les crimes de guerre ne peuvent être commis que là où les lois de la guerre sont applicables, c'est-à-dire dans un conflit armé ou une situation d'occupation. Les crimes contre l'humanité commis dans le contexte général d'un conflit armé ne sont pas nécessairement liés à ce conflit : les crimes qui ne sont pas matériellement liés au conflit ne pourraient pas constituer des crimes de guerre mais pourraient constituer des crimes contre l'humanité.

Les crimes contre l'humanité complètent effectivement les interdictions du droit de la guerre en criminalisant des actes qui ne constitueraient pas nécessairement des crimes de guerre (par exemple, des actes de persécution ou d'apartheid) et des actes dirigés contre des personnes non protégées par le régime applicable du droit humanitaire (par exemple, personnes ne relevant pas de la catégorie des personnes protégées relevant du régime des infractions graves des Conventions de Genève de 1949).

Un crime contre l'humanité doit faire partie d'une « attaque généralisée ou systématique contre une population civile ». Une telle exigence n'existe pas pour les crimes de guerre. Un acte isolé peut donc être qualifié de crime de guerre s'il est suffisamment lié au conflit, mais il ne peut pas constituer un crime contre l'humanité.

En outre, en vertu du droit international coutumier, ni les crimes contre l'humanité ni les crimes de guerre n'exigent la preuve que les crimes sont la conséquence d'un plan ou d'une politique sous-jacente. Dans les décisions *ad hoc* des tribunaux internationaux, une autre règle d'importance fondamentale pour la qualification des crimes contre l'humanité a été développée : l'implication de l'État dans la commission de crimes contre l'humanité (sous la forme de la mise en œuvre d'un « plan » ou d'une « politique ») n'est pas une fonctionnalité obligatoire. Mais nous voyons la politique du point de vue des autorités russes – discours officiels du président, médias. Et selon la décision *Le Procureur c. T. Blaškič*, établir une telle « implication » « peut être important pour prouver que l'attaque était dirigée contre la population civile et qu'elle était généralisée ou systématique »<sup>182</sup>.

Les attaques contre les infrastructures énergétiques ukrainiennes, qui sont devenues l'objet de frappes de missiles et ne sont clairement pas des cibles militaires, nuisent principalement à la population civile. Et les jugements existants des tribunaux internationaux soulignent que de telles attaques contre des biens pourraient également faire partie et fournir la preuve d'un « comportement » équivalant à une attaque généralisée ou systématique contre une population civile. Dans le cadre de l'activité des organes de justice pénale internationale *ad hoc*, notamment dans les décisions du TPIR (dans les affaires *le Procureur c. J.-P. Akayesu* ; *le Procureur c. I. Bagilishema* ; *le Procureur c. S. Gacumbitsi* ; *le Procureur c. C. Kayishema et O Ruzindana* ; *le Procureur c. E. Ntakirutimana et G. Ntakirutimana* ; *le Procureur c. G. Rutaganda*) et du TPIY (par exemple, *Le Procureur c. D. Kordić et M. Čerkez* ; *le Procureur c. R. Krstić* ; *le Procureur contre M. Kvočka et autres* ; *Le Procureur contre M. Milutinović* ; *Le Procureur contre*

---

<sup>182</sup> *Id.*, p. 267-274, 276-281.



M. Stakič) a été donnée à plusieurs reprises une interprétation significative de ces crimes contre l'humanité commis contre des membres de la population civile dans le contexte d'une « attaque généralisée ou systématique » comme les meurtres, les exterminations, les tortures et les actes de violences sexuelles<sup>183</sup>.

La pratique existante n'est pas concluante quant à savoir si les crimes contre l'humanité sont plus graves que les crimes de guerre. Il convient néanmoins de noter qu'aux fins de la détermination de la peine, la considération principale est la gravité de la conduite sous-jacente imputable au défendeur et non l'étiquette juridique qui s'attache à cette conduite.

Ainsi, même si la qualification juridique n'est pas le facteur le plus important pour évaluer la gravité d'un comportement donné, les crimes contre l'humanité sont tous des actes criminels graves susceptibles d'entraîner de lourdes peines. La gravité intrinsèque qui s'attache à chaque catégorie de crimes contre l'humanité est encore aggravée par le contexte dans lequel ces crimes sont commis : une attaque généralisée ou systématique contre une population civile. Cela ne signifie pas qu'un crime contre l'humanité sera toujours et nécessairement plus grave qu'un crime de guerre. Cela signifie cependant que ce contexte particulier aggrave le comportement en question, ce qui devrait nécessairement avoir un impact sur l'appréciation par le tribunal de la peine appropriée.

En parlant de crimes contre l'humanité, nous entendons les qualités et caractéristiques morales générales qui font réellement de nous des êtres humains : la philanthropie, l'humanité, la gentillesse et la compassion<sup>184</sup>. Le concept de « crimes contre l'humanité », dirigés contre la race humaine et la civilisation, a un contenu plus

large. Par conséquent, les crimes contre l'humanité sont des crimes au même titre que les autres crimes internationaux, tels que définis par la Commission du droit international dans le projet de Code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité de 1996<sup>185</sup>. Un acte qui constitue une menace pour la sécurité publique : dans ce cas, toutes les personnes qui composent la société, les nations ou la communauté internationale sont considérées comme des victimes. La criminalité menace les infrastructures qui assurent la sécurité et la paix sur la planète. Dans un certain sens, de tels actes détruisent le concept universel de norme impérative du droit international. Ils rejettent l'ordre établi, selon lequel une personne est obligée d'obéir aux lois.

Un acte qui choque l'esprit humain : l'une des caractéristiques des crimes contre l'humanité est le choc intense que ressentent tous les individus. Une personne n'est pas privée du droit d'être protégée par toute l'humanité dans le cas où l'État réprime ses droits de telle manière que cela choque la conscience de tout représentant de la race humaine et provoque l'indignation.

Un crime qui diminue l'importance de la race humaine : le simple fait qu'un homme ait pu planifier et commettre un crime d'une telle gravité diminue l'importance de tous les membres de la race humaine. Dans ce contexte se pose le problème de la relation entre les positions du droit et les idées sur la moralité et l'humanité. À la suite des crimes, la conscience change. Dans le cas des crimes contre l'humanité, les côtés les plus sombres d'une personne sont mis en lumière. Du point de vue de la raison normale, de telles actions ne correspondent pas à la nature humaine.

Les actes criminels commis sont dirigés contre la nature humaine de la victime.

<sup>183</sup> *Id.*, p. 804-805.

<sup>184</sup> C. Macleod, « Towards a philosophical account of crimes against humanity », *European Journal of International Law*, vol. 21, n° 2, 2010, p. 281-302.

<sup>185</sup> *Analytical Guide to the Work of the International Law Commission. Crimes against humanity*, [https://legal.un.org/ilc/guide/7\\_7.shtml](https://legal.un.org/ilc/guide/7_7.shtml).

Dans ces cas, les décisions de justice utilisent des termes tels que « dégradation », « humiliation de la dignité humaine », qui soulignent encore davantage le fait de négligence et de mépris pour la nature humaine des victimes d'actes criminels. Nous avons ici affaire à une catégorie d'actes criminels dirigés contre des représentants de la race humaine et de la civilisation. Un crime qui nuit à toute l'humanité. Au sens littéral, cela signifie qu'un crime contre l'humanité est commis contre l'humanité en tant que telle. En Ukraine, des crimes contre l'humanité sont commis contre le peuple ukrainien.

Chaque sens sémantique constitue en effet une caractéristique essentielle reflétant la gravité de ce crime. Lorsqu'un crime contre l'humanité est commis, il ne s'agit pas seulement d'une action à grande échelle composée de crimes individuels. Cela signifie qu'un crime a été commis dont la gravité ne peut être mesurée quantitativement. La gravité des actes commis en tant que crimes contre l'humanité ne peut être comparée aux conséquences des « crimes simples ». Or, les crimes contre l'humanité en tant que tels causent un préjudice à l'humanité tout entière. Cela justifie l'intervention de tiers dans la résolution des situations qui y sont liées et le recours à la compétence universelle.

**Alla GRYNCHAK**

*Maître de conférences,  
Université nationale de droit  
« Yaroslav Mudryi » de Kharkiv*

---

\* La présente étude a été réalisée dans le cadre du programme Erasmus+ CRIMHUM *Modernisation of master programmes for future judges, prosecutors and investigators with respect to European standard on human rights in Belarus and Ukraine*, n° 598471-EPP-1-2018-1-AT-EPPKA2-CBHE-JP.

<sup>186</sup> J. Braithwaite, *Restorative Justice and Responsive Regulation*, Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 64-68; D. Van Ness, K. Strong, *Restoring Justice: An Introduction to Restorative Justice*, USA, Anderson Publishing, 5<sup>th</sup> ed., 2015, p. 24.

<sup>187</sup> L'exemple le plus significatif est l'ancienne tradition du « Sasmos » sur l'île grecque de Crète, un

**LA PROMOTION DE LA JUSTICE  
RESTAURATIVE EN EUROPE.  
QUELLE PERTINENCE POUR LA GUERRE  
EN UKRAINE ?\***

L'idée de justice restaurative n'est pas nouvelle. Elle a des racines anciennes basées sur le droit coutumier, les rituels et les traditions des civilisations autochtones et anciennes<sup>186</sup>. Ces racines ne concernent pas seulement les pays anglo-saxons, mais aussi le patrimoine européen<sup>187</sup>.

En tant que mouvement moderne en criminologie, la justice restaurative est apparue dans les années 1970 : sa théorisation a été influencée par d'autres mouvements de l'époque<sup>188</sup> – tels que la criminologie critique, l'abolitionnisme pénal, les droits des victimes, la justice sociale, etc. – et façonnée par plusieurs chercheurs du monde entier. L'institutionnalisation de la justice restaurative a été qualifiée de « tournant institutionnel »<sup>189</sup> de ce mouvement.

En effet, l'intérêt des décideurs pour les propositions de justice restaurative n'a cessé de croître depuis les années 1990 au niveau international et dans de nombreux pays. Aujourd'hui, de nombreux textes

processus réparateur *sui generis* encore existant, comme « antidote » aux cas de vendetta locaux. Cf. E. Koumentaki, *Vendetta and Restorative Justice: The case of Sasmos in Highland Crete*, thèse de doctorat, Université d'Essex, 2022.

<sup>188</sup> C. Cunneen, "Understanding Restorative Justice through the Lens of Critical Criminology", in T. Anthony, C. Cunneen (eds.), *The Critical Criminology Companion*, Sydney, Hawkins Press, 2008, p. 290.

<sup>189</sup> A. Poama, « Restorative Justice: The Institutional Turn », *Raisons politiques*, vol. 59, n° 3, 2015, p. 10-11.

normatifs des Nations Unies<sup>190</sup> (ONU), du Conseil de l'Europe<sup>191</sup> (CdE) et de l'Union européenne<sup>192</sup> (UE) semblent non seulement reconnaître les processus restauratifs comme une manière légitime et prometteuse de répondre à la criminalité, mais aussi encourager le développement généralisé de ce type de réponse dans les politiques pénales nationales.

Par ailleurs, le « tournant institutionnel » de la justice restaurative a conduit à l'adoption de définitions officielles de ce concept. Selon la directive 2012/29/UE, la justice restaurative est « tout processus par lequel la victime et l'auteur de l'infraction sont mis en mesure, s'ils y consentent librement, de participer activement à la résolution des questions découlant de l'infraction pénale avec l'aide d'un tiers impartial » (art. 2, 1, d).

La recommandation CM/Rec (2018) 8 indique que : « la justice restaurative prend souvent la forme d'un dialogue (qu'il soit direct ou indirect) entre la victime et l'auteur de l'infraction, et peut également impliquer, le cas échéant, d'autres personnes directement ou indirectement touchées par un crime. Il peut s'agir notamment des personnes soutenant les victimes ou les auteurs de l'infraction, de professionnels compétents et de membres ou de représentants des communautés concernées ». (règle 4).

La résolution ECOSOC 2002/12 précise que : « selon les personnes impliquées, les processus restauratifs peuvent inclure la médiation, les conférences et les cercles de détermination de la peine » (art. 2).

Il convient toutefois de noter que cette manière de définir la justice restaurative,

notamment en la considérant comme un « processus », ne reflète pas suffisamment tous les débats et réflexions actuels sur ce sujet. La justice restaurative semble représenter aujourd'hui bien plus qu'un ensemble de processus. En effet, malgré l'existence de plusieurs définitions de la justice restaurative, il n'existe pas de consensus sur la manière de définir ce concept, car celui-ci est en constante évolution, tant en théorie qu'en pratique<sup>193</sup>.

Mais ce sur quoi la plupart des chercheurs s'accordent, ce sont les valeurs fondamentales de ce concept : c'est en effet un truisme<sup>194</sup> que les rencontres « en face-à-face » proposées par la justice restaurative soient basées sur certaines valeurs (par exemple, le respect, la responsabilité active, la vérité, etc.) et principes (par exemple, la participation authentique, l'impartialité, la confidentialité). Dans cette contribution, l'objectif est de proposer une analyse juridico-philosophique de ce qui est proposé par les tenants de la justice restaurative (II).

Cela pourrait nous permettre de mieux comprendre non seulement pourquoi la justice restaurative est fortement encouragée aujourd'hui, mais aussi pourquoi elle est considérée comme une nouvelle « culture » dans les systèmes de justice pénale européens (I). Sur la base de ces réflexions sera proposée une analyse critique au regard de la situation actuelle de la guerre en Ukraine. Compte tenu de la complexité de cette situation, il ne s'agira pas de procéder à une analyse approfondie, mais de tenter de porter un

<sup>190</sup> ECOSOC Resolution 2002/12, Basic principles on the use of restorative justice programmes in criminal matters.

<sup>191</sup> Recommendation CM/Rec(2018)8 concerning restorative justice in criminal matters; Recommendation n° R.(99) 19 concerning mediation in penal matters.

<sup>192</sup> Directive 2012/29/EU, establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime.

<sup>193</sup> K. Daly, "The limits of restorative justice", in D. Sullivan, L. Tiff (eds.), *Handbook of Restorative*

*Justice: A global perspective*, op. cit., p. 134-135 ; D. Roche, « The evolving definition of restorative justice », *Contemporary Justice Review*, vol. 4, n° 3-4, 2001, p. 375-388.

<sup>194</sup> M. Umbreit, M. Armour, *Restorative justice dialogue. An essential guide for research and practice*, New York, Springer Publishing Company, 2011, p. 83; D. Van Ness, K. Strong, *Restoring Justice: An Introduction to Restorative Justice*, op. cit., p. 48; H. Zehr, *The Little Book of Restorative Justice*, Intercourse, PA, Good Books, 2002, p. 26.

autre regard sur la situation et de provoquer la réflexion des chercheurs (III).

### **I – La justice restaurative comme nouvelle « culture » dans les systèmes de justice pénale européenne**

L'Europe a une longue tradition de promotion de la justice restaurative. En effet, le Conseil de l'Europe a produit le premier document sur la médiation pour toutes les étapes de la procédure pénale en 1999 (recommandation n° R. (99) 19) et en 2018, il a adopté une recommandation sur la justice restaurative en matière pénale (recommandation CM/Rec [2018] 8).

Ce document contenant 67 principes est peut-être le document le plus innovant et le plus complet sur le sujet et semble soutenir l'offre de justice restaurative comme un droit légal tant pour les victimes que pour les délinquants : en particulier, ce texte précise que « La justice restaurative devrait être un service généralement disponible.

Le type, la gravité ou la situation géographique de l'infraction ne devraient pas, à eux seuls et en l'absence d'autres considérations, empêcher qu'un processus de justice restaurative soit proposé aux victimes et aux auteurs d'infractions » (principe 18) et doit être « disponible à tout stade du processus de la justice pénale » (principe 19).

Par ailleurs, suivant la politique de l'ONU <sup>195</sup>, les documents politiques européens semblent soutenir l'inclusion de la justice restaurative dans les procédures pénales sur la base du principe *ne bis in idem* et à condition qu'un contrôle judiciaire soit assuré : la directive 2012/29/UE prévoit que « tout accord est conclu volontairement et peut être pris en compte dans toute procédure pénale ultérieure » (art. 12, d).

La recommandation CM/Rec (2018) 8 est plus claire à ce sujet, en prévoyant que « les décisions des autorités judiciaires visant à mettre fin à la procédure pénale, au motif que des accords de justice restaurative ont été conclus et menés à terme avec succès, devraient avoir le même statut que des décisions prises pour d'autres motifs, qui, en conformité avec le droit national, auraient l'effet de mettre fin à la procédure pénale à l'égard des mêmes personnes, pour les mêmes faits et dans le même pays » (principe 34). Les résultats des processus de justice restaurative sont donc considérés comme des réponses de justice pénale à part entière dans la politique européenne.

Mais la justice restaurative semble également être promue en tant que nouvelle « culture » de la justice. En particulier, dans le Commentaire de la Recommandation CM/Rec (2018) 18, le CdE appelle à « une évolution plus large de la justice pénale dans toute l'Europe vers une culture et une approche plus réparatrices au sein des systèmes de justice pénale ». La terminologie utilisée révèle la *ratio legis* : le mot « approche » implique en effet quelque chose de plus profond que la simple introduction de pratiques restauratives et nous invite à considérer également les nouveaux concepts et valeurs proposés par le mouvement de justice restaurative.

Le mot « culture », quant à lui, renvoie à une révision complète de la manière dont le crime est conçu et traité. C'est pourquoi la même recommandation propose également « de sensibiliser tout le personnel et tous les responsables des autorités judiciaires et des organismes de justice pénale, ainsi que les professionnels de la justice pénale aux principes du règlement des conflits et de la justice restaurative afin qu'ils soient capables de comprendre ces

---

<sup>195</sup> ECOSOC Resolution 2002/12, § 15, according to which "The results of agreements arising out of restorative justice programmes should, where appropriate, be judicially supervised or incorporated

into judicial decisions or judgements. Where that occurs, the outcome should have the same status as any other judicial decision or judgement and should preclude prosecution in respect of the same facts".

principes et de les appliquer dans leurs activités quotidiennes » (principe 57).

En décembre 2021, les ministres de la Justice des États membres du Conseil de l'Europe ont adopté à l'unanimité la Déclaration de Venise sur le rôle de la justice restaurative en matière pénale, qui considère également la justice restaurative « comme une culture plus large qui devrait imprégner le système de justice pénale » (§ 10). Mais quelles sont cette culture et cette approche de justice restaurative qui sont apparemment fortement encouragées dans les politiques européennes aujourd'hui ? En d'autres termes : que représente réellement la justice restaurative ?

## II – Une compréhension juridico-philosophique de la justice restaurative

Si l'on veut résumer les propositions du mouvement de justice restaurative, il faut d'abord considérer l'intérêt porté aux conséquences néfastes d'un crime à plusieurs niveaux<sup>196</sup>, soit le personnel, l'interpersonnel (relations) et le social (société civile). Les restaurativistes semblent utiliser la notion de préjudice dans le but de nous faire réfléchir au-delà de la définition juridique du délit. Mais ils ne contestent guère la nature de cette conception ultime ni le pouvoir du législateur de rendre visibles certains actes préjudiciables à la société, en les définissant comme des « crimes ».

Les propositions du mouvement de justice restaurative se concentrent plutôt sur les conséquences d'un acte criminel, ce qui signifie que le « point de départ » de toute pratique réparatrice est d'établir la matérialité d'un crime<sup>197</sup>.

Pour les adeptes de la justice restaurative, les conséquences néfastes

d'un crime créent *de facto* une obligation<sup>198</sup> de réparer, de rétablir la situation, non seulement par des moyens matériels, mais aussi par des moyens symboliques, c'est-à-dire par tous les moyens possibles<sup>199</sup>. Cet intérêt particulier pour les conséquences dommageables et pour l'obligation de les restituer peut expliquer la particularité de la justice restaurative par rapport à la réponse à un crime, qui repose sur le « principe de l'engagement »<sup>200</sup> des personnes concernées.

Cet engagement suppose souvent un dialogue en face-à-face, c'est-à-dire une rencontre entre les parties impliquées : à la fois les responsables et les personnes concernées. Ce type de rencontre mérite une analyse plus approfondie, car il semble être la différenciation spécifique de l'approche restaurative (A) : il implique la présence et le rôle actif des victimes, ce qui n'est pas le cas dans d'autres approches de la justice pénale (par ex. rééducation).

D'un autre côté, pour approfondir notre compréhension de l'essence de la justice restaurative, nous devrions également examiner les valeurs fondamentales qui devraient être présentes dans toute rencontre réparatrice entre les personnes concernées par un crime. En premier lieu, le respect est une « valeur fondamentale »<sup>201</sup> de la justice restaurative, une condition *sine qua non* de toute intervention restaurative.

Le respect est entendu ici dans son sens le plus large et sous des formes diverses : il s'agit du respect de la dignité humaine des participants aux rencontres réparatrices, de leur considération d'égal à égal, et du respect de leur voix, de leurs points de vue et de leurs besoins – qui sont évidemment différents et souvent contradictoires. C'est grâce à cette valeur de respect que

<sup>196</sup> H. Zehr, *Changing Lenses: A New Focus for Crime and Justice*, Scottsdale, PA, Herald Press, 1990, p. 181.

<sup>197</sup> H. Dancig-Rosenberg, T. Gal, « Restorative Criminal Justice », *Cardozo Law Review*, vol. 34, 2013, p. 2318.

<sup>198</sup> H. Zehr, *Changing Lenses: A New Focus for Crime and Justice*, op. cit.

<sup>199</sup> S. Sharpe, "The idea of reparation",

in G. Johnstone, D. Van Ness (eds.), *Handbook of Restorative Justice*, op. cit., p. 24-40.

<sup>200</sup> M. Umbreit, M. Armour, *Restorative justice dialogue. An essential guide for research and practice*, op. cit., p. 92.

<sup>201</sup> H. Zehr, *The Little Book of Restorative Justice*, op. cit., p. 36.

différents points de vue et besoins peuvent être abordés, exprimés et finalement satisfaits, en concluant des accords en toute égalité.

Tout cela peut expliquer pourquoi la participation à un processus restauratif est *a priori* volontaire, après information et préparation adéquates de toutes les parties<sup>202</sup>. En particulier, pour le délinquant, le respect de la situation de la victime est une condition très importante pour sa participation à un processus restauratif, et implique que, même s'il n'admet pas les faits, il ne les nie pas au moins<sup>203</sup>.

Le respect implique également que « la participation à la justice restaurative ne doit pas être utilisée comme preuve d'aveu de culpabilité dans une procédure judiciaire ultérieure »<sup>204</sup>.

En outre, l'organisation d'une rencontre respectueuse et restaurative nécessite et implique la présence d'un ensemble d'autres valeurs<sup>205</sup>, à savoir la justice *lato sensu* et la responsabilité, la solidarité et la vérité par le dialogue, qui sont également essentielles.

Bien que la vérité soit l'une des valeurs fondamentales de la justice restaurative – parce que la communication entre les parties est directe et authentique – le lecteur de ce texte peut se demander ce que les défenseurs de la justice restaurative entendent exactement par vérité, ou en quoi cela diffère du concept de vérité tel que nous le connaissons dans la justice pénale (B).

## A – La dimension éthique et normative de la justice restaurative

Pour commencer, afin de comprendre la dimension éthique et normative de ce qui est proposé par le mouvement pour la justice restaurative, il convient d'abord de considérer l'objectif plus profond de « restauration » prôné par ce mouvement. En effet, le terme « restauration » doit ici être compris dans un sens éthique plutôt que juridique, car son objet n'est pas tant le préjudice lui-même, mais la personne qui l'a subi. En d'autres termes, la « restauration » doit être comprise de manière ontologique plutôt que matérielle, même si les accords entre les participants à une rencontre restaurative peuvent impliquer une réparation matérielle.

En particulier, dans la logique de la justice restaurative, la victime apparaît non seulement comme une personne qui souffre, mais comme le « destinataire d'un signe négatif », entendu comme « un mépris, une contestation de capacité, un déni d'identité », qui doit être d'abord rétabli, en recevant « un panneau en sens inverse »<sup>206</sup>. Ce « signe » fait référence à la capacité à être reconnu comme être actif et ainsi à pouvoir sortir de la passivité du statut de victime.

Ce faisant, toutes les personnes sont impliquées dans une rencontre restaurative en tant que sujets éthiques et non en tant que sujets juridiques. Il semble donc que le mouvement de justice restaurative prône une vision différente de l'être humain qui va au-delà de la réparation du préjudice telle que nous la connaissons au sens juridique. Elle le fait en permettant aux citoyens de développer leurs capacités éthiques, en

<sup>202</sup> Recommandation n° 2018 (8), principe 16.

<sup>203</sup> En effet, le principe de la reconnaissance des faits par leur auteur est explicitement présenté comme un préalable à tout processus restauratif à l'art. 12, c) de la directive 29/2012/EU et au principe 30 de la recommandation n° 2018 (8).

<sup>204</sup> Recommandation n° 2018 (8), principe 30.2.

<sup>205</sup> T. Chapman, M. Laxminarayan, K. Vanspauwen (eds.), *Manual on restorative justice values and standards for practice*, Leuven, European Forum for

*Restorative Justice*, 2021, p. 14; T. Chapman, E. Törzs (eds.), *Connecting People to Restore Just Relations. Practice Guide on Values and Standards for restorative justice practices*, Leuven, European Forum for Restorative Justice, 2018, p. 15.

<sup>206</sup> A. Garapon, « La justice reconstructive », in A. Garapon, F. Gros, T. Pech (dir.), *Et ce sera justice. Punir en démocratie*, Paris, Odile Jacob, 2001, p. 280-281.



dépassant la « fiction du sujet juridique »<sup>207</sup>, héritage des Lumières et, par conséquent, des efforts de la pensée juridique pour rationaliser la notion de préjudice.

Comme le souligne le juge français Antoine Garapon, la justice restaurative se fonde sur « l'événement de la rencontre, qui génère lui-même de nouvelles réclamations et dettes »<sup>208</sup>. On comprend désormais pourquoi les rencontres restauratives entre les personnes concernées par un crime sont différentes des rencontres qui peuvent avoir lieu entre les parties lors d'un procès pénal ou dans la vie quotidienne. On peut d'ailleurs imaginer que ce face-à-face entre les parties impliquées dans un crime se déroule dans une « arène éthique » qui n'est pas toujours facile ni apaisée.

Pour cette raison, la particularité de ce type de rencontre est qu'elle accorde une place particulière aux rituels<sup>209</sup> et au respect des valeurs et principes évoqués ci-dessus, afin de créer un cadre favorable à la liberté d'expression, comme analysée ci-dessous.

D'autre part, ce type de rencontres se concentre sur les valeurs fondamentales protégées par le droit pénal, ou plus précisément sur les « règles de conduite » cachées du droit pénal qui n'ont pas été respectées dans le crime spécifique<sup>210</sup>.

De ce point de vue, les résultats d'une rencontre restaurative, notamment les accords entre les parties impliquées, ont une forte dimension éthique qui peut être considérée comme une « rétribution construite à l'envers »<sup>211</sup>. Cela signifie qu'ils contiennent un certain « caractère punitif », qui est cependant différent de la

punition infligée par l'État. Ils ont aussi une dimension très « normative », car ils reflètent les règles communes qui régulent la société<sup>212</sup>.

Ainsi, si l'on considère les résultats de la justice restaurative (par exemple, les accords entre les parties impliquées) d'un point de vue éthique et normatif, on peut voir leur valeur symbolique, l'importance d'un cadre bien structuré pour leur production, qui respecte les valeurs fondamentales, mais aussi l'importance de leur prise en compte par la justice. C'est pourquoi la justice restaurative est aujourd'hui fortement encouragée dans les politiques pénales européennes.

### *B – L'importance de la vérité dans la justice restaurative et le concept de « parrhesia »*

Le concept de vérité en tant que valeur promue par le mouvement pour la justice restaurative est fondamental pour comprendre la culture de justice promue par le mouvement pour la justice restaurative. Afin de comprendre comment exactement la vérité est comprise dans le contexte d'une rencontre restaurative, il serait utile de rappeler le concept de vérité dans le contexte de la justice transitionnelle dans les cas de victimisation à grande échelle et de compléter ces réflexions par une brève analyse du concept grec ancien de « parrhesia ».

En effet, la justice transitionnelle a été associée par de nombreux auteurs aux concepts et approches de la justice restaurative<sup>213</sup>. En particulier, l'expérience

<sup>207</sup> *Id.*, p. 302.

<sup>208</sup> *Id.*, p. 265-266.

<sup>209</sup> M. Umbreit, M. Armour, *Restorative justice dialogue. An essential guide for research and practice*, op. cit., p. 76.

<sup>210</sup> Cf. C. Mazzucato, "Restorative Justice and the Potential of 'Exemplarity'". In search of a 'Persuasive' Coherence Within Criminal Justice", in I. Aertsen, B. Pali, (eds.), *Critical Restorative Justice*, Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2017, p. 241-258.

<sup>211</sup> L. Walgrave, *Restorative Justice, Self-interest and Responsible Citizenship*, Cullompton, Willan Publishing, 2008, p. 60.

<sup>212</sup> A. Duff, "Restorative Punishment and Punitive Restoration", in WALGRAVE Lode (ed.), *Restorative Justice and the Law*, Cullompton, Willan Publishing, 2002, p. 86.

<sup>213</sup> Cf. K. Clamp, J. Doak, "More than Words: Restorative Justice Concepts in Transitional Justice Settings", *International Criminal Law Review*, vol. 12, 2012, p. 339-360; R. Ame, S. Alidu, « Truth and reconciliation commissions, restorative justice,

des Commissions Vérité et Réconciliation (CVR) a démontré non seulement l'existence, mais aussi l'importance de trois autres concepts de vérité pour la justice qui vont au-delà de la vérité « factuelle ou médico-légale » qui prévaut dans le contexte d'une justice traditionnelle<sup>214</sup>.

D'abord, la « vérité personnelle et narrative », c'est-à-dire le témoignage, l'histoire unique de chaque personne ayant vécu le même ensemble de faits. Ce concept de vérité est important pour accepter la validité des expériences des gens.

Deuxièmement, la « vérité sociale ou dialogique », qui est le résultat de l'interaction, de la discussion et du débat. Enfin, ce type de dialogue peut éventuellement conduire à une « vérité transformatrice » qui embrasse, inclut et donne un sens à chacun des types de vérité ci-dessus.

Comme le dit le professeur Tim Chapman, « la justice restaurative prend très au sérieux la vérité narrative, même si celle-ci n'est pas la vérité complète : pour cela, il faut raconter une autre histoire »<sup>215</sup>. Il semble donc que la justice restaurative engage tous les autres concepts de vérité à l'exception du concept « factuel ou médico-légal », et c'est là l'une de ses différences majeures avec la justice pénale.

Mais la question demeure : quelle est l'importance de la vérité promue par la justice restaurative si elle ne fait pas

référence à des faits mesurables – comme nous la connaissons dans la justice pénale traditionnelle ?

Le dialogue mené dans le cadre d'un processus restauratif est honnête et donc douloureux. D'un point de vue philosophique, la valeur de vérité promue par la justice restaurative peut donc être comprise à travers le concept grec ancien de « παρρησία / parrhesia ». Ce terme, composé des mots « πᾶς / pās » (tous, chaque) et « ῥῆσις / rhêsis » (discours) signifie « tout dire » ou « liberté d'expression ».

Selon Michel Foucault, « celui qui utilise la parrhesia, le parrhesiastes, est quelqu'un qui dit tout ce qu'il a en tête : il ne cache rien, mais ouvre complètement son cœur et son esprit aux autres à travers son discours »<sup>216</sup>.

En effet, ce concept a été utilisé par le philosophe français pour explorer la relation entre le sujet et la vérité, notamment pour examiner la parole comme moyen de « subjectivation »<sup>217</sup>, c'est-à-dire une « sorte d'action par laquelle le sujet qui dit la vérité se manifeste lui-même »<sup>218</sup>. Le concept de « parrhesia » est ainsi présenté dans la pensée de Foucault comme introduisant une « nouvelle éthique de la relation verbale à l'Autre »<sup>219</sup>.

Par ailleurs, le philosophe souligne le pragmatisme de la « parrhesia », qui va bien au-delà d'un discours « intellectuel » honnête ; cela implique plutôt une

---

peacemaking criminology, and development », *Criminal Justice Studies*, vol. 23, n° 3, 2010, p. 253-268 ; J. Llewellyn, R. Howse, "Institutions for Restorative Justice: The South African Truth and Reconciliation Commission", *The University of Toronto Law Journal*, vol. 49, n° 3, 1999, p. 355-388; J. Froestad, C. Shearing, "Conflict Resolution in South Africa: a Case Study", in G. Johnstone, D. Van Ness, (eds.), *Handbook of Restorative Justice*, op. cit., p. 534- 556.

<sup>214</sup> D. Taylor, « The Truth the Whole Truth Nothing but the Truth'. Truth, Community and Narrative in African Procedural Law », *The Comparative and International Law Journal of Southern Africa*, vol. 40, n° 2, 2007, p. 215-236 ; T. Savage, « Les commissions "vérité et réconciliation" : une nouvelle approche de la vérité », *Les Cahiers de la Justice*, vol. 2, 2018, p. 325-340.

<sup>215</sup> Cité par E. Biffi, *The role of restorative justice in preventing and responding to violent extremism*. Ex post paper, RAN Centre of Excellence, 2020, p. 5.

<sup>216</sup> M. Foucault, "Discourse and Truth: the Problematization of Parrhesia", University of California, Berkeley, Oct-Nov. 1983 (verbatim transcription of the six lectures by PEARSON Joseph), p. 2.

<sup>217</sup> M. A. Rojas, *Michel Foucault : la « parrêsia », une éthique de la vérité*, thèse de doctorat, Université Paris-Est Créteil, 2012, p. 51.

<sup>218</sup> M. Foucault, *Le courage de la vérité. Le gouvernement de soi et des autres II. Cours au Collège de France, 1983-1984*, (éd. F. Gros), Paris, Seuil/Gallimard, coll. « Hautes Études », 2009, p. 4.

<sup>219</sup> M. Foucault, *L'herméneutique du sujet. Cours au Collège de France, 1981-1982*, (éd. F. Gros), Paris, Seuil/Gallimard, coll. « Hautes Études », 2001, p. 158.

ouverture complète de ce qu'une personne porte dans sa tête ou dans son cœur, une révélation directe et honnête de ses sentiments les plus profonds, de sa vérité intérieure, par tous les moyens possibles.

Le courage est ainsi un préalable indispensable à la « parrhesia » et est inévitablement associé au risque de provoquer de l'insatisfaction, des émotions fortes, voire la colère de l'interlocuteur, risque que la personne doit prendre.

En d'autres termes, parler avec « parrhesia » est un choix éthique<sup>220</sup>. Le concept de « parrhesia » semble également extrêmement pertinent pour le processus de justice restaurative. Comme il a été souligné, « les dialogues restauratifs semblent n'être que des moments de parrhesia, où les délinquants et les victimes – mieux : ceux qui ont causé du tort et ceux qui ont subi un préjudice – se parlent à leurs risques et périls, exprimant ce qui compte réellement pour eux »<sup>221</sup>.

### III – La guerre en Ukraine sous les lentilles de la justice restaurative ?

« On résiste à l'invasion des armées ; on ne résiste pas à l'invasion des idées »  
Victor HUGO, *Histoire d'un crime*

Pouvons-nous penser différemment la situation actuelle en Ukraine sur la base des valeurs de justice restaurative, sur la base de cette nouvelle « culture » de justice fortement promue en Europe ? La réponse n'est pas évidente et, bien sûr, pas simple. La guerre en Ukraine, comme toute guerre, conduit à une polarisation de la société, à des visions noires ou blanches, souvent soutenues par la propagande. Même si la vision en noir et blanc semble aller à l'encontre des valeurs fondamentales de la justice restaurative, qui prône la diversité, l'inclusion de différents points de vue, etc.,

il faut noter que la vision en noir et blanc est nécessaire d'un point de vue juridique pour qualifier ces actes regrettables.

Cette classification juridique et *erga omnes* des actes constitue un premier pas très important sur le chemin de la justice, non seulement parce qu'il faut appeler un chat un chat – et une guerre une guerre –, mais aussi parce qu'elle constitue une condition préalable à la responsabilité pénale.

La justice restaurative n'a pas grand-chose à offrir pour répondre à ce besoin, car elle ne prend pas en compte la vérité « factuelle ». C'est plutôt la tâche des approches traditionnelles de la justice, selon le droit pénal international. Mais les approches traditionnelles de la justice sont-elles suffisantes pour garantir la justice *lato sensu* à long terme et à de nombreux niveaux, c'est-à-dire non seulement au niveau interétatique, mais également aux niveaux interpersonnel et relationnel ?

Sur cette base de réflexion, plusieurs questions se posent désormais : est-il raisonnable de croire qu'une combinaison d'approches traditionnelles et restauratives pourrait être utile pour remédier aux injustices résultant de la guerre en Ukraine ? La création d'espaces de confrontation éthique entre les gens peut-elle leur donner un sentiment de justice après cette situation très douloureuse ? Et comment ?

D'un point de vue très théorique et académique, la pertinence d'une approche restaurative tient aux valeurs qu'elle promeut, mais aussi au fait qu'elle peut faire face à des émotions fortes, très présentes dans toute guerre et qui affectent la vie des gens. Ce qui pourrait nous inspirer en particulier à penser différemment la guerre en Ukraine, c'est le concept de « parrhesia », un discours courageux et honnête qui peut activer les

<sup>220</sup> M. Foucault, « Discourse and Truth: the Problematicization of Parrhesia », *op. cit.*

<sup>221</sup> G. Bertagna, C. Mazzucato, "The role of 'meta-narratives' in restorative justice processes: sketches from experience", in G. Varona (dir.), *Arte*

*en prisión: Justicia restaurativa a través de proyectos artísticos y narrativos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, p. 62.

capacités éthiques des gens. Mais il ne faut pas oublier que la justice restaurative commence là où la culpabilité n'est pas remise en question. En d'autres termes : la justice restaurative ne peut intervenir que lorsque la vérité « factuelle » est établie et que les gens sont prêts à entrer dans « l'arène éthique » d'une rencontre restaurative et à parler avec « parrhesia ». Cela signifie que nous devons d'abord mettre fin à la guerre.

Alors, loin d'une rhétorique sur le potentiel « pacificateur » de la justice restaurative<sup>222</sup> – qui semble à notre avis très prometteuse, mais peu réaliste – le concept de « parrhesia » peut être un fil conducteur pour distinguer les vérités individuelles, collectives et médiatiques afin de récupérer une histoire. Il s'agit d'une étape importante pour donner du sens et de la valeur aux expériences des gens et s'éloigner du dipôle OTAN-Russie qui se concentre uniquement sur le niveau interétatique, mais pas sur le niveau interpersonnel et relationnel où le sentiment d'injustice est le plus fortement ressenti.

Parler avec « parrhesia » peut permettre aux gens d'aller au-delà des stéréotypes et de voir la souffrance comme un élément de réciprocité plutôt que comme l'exclusivité d'un côté ou de l'autre. En outre, le concept de « parrhesia » est de la plus haute importance, car la malhonnêteté ou les vérités superficielles et partielles (par exemple, dans les médias) et l'absence de moyen d'exprimer la vérité des deux côtés peuvent être une source de victimisation secondaire, d'injustice

supplémentaire pour la société et pour les générations futures.

Comment mettre en pratique les idées ci-dessus concernant la guerre en Ukraine ? Certains auteurs suggèrent de mettre en place des mécanismes de justice transitionnelle<sup>223</sup>. Cependant, une politique de justice transitionnelle efficace face à la situation actuelle entre l'Ukraine et la Russie devrait prendre sérieusement en compte à la fois le passé entre ces deux pays et les leçons tirées des efforts antérieurs visant à établir une justice transitionnelle en Ukraine<sup>224</sup>.

D'un autre côté, d'un point de vue pragmatique, la guerre en Ukraine a conduit à une crise de réfugiés importante et continue en Europe : selon le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), le nombre de réfugiés ukrainiens enregistrés à travers l'Europe a atteint 7 867 219 en novembre 2022.

Bien que la justice restaurative en matière de migration reste sous-étudiée et moins expérimentée en la pratique, il existe des preuves qu'elle peut être mise en œuvre dans des contextes interculturels<sup>225</sup>. La guerre en Ukraine pourrait donc être une excellente occasion de résoudre la question des réfugiés – un problème chronique et omniprésent en Europe – par le biais d'approches restauratives.

En effet, les pratiques restauratives, notamment les cercles restauratifs qui permettent l'engagement d'un plus grand nombre de citoyens, pourraient être utilisées dans les camps de réfugiés pour créer une compréhension mutuelle et changer la vision de « l'autre » en tant

---

<sup>222</sup> Cf. J. Braithwaite, "Putin's war: restorative reflections", *The International Journal of Restorative Justice*, vol. 5, 2022, p. 1-11.

<sup>223</sup> Cf. L. Mallinder, "The Role of Transitional Justice in Ukraine", 2022, <https://www.qub.ac.uk/Research/GRI/mitchell-institute/news/040422LouiseMallinderConflictBlog.html>  
E. Calvet-Martínez, « Transitional Justice in a Settlement to End the Conflict between Ukraine and Russia », 2022, [\[martinez\\\_transitional\\\_justice\\\_in\\\_a\\\_settlement\\\_to\\\_end\\\_the\\\_conflict\\\_between\\\_ukraine\\\_and\\\_russia.pdf\]\(https://www.lcil.cam.ac.uk/sites/www.law.cam.ac.uk/files/images/www.lcil.cam.ac.uk/ukraine/calvet-martinez\_transitional\_justice\_in\_a\_settlement\_to\_end\_the\_conflict\_between\_ukraine\_and\_russia.pdf\).](https://www.lcil.cam.ac.uk/sites/www.law.cam.ac.uk/files/images/www.lcil.cam.ac.uk/ukraine/calvet-</a></p></div><div data-bbox=)

<sup>224</sup> Cf. K. Busol, "Mariupol and the Origins and Avenues of Ukraine's Transitional Justice Process", 2022, <https://www.justsecurity.org/81680/mariupol-and-the-origins-and-avenues-of-ukraines-transitional-justice-process/>.

<sup>225</sup> Cf. T. Chapman, K. Kremmel, "Community in Conflict in Intercultural Contexts and How Restorative Justice Can Respond", in B. Pali, I. Aertsen, (eds.), *Restoring Justice and Security in Intercultural Europe*, Abingdon, Oxon, Routledge, 2018, p. 144-163.

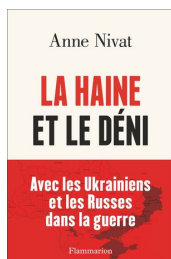
qu'ennemi objectivé. Un exemple en est le cas de la Belgique, où des cercles restauratifs ont été créés dans un camp de réfugiés, impliquant des habitants locaux et des personnes originaires d'Irak, de Syrie et d'Afghanistan<sup>226</sup>.

**Katerina SOULOU**

*Docteur en Droit et Sciences Criminelles,  
Aix-Marseille Université, France  
Enseignante-chercheuse à l'École nationale  
d'administration pénitentiaire*

---

<sup>226</sup> J. Wachtel, "Refugee camps ripe for restorative action", 2016, <https://www.iirp.edu/news/refugee-camps-ripe-for-restorative-action>.



LA HAINE ET LE DÉNI : Avec les Ukrainiens  
et les Russes dans la guerre  
**Anne Nivat**  
ISBN : 9782080421203  
344 p.



LA HONGRIE SOUS ORBAN :  
Histoires de la Grande Plaine  
**Corentin Léotard (collectif)**  
ISBN : 978-2370670700  
218 p.



UN SI LONG MOIS DE FÉVRIER :  
Histoire intime de la guerre en Ukraine  
**Clara Marchaud**  
EAN : 9782370671004  
288 p.



Between Fears and Hope  
**Fabrice Dekoninck**  
<https://hemeria.com/produit/between-fears-and-hope-fabrice-dekoninck/>  
272 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

Équipe de rédaction :

Arianna ANGELI  
Nataşa DANELCIUC-COLODROVSKI  
Alla GRYNCHAK  
Peter KRUZSLICZ  
Katarzyna KUBUJ  
Maka NUTSUBIDZE  
Ramona Delia POPESCU  
Katerina SOULOU  
Violeta STRATAN  
Vassili TOKAREV  
Vincent REIF  
Nebojsa VUKADINOVIC

Maquette :  
CHARLOTTE LARGERON

ISSN électronique  
2428-4718

Contact rédaction :  
[afcpe.asso@gmail.com](mailto:afcpe.asso@gmail.com)

Comité scientifique : Marie-Élisabeth BAUDOIN, Professeure, Université Clermont Auvergne ;  
Angela DI GREGORIO, Professeure, Université de Milan ; Marthe FATIN-ROUGE STEFANINI, Directrice de recherche  
au CNRS Aix-Marseille Université ; Péter KRUZSLICZ, Professeur adjoint, Université de Szeged ;  
Xavier MAGNON, Professeur, Aix-Marseille Université ; Bertrand MATHIEU, Professeur, Université Paris I Panthéon-  
Sorbonne ; Xavier PHILIPPE, Professeur, Université Paris I Panthéon-Sorbonne ; Aleksandar TSEKOV, Professeur  
adjoint, Université St. Kliment d'Odrin de Sofia ; Marc VERDUSSEN, Professeur, Université de Louvain



Faculté de Droit et  
de Science Politique  
Aix-Marseille Université