

Lettre de l'Est

Numéro 28 – 2022

Directrice de rédaction : **Nataša Danelciuc-Colodrovschi**
Sous l'égide de l'Institut Louis Favoreu-GERJC CNRS UMR 7318 (DICE)
et de l'Association Francophone des Chercheurs sur les Pays de l'Est



Sommaire

- « Pologne hospitalière 2022+ »
guerre en Ukraine – migration –
nouveaux défis
- Avant l'Ukraine, c'était la
Géorgie : le rôle des tribunaux
internationaux dans l'évaluation
juridique de la responsabilité de
la Russie à la suite des violations
flagrantes
- La République de Serbie et l'Union
européenne : un pas en avant,
un pas en arrière
- La mise en accusation du
président de la République en
Albanie : le procès devant la cour
constitutionnelle
- La perspective d'adhésion
de la Moldavie et de l'Ukraine
à l'Union européenne :
quelles chances au regard
des réalités juridiques, politiques
et économiques ?
- L'exécution des mandats de
surveillance technique en
Roumanie et les questions de
constitutionnalité
- Eurovision 2022 : l'Ukraine
remporte la bataille de l'opinion

ÉDITORIAL

Les événements auxquels sont confrontés l'Europe et, plus particulièrement, les pays de l'Est, depuis le début de la guerre en Ukraine, ne pouvaient ne pas avoir d'incidence sur le contenu de *Lettre de l'Est*. Face à un contexte que le continent européen n'a pas connu depuis la Seconde Guerre mondiale, la première urgence à gérer a été celle de l'accueil des personnes réfugiées, certains États, comme la Pologne, la Moldavie, la Roumanie s'étant retrouvés, de par leur voisinage immédiat, en première ligne. Comme le souligne Katarzyna Kubuj dans son étude, la Pologne, qui habituellement prend une position hostile à l'immigration, a connu un doublement du nombre d'étrangers sur son territoire en l'espace de quelques semaines. L'enlisement du conflit dans le temps implique, au-delà de l'élan de solidarité de la part de la population, l'adoption de solutions durables en vue de garantir une protection sociale aux personnes réfugiées, de leur assurer un logement décent, de les accompagner dans la recherche d'emploi, d'assurer l'accès à l'instruction et de les protéger de toutes formes d'abus dont le risque augmente en raison de leur situation particulièrement vulnérable.

La confrontation aux problèmes auxquels personne ne s'attendait il y a encore quelque mois ne nous empêche pas de nous interroger si ces événements dramatiques pour les droits de l'homme, la stabilité économique, politique et sociale

européenne auraient pu être évités. À ce titre, nombreux sont celles et ceux qui, comme Maka Nutsubidze, rappellent qu'avant l'Ukraine, il y a eu la Géorgie. Le scénario ukrainien, affirme-t-elle, avait été écrit en Géorgie en 2008. Un scénario qui aurait pu être évité si les institutions européennes et internationales avaient fait preuve de plus de sévérité à l'égard de la Russie.

Ces événements que l'on croyait ne plus pouvoir connaître obligent les institutions européennes à se mobiliser, en remettant en marche cadencée le processus d'élargissement de l'Union, avec notamment l'octroi à la Moldavie et à l'Ukraine du statut de candidates à l'adhésion, tout comme la déclaration du Conseil européen d'accélérer le processus de négociations avec les pays des Balkans occidentaux. Les recommandations faites par la Commission européenne dans les avis rendus à la suite des demandes officielles d'adhésion de la Moldavie, de l'Ukraine et de la Géorgie mettent toutefois en évidence les défis nombreux qui restent à relever pour que le processus puisse aboutir. L'étude de Marija Vlajkovic et de Jelisoveta Tasev, faisant acte de l'état d'avancement de la Serbie dans les négociations, confirme qu'il s'agit d'un processus long et dont l'achèvement est difficile à prévoir, compte tenu des multiples facteurs pouvant influencer le cours desdites négociations. Comme le démontre Andri Gjini dans son analyse portant sur la procédure de mise en accusation du Président de la République d'Albanie, elle aussi candidate à l'adhésion à l'Union européenne, la persistance des fragilités dans ces nouvelles démocraties les freinent dans l'avancement de leurs projets politiques. Ces fragilités persistent d'ailleurs dans certains pays devenus déjà membres de l'Union, notamment en matière d'État de droit, le cas de la Roumanie présenté par Ramona Delia Popescu en constitue un exemple concret à ce titre.

Enfin, la guerre en Ukraine a été également omniprésente lors du traditionnel concours *Eurovision*. Comme à son habitude, Laurent Léothier revient avec l'analyse annuelle des résultats du concours et des conditions de son organisation, celle-ci ayant été impactée, une fois de plus, par des facteurs d'ordre politique et géopolitique, nonobstant les objectifs clairement fixés dans le règlement du concours et l'exclusion de toute forme d'influence à caractère non culturel.

Bonne lecture à toutes et à tous !

Nataşa DANELCIUC-COLODROVSKI

*Docteure en droit public,
Chargée d'enseignements à Sciences Po Aix
et à Aix-Marseille Université, Professeure invitée
à l'Université d'État « A. Russo » de Bălți (Moldavie)*

**« POLOGNE HOSPITALIÈRE 2022+ ».
GUERRE EN UKRAINE – MIGRATION –
NOUVEAUX DÉFIS**

L'attaque de la Russie contre l'Ukraine, le 24 février 2022, a marqué le début de la phase suivante des actions impérialistes de Poutine initiées en 2014 avec l'invasion du Donbass et de Lougansk. La situation actuelle en Ukraine a touché tous les pays européens d'une manière ou d'une autre. La Pologne s'est particulièrement impliquée dans l'assistance, ce qui s'explique à la fois par le contexte géopolitique (l'influence historique de la Russie et de l'Union soviétique est très palpable en Pologne) et par le voisinage immédiat et la présence de longue date d'Ukrainiens – des migrants économiques, qui constituent la nation culturellement la plus proche de la Pologne (une grande partie de l'Ukraine occidentale faisait partie du territoire polonais avant la Seconde Guerre mondiale).

L'écoulement du temps nous fait passer de l'enthousiasme initial et de la solidarité avec les réfugiés de guerre à une phase de « normalité », c'est-à-dire à la nécessité de régler les questions fondamentales, non seulement du point de vue de l'engagement social, mais de tout le système de solutions juridiques et administratives nécessitant une action intensive de l'État. Un certain nombre de problèmes ont été identifiés par un groupe d'experts dans le rapport de la Fondation WiseEuropa « La Pologne hospitalière 2022+ », auquel nous faisons référence dans le titre et le contenu de cette étude¹.

L'agression armée de 2014 a renforcé la vigilance des États européens à l'égard de

la Russie. Toutefois, d'un point de vue actuel, il est clair qu'ils n'ont pas anticipé la situation dans cette partie de l'Europe avec suffisamment de précision. Des sanctions relativement légères ont été imposées à la Russie à l'époque. L'aide militaire, financière et institutionnelle à l'Ukraine – bien que nettement supérieure à celle de la période précédente – ne tenait toujours pas pleinement compte de la possibilité d'une nouvelle escalade du conflit. Le faux-semblant créé par la Russie a fait que les événements en Ukraine n'ont pas été traités comme une menace directe, au même titre que la crise migratoire en Europe du Sud ou la pandémie de COVID-19. Les politiciens démocrates, concentrés sur les problèmes intérieurs, n'ont pas ressenti le besoin de relever sérieusement le défi de contenir les aspirations russes.

Un scénario de guerre semblait improbable jusqu'à ces derniers mois. Une attitude passive était également partagée par la Pologne. Bien que l'élite politique nationale se soit déclarée consciente de la menace russe croissante plus souvent que dans de nombreuses autres capitales de l'Union européenne, elle a, dans le même temps, pris des mesures préventives tout aussi limitées, incohérentes, incomplètes et tardives. Les dépenses pour l'armée ont légèrement augmenté, mais le processus de modernisation des équipements ne s'est pas accéléré.

La Pologne a commencé à se préparer à l'indépendance vis-à-vis des importations de gaz russe plus tôt que d'autres pays, mais la construction des infrastructures correspondantes s'est étalée sur plusieurs années et les gouvernements successifs étaient beaucoup plus disposés à soutenir les centrales électriques au gaz que les sources renouvelables ou une centrale

¹ M. BUKOWSKI, M. DUSZCZYK (dir.), Rapport, « La Pologne hospitalière2022+ » (*Hospitable Poland*

2022+), WiseEuropa, Varsovie 2022, <https://wise-europa.eu/wp-content/uploads/2022/06/Raport-Goscinna-Polska-2022.pdf>.

nucléaire. La diversification des approvisionnements en combustibles liquides a été encore plus lente et la Pologne est restée l'un des pays de l'Union européenne les plus dépendants des importations de pétrole russe.

Le manque de détermination à agir pour renforcer la résilience aux conflits concerne également le domaine des migrations. La Pologne a refusé d'aider les autres États de l'UE à faire face aux effets de la crise syrienne, ignorant le rôle joué par la Russie dans son déclenchement. Comme il n'était pas prévu qu'un phénomène similaire se produise aux frontières de la Pologne, l'adoption d'une stratégie nationale en matière de migration a été abandonnée. En conséquence, les réglementations polonaises sur la politique migratoire sont éparpillées et ne constituent pas une approche globale et systémique grâce à laquelle l'État pourrait répondre de manière flexible et appropriée aux défis dans ce domaine de fonctionnement².

En très peu de temps, la Pologne, dont les citoyens émigraient depuis des années vers les pays d'Europe occidentale, s'est transformée en un État d'immigration. Même avant le 24 février 2022, la population étrangère représentait plus de 5 % de la population polonaise totale. Les citoyens ukrainiens constituaient le groupe le plus important d'étrangers. Actuellement, le nombre d'étrangers est estimé à environ 3,3-3,5 millions, soit presque le double de l'état précédent. L'important problème de migration survenu à l'automne 2021 à la suite des actions du gouvernement biélorusse, selon toute vraisemblance en accord avec les autorités russes, a mis en évidence un certain nombre de lacunes dans l'infrastructure, les forces de police et le cadre institutionnel polonais.

En plus de cela, la confiance indispensable entre les ONG et les gardes-frontières a été brisée. Comme le soulignent les auteurs du rapport précité, même le phénomène positif de l'ouverture post-2014 du marché du travail polonais aux citoyens ukrainiens et biélorusses ayant besoin d'un soutien économique était largement accidentel. En effet, le système très libéral d'emploi de personnes originaires de ces pays a été créé en Pologne non pas en réponse aux actions de la Russie visant à réprimer les révolutions démocratiques pacifiques et pro-occidentales dans ces pays, mais pour tenter de résoudre les problèmes du secteur agricole national³.

Depuis les premiers jours de l'attaque permanente de la Russie contre l'Ukraine, la Pologne s'est particulièrement impliquée dans l'aide à l'Ukraine. Cela concerne à la fois la sphère militaire (fourniture d'armements, mise à disposition d'infrastructures), la sphère économique (aide financière et logistique) et la sphère sociale (accueil des réfugiés et large éventail d'aides proposées). Dans le même temps, elle constitue un énorme défi, non seulement pour les citoyens polonais, dont la plupart font preuve d'un soutien extraordinaire envers les personnes touchées par la guerre, mais aussi pour l'élite politique et l'ensemble de l'administration de l'État.

Le 12 mars 2022 déjà, la loi sur l'assistance aux citoyens ukrainiens dans le cadre du conflit armé sur le territoire de l'Ukraine a été adoptée (avec le consentement de tous les groupes parlementaires, ce qui confirme son importance exceptionnelle). La loi a été immédiatement publiée et est entrée en vigueur rétroactivement à partir du 24 février 2022⁴. La nouvelle législation concerne principalement la légalisation du

² *Id.*, p. 9.

³ *Id.*, p. 9-10.

⁴ JO 2022, point 583. Les lacunes résultant du rythme rapide des travaux législatifs ont fait l'objet de modifications ultérieures.

séjour en Pologne des Ukrainiens réfugiés depuis la guerre (citoyens ukrainiens et leurs conjoints qui sont entrés légalement en Pologne – bien que souvent sans documents de voyage – directement depuis le territoire de l'Ukraine à la suite des hostilités déclenchées le 24 février 2022 et qui déclarent leur intention de rester en Pologne).

La loi régleme nte également l'emploi, les soins de santé, l'éducation et l'assistance qui leur est fournie. Il prévoit notamment : (a) des dispositions facilitant l'accès des citoyens ukrainiens au marché du travail et le statut de chômeur ou de demandeur d'emploi ; la possibilité pour les citoyens ukrainiens d'entreprendre et d'exercer une activité économique dans les mêmes conditions que les citoyens polonais ; (b) un soutien sous forme de prestations familiales et éducatives, de prestations monétaires et non monétaires dans le cadre de l'assistance sociale, l'accès à une assistance psychologique gratuite, aux soins médicaux dans les mêmes conditions que celles couvertes par l'assurance maladie en Pologne, une aide alimentaire ; (c) des conditions pour la poursuite des études ou du travail scientifique dans les universités polonaises, ainsi que la dispense de formation à différents niveaux d'enseignement.

La situation actuelle est à la fois inhabituelle et difficile. Après la participation initiale enthousiaste des citoyens à l'octroi d'un abri, d'un emploi ou à l'accès à l'éducation et aux lieux culturels, des solutions systémiques sont nécessaires dans les sphères les plus sensibles. Il s'agit notamment d'améliorer le marché du logement pour les citoyens ukrainiens et d'autres logements subventionnés par l'État pour un grand nombre d'entre eux ; d'assurer l'éducation et la prise en charge des enfants ukrainiens vivant en Pologne – dans une situation extrême, jusqu'à un million d'enfants ayant besoin de soins et d'éducation doivent être

couverts par ces services publics, sans lesquels il est difficile d'espérer que la plupart des mères ou des membres de la famille ayant en charge des enfants puissent travailler ; comme un nombre important de réfugiés sont des personnes âgées et des enfants, le système de soins de santé, loin d'être parfait, doit être renforcé. Atteindre des niveaux d'emploi des réfugiés similaires à ceux de la population autochtone peut être entravé par le fait que cette population est dominée par des femmes avec des enfants. Il peut en résulter une correspondance incomplète entre les compétences ou l'expérience professionnelle des femmes réfugiées et les besoins du marché du travail, ce qui peut entraîner un sous-emploi à bas salaire et décourager certaines femmes migrantes qui doivent s'occuper des enfants et ne peuvent pas trouver d'emploi approprié.

Cette situation peut exiger une grande activité de la part des bureaux du travail et des organisations qui s'occupent de l'insertion professionnelle des migrants. Enfin, un défi majeur à plus long terme consistera à prévenir les conflits qui pourraient survenir entre Ukrainiens et Polonais, mais aussi entre différents groupes d'Ukrainiens. En effet, un tel afflux d'étrangers en un court laps de temps affecte la vie quotidienne de la société d'accueil, tant les citoyens polonais que les migrants résidant déjà en Pologne depuis longtemps.

Comme le soulignent les auteurs du rapport « Pologne hospitalière en 2022+ », cela doit être reconnu et reflété dans le fonctionnement de l'administration polonaise, tant au niveau central que local, et dans le cadre du droit créé. Il est essentiel de rationaliser les voies administratives afin de permettre aux étrangers de gérer en douceur toutes les questions liées à leur organisation en Pologne. Il peut être nécessaire d'introduire l'institution d'assistants pour les étrangers

dans l'administration polonaise centrale ainsi que territoriale afin qu'ils facilitent le processus d'obtention des documents ou des droits nécessaires. En termes de droit, il ne s'agit pas de créer des privilèges. Il est important de garantir le principe d'égalité de traitement, afin qu'aucun groupe ne soit discriminé et qu'il n'y ait aucun soupçon de création d'un système d'avantages injustifiés.

À l'ombre de la guerre, des troubles et des menaces, il faut espérer que la Pologne saura relever ces nouveaux et nombreux défis.

Katarzyna KUBUJ

Professeur adjoint à l'Institut des Sciences Juridique, Académie Polonaise des Sciences, Varsovie

**AVANT L'UKRAINE, C'ÉTAIT LA GÉORGIE :
LE RÔLE DES TRIBUNAUX INTERNATIONAUX
DANS L'ÉVALUATION JURIDIQUE
DE LA RESPONSABILITÉ DE LA RUSSIE À LA
SUITE DES VIOLATIONS FLAGRANTES DES
DROITS DE L'HOMME**

La création de l'État géorgien remonte au III^e siècle avant Jésus-Christ. À partir du XVIII^e siècle, la Russie tsariste assume le rôle de puissance « protectrice » et, en 1801, annexe la Géorgie. Après la Première Guerre mondiale, l'État démocratique de Géorgie connaît trois ans d'indépendance (1921-1924) avant d'être conquise par « l'armée rouge » et incorporée, d'abord,

dans la République soviétique socialiste fédérale de Transcaucasie et, ensuite, dans l'Union soviétique. Lorsque l'Union soviétique commence à se désintégrer, la Géorgie engage son chemin vers l'indépendance. L'analyse des rapports de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe⁵ permet de conclure qu'à partir de 2003, la Géorgie a pratiquement commencé l'exécution des obligations prises lors de son adhésion au Conseil de l'Europe en 1999.

À ce jour, 20 % des territoires de la Géorgie sont occupés par la Russie. Parmi les trois territoires autonomes⁶, deux – l'Abkhazie et Tskhinvali/Ossétie du Sud – outre des milliers de morts, tant parmi les militaires que parmi les civils, ont été dévastés et 250 000 personnes ont été chassées de la région. Ces actes ont été qualifiés de nettoyage ethnique dans les documents des Sommets de l'OSCE de Budapest et de Lisbonne⁷.

Des parallèles peuvent être établis entre les guerres en Géorgie et en Ukraine. Dans les deux cas, la Russie est intervenue sur le territoire d'un État indépendant et démocratique. La Géorgie, comme l'Ukraine, a signé un accord d'association avec l'Union européenne et choisi son orientation politique vers l'intégration européenne⁸.

Le scénario ukrainien avait été écrit de facto en Géorgie en 2008. Il suffisait de vouloir lire : mêmes méthodes, même stratégie, mêmes justifications. En effet, la Russie utilise contre l'Ukraine la même logique qu'à l'égard de la Géorgie, en

⁵ Rapport de la Commission des questions politiques : Demande d'adhésion de la Géorgie au Conseil de l'Europe, doc. 8275, 2 décembre 1998, www.coe.int.

⁶ La Géorgie comprend les structures autonomes suivantes : la République autonome d'Abkhazie (capitale Soukhoumi) ; la République autonome d'Adjara (capitale Batoumi) ; la région autonome d'Ossétie du Sud (capitale Tskhinvali).

⁷ Une description plus détaillée des origines et du déroulement du conflit en Abkhazie peut être

trouvée dans le rapport sur les conflits en Transcaucasie (Doc. 7793, Rapport de M. Seitlinger, qui a donné lieu à l'adoption de la Résolution 1119 (1997)).

⁸ *Constitution de Géorgie, article 78* : « Les institutions constitutionnelles de Géorgie sont engagées à agir en vue de l'intégration de la Géorgie à l'UE et à l'OTAN ».

misant sur la passivité des Occidentaux. La Fédération de Russie, exerçant un contrôle effectif sur les territoires occupés de la Géorgie, est pleinement responsable des violations des droits de l'homme qui y sont commises.

Parallèlement à la guerre de terrain en Ukraine, la Russie mène une véritable guerre informationnelle, comme c'est toujours le cas d'ailleurs pour la Géorgie depuis 2008. C'est la raison pour laquelle on trouve très actuelle et importante l'analyse juridique de la responsabilité et de la culpabilité de la Russie, sur la base de l'appréciation des tribunaux internationaux de la dernière⁹ guerre de la Russie menée en Géorgie.

Après cent ans d'occupation de la Géorgie par la Russie, trente ans de restauration de l'indépendance de la Géorgie¹⁰, quatorze ans de guerre et d'annexion progressive par la Russie de territoires géorgiens, portant ainsi atteinte à l'intégrité territoriale de la Géorgie¹¹, les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme sont de fait la première évaluation juridique complète de la responsabilité de la Russie dans les violations flagrantes des droits de l'homme commises sur le territoire de l'État géorgien.

Ci-dessous, nous allons analyser deux affaires importantes de la Cour de Strasbourg : *Géorgie c. Russie*¹² et *Tskhovrebova et autres c. Géorgie*¹³, ainsi que la dernière requête du Procureur de la Cour pénale internationale concernant la

guerre menée par la Russie en Géorgie en 2008.

Dans une première décision (*Géorgie c. Russie*¹⁴), la Cour EDH a établi le « contrôle effectif » de la Russie sur les régions occupées de Géorgie et a jugé que la Russie était responsable de cinq grandes catégories de violations : meurtres de civils, incendies et pillages d'habitations dans les villages géorgiens et expulsion de la population civile géorgienne ; impossibilité pour les ressortissants géorgiens de retourner dans leurs foyers respectifs en Ossétie du Sud et en Abkhazie ; détention arbitraire et traitement inhumain et dégradant de civils géorgiens ; torture sur les prisonniers de guerre géorgiens ; absence d'enquête adéquate et effective sur les meurtres commis pendant la phase active des hostilités et la période d'occupation. La Cour a accepté les arguments de la Géorgie selon lesquels ces violations font partie d'un ensemble d'actes et d'omissions répétés constituant une pratique administrative incompatible avec la Convention européenne des droits de l'homme.

Dans une deuxième décision (*Tskhovrebova et autres c. Géorgie*), la Cour européenne des droits de l'homme, en s'appuyant sur sa décision de 21 janvier 2021 – *Géorgie c. Russie*¹⁵ – a souligné que la Géorgie ne peut être tenue responsable des actes qui ont eu lieu dans la région de Tskhinvali pendant la phase active des hostilités.

Malgré les doutes¹⁶ concernant « le test de juridiction » appliqué dans l'affaire

⁹ La première guerre de Russie contre la Géorgie indépendante a commencé en 1993.

¹⁰ À la suite de la chute de l'URSS en 1992.

¹¹ La Russie continue de violer la souveraineté et l'intégrité territoriale de la Géorgie avec sa politique agressive de « frontière mobile », une stratégie qui implique l'annexion progressive de petits segments du territoire géorgien par l'expansion de ses zones d'occupation déjà illégales.

¹² Cour EDH, *Géorgie c. Russie*, 21 janvier 2021, requête n° 38263/08.

¹³ Cour EDH, *Dzerassa Feliksovna Tskhovrebova et 369 c. Géorgie*, 24 mars 2022, requête n° 43733/08.

¹⁴ Cour EDH, *Géorgie c. Russie*, *op. cit.*

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ « En définitive, la carence à établir la juridiction pendant la phase active des hostilités laisse penser que les opérations militaires sont inattaquables devant la Cour européenne des droits de l'homme ».

Géorgie c. Russie (II), sa reprise dans les affaires concernant l'est de l'Ukraine serait la seule possibilité pour les victimes d'ester en justice¹⁷. Cette décision de la Cour EDH¹⁸ est de fait la première évaluation juridique complète de la responsabilité de la Russie dans les violations flagrantes des droits de l'homme commises dans le contexte de la guerre d'août 2008.

I – La décision de la Cour EDH sur l'affaire Géorgie c. Russie du 21 janvier 2021

La Géorgie s'est adressée à la Cour européenne des droits de l'homme lors de l'agression militaire russe dans le but de mettre fin aux hostilités, aux souffrances humaines et de demander réparation pour les victimes. La guerre était en cours lorsque, le 11 août 2008, la Géorgie a saisi la Cour avec une première demande de mesures provisoires¹⁹. Le 6 février 2009, la Géorgie a déposé une requête complète et a invité la Haute juridiction strasbourgeoise à conclure que la Russie avait violé huit articles de la Convention et ses Protocoles, notamment le droit à la vie, l'interdiction de la torture et des traitements inhumains et dégradants, le droit à la liberté et à la sécurité, le droit à la propriété, le droit à l'éducation et à la liberté de circulation, et qu'elle n'a pas mené d'enquêtes sur les incidents à l'origine de ces violations.

En suivant les arguments de la Géorgie, la Cour a conclu que : « ... la Fédération de Russie – par le biais d'attaques indiscriminées et disproportionnées commises contre des civils et leurs biens sur le territoire géorgien par l'armée russe et/ou les forces séparatistes placées sous son contrôle – avait permis ou causé l'existence

d'une pratique administrative entraînant la violation des articles 2, 3, 5, 8 et 13 de la Convention, ainsi que des articles 1 et 2 du Protocole n° 1 et de l'article 2 du Protocole n° 4. De plus, en dépit de l'indication de mesures provisoires, la Fédération de Russie persisterait à violer les obligations qui lui incombent en vertu de la Convention et, en particulier, à enfreindre de manière *continue* les articles 2 et 3 de la Convention »²⁰.

Dans la décision du 21 janvier 2021, la Grande chambre de la Cour, composée de dix-sept juges, a jugé que la Russie contrôlait effectivement la région de Tskhinvali et l'Abkhazie et qu'elle était responsable de la violation des droits de l'homme : « La Cour a accepté l'argument de la Géorgie selon lequel la Fédération de Russie, par le biais de son armée régulière et de milices *de facto* sous son autorité et son contrôle, s'est engagée dans une campagne de nettoyage ethnique qui s'est intensifiée après la cessation des hostilités actives le 12 août et a duré des mois, ne prenant fin qu'après que la quasi-totalité de la population d'origine géorgienne de la région de Tskhinvali/Ossétie du Sud ait été expulsée de ses foyers. Contrairement aux affirmations russes selon lesquelles les milices *de facto* étaient responsables de ces violations flagrantes, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé qu'elle disposait de preuves suffisantes pour conclure au-delà de tout doute raisonnable que les crimes ont été perpétrés soit avec la participation directe de soldats russes, soit avec la tolérance officielle des autorités de l'État russe »²¹.

Cf. M. Gudzenko, « CEDH [GC], Géorgie c. Russie (II), 21 janvier 2021 : la jurisprudence chaotique de la Cour européenne sur la juridiction extraterritoriale dans les conflits armés », *RDLF*, 2021, Chron. n° 20, www.revuedlf.com.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Requête n° 38263/08, introduite par la Géorgie contre la Russie.

¹⁹ Requête n° 38263/08, introduite par la Géorgie contre la Russie.

²⁰ Requête n° 38263/08, introduite par la Géorgie contre la Russie.

²¹ T. BURJALIANI, « La Cour européenne et la guerre de 2008 : pourquoi la Géorgie devrait être satisfaite et la Russie navrée ? », 29 janvier 2021, justiceinfo.net.

II – La décision de la Cour EDH sur l'affaire Tskhovrebova et autres c. Géorgie du 24 mars 2022

Le 24 mars, 2022 la Cour européenne des droits de l'homme a annoncé irrecevables trois cent soixante-dix requêtes contre la Géorgie²² pour des violations présumées des droits de l'homme pendant la guerre russo-géorgienne de 2008.

Les requérants alléguaient que les actions des forces armées géorgiennes pendant la phase active de la guerre, du 7 au 12 août, « avaient mis leur vie, ainsi que celle des membres de leur famille, en danger réel et immédiat, les avaient obligés à passer plusieurs jours dans l'anxiété et la peur, ont restreint leur liberté physique et endommagé leurs biens ».

De l'avis de la Cour, au cours du conflit armé, les mesures positives d'ordre public étaient à la fois impossibles à mettre en œuvre et sans valeur réelle, car elles n'auraient pas pu contribuer, de manière significative, à la protection des droits des requérants.

La Cour EDH a affirmé que des combats massifs entre la Géorgie et la Russie se sont déroulés « dans un contexte de chaos et de confusion, empêchant de fait la Géorgie d'exercer son autorité sur les zones en question pendant toute la durée de la phase active des hostilités », à la différence du contexte de l'affaire interétatique *Géorgie c. Russie*²³, dans laquelle la Haute juridiction a estimé « qu'elle disposait de preuves suffisantes pour conclure au-delà de tout doute raisonnable que les crimes ont été perpétrés soit avec la participation directe de soldats russes, soit avec la tolérance officielle des autorités de l'État russe »²⁴.

La Cour a conclu qu'étant donné que les trois cent soixante-dix requêtes étaient « identiques » aux demandes contre la Géorgie, qu'elle avait rejetées auparavant, il n'y avait aucune raison de s'écarter de ses précédentes conclusions.

III – La requête déposée par le procureur général de la Cour pénale internationale le 10 mars 2022

Le 10 mars, 2022 le procureur général de la Cour pénale internationale (CPI), Karim Khan, influencé par les décisions de la Cour EDH, a déposé une requête²⁵ sur le bureau des juges, sollicitant la délivrance de mandats d'arrêt à l'encontre de trois responsables d'Ossétie du Sud, un territoire géorgien qui a fait sécession de la Géorgie. Les suspects sont visés pour des crimes de guerre commis lors du conflit éclair de l'été 2008, opposant la Russie et la Géorgie dans cette enclave séparatiste.

Le 15 octobre 2008, la Géorgie a poursuivi la Russie devant la Cour internationale de justice, en demandant la prise de mesures conservatoires contre la discrimination ethnique en cours. La CIJ a refusé d'examiner l'affaire au fond pour un motif technique de non-épuisement de l'obligation de négociation. Après les communications régulières²⁶ avec le bureau du procureur, en 2016, le procureur de la CPI a officiellement ouvert une enquête pour crimes de guerre et des crimes contre l'humanité potentiels commis dans la région de Tskhinvali/Ossétie du Sud.

Le procureur Karim Khan soupçonne les trois hommes d'actes de torture, prise d'otages, traitements inhumains, outrage à la dignité personnelle et transfert illégal de population, commis entre le 1^{er} juillet et le 10 octobre 2008, date du retrait des forces

²² Requête n° 43733/08, *Dzerassa Feliksovna Tskhovrebova and 369 against Georgia*.

²³ *Cour EDH, Géorgie c. Russie, op. cit.*

²⁴ T. BURJALIANI, *op. cit.*

²⁵ www.icc-cpt.int https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/CR2022_01944.PDF.

²⁶ En tant qu'État partie au Statut de Rome instituant la Cour pénale internationale.

russe derrière les lignes administratives de l'Ossétie du Sud.

*

Ces trois affaires portées devant les juridictions Internationales, fondées sur des faits concrets et une évaluation juridique, montrent clairement que la Fédération de Russie est responsable de faits de nettoyage ethnique des Géorgiens pendant la guerre menée en 2008.

À l'époque, le président de la commission des affaires étrangères du Parlement européen, David McAllister (PPE, DE), a déclaré : « Il s'agit d'un conflit gelé, mais il ne faut pas que cela devienne un conflit oublié. Trois actions sont nécessaires, de la part de la Russie, pour résoudre le conflit : respecter l'ensemble des dispositions de l'accord de cessez-le-feu, mettre un terme à la "frontiérisation" sur la ligne de frontière administrative et ne pas avancer plus loin en territoire géorgien, et enfin, permettre le retour de tous les citoyens géorgiens déplacés »²⁷.

La décision du 10 mars 2022 de la Cour pénale internationale, avec celles de la Cour européenne des droits de l'homme, représentent la première évaluation juridique internationale de l'agression militaire menée par la Russie contre la Géorgie. Elles confirment la culpabilité de l'État russe à l'égard de la Géorgie, pays indépendant, et ses citoyens, qui ont vu leurs droits et libertés bafoués.

Comme l'ont souligné certains experts, « Pour les victimes géorgiennes, la justice ne sera pas rendue immédiatement ni facilement. L'importance de cet arrêt interétatique [Géorgie c. Russie] ... va au-delà du dossier de la guerre russo-

géorgienne de 2008, et aura certainement un impact sur les affaires interétatiques et individuelles en cours liées à l'application de la Convention européenne en temps de guerre »²⁸.

En dépit du fait que la Russie continue l'occupation des territoires de Géorgie, ne permettant pas aux personnes déplacées de rejoindre leurs propres maisons²⁹, et quels qu'en soient les doutes en ce qui concerne l'efficacité de la protection des droits de l'homme devant la Cour EDH pendant la phase active des hostilités, pour les victimes des violations des droits et libertés, commises lors des conflits armés engagés par la Russie, la Haute juridiction strasbourgeoise reste et doit se porter garante lorsque les recours juridiques nationaux ne sont pas disponibles.

Maka NUTSUBIDZE

Professeure assistante à la Faculté de Droit de l'Université d'État de Tbilissi, Géorgie

LA RÉPUBLIQUE DE SERBIE ET L'UNION EUROPÉENNE : UN PAS EN AVANT, UN PAS EN ARRIÈRE

Bref aperçu du processus de négociations entre la République de Serbie et l'Union européenne :

La République de Serbie fait partie, avec le Monténégro, des pays les plus avancés dans le processus de négociations d'adhésion à l'UE dans les Balkans occidentaux, bien que ledit processus dure depuis deux décennies.

²⁷ <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20180607IPRO5245/la-russie-doit-mettre-un-terme-a-l-occupation-des-territoires-georgiens>.

²⁸ <https://www.justiceinfo.net/fr/69023-cour-europeenne-guerre-2008-pourquoi-georgie-satisfaite-russie-navree.html>.

²⁹ « À cause de l'absence de mesures de sécurité suffisantes pour les personnes déplacées », selon les témoignages des membres du gouvernement séparatistes de l'Ossétie du Sud auprès de la Cour EDH.

La transition démocratique et la transformation politique qui ont suivi la révolution du 5 octobre 2000 ont également marqué le retour de la République de Serbie sur la voie européenne. Les progrès enregistrés par le pays dans les relations politiques et économiques avec l'Union européenne, ainsi que la participation marquante au processus de stabilisation et d'association (PSA)³⁰, avec d'autres pays des Balkans occidentaux, ont été cités comme des objectifs de politique étrangère de l'Union européenne lors du sommet du Conseil européen à Santa Maria³¹ en 2000.

Lors du sommet à Thessalonique en 2003, l'adoption de la déclaration sur les Balkans occidentaux dessinait pour la première fois clairement la voie européenne de tous les pays des Balkans occidentaux, qui entreraient dans l'Union européenne sur le principe d'une régate³², conformément aux progrès individuels, au respect des critères de Copenhague et du PSA³³.

Depuis le tout début de sa trajectoire européenne, la République de Serbie a connu de multiples changements dans le système constitutionnel et la structure de l'État, jusqu'à ce qu'elle acquière le statut de candidat à l'adhésion. En effet, la Serbie est entrée dans le PSA en tant que République fédérale de Yougoslavie, puis, à la veille de l'adoption de la déclaration de Thessalonique, elle est devenue Communauté d'États de Serbie et de Monténégro. Même s'il s'agissait d'une Communauté d'États, une approche unique à « double voie » (*double track*) a été adoptée pour la Serbie et le Monténégro en 2004, selon laquelle les négociations sur la signature du futur

accord de stabilisation et d'association seraient menées séparément dans le domaine commercial, tandis que les négociations dans le domaine politique ont été menées en tant que communauté. Après la déclaration d'indépendance du Monténégro en 2006, la République de Serbie poursuit indépendamment les négociations sur la conclusion de l'accord ainsi que sa voie vers la candidature.

L'une des caractéristiques du processus de négociations dans les Balkans occidentaux est la conclusion obligatoire de l'accord de stabilisation et d'association (ASA), dont la mise en œuvre est devenue partie intégrante du processus d'intégration européenne de la Serbie et d'autres pays des Balkans occidentaux, comme le Monténégro.

Outre le fait que cinq ans se soient écoulés depuis sa signature en 2008 jusqu'à son entrée en vigueur après la ratification dans chaque État membre (il s'agit d'un type d'accord international mixte), l'ASA reste une base juridique importante pour approfondir la coopération entre la Serbie et l'UE (et ses États membres) dans les différents domaines couverts par les chapitres de négociations. Bien qu'il régleme principalement les questions commerciales et traite le renforcement de la coopération économique, l'ASA couvre également la coopération régionale, et surtout l'harmonisation de la législation serbe avec l'acquis de l'UE, qui est également une obligation prévue par l'un des critères de Copenhague.

La République de Serbie a officiellement entamé les négociations d'adhésion le 21 janvier 2014, lors de la première conférence intergouvernementale, au

³⁰ Le processus de stabilisation et d'association (PSA) est lancé en 2000.

³¹ Conseil européen de Santa Maria da Feira des 19 et 20 juin 2000, Conclusions de la présidence, https://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_fr.htm.

³² La ligne d'arrivée vers laquelle tous se dirigent est bien définie, mais certains la franchiront avant d'autres.

³³ Sommet UE Balkans occidentaux, Thessalonique, 21 juin 2003, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/PRES_03_163.

cours de laquelle le Cadre général de négociation de l'Union européenne a été adopté.³⁴ L'acquis est divisé aux fins des négociations en 35 « chapitres de négociations »³⁵, et nous arrivons ici à la deuxième particularité du processus de négociations de la République de Serbie par rapport aux candidats précédents et actuels à l'adhésion à l'UE.

En effet, le chapitre 35 est appelé « Autres questions » et dans les négociations avec l'UE, il comprend généralement des questions qui surviennent lorsque certains chapitres sont déjà temporairement fermés. Ce sont des questions techniques mais aussi des questions qui ne peuvent pas être classées dans l'acquis de l'UE ou dans d'autres chapitres de négociations, ce qui sera le cas du Monténégro. Pour la Serbie, ce chapitre est clairement l'un des chapitres les plus exigeants sur le plan juridique et politique, à savoir – « La normalisation des relations entre la Serbie et le Kosovo », qui comprend la mise en œuvre des accords entre Belgrade et Pristina.

Le dialogue reste marqué par de fréquentes stagnations et la non-application du fameux accord de Bruxelles signé en 2013³⁶. L'un des exemples illustratifs est le point 13 de l'accord relatif à la conclusion d'un accord spécial sur les questions énergétiques entre les deux parties, qui devait être conclu le 15 juin 2013 (selon l'Accord lui-même), et en 2022, avec la « reprise » des négociations et la prolongation du mandat de Miroslav Lajčak en tant que représentant spécial de l'Union européenne pour le dialogue entre Belgrade et Pristina jusqu'en 2024, l'attention s'est concentrée sur la

finalisation de la feuille de route, qui faciliterait la mise en œuvre des accords énergétiques de 2013 et 2015.

Une attention particulière doit être accordée à une autre spécificité des négociations entre la République de Serbie et l'Union européenne. Il s'agit de l'utilisation de la clause « d'équilibre général », qui a été partiellement introduite dans les négociations d'adhésion avec la République de Croatie. Elle a d'abord été appliquée dans son sens plein dans les négociations avec le Monténégro et ensuite avec la République de Serbie.

Gardant à l'esprit l'importance du respect et de la promotion des valeurs européennes pour le processus d'adhésion des pays candidats, ce qui est particulièrement souligné à l'article 49 du traité de l'UE, certains chapitres de négociation seront abordés dès la phase initiale jusqu'à la fin des négociations, avec l'introduction de critères de référence spéciaux.

Dans le cas de la République de Serbie, il s'agit du chapitre 23 – « Pouvoir judiciaire et droits fondamentaux » – et du chapitre 24 – « Justice, liberté et sécurité ». Nous pouvons constater que l'UE a mis un accent particulier sur le respect de critères de référence très détaillés, à la suite d'omissions faites lors des précédents cycles de négociations, non seulement avec la Croatie, mais aussi lors du « Big-Bang » de l'élargissement.

Ainsi, dans la méthodologie appliquée aux Balkans occidentaux, le cadre de négociation stipule qu'un équilibre général « doit être assuré en termes d'avancement des négociations sous tous les chapitres »,

³⁴ General EU position, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/AD%201%202014%20INIT/EN/pdf>.

³⁵ Pour davantage de détails sur les chapitres de négociation : <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/enlargement/serbia/#:~:text=Sur%20un%20total%20de%2035>,

<https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/enlargement/serbia/#:~:text=Le%2018%20juin%202019%2C%20le,association%2C%20qui%20couvre%20la%20Serbie>.

³⁶ Brussels Agreement – First Agreement of Principles Governing the Normalization of Relations, <https://www.srbija.gov.rs/specijal/en/120394>

et « si les progrès au titre des deux chapitres (23 et 24) accusent un retard significatif par rapport aux progrès globaux des négociations, et après avoir mis en œuvre toutes les autres mesures disponibles, la Commission européenne, de sa propre initiative ou à la demande d'un tiers des États membres, proposera de ne pas recommander l'ouverture et/ou la clôture d'autres chapitres de négociations et d'ajuster les activités préparatoires y afférentes, le cas échéant, jusqu'à ce que le déséquilibre en cours soit résolu »³⁷.

Afin de satisfaire de manière adéquate aux exigences concernant les chapitres mentionnés et de respecter la règle de « l'équilibre général », 91 critères transitoires ont été introduits pour la République de Serbie pour les chapitres 23 et 24. Il s'agit du plus grand nombre de critères jamais introduits dans le processus de négociation jusqu'à présent.

Où en est la Serbie en ce moment ?

Au cours des années de conduite des négociations d'adhésion, la méthodologie du processus de négociations en 2020 a subi encore une révision ³⁸ et, de l'approche précédente, qui comprenait la négociation par chapitres, nous sommes passés à la négociation par six groupes thématiques ou « clusters ». La Commission européenne a préparé la méthodologie révisée à l'initiative de la France dans le but de donner un nouvel élan aux efforts à long terme des pays des Balkans occidentaux pour rejoindre l'Union européenne à un moment où la politique d'élargissement perdait de son importance dans l'Union européenne et où les pays des Balkans se sont retrouvés entre les mains de dirigeants politiques dont l'engagement sincère en

faveur de l'adhésion a souvent été remis en question.

La Serbie et le Monténégro, en tant que pays des Balkans occidentaux les plus avancés dans le processus d'adhésion à l'UE, ont été invités à choisir la nouvelle ou l'ancienne méthodologie de négociations. Les deux pays ont opté pour la nouvelle méthodologie, sans trop de discussions sur ses avantages et ses inconvénients possibles et sans une présentation claire de ce que ce changement devrait signifier en termes pratiques. L'adoption de cette décision a coïncidé avec la crise provoquée par la pandémie de Covid-19 et, naturellement, la décision est restée longtemps dans l'ombre d'autres événements.

En acceptant la méthodologie révisée, la Serbie a commencé à mener des négociations conformément au nouveau cadre et à regrouper les anciens chapitres dans les groupes thématiques (les soi-disant clusters). En décembre 2021, le groupe thématique 4 – « Agenda vert et connectivité durable » – a été ouvert, comportant les quatre chapitres : transport, énergie, réseaux transeuropéens et environnement et changement climatique. Les attentes du public et des responsables politiques étaient dirigées vers l'ouverture du groupe thématique 3 – « Compétitivité et croissance inclusive » – au sein duquel se trouvent huit chapitres dont deux sont provisoirement clos.

Les avis de l'Union européenne indiquent que cela ne serait possible qu'à la fin de l'année ou peut-être plus tard. L'ouverture du chapitre semble venir comme une sorte de récompense pour l'engagement politique envers la politique étrangère commune, plutôt que comme une reconnaissance d'une fidélité sincère

³⁷ Point 24 du Cadre de négociation de l'UE avec la RS.

³⁸ Enhancing the accession process: A credible EU perspective for the Western Balkans,

file:///C:/Users/User/Downloads/enlargement-methodology_fr.pdf.

aux valeurs et aux principes de l'Union européenne.

Compte tenu du fait que l'Ukraine a obtenu le statut de candidat dans le cadre d'une procédure abrégée et dans des circonstances très particulières, il faut s'attendre à ce que la politique d'adhésion dans les Balkans occidentaux subisse également une transformation. La Serbie est en outre dans une position particulière car elle n'a pas encore pris de décision sur l'instauration de sanctions contre la Russie, de sorte que le véritable engagement de ses dirigeants politiques envers les orientations de la politique étrangère de l'Union européenne reste très discutable.

La politique étrangère de la Serbie et ses relations avec la Russie représentent une circonstance aggravante dans les négociations d'adhésion depuis le début, mais jusqu'à la guerre en Ukraine, c'était plutôt un obstacle au progrès dans les chapitres individuels. Depuis « l'élargissement à l'Est » de l'UE dans les années 2000, la question de l'harmonisation de la politique étrangère du pays candidat avec la politique étrangère de l'UE est devenue un élément tout aussi important de la politique de conditionnalité dans les négociations.

Ainsi, la République de Serbie, comme d'autres pays candidats, devrait progressivement s'harmoniser avec les obligations juridiques et politiques européennes en matière de politique étrangère, dans le cadre des négociations et du chapitre 31 – « Politique étrangère, de sécurité et de défense ». L'étendue des obligations, ainsi que l'harmonisation avec la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) dans les pays candidats,

se sont développées parallèlement à l'acquis de l'UE dans ce domaine. L'obligation d'harmonisation est, d'après nombreux auteurs, plus élevée que dans les États membres, qui conservent dans une certaine mesure leur autonomie³⁹.

Avant même la guerre en Ukraine, la Commission européenne a déclaré dans son rapport pour l'année 2021 que « l'année prochaine, la Serbie devrait notamment : améliorer le taux d'alignement sur la politique étrangère et de sécurité de l'UE et éviter les actions qui vont à l'encontre des positions de l'UE en matière de politique étrangère »⁴⁰. Il semble qu'avec son engagement actuel, la Serbie se soit éloignée de la demande déclarée de l'UE ainsi que des progrès dans le chapitre mentionné.

Cela pose la question de savoir comment la Commission européenne et les États membres mesurent et apprécient l'alignement progressif attendu dans ce chapitre, qui, à son tour, permet la sauvegarde de l'autonomie de la politique étrangère d'un pays encore en cours de négociation. La ministre de l'Intégration européenne, M^{me} Jadranka Joksimović, a déclaré que, bien que la Serbie soit techniquement prête à ouvrir le groupe thématique 3, cela ne se produira pas en raison du « non-respect du régime de mesures restrictives contre la Fédération de Russie »⁴¹. Nous concluons que la suite des négociations dépendra largement de l'engagement final de la Serbie au niveau de sa politique étrangère, tenant en compte le fait que l'adhésion à l'Union européenne repose aussi sur une orientation politique forte.

³⁹ Ch. HILLION, « Adaptation for autonomy? Candidates for EU membership and the CFSP », *Global Affairs*, 3:3, 2017, p. 265-275.

⁴⁰ Serbia Report 2021, p. 124-125, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/serbia-report-2021_en.

⁴¹ J. JOKSIMOVIC : le groupe de chapitres 3 ne sera pas ouvert en raison du non-respect des sanctions : <https://europeanwesternbalkans.rs/joksimovic-klaster-3-nece-biti-otvoren-zbog-neuskladjivanja-sa-sankcijama/>.

En plus de cette circonstance, d'autres défis incluent le maintien du dialogue Belgrade-Pristina et la résolution du statut du Kosovo, ainsi que le problème chronique de l'État de droit dans les Balkans occidentaux, relatifs aux anciens chapitres 23 et 24. Le processus de négociations de l'adhésion s'est complètement transformé d'un ancien processus à prédominance juridique, au cœur duquel se trouvait le développement de la capacité d'assumer les obligations découlant de l'adhésion à l'UE conformément au troisième critère de Copenhague, en un processus à prédominance politique. Un engagement politique clair semble pouvoir compenser les problèmes dans tous les autres domaines, même ceux liés à l'État de droit.

En ce qui concerne l'État de droit, l'approche de la nouvelle méthodologie souligne le principe de « *Fundamentals first* »⁴², qui a été présenté dans la communication de la Commission européenne en 2018 : « Une perspective d'élargissement crédible ainsi qu'un engagement de l'Union européenne renforcé pour les Balkans occidentaux ». La communication indique que la région des Balkans occidentaux doit soutenir et adopter les valeurs fondamentales de l'UE de manière beaucoup plus ferme et crédible.

Cette approche s'inspire non seulement de la nécessité croissante d'assurer la protection des valeurs européennes dans les Balkans occidentaux, mais aussi d'empêcher un nouveau risque de « débordement » de la crise des valeurs qui

existe en sein de l'UE elle-même, résultant du « dilemme de Copenhague »⁴³ et aussi, d'une part, de la « façade » (*window dressing*) des anciens pays candidats concernant le respect des critères d'adhésion à l'UE, et, d'autre part, de la vision trop formaliste de l'UE quant à l'évaluation des progrès du processus d'adhésion, notamment en ce qui concerne les réformes fondamentales.

À cet égard, le premier groupe de chapitres (*cluster 1*) de la méthodologie révisée, « Les réformes fondamentales », comprend les anciens chapitres 23 et 24 (ainsi que le chapitre 5 – « Marchés publics », le chapitre 18 – « Statistiques » et le chapitre 32 – « Contrôle financier »). Sans aucun doute, comme dans la méthodologie précédente, mais avec une surveillance des institutions européennes considérablement renforcée et des critères d'évaluation de la supervision plus stricts, ce sera l'un des groupes de chapitres les plus exigeants, malgré le fait que tous ses chapitres soient ouverts, auxquels s'appliquera, sans aucun doute, la clause révisée « d'équilibre général ».

Entre-temps, tant l'Union européenne que les Balkans occidentaux se sont engagés à l'intégration régionale. Par conséquent, l'UE organise les sommets des dirigeants des Balkans occidentaux, au cours desquels sont élaborés des documents stratégiques pour la région, comme l'Agenda vert pour les Balkans occidentaux⁴⁴ ou le Plan économique et d'investissement pour les Balkans occidentaux⁴⁵. D'une part, les initiatives de coopération régionale sont de plus en plus

⁴² Le principe selon lequel les questions fondamentales de l'État de droit, des droits fondamentaux, du renforcement des institutions démocratiques, y compris la réforme de l'administration publique, devraient être abordées dès le début des négociations.

⁴³ V. REDING, „Safeguarding the rule of law and solving the “Copenhagen dilemma”: Towards a new EU-mechanism”, Speech of April 22, 2013, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/da/SPEECH_13_348.

⁴⁴ “Guidelines for the Implementation of the Green Agenda for the Western Balkans”, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, An Economic and Investment Plan for the Western Balkans, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2020-10/green_agenda_for_the_western_balkans_en.pdf.

⁴⁵ Western Balkans: An Economic and Investment Plan to support the economic recovery and

nombreuses⁴⁶, soit encouragées par l'Union européenne, soit entreprises par les États eux-mêmes avec un soutien moins déclaré de l'UE, et d'autre part, les relations bilatérales restent encore grevées de nombreux défis.

Tout cela plaide en faveur du fait que, lors de l'adhésion à l'UE, les pays des Balkans occidentaux seront considérés comme un tout et les progrès individuels de chaque pays dépendront de la somme de tous les progrès individuels. Dans ce cas, il convient de noter que l'application de la méthodologie de négociations, même révisée par l'UE, doit tenir compte des carences de l'approche universelle (« *one size fits all* » *principle*) en termes de critères d'évaluation de l'avancement des négociations lorsqu'il s'agit de groupes de chapitres, mais aussi de progrès global de chaque État individuellement.

La Commission européenne doit garder à l'esprit que les négociations, bien que très souvent (géo)politiquement déterminées, restent un processus juridique exigeant qui doit être spécifique pour chaque pays. Ce processus devrait être adapté à l'identité juridique et constitutionnelle de chaque État qui harmonise son système juridique avec le système de l'UE et qui est en train de s'intégrer dans le cadre de l'identité européenne.

Jusqu'à présent, le processus d'adhésion a souvent été jugé trop bureaucratique, insensible aux facteurs politiques et autres ; l'objectif est donc que la méthodologie révisée établisse un cadre

de négociations dynamique et adaptable. Entre-temps, il faudrait trouver une solution qui établirait un équilibre entre l'Union européenne, qui est aux prises avec de nombreux défis et qui n'est pas prête pour une nouvelle adhésion, et la Serbie et son parcours de plusieurs décennies vers l'adhésion, un fait qui devrait susciter des inquiétudes. En effet, le soutien à l'adhésion à l'Union européenne des citoyens de Serbie en 2021 est tombé en dessous de 50 %⁴⁷ avec une tendance continue à la baisse.

Les estimations de l'opinion publique ont varié pendant près de deux décennies d'adhésion. En 2009, il y avait un soutien de plus de 70 % de la population⁴⁸ tandis qu'au cours des dix dernières années, il a baissé à 50 %⁴⁹. Les tentatives de reconnaître la détermination des États membres de l'UE à vraiment accepter l'adhésion de la Serbie se reflètent dans les mots du président Macron de 2019 : « Avant tout élargissement effectif, sachons nous réformer nous-mêmes »⁵⁰, mais aussi dans la recherche de la dimension juridique, économique et politique du processus de négociation et d'une méthodologie d'adhésion adéquate.

Les citoyens, représentant les deux côtés de la table des négociations, semblent refléter de plus en plus « une fatigue de l'élargissement », pour laquelle une approche révisée ne suffit pas, mais un engagement visible dans une approche plus forte et plus déterminée de la Serbie envers l'intégration européenne et de l'UE

convergence,
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1811.

⁴⁶ Voir plus sur : République de Serbie, ministère des Affaires étrangères – Initiatives régionales,
<https://www.mfa.gov.rs/fr/politique-entrangere/adhesion-lue/initiatives-regionales>.

⁴⁷ <https://www.mei.gov.rs/eng/information/public-opinion/public-opinion-poll/>.

⁴⁸ Il est intéressant de noter que l'UE a bénéficié du plus grand soutien en République de Serbie lorsque la décision de supprimer les visas pour les pays de la

zone Schengen a été prise, ainsi qu'en 2012 lorsque le Conseil européen a décidé d'accorder à la Serbie le statut de candidat à l'adhésion à l'Union européenne.

⁴⁹ Voir :
https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/istrazivanja_javnog_mnjenja/ijm_dec_19.pdf.

⁵⁰ L'Union européenne reste divisée sur l'élargissement du bloc, <https://www.reuters.com/article/union-eligissement-idFRKBN1WX0RV-OFRTF>.

envers les États engagés dans le processus de négociations.

Marija VLAJKOVIC

Assistante universitaire à Faculté de droit de l'Université de Belgrade, Doctorante en cotutelle, Université de Belgrade – Université de Lorraine

Jelisaveta TASEV

Doctorante, Faculté de droit de l'Université de Belgrade

**LA PERSPECTIVE D'ADHÉSION
DE LA MOLDAVIE ET DE L'UKRAINE
À L'UNION EUROPÉENNE :
QUELLES CHANCES AU REGARD
DES RÉALITÉS JURIDIQUES, POLITIQUES
ET ÉCONOMIQUES ?**

Après le début de la guerre en Ukraine, le 24 février 2022, trois pays ont déposé leur candidature à adhérer à l'Union européenne (UE) : l'Ukraine, le 28 février 2022, la Moldavie et la Géorgie, le 3 mars 2022. Les demandes officielles faites par le Président ukrainien, Volodymyr Zelensky, la Présidente moldave, Maia Sandu et le Premier ministre, Irakli Garibachvili, ont été examinées le 7 mars 2022 lors d'une réunion des vingt-sept ministres des Affaires Étrangères de l'Union. Le même jour, les représentants permanents des États membres de l'Union européenne (Coreper II) ont invité la Commission européenne à

présenter un avis sur ces demandes, à la lumière de trois séries de critères : le critère politique, le critère économique et l'aptitude de chacun des pays à assumer les obligations découlant de l'adhésion à l'UE. L'évaluation a été effectuée sur la base des réponses apportées par les trois États aux questionnaires reçus⁵¹ et de l'appréciation par la Commission des efforts qu'ils ont déployés pour mettre en œuvre les obligations qui leur incombent en vertu des Accords d'association signés avec l'Union européenne⁵².

À l'issue de cette évaluation faite en un temps record, la Commission européenne a recommandé, le 17 juin 2022, au Conseil d'accorder le statut de candidat à l'adhésion aux trois pays⁵³. Madame Ursula Von der Leyen, Présidente de la Commission européenne, s'est exprimée en ces termes : « L'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie partagent une aspiration forte et légitime à rejoindre l'Union européenne. Aujourd'hui, nous leur adressons un signal clair : nous les soutenons dans leurs aspirations, même si elles doivent affronter une situation difficile. Et nous le faisons sans rien céder sur nos valeurs et nos normes européennes en définissant la voie qu'elles doivent suivre pour adhérer à l'UE. Les avis de la Commission constituent un moment charnière dans nos relations. En effet, il s'agit d'un jour historique pour les peuples ukrainien, moldave et géorgien. Nous confirmons leur vocation à appartenir en

⁵¹ L'Ukraine a reçu le volet du questionnaire sur les critères politiques et économiques le 8 avril 2022 et celui portant sur l'acquis de l'UE le 13 avril. Elle a fourni ses réponses respectivement le 17 avril et le 9 mai. La Géorgie et la Moldavie ont reçu la première partie du questionnaire sur les critères politiques et économiques le 11 avril 2022 et la partie relative à l'acquis de l'UE le 19 avril. La Moldavie a fourni ses réponses le 22 avril et le 12 mai. La Géorgie a transmis les siennes les 2 et 10 mai.

⁵² La Moldavie et la Géorgie ont signé chacune un Accord d'association avec l'Union européenne le 27 juin 2014, avec une application provisoire du 1^{er} septembre 2014 au 1^{er} juillet 2016, date de son entrée en vigueur. L'Ukraine a signé l'Accord d'association

avec l'Union en deux étapes, le 21 mars 2014 et le 24 juin 2014, avec une entrée en vigueur provisoire le 1^{er} janvier 2016 et une entrée en vigueur effective le 1^{er} septembre 2017.

⁵³ Voir notamment : European Commission, *Opinion on Georgia's application for membership of the European Union*, COM(2022) 405 final; European Commission, *Opinion on the Republic of Moldova's application for membership of the European Union*, COM(2022) 406 final; European Commission, *Opinion on Ukraine's application for membership of the European Union*, COM(2022) 407 final. Les trois avis sont disponibles depuis le lien suivant : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_22_3790.

temps voulu à l'Union européenne. Les prochaines étapes sont désormais entre les mains de nos États membres. »⁵⁴.

Lors de la réunion de Bruxelles des 23 et 24 juin 2022, le Conseil européen a adopté la recommandation de la Commission, en accordant à l'Ukraine et à la Moldavie le statut de candidat à l'adhésion et s'est dit prêt à accorder ce statut à la Géorgie dès que son Gouvernement aura concrétisé les priorités énoncées dans l'avis du 17 juin 2022. La réticence du Conseil à l'égard de la Géorgie s'explique par le nombre plus important de recommandations que l'on retrouve dans ledit avis – douze au lieu de neuf pour la Moldavie et sept pour l'Ukraine –, ainsi que par l'existence de problèmes spécifiques liés à la garantie de l'indépendance et de la sécurité des journalistes et autres professionnels des médias, à la présence de lacunes importantes dans la législation électorale et la polarisation politique, au respect des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme par les tribunaux géorgiens⁵⁵.

L'obtention du statut de candidat à l'UE a marqué pour l'Ukraine et pour la Moldavie une étape majeure dans leur voie de rapprochement de l'Union européenne pour ensuite y adhérer à part entière. Les deux pays se rajoutent aux cinq autres ayant obtenu ce statut : la Turquie en 1999, la Macédoine du Nord en 2005, le

Monténégro en 2010, la Serbie en 2012 et l'Albanie en 2014⁵⁶.

La question qui se pose est celle de savoir si l'élargissement – défini comme « le processus par lequel de nouveaux États adhèrent à l'Union européenne »⁵⁷ – va pouvoir reprendre à court terme ? Et si c'est le cas, la Moldavie et l'Ukraine, pourront-elles faire partie du groupe d'États du huitième élargissement⁵⁸ ?

La lecture des rapports de la Commission européenne met en évidence les défis majeurs que devront relever les deux pays afin qu'ils puissent devenir membres de l'Union européenne à part entière (I). Un processus qui s'annonce long, mais qui pourrait être écourté, les objectifs politiques pouvant, tel qu'on l'a vu pour les trois derniers élargissements, prendre le pas sur les critères juridiques (II).

I – Le constat de problèmes systémiques majeurs pouvant empêcher une adhésion rapide

Aux termes de l'article 49 du Traité sur l'Union européenne, « Tout État européen qui respecte les valeurs visées à l'article 2 et s'engage à les promouvoir peut demander à devenir membre de l'Union ». Les valeurs énumérées à l'article 2 susvisé sont : le respect de la dignité humaine, de la liberté, de la démocratie, de l'égalité, de l'État de droit, ainsi que le respect des droits de

⁵⁴ Discours disponible à l'adresse : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_22_3790.

⁵⁵ Pour la liste complète des recommandations, voir l'avis de la Commission, *précité*, p. 17-18.

⁵⁶ Deux autres pays ont engagé la procédure de candidature à l'UE : la Bosnie-Herzégovine et le Kosovo. L'Islande, qui a été durement touchée par la crise financière, a présenté sa candidature en 2009, mais l'a finalement retirée en 2015.

⁵⁷ Conseil européen, « Politique d'élargissement de l'UE », <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/enlargement/>.

⁵⁸ Depuis 1957, on compte sept élargissements qui ont fait passer le nombre des États membres de six (Belgique, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas,

République fédérale d'Allemagne) à vingt-huit, avant le retrait du Royaume-Uni : le premier intervenu en 1973, avec l'adhésion du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni ; le deuxième en 1981, avec l'adhésion de la Grèce ; le troisième en 1986, avec l'adhésion de l'Espagne et du Portugal ; le quatrième en 1995, avec l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède ; le cinquième en 2004, avec l'adhésion de Chypre, de l'Estonie, de la Hongrie, de la Lettonie, de la Lituanie, de Malte, de la Pologne, de la République tchèque, de la Slovaquie et de la Slovénie ; le sixième en 2007, avec l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie ; le septième en 2013, avec l'adhésion de la Croatie.

l'homme et des droits des personnes appartenant à des minorités.

En effet, le processus d'adhésion nécessite de la part des pays candidats de mettre en œuvre des réformes fondamentales dans de nombreux domaines, tels que l'État de droit, l'économie, le fonctionnement des institutions démocratiques, ainsi que l'administration publique, la lutte contre la corruption et la criminalité organisée. Les progrès doivent être solides, tangibles et irréversibles. En leur absence, la Commission ne peut rendre un avis favorable en ce qui concerne l'aptitude du pays à devenir membre de l'Union européenne. Sans l'avis favorable de la Commission, les États membres de l'Union, qui décident à l'unanimité de clore le processus de négociation, ne pourront pas le faire, tout comme le Parlement européen d'ailleurs, qui doit donner son feu vert. La signature et la ratification du traité d'adhésion par le pays candidat et tous les États membres s'avèrent donc dans ces circonstances impossibles.

La mise en œuvre des réformes nécessaires permet à l'État candidat de se conformer à une série de critères fondamentaux de la construction européenne. Il est accompagné dans ce processus par la Commission européenne. Les critères à remplir, appelés également « critères de Copenhague », sont de trois ordres :

1. Le critère politique, qui implique l'instauration d'institutions stables garantissant la démocratie, l'État de droit, le respect des droits de l'homme et la protection des minorités ;

2. Le critère économique, exigeant l'existence d'une économie de marché viable dans l'État candidat et la capacité de faire face à la concurrence et au marché de l'Union européenne ;

3. L'acquis communautaire, c'est-à-dire la capacité de mettre en œuvre les obligations découlant de l'adhésion : accepter et transposer dans la législation nationale l'ensemble du droit européen en vigueur et souscrire aux objectifs de l'Union politique, économique et monétaire.

À ces trois critères s'ajoute un quatrième, qui a été précisé en 2006. Il s'agit de la capacité d'intégration, c'est-à-dire la capacité de l'UE à assimiler de nouveaux membres et à approfondir l'intégration. Cette condition ne dépend donc pas de l'État candidat mais de l'Union elle-même, qui doit être prête à accueillir dans de bonnes conditions un nouvel État membre.

L'avis rendu par la Commission européenne suite au dépôt par un État européen de sa candidature à l'adhésion à l'Union permet de connaître son positionnement au niveau du respect des critères de Copenhague et les réformes les plus importantes devant y être engagées en vue de la future adhésion. La lecture des trois avis de la Commission de juin dernier permet de constater que l'Ukraine a été évaluée plus favorablement que la Moldavie et la Géorgie. En ce qui concerne le critère politique, la Commission a conclu que l'Ukraine est bien avancée dans la mise en place d'institutions stables garantissant la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et le respect des minorités et leur protection, alors que pour la Moldavie et la Géorgie, l'institution européenne a établi qu'elles disposent uniquement d'un socle solide pour se doter d'institutions stables garantissant ces mêmes principes et valeurs.

Pour le critère économique, l'Ukraine, continue d'afficher, selon la Commission, un solide bilan macroéconomique, ce qui témoigne d'une résilience remarquable en termes de stabilité macroéconomique et financière, bien qu'elle doive poursuivre ses ambitieuses réformes économiques structurelles, et qu'elle s'aligne

progressivement sur des éléments substantiels de l'acquis dans de nombreux domaines. Dans le cas de la Moldavie, ses politiques macroéconomiques ont été jugées comme étant raisonnablement saines. Toutefois, malgré les progrès enregistrés en matière de renforcement du secteur financier et de l'environnement des entreprises, des réformes économiques essentielles restent à entreprendre. À son tour, la Géorgie a atteint, selon la Commission, un bon degré de stabilité macroéconomique et obtenu de bons résultats en matière de politique économique. L'environnement y est favorable aux entreprises, mais des réformes supplémentaires s'imposent pour améliorer le fonctionnement de l'économie de marché,

Enfin, au niveau de la capacité de s'aligner sur l'acquis de l'Union, la Commission a rendu une conclusion identique, estimant que les trois États

avaient posé de bases solides pour poursuivre leur action en la matière.

Dans les avis rendus pour chacun des trois États, la Commission a dressé une liste de mesures devant être prises dès l'obtention du statut de candidat à l'adhésion. Dans le cas de la Moldavie, six des neuf recommandations portent sur la justice⁵⁹, la corruption⁶⁰, le crime organisé⁶¹ et l'État de droit⁶². Les trois autres concernent la réforme de l'administration publique et le management de l'action publique⁶³.

Dans le cas de l'Ukraine, la Commission a principalement mis l'accent sur la lutte contre la corruption, le crime organisé et le blanchiment d'argent afin de limiter l'influence excessive des oligarques et autres groupes dans la vie économique, politique et publique. Quatre des sept recommandations portent sur ces questions⁶⁴. Deux autres recommandations

⁵⁹ Les autorités moldaves doivent : achever les étapes essentielles de la réforme globale du système judiciaire récemment lancée dans toutes les institutions de justice et de poursuite, afin de garantir leur indépendance, leur intégrité, leur efficacité, leur responsabilité et leur transparence, notamment grâce à une utilisation efficace de la vérification des avoirs et à un contrôle démocratique efficace ; en particulier, pourvoir tous les postes restant vacants au sein du Conseil supérieur de la magistrature et dans ses organes spécialisés.

⁶⁰ L'État moldave doit : honorer l'engagement de lutter contre la corruption à tous les niveaux, en prenant des mesures décisives pour assurer des enquêtes proactives et efficaces, et un bilan crédible des poursuites et des condamnations ; accroître sensiblement la mise en œuvre des recommandations du Centre national de lutte contre la corruption ; mettre en œuvre l'engagement de « désoligarchisation », en éliminant l'influence excessive des intérêts acquis dans la vie économique, politique et publique.

⁶¹ La Moldavie doit : renforcer la lutte contre la criminalité organisée, sur la base d'évaluations détaillées des menaces, d'une coopération accrue avec les partenaires régionaux, européens et internationaux et d'une meilleure coordination des forces de l'ordre ; en particulier, mettre en place un paquet législatif sur le recouvrement d'avoirs et un cadre global de lutte contre la criminalité financière et le blanchiment d'argent, en veillant à ce que la législation anti-blanchiment soit conforme aux normes du Groupe d'action financière.

⁶² Les autorités moldaves doivent : renforcer la protection des droits de l'homme, en particulier des groupes vulnérables, et maintenir ses engagements en faveur de l'égalité des sexes et de la lutte contre la violence à l'égard des femmes.

⁶³ La Moldavie doit : accroître la capacité à mener à bien les réformes et à fournir des services publics de qualité, notamment en accélérant la mise en œuvre de la réforme de l'administration publique ; évaluer et mettre à jour la stratégie de réforme de l'administration publique ; achever la réforme de la gestion des finances publiques, y compris l'amélioration des marchés publics à tous les niveaux de gouvernement ; renforcer l'implication de la société civile dans les processus décisionnels à tous les niveaux.

⁶⁴ La Commission a notamment demandé à l'Ukraine de : renforcer davantage la lutte contre la corruption, en particulier à haut niveau, par des enquêtes proactives et efficaces, et un bilan crédible des poursuites et des condamnations ; achever la nomination d'un nouveau chef du Parquet spécialisé anti-corruption en certifiant le lauréat identifié du concours et lancer et terminer le processus de sélection et la nomination d'un nouveau directeur du Bureau national de lutte contre la corruption d'Ukraine ; veiller à ce que la législation anti-blanchiment soit conforme aux normes du Groupe d'action financière ; mettre en œuvre la loi anti-oligarque pour limiter l'influence excessive des oligarques dans la vie économique, politique et publique ; lutter contre l'influence des intérêts acquis en adoptant une loi sur les médias qui aligne la législation ukrainienne sur la directive européenne sur

concernent le pouvoir judiciaire et, plus particulièrement, la question liée à l'intégrité des candidats aux fonctions de juge constitutionnel, de membre du Haut Conseil de la justice et de la Haute Commission de qualification des juges. La Commission européenne demande à l'Ukraine d'adopter et mettre en œuvre une législation prévoyant une procédure d'évaluation de l'intégrité et des compétences professionnelles des candidats, conformément aux recommandations de la Commission de Venise. Enfin, la dernière recommandation porte sur la nécessité de réformer le cadre juridique relatif aux minorités nationales et d'adopter des mécanismes de mise en œuvre immédiats et efficaces.

Les recommandations faites par la Commission européenne étaient tout à fait prévisibles. Le niveau de corruption dans les deux pays est extrêmement élevé, l'Ukraine et la Moldavie ayant été classées par *Transparency International* respectivement 68^e et 69^e sur les 111 pays évalués en 2021⁶⁵. De même, dans le classement sur l'État de droit, élaboré par *World Justice Project*, la Moldavie a été classée 68^e et l'Ukraine 76^e sur les 133 pays évalués en 2022⁶⁶. Au niveau de la violence domestique et des violences faites aux femmes également, la Moldavie fait partie des pays les plus condamnés par la Cour européenne des droits de l'homme⁶⁷, la ratification récente de la Convention d'Istanbul⁶⁸ n'ayant pas encore produit d'effets concrets. Pour l'Ukraine, si la Commission n'a pas explicitement pointé ce problème, des

réformes y sont attendues, la ratification de la Convention d'Istanbul étant intervenue à peine un mois après l'obtention du statut de candidat à l'adhésion à l'UE⁶⁹.

L'analyse de la situation au regard des critères d'adhésion de Copenhague montre donc que ni l'Ukraine, ni la Moldavie ne semblent proches de s'y conformer pour pouvoir adhérer à l'Union européenne. Leurs économies ne sont pas suffisamment flexibles pour être compétitives sur le marché unique. Les deux pays sont confrontés à des problèmes de promotion de l'État de droit et de contrôle du crime organisé et de la corruption. De même, ils sont loin d'être en mesure de produire la législation et les réformes nécessaires pour absorber et mettre en œuvre l'acquis communautaire, notamment parce que leurs gouvernements, et plus spécifiquement celui de l'Ukraine, sont engagés dans une politique de guerre.

Si, compte tenu des constats précités, la décision d'accepter les demandes formulées par l'Ukraine et la Moldavie a suscité des critiques, certaines allant jusqu'à affirmer qu'il s'agissait d'une réponse impulsive qui ne mènerait à rien, les expériences d'élargissement de l'Union à l'Europe centrale et orientale montrent qu'il existe bel et bien des chances pour que les deux pays voient leur projet politique aboutir dans un délai plus court qu'on ne s'y attend.

les services de médias audiovisuels et habilite le régulateur indépendant des médias.

⁶⁵ Chiffres disponibles à l'adresse : <https://www.donneesmondiales.com/corruption.php>.

⁶⁶ Résultats disponibles à l'adresse : <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global>.

⁶⁷ Les arrêts les plus marquants rendus contre la Moldavie en matière de violence domestique sont : *I.P. c. République de Moldova*, 28 avril 2015, req. n° 33708/12 ; *T.M. et C.M. c. République de Moldova*, 28 janvier 2014, req. n° 26608/11 ; *N.A c. République de Moldova*, 24 septembre 2013, req. n° 13424/06 ; *B. c.*

République de Moldova, 16 octobre 2013, req. n° 61382/09 ; *Mudric c. République de Moldova*, 16 juillet 2013, req. n° 74839/10 ; *Eremia et autres c. République de Moldova*, 28 mai 2013, req. n° 3564/11 ; *Munteanu c. République de Moldova*, 3 janvier 2012, req. n° 34168/11 ; *I.G. c. République de Moldova*, 15 mai 2012, req. n° 53519/07.

⁶⁸ La Convention a été ratifiée par le Parlement moldave le 14 octobre 2021 et est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2022.

⁶⁹ L'Ukraine a ratifié la Convention le 18 juillet 2022, avec une entrée en vigueur prévue au 1^{er} novembre 2022.

II – Une possible accélération de la procédure d'adhésion due à une interprétation plus souple des exigences européennes

Les critères de Copenhague ont été rédigés en 1993 pour prolonger le processus d'adhésion, en établissant des indicateurs de performance clairs que les gouvernements devraient respecter avant même d'entamer des pourparlers officiels d'adhésion. Le processus d'élargissement élaboré lors du Conseil européen de Luxembourg de décembre 1997 a été mesuré et n'a impliqué que les candidats les plus qualifiés, notamment sur le plan économique⁷⁰. Le processus introduit à Helsinki en 1999 était plus rapide et plus inclusif, tout en maintenant l'objectif que l'UE et les pays candidats soient préparés. Aucun de ces accords n'a toutefois atteint les objectifs initialement établis.

Une décennie après la fixation des premiers critères d'adhésion, le Conseil européen a décidé d'élargir l'Union. Dix pays se joindront en 2004, dont Malte et Chypre toujours divisés. Deux autres – la Bulgarie et la Roumanie – rejoindront l'UE trois ans plus tard, leur adhésion n'étant approuvée que sous condition.

De facto, le processus d'élargissement a constitué une série de réactions à des événements, en particulier des événements liés à la sécurité. À mesure que l'impératif de sécurité pour l'élargissement de l'UE augmente, les conditions d'entrée ont tendance à diminuer. De ce point de vue, les demandes faites par l'Ukraine et la Moldavie deviennent crédibles, même si l'issue favorable de leur démarche n'est pas totalement garantie.

Un autre constat qui peut être fait après analyse des processus d'adhésion

déclenchés à partir du début des années 2000 est celui de l'adhésion flexible, qui consiste à éluder des questions importantes pouvant empêcher un pays candidat de devenir membre de l'UE. À titre d'exemple, pourrait être cité le cas du Chypre, qui a adhéré à l'UE après l'échec du processus de paix, la Turquie ayant été à son tour reconnue être un candidat comme les autres. Cet arrangement maladroit a apporté des problèmes importants au sein de l'UE et dans le cadre des relations UE-OTAN. Néanmoins, le Conseil européen a estimé que le compromis valait mieux que l'alternative consistant à tenir les deux pays à distance jusqu'à ce que le conflit les opposant puisse être résolu. Lorsqu'on est dans le cas d'une adhésion flexible, les États candidats négocient activement des adaptations aux critères d'élargissement, ce que pourraient faire la Moldavie et l'Ukraine.

La deuxième solution envisageable est celle du statut flexible des États membres. Cette pratique existait déjà avant l'élargissement de l'UE aux États de l'Europe centrale et orientale. À titre d'exemple, l'on pourrait citer le cas de la Suède, qui s'est opposée à l'adhésion à la monnaie unique, ou encore celui de la Grande-Bretagne, qui a refusé d'adhérer à Schengen. Cette pratique peut être constatée également après l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale. La «réalité différenciée» est désormais politiquement approuvée au sein de l'Union sous l'appellation d'«intégration différenciée»⁷¹.

Ainsi, lors d'une réunion du Conseil européen du 27 juin 2014, les chefs d'État ou de gouvernement ont conclu que l'engagement en faveur d'une Union toujours plus étroite, inscrit dans le Traité sur l'Union européenne, « permet différentes

⁷⁰ Il s'est agi de l'Estonie, de la Hongrie, de la Pologne, de la République tchèque et de la Slovaquie, ainsi que de Chypre.

⁷¹ Sur le concept de « différenciation » dans l'UE, voir notamment : G. RICARD-NIHOUL, *Pour une Fédération européenne d'États-nations. La vision de Jacques Delors revisitée*, Larcier, 2011, 208 p.

voies d'intégration pour différents pays, permettant à ceux qui veulent approfondir l'intégration d'aller de l'avant, tout en respectant le souhait de ceux qui ne veulent pas approfondir davantage». C'est ainsi que le Danemark a décidé, à l'occasion d'un référendum organisé en 2016, de confirmer sa non-participation au dispositif européen de coopération policière, ce qui va entraîner sa sortie d'Europol.

Dans le cadre de l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale, le Conseil européen a procédé à un classement des pays candidats dans différentes catégories, avec des privilèges et des obligations différents. La Bulgarie et la Roumanie, par exemple, ont accepté un mécanisme de coopération et de vérification, dont le but est de les aider à remédier aux problèmes systémiques auxquels les deux pays étaient confrontés dans les domaines de la réforme judiciaire, de la lutte contre la corruption et le crime organisé⁷². Ayant accepté plusieurs clauses de conditionnalité – qui était la seule solution pour pouvoir intégrer l'UE à partir du 1^{er} janvier 2007 –, les deux États sont toujours soumis à un processus de surveillance⁷³ et tentent d'obtenir leur intégration dans la zone Schengen. Nous

sommes donc en l'espèce face à une intégration différenciée comme conséquence de capacités hétérogènes et non pas dans celui d'une différenciation constituant une traduction de volontés démocratiques et politiques différentes, tel que fut le cas des trois pays occidentaux précités⁷⁴.

L'exemple de l'admission des demandes d'adhésion dans le cas des pays de l'Est montre aussi que l'Impératif de sécurité peut avoir un impact décisif sur la décision finale prise. L'élargissement historique de l'UE s'est déroulé dans le contexte des guerres des Balkans et a abouti immédiatement après le bombardement de la Serbie par l'OTAN. L'UE considérait le processus d'élargissement comme un mécanisme de démocratisation et de stabilisation. Les pays d'Europe de l'Est ne pouvaient pas être autorisés à échouer car cela mettrait en péril la sécurité de l'UE.

Cette position est d'ailleurs particulièrement visible dans les discours des responsables politiques. Comme le démontre Katrin Milzow dans une étude portant sur l'élargissement vers l'Est de

⁷² En vue de la mise en œuvre de ce mécanisme, la Commission a adopté, en décembre 2006, des décisions établissant les critères de référence d'évaluation des progrès réalisés. Pour la Roumanie, ils portent sur l'efficacité et la transparence du système judiciaire, les institutions clés dans les domaines de l'intégrité et de la lutte contre la corruption à tous les niveaux, ainsi que dans celui de la prévention de la corruption. Dans le cas de la Bulgarie, les critères de référence portent sur les questions relatives à l'indépendance, le professionnalisme et l'efficacité du système judiciaire, la lutte contre la corruption et les mesures prises pour lutter contre la criminalité organisée. Dans le cadre de la rédaction des rapports d'évaluation des progrès effectués au regard des objectifs de référence du mécanisme, la Commission procède à une analyse et à un suivi minutieux, s'appuyant sur le dialogue permanent établi entre les autorités bulgares et roumaines, des organisations internationales, des experts indépendants et la société civile. Chaque rapport de la Commission, qui comporte ses recommandations aux autorités

bulgares et roumaines, est ensuite examiné par le Conseil des ministres et entériné dans les conclusions adoptées par ce dernier. Pour plus d'informations à ce sujet, voir :

https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/cooperation-and-verification-mechanism-bulgaria-and-romania_fr.

⁷³ Tous les rapports rédigés depuis 2007, le premier pour chacun des deux pays datant du 27 juin 2007, sont disponibles à l'adresse : https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_fr.

⁷⁴ Pour une analyse de la question de l'intégration différenciée, voir : Y. BERTONCINI, « L'intégration différenciée dans l'Union européenne : une légitimité à géométrie variable », *Policy Paper*, n° 186, 2017, <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/08/integrationdifferenciee-bertoncini-ijd-feb17-2.pdf>.

l'UE⁷⁵, le Président Chirac et le Premier ministre Schröder ont renoncé, à partir de l'été 1999, à mettre en avant les aspects matériels de l'élargissement pour se concentrer sur sa dimension idéale et sa légitimation. Dans un discours du 14 décembre 1999, le Président français reprenait à son compte une formule de Bronislaw Geremek, selon laquelle « les Européens doivent désormais apprendre à réconcilier leur histoire et leur géographie »⁷⁶. Un tel réajustement du discours politique et des critères d'évaluation montre qu'une demande d'adhésion peut obtenir une réponse favorable plus facilement lorsqu'il y a un impératif de sécurité.

Au milieu des années 2000, la menace d'instabilité s'est déplacée vers le « voisinage oriental » de l'Europe. Le Conseil européen s'est efforcé d'y remédier sans donner de véritable perspective d'adhésion. L'invasion de l'Ukraine par la Russie en février dernier a remis la question de l'élargissement à l'ordre du jour de l'UE, en tant que mécanisme de stabilisation et de démocratisation. Une réalité que l'on constate à la lecture des conclusions du Conseil européen des 23 et 24 juin 2022⁷⁷.

En effet, mis à part l'acceptation d'accorder le statut de pays candidat à la Moldavie et à l'Ukraine⁷⁸ et la promesse de le faire pour la Géorgie, une fois que celle-ci aura pris en compte les priorités énoncées dans l'avis de la Commission⁷⁹, les conclusions du Conseil se réfèrent également à la question de l'accélération du processus d'élargissement vers les pays

des Balkans occidentaux⁸⁰ (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Macédoine du Nord, Monténégro, Serbie et Kosovo), où l'évolution de la protection de l'État de droit reste un problème majeur⁸¹.

Compte tenu du fait que, comme nous avons pu le constater plus haut, le modèle de l'élargissement européen ne se conforme ni aux objectifs initiaux définis par les États membres, ni à une conception fixe de ce qu'est l'adhésion à l'UE, il est possible que la l'adhésion de la Moldavie et de l'Ukraine à l'Union européenne intervienne assez rapidement, certes, dans le cadre de la procédure régulière d'élargissement et non pas d'une procédure spéciale permettant l'adhésion immédiate, qui a été demandée par le Président ukrainien Volodymyr Zelensky.

Toutefois, l'apparition d'un nouveau paramètre pourrait avoir une influence sur le processus de l'élargissement. Il s'agit notamment de la création de la Communauté politique européenne, proposée par le Président français Emmanuel Macron, le 9 mai dernier, lors de la cérémonie de clôture de la Conférence sur l'avenir de l'Europe.

Le but de cette Communauté, qui n'est pas considérée, pour le moment en tout cas, comme une nouvelle structure ou organisation, est de rassembler les dirigeants de tout le continent européen, à l'exception de la Biélorussie et de la Fédération de Russie, afin de : favoriser le dialogue politique et la coopération permettant de mieux défendre des intérêts communs ; renforcer la sécurité, la stabilité

⁷⁵ K. MILZOW, « L'élargissement vers l'Est de l'Union européenne : négociations et marchandages entre les Quinze », *Relations internationales*, n° 136, 2008/4, p. 73-90.

⁷⁶ *Idem*.

⁷⁷ Conclusions du Conseil européen des 23 et 24 juin 2022 :

<https://www.consilium.europa.eu/media/57452/2022-06-2324-euco-conclusions-fr.pdf>.

⁷⁸ Point III.11 des conclusions.

⁷⁹ Point III.13 des conclusions.

⁸⁰ Points IV.15 à IV.21 des conclusions.

⁸¹ La Commission relève un manque de volonté politique et un attachement insuffisant au principe d'indépendance de la justice. Les résultats obtenus dans la lutte contre la corruption ne satisfont pas aux exigences d'une adhésion à l'UE. Le même constat mitigé est fait au niveau des progrès dans le domaine de la liberté d'expression et du pluralisme des médias.

et la prospérité du continent ; revisiter et réformer l'ordre européen au-delà des activités de l'UE et de l'OTAN.

Faisant partie des quarante-quatre États membres de la Communauté, la Moldavie et l'Ukraine pourraient y être maintenues en attente de la mise en œuvre des réformes nécessaires pour atteindre *a minima* le niveau de la Roumanie et de la Bulgarie lorsque ces dernières ont été acceptées au sein de l'UE.

Nataşa DANELCIUC-COLODROVSKI

*Docteure en droit public,
Chargée d'enseignements à Sciences Po Aix
et à Aix-Marseille Université, Professeure invitée
à l'Université d'État « A. Russo » de Bălți (Moldavie)*

VIE INSTITUTIONNELLE

LA MISE EN ACCUSATION DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE EN ALBANIE : LE PROCÈS DEVANT LA COUR CONSTITUTIONNELLE

La mise en accusation du Chef de l'État est une procédure exceptionnelle garantie par les cadres constitutionnels des démocraties modernes. Nonobstant l'appartenance à la famille juridique des cadres normatifs nationaux, elle est constamment appelée la procédure d'*impeachment*, par référence au système constitutionnel américain qui a servi comme modèle⁸². En effet, il s'agit d'un mécanisme primordial dans le but de garantir l'exercice correct des fonctions constitutionnelles par le Chef d'État et, dans l'ensemble, le respect de l'État de droit. Cependant, les particularités de la procédure varient d'un régime juridique à l'autre. Le procès peut être mené par

l'organe législatif (Sénat dans les parlements bicaméraux ou comité *ad hoc*, pour les assemblées monocamérales), par la juridiction constitutionnelle, par une Cour de Justice spéciale ou également par une procédure mixte.

La présente étude est focalisée sur la décision rendue par la Cour constitutionnelle le 17 février 2022 à la suite de la mise en accusation du Président de la République d'Albanie⁸³. Il s'est agi d'une première dans la jurisprudence constitutionnelle du pays. Même si le Président n'a pas été démis de ses fonctions, certaines leçons au niveau des apports juridiques de la décision de la Haute juridiction sont à retenir.

I – Le cadre constitutionnel en Albanie et les exemples comparés en Europe

En Albanie, la Constitution prévoit que le Président de la République est le Chef de l'État et le garant de l'unité du peuple⁸⁴. Pour respecter ce principe, il ne peut exercer aucune autre fonction publique, être membre d'un parti politique ou entretenir une quelconque activité dans le secteur privé⁸⁵. Son immunité constitutionnelle empêche l'engagement de sa responsabilité pour les actes commis dans l'exercice de ses fonctions⁸⁶. Toutefois, le Chef de l'État peut être démis de ses fonctions pour des violations « graves » de la Constitution, ou bien pour avoir commis un crime « grave ». Dans les deux cas, la procédure est initiée par au moins un quart des députés du Parlement monocaméral albanais et doit être soutenue par une majorité qualifiée des deux tiers de ses membres. La décision est immédiatement envoyée à la Cour constitutionnelle qui déclare en dernier ressort la démission ou non du Président⁸⁷.

⁸² Section 4 Article II de la Constitution des États Unis.

⁸³ Décision n° 1/2022 de la Cour Constitutionnelle d'Albanie du 17 février 2022. Voir : <https://gjk.gov.al>.

⁸⁴ Article 86 de la Constitution de la République d'Albanie.

⁸⁵ Article 89 de la Constitution de la République d'Albanie.

⁸⁶ Article 90 de la Constitution de la République d'Albanie.

⁸⁷ *Ibid.*

La procédure prévue en Bulgarie est très similaire à celle existante en Albanie. Selon la Constitution bulgare⁸⁸, le Président et le Vice-président ne peuvent être tenus responsables des actes commis dans l'exercice de leurs fonctions, sauf en cas de haute trahison ou de violation de la Constitution. La destitution requiert une motion déposée par au moins un quart de tous les membres de l'Assemblée nationale et est maintenue si elle est appuyée par plus des deux tiers des membres. La mise en accusation du Président ou du Vice-président est jugée par la Cour constitutionnelle dans le mois qui suit son dépôt.

En France, la Constitution prévoit que le Président de la République ne peut être destitué qu'en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatibles avec l'exercice de son mandat⁸⁹. La destitution est prononcée par le Parlement constitué en Haute Cour (la proposition faite par l'une des assemblées est aussitôt transmise à l'autre, qui se prononce dans les quinze jours), présidée par le Président de l'Assemblée nationale. La décision sur la destitution est prise à la majorité des deux tiers des membres composant l'assemblée concernée ou la Haute Cour. Une loi organique fixe les conditions d'application de la procédure de destitution⁹⁰.

La Constitution italienne prévoit que le Président de la République n'est pas responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions, sauf en cas de haute trahison ou violation de la Constitution. Dans de tels cas, le Président peut être mis en accusation par le Parlement en session, à la majorité absolue de ses membres⁹¹.

En Grèce, la Constitution prévoit que le Président de la République ne peut en aucun cas être tenu pour responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions, sauf en cas de haute trahison ou de violation « intentionnelle » de la Constitution. Pour les actes non liés à l'exercice de ses fonctions, les poursuites sont suspendues jusqu'à l'expiration du mandat présidentiel. La mise en accusation du Président de la République est proposée par au moins un tiers des membres du Parlement et requiert pour son adoption une résolution à la majorité des deux tiers. Si la proposition est adoptée, le Président est traduit devant la Cour Spéciale (composée de sept membres de la Cour Suprême, chambres civile et pénale, et de six membres du Conseil d'État⁹²) qui délibère sur la démission finale du Président⁹³.

La situation est légèrement plus complexe en Roumanie. En effet, la Constitution roumaine prévoit deux procédures distinctes respectivement pour les atteintes graves aux normes constitutionnelles et pour la haute trahison. Dans le premier cas, le Président peut être suspendu de ses fonctions par la Chambre des Députés et le Sénat, réunis en séance commune, à la majorité des voix des députés et des sénateurs, et après consultation de la Cour constitutionnelle. Le Président peut s'expliquer devant le Parlement sur les charges portées contre lui. La proposition de suspension de ses fonctions peut être initiée par au moins un tiers des députés et des sénateurs. Si la proposition de suspension est approuvée, un référendum est organisé dans les trente jours afin de démettre le Président de ses fonctions⁹⁴. Dans le cas de « haute trahison », l'engagement de la procédure

⁸⁸ Article 103 de la Constitution de Bulgarie.

⁸⁹ Article 68 de la Constitution de la République française.

⁹⁰ Loi organique n° 2014-1392 du 24 novembre 2014 portant application de l'article 68 de la Constitution.

⁹¹ Article 90 de la Constitution de la République italienne.

⁹² Note de l'auteur : le Conseil d'État en Grèce fait office d'organe juridictionnel de dernier ressort dans les litiges de droit administratif.

⁹³ Article 49 de la Constitution de la République hellénique.

⁹⁴ Article 95 de la Constitution de la République de Roumanie.

est similaire. La différence réside dans son déroulement et l'organe qui la finalise (la Haute Cour de cassation et de justice).

Cette analyse comparée des cadres constitutionnels permet de relever une différence principale dans le *quantum* de la sévérité de l'infraction. Certains pays adoptent une approche généraliste, en tenant responsable le Chef de l'État pour toutes infractions constitutionnelles, alors que d'autres, y compris l'Albanie, limitent la responsabilité aux griefs qualifiés de « graves » ou « intentionnels ». Ainsi, se pose la question des conséquences en cas de commission d'infractions « non-graves » ou « légères ». Pour y répondre, la Cour constitutionnelle albanaise a établi des critères à prendre en considération.

II – La mise en accusation du Président de la République d'Albanie et le test des « graves violations » de la Constitution

Le mandat du Président actuel de la République (2017-2022) a été marqué par un environnement politique polarisé. Parmi les événements qui ont caractérisé une crise politique et institutionnelle permanente figurent : l'élection par l'Assemblée, le 19 décembre 2017, du Procureur général (*ad interim*) ; la démission de mandats en bloc par des députés des partis politiques d'opposition le 21 février 2019 et leur remplacement par des candidats issus de listes électorales ; le report de la date des élections locales par un décret du Président ; l'organisation de ces élections le 30 juin 2019 malgré le décret présidentiel ; le suivi de la non-participation des partis d'opposition aux élections locales et leur tenue avec des candidats « uniques » dans trente municipalités ; la sélection et la nomination des juges constitutionnels, etc.

Précisément, après les élections locales du 30 juin 2019, le Parlement, sur la base d'une requête de cinquante-cinq députés, a décidé de créer une commission d'enquête pour vérifier la légalité des

actions menées par le Président dans le cadre des élections aux organes de l'administration locale, mettant l'accent sur le décret de report des élections à une date ultérieure. En décembre 2019, l'objectif de la commission d'enquête a été élargi, en incluant les problèmes d'ordre procédural dans le cadre de la nomination des juges constitutionnels.

Le 9 juin 2021, le Parlement a conclu que le Président avait commis de graves violations constitutionnelles parce qu'il avait enfreint : les obligations constitutionnelles en tant que Chef de l'État et représentant de l'unité du peuple (article 86, point 1 de la Constitution), l'interdiction d'être membre d'un parti politique ou d'exercer toute autre activité (article 89 de la Constitution) ; le serment qu'il avait prêté (article 88, point 3 de la Constitution), en ce qui concerne notamment les violations des droits dans le cadre du procès électoral d'avril 2021, des relations extérieures avec les partenaires stratégiques, de l'indépendance des organes de l'État, ainsi que de l'ordre et de la sécurité dans le pays (article 94 de la Constitution), alors qu'il lui est interdit d'exercer des pouvoirs qui ne sont pas prévus par le texte constitutionnel et le cadre législatif en vigueur.

À son tour, le Président, dans ses objections aux accusations des parlementaires, a déclaré que la décision de l'Assemblée était contraire à la Constitution car ils ne peuvent s'immiscer dans l'exercice des pouvoirs constitutionnels du Chef de l'État, ni évaluer la manière dont il doit les exercer.

La Constitution prévoit deux organes, dont les compétences sont définies, dans la procédure de destitution : le Parlement, en tant qu'initiateur, et la Cour constitutionnelle, qui se prononce en dernier recours sur la culpabilité/l'innocence du Président. En ce sens, se référant à l'organe compétent, la

procédure de révocation se déroule en deux étapes de nature différente, la première qui est parlementaire, suivie de l'autre qui est constitutionnelle.

Dans la décision du 17 février 2022⁹⁵, la Haute juridiction a précisé que le procès constitutionnel est une garantie juridique que la responsabilité du Président n'est pas déterminée sous l'influence de majorités politiques, sur la base d'arguments politiques ou arbitraires. Ainsi, le procès constitutionnel constitue l'instrument ultime dans le cadre de la dualité du processus qui accompagne, en règle générale, le processus de destitution du Président. Ce genre de procès a pour objet la vérification des faits qui sont imputés au Président.

L'octroi de l'immunité au Chef de l'État vise, d'une part, à souligner la dignité, le poids et l'importance de la fonction publique et, d'autre part, à lui créer les conditions nécessaires pour remplir son devoir avec la diligence qui s'impose. Dans cette optique, il s'agit de la protection que la Constitution a accordée au Président, dont l'étendue est déterminée dans quatre directions :

- a. La protection accordée à l'individu exerçant la fonction de Président ; cette protection s'étend pendant toute la durée du mandat ;
- b. La protection lui est offerte en tout lieu, dans le cadre ou en dehors de ses fonctions, lorsqu'il s'agit d'actes présidentiels ;
- c. La protection ne s'applique pas si le Président accomplit des actes contraires à la fonction qu'il exerce ;
- d. La protection inclut tout acte lié à l'accomplissement des pouvoirs conférés par la Constitution et la loi⁹⁶.

La Cour considère que la disposition constitutionnelle d'irresponsabilité pour les actes commis dans l'exercice des fonctions

n'est pas absolue. Elle peut être limitée à des circonstances particulières, expressément définies par l'article 90 (2) de la Constitution, qui constituent une violation grave de la Constitution ou la commission d'un crime grave. En d'autres termes, la responsabilité constitutionnelle du Président, que les actes aient été accomplis ou non dans l'exercice de ses fonctions, est un cas exceptionnel qui découle du principe de l'État de droit et de celui de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs⁹⁷.

De même, le texte constitutionnel a clairement établi que le motif de révocation ne peut être que des violations « graves » de la Constitution et non pas d'autres violations de celle-ci. Ainsi, la faute grave ne recouvre que les actes graves, au sens large, que revêt cette notion dans la théorie et la pratique du droit. D'un point de vue juridique, un acte est considéré comme grave lorsqu'il enfreint une norme, qui a pour objet la protection d'une relation juridique importante. Outre cet élément, l'acte est considéré comme grave par rapport à la conséquence qui en est surgie ou peut en découler, ainsi qu'aux circonstances concrètes de la commission, l'impossibilité de réparer le préjudice constitutionnel causé, en ce sens que la démission demeure la seule possibilité, le moment subjectif lié au poste occupé par le Président, notamment le but qu'il a poursuivi ⁹⁸. Dans ce contexte, les actions/inactions du Président doivent être réelles, c'est-à-dire concrètes et non hypothétiques, dans la mesure où elles dictent sa destitution, afin de rétablir l'ordre constitutionnel et de restaurer la confiance des citoyens.

Les juges constitutionnels ont défini dans cette décision les critères qualitatifs pour la notion de « violation grave » :

⁹⁵Décision n° 1/2022 de la Cour constitutionnelle, *op. cit.*

⁹⁶*Id.*, § 121.

⁹⁷*Id.*, § 122.

⁹⁸*Id.*, § 140.

- a. Si une valeur, question ou relation protégée de manière explicite par la Constitution a été enfreinte ;
- b. Les conséquences entraînées par cette infraction, au regard du niveau d'affectation substantielle et réelle de la norme constitutionnelle.
- c. Les effets irréversibles causés par la violation, la seule possibilité de remédier à la situation étant la démission du Président.

Le dernier critère a été repris de l'avis de la Commission de Venise, saisie par le Parlement à ce sujet, indiquant entre autres le besoin d'évaluer si la démission réduirait ou augmenterait les tensions et si, en dernière analyse, elle servirait ou entraverait le contrôle et l'équilibre mutuels et serait utile pour garantir l'unité du peuple⁹⁹.

En d'autres termes, pour que la démission du Président ait lieu, les avantages relatifs à la protection de la Constitution contre l'acte inconstitutionnel commis doivent l'emporter sur les désavantages que pourrait subir le pays à la suite de son éviction.

Concernant les accusations relatives aux activités politiques actives du Président lors de la campagne électorale de 2021, en ciblant des sujets politiques de la majorité parlementaire, la Cour a considéré qu'il n'y a pas eu de violation du principe de représentant de l'unité du peuple prévu à l'article 86¹⁰⁰. La Haute juridiction a notamment rappelé que la destitution du Président impacte de manière inhabituelle le fonctionnement de l'ordre constitutionnel, en tant qu'événement exceptionnel qui vise à protéger la Constitution, les bénéfices de sa protection l'emportant sur les désavantages que causerait sa destitution pour le pays. L'activité du Président à caractère

politique, qu'elle soit partisane ou non, ne semble pas avoir entraîné de conséquences et d'effets réels en termes de violation substantielle des libertés et droits fondamentaux garantis par la Constitution, en particulier ceux qui sont mis en œuvre pendant le processus électoral, l'ordre constitutionnel ou le fonctionnement des institutions de l'État, à tel point qu'ils nécessiteraient l'engagement de la responsabilité constitutionnelle du Président et justifieraient sa destitution.

Une autre question soulevée par le Parlement concernait la violation du serrement présidentiel. Dans ce cas, la Cour a considéré que la Constitution de l'Albanie, contrairement à d'autres pays (la Lituanie, par exemple)¹⁰¹, ne prévoit pas la violation du serrement comme infraction autonome. Il s'agit plutôt d'un engagement solennel envers le peuple¹⁰².

Une autre accusation relevait de l'atteinte aux relations internationales et intérêts de la République, portée par les déclarations du Président, critiquant la présence de diplomates corrompus, en précisant explicitement leur identité. À ce titre, la Cour a conclu que le Président n'a exercé aucun pouvoir de décision dans le domaine de la politique étrangère et l'Assemblée n'a pas réussi à prouver le dommage réel et effectif causé aux relations avec les partenaires stratégiques de l'Albanie. Les déclarations publiques sont des opinions de nature politique du Président adressées à un représentant d'un autre État. Celles-ci ne produisent pas nécessairement d'effets sur les relations bilatérales ou multilatérales.

Concernant l'atteinte au principe de la séparation des pouvoirs, le seul fait que le Président appelle médiatiquement les procureurs et les juges à « l'écouter » et à

⁹⁹ Voir CDL-AD (2019) 019, § 81-93.

¹⁰⁰ Voir décision n° 1/2022, § 186, *op. cit.*

¹⁰¹ Voir Cour EDH, *Paksas c. Lituanie*, 6 janvier 2011, requête n° 34932/04.

¹⁰² Voir décision n° 1/2022, § 195, *op. cit.*

ne pas se soumettre aux représentants « mafieux » du gouvernement, n'a pas été qualifié par les juges constitutionnels comme étant une violation grave de la Constitution. Ils ont simplement souligné que le pouvoir judiciaire devait jouir de la confiance du public. Par conséquent, les attaques publiques doivent être évitées, en particulier par des acteurs importants de la vie publique, qu'il s'agisse d'agents de l'État ou des médias¹⁰³.

*

Les médias (nationaux et internationaux)¹⁰⁴ et les acteurs politiques¹⁰⁵ ont considéré que la décision de la Cour constitutionnelle indique que le Président a enfreint la Constitution, mais en « douceur ». Ainsi, le Parlement albanais doit motiver la mise en accusation du Président de la République, en indiquant *conditio sine qua non* la gravité et l'étendue des conséquences des violations graves de la Constitution. Par ailleurs, nous pourrions qualifier le cas de l'Albanie comme requérant une « violation matérielle » des normes constitutionnelles, contrairement à une « violation formelle » qui est considérée comme critère suffisant dans la plupart des autres États européens.

Toutefois, nous espérons ne pas avoir à traiter de nouveau une situation où le Président de la République serait mis en accusation pour manquement à l'exercice de ses devoirs constitutionnels, que ce soit gravement ou même légèrement.

Andri GJINI

*Doctorant, Professeur assistant à la Faculté de
Droit, Université de Tirana*

L'EXÉCUTION DES MANDATS DE SURVEILLANCE TECHNIQUE EN ROUMANIE ET LES QUESTIONS DE CONSTITUTIONNALITÉ

Dans la présente étude, nous analyserons la manière dont le législateur roumain a réglementé la mise en œuvre du mandat de surveillance technique dans les procédures pénales et la compatibilité de cette réglementation avec la loi fondamentale. La Cour constitutionnelle de Roumanie (CCR) a eu l'occasion, à plusieurs reprises depuis 2016, de contrôler la constitutionnalité des normes législatives adoptées en ce domaine.

Avant de procéder à l'étude de la jurisprudence de la CCR en la matière, il convient de noter que le droit roumain réglemente actuellement deux systèmes d'autorisation différents dont peuvent résulter les enregistrements, à savoir : un système réglementé par le Code de procédure pénale et un système réglementé par la loi n° 51/1991 sur la sécurité nationale de la Roumanie.

Il existe donc deux types d'enregistrements : les enregistrements résultant de l'application du système réglementé par le Code de procédure pénale et les enregistrements résultant de la conduite d'activités spécifiques de collecte de renseignements impliquant la restriction de l'exercice des droits de l'homme ou des libertés fondamentales, menées en vertu de la loi n° 51/1991 sur la sécurité nationale.

¹⁰³ Id., § 226.

¹⁰⁴ Voir, par exemple
<https://www.euronews.com/2022/02/17/ilir-meta->

[constitutional-court-overturns-impeachment-of-albania-s-president.](https://www.euronews.com/2022/02/17/ilir-meta-constitutional-court-overturns-impeachment-of-albania-s-president)

I – Le cadre réglementaire visant l'autorisation des mandats de surveillance technique

En Roumanie, l'article 142 du Code de procédure pénale¹⁰⁶ régit l'exécution du mandat de surveillance technique.

Dans sa mouture initiale, l'article 142 par. (1) avait le contenu suivant : « Le procureur effectue la surveillance technique ou peut ordonner qu'elle soit effectuée par l'organe d'enquête pénale ou par des agents de police spécialisés ou par d'autres organes spécialisés de l'État ».

À la suite de la décision de la CCR n° 51/2016, l'article 142 par. (1) a été modifié par l'ordonnance d'urgence du gouvernement (OUG) n° 6/2016.

Deux autres articles du Code de procédure pénale établissent, d'une part, quels sont les organes de poursuite pénale et leurs fonctions (art. 55) et, d'autre part, les compétences des organes d'enquête pénale de la police judiciaire et des organes spéciaux d'enquête pénale (art. 57).

Ainsi, selon les dispositions de l'article 55 par. (1), les organes de poursuite pénale sont :

- le procureur ;
- les organes d'enquête pénale de la police judiciaire ;
- les organes spéciaux d'enquête pénale.

Les paragraphes 4 à 6 du même article déterminent qui exerce les fonctions des organes visés aux points b) et c) :

(4) Les fonctions des organes d'enquête pénale de la police judiciaire sont exercées par des agents spécialisés du ministère de l'Administration et de l'Intérieur, spécifiquement désignés dans les conditions de la loi spéciale, qui ont reçu l'avis conforme du procureur général du

Parquet de la Haute Cour de cassation et de justice ou l'avis du procureur désigné à cet effet.

(5) Les fonctions des organes spéciaux d'enquête pénale sont exercées par des agents spécifiquement désignés par la loi, qui ont reçu l'avis conforme du procureur général du Parquet de la Haute Cour de cassation et de justice.

(6) Les organes d'enquête pénale de la police judiciaire et les organes spéciaux d'enquête pénale exercent leur activité de poursuite pénale sous la direction et le contrôle du procureur.

L'article 57 du Code de procédure pénale établit également la compétence des organes d'enquête pénale de la police judiciaire et des organes spéciaux d'enquête pénale.

Ainsi, les organes d'enquête pénale de la police judiciaire exercent les poursuites pénales pour toute infraction qui n'est pas attribuée par la loi aux organes spéciaux d'enquête pénale ou à un procureur, ainsi que dans les autres cas prévus par la loi.

Les organes spéciaux d'enquête pénale n'exercent des actes de poursuite pénale que dans les conditions de l'article 55, paragraphes (5) et (6), correspondant à la spécialisation de la structure dont ils font partie, dans le cas des infractions commises par des militaires ou dans le cas des infractions de corruption et des infractions de service prévues par le Code pénal, commises par le personnel navigant de la marine civile, si l'acte a mis ou peut mettre en danger la sécurité du navire ou de la navigation ou du personnel. Les organes spéciaux d'enquête pénale peuvent également effectuer, en cas d'infractions contre la sécurité nationale prévues au titre X du Code pénal et en cas d'infractions de terrorisme, la mise en

¹⁰⁶ Loi n° 135/2010, publiée au *Journal Officiel*, n° 486/15, juillet 2010.

œuvre, sur disposition du procureur, de mandats de surveillance technique (texte introduit par l'OUG n° 6/2016).

II – L'inconstitutionnalité de l'exécution des mandats de surveillance technique par les autres organes spécialisés de l'État

La Cour constitutionnelle a statué, lors d'un contrôle postérieur par voie d'exception, sur la constitutionnalité de l'expression « autres organes spécialisés de l'État » figurant à l'article 142 paragraphe (1) du Code de procédure pénale. La question posée était celle de savoir si ces organes sont compétents pour exécuter les mandats de surveillance technique. En effet, en Roumanie, jusqu'à la décision de 2016, l'exécution des mandats de surveillance technique lors de procédures pénales était assurée par le Service roumain des renseignements (SRR).

Par la décision n° 51/2016, la Cour a constaté que les actes accomplis par les organes prévus à l'article 142, paragraphe (1), deuxième alinéa du Code de procédure pénale sont des procédures justifiant l'élaboration de procès-verbaux de l'enregistrement de l'activité de surveillance technique, qui constituent un moyen de preuve. Par conséquent, les organes qui peuvent participer à leur exécution sont uniquement les organes de poursuite pénale, c'est-à-dire le procureur, les organes d'enquête pénale de la police judiciaire et les organes spéciaux d'enquête pénale.

La Cour constate que les organes spécialisés de l'État visés à l'article 142 paragraphe (1) du Code de procédure pénale ne sont ni expressément, ni indirectement définis dans ledit Code. Les dispositions contestées ne prévoient non plus leur domaine d'activité spécifique, étant donné le fait que de nombreux organismes spécialisés dans divers domaines fonctionnent en Roumanie. Ainsi, le SRR est un organisme spécialisé doté de pouvoirs dans le domaine de la sécurité

nationale. Il existe également une multitude d'organismes spécialisés de l'État dotés de pouvoirs dans divers domaines, tels que la Garde nationale de l'environnement, les Gardes forestiers, l'Autorité nationale pour la protection des consommateurs, l'Inspection nationale des bâtiments, le Conseil de la concurrence ou l'Autorité de surveillance financière, dont aucun ne dispose de pouvoirs d'enquête pénale.

La Cour constate qu'aucune disposition légale ne consacre expressément la compétence d'un autre organe étatique d'engager des poursuites pénales et de procéder à des interceptions ou d'exécuter un mandat de surveillance technique.

Compte tenu du caractère intrusif des mesures de surveillance technique, la Cour juge que celles-ci doivent s'inscrire dans un cadre réglementaire clair, précis et prévisible, tant pour la personne faisant l'objet de cette mesure que pour les autorités de poursuite pénale et pour les cours de justice. À défaut, il y aurait la possibilité d'une violation aléatoire/abusive de certains droits fondamentaux essentiels dans un État de droit, dont notamment la vie intime, familiale et privée et le secret des correspondances.

La Cour précise que le standard constitutionnel de protection de la vie intime, familiale et privée et du secret des correspondances exige que la limitation de ces droits s'effectue dans un cadre réglementaire qui établit expressément, de manière claire, précise et prévisible, quels sont les organes autorisés à effectuer des opérations qui constituent une ingérence dans la sphère des droits protégés. Elle conclut donc que le choix du législateur de faire exécuter le mandat de surveillance technique par le procureur et les organes d'enquête pénale, qui sont des organes judiciaires, et par des officiers de police spécialisés, qui peuvent avoir la qualité

d'officiers de police judiciaire, est justifié. Cette option n'est toutefois pas justifiée en ce qui concerne l'inclusion dans l'article 142 paragraphe (1) du Code de procédure pénale de l'expression « d'autres organes spécialisés de l'État », qui ne sont définis ni par ledit Code, ni par d'autres lois spéciales.

La Cour a émis une décision à effet immédiat : à partir de la publication de celle-ci, les organes du SRR qui fonctionnaient comme des organes spécialisés de l'État ne pouvaient plus effectuer de surveillance technique dans le cadre de procédures pénales.

III – L'inconstitutionnalité de l'octroi du statut d'organes spéciaux d'enquête pénale aux organes du SRR en ce qui concerne l'exécution des mandats de surveillance technique dans le cas des infractions contre la sécurité nationale et des infractions de terrorisme

À la suite de la décision n° 51/2016, l'OUG n° 6/2016 a été adoptée. Cette ordonnance a supprimé de l'article 142 paragraphe (1) du Code de procédure pénale le syntagme « d'autres organes spécialisés de l'État », déclaré inconstitutionnel. Dans le même temps, l'article 57 paragraphe (2) du Code de procédure pénale a été modifié, avec l'ajout de la mention « les organes spéciaux d'enquête pénale peuvent, dans le cas des infractions contre la sécurité nationale prévues au titre X du Code pénal et des infractions de terrorisme, mettre en œuvre des mandats de surveillance technique sur disposition du procureur ».

Par la même ordonnance, a été modifié article 13 de la loi relative au SRR n° 14/1992, disposant que les organes du SRR peuvent être désignés comme organes spéciaux d'enquête pénale pour l'exécution des mandats de surveillance technique.

Ainsi, la nouvelle réglementation prévoyait la possibilité pour les organes du SRR d'être désignés comme des organes spéciaux d'enquête pénale pouvant procéder à l'exécution des mandats de surveillance technique, sur disposition du procureur, en cas d'infractions contre la sécurité nationale prévues au titre X du Code pénal et des infractions de terrorisme. Par conséquent, le champ de compétence du SRR dans la procédure pénale pour l'exécution des mandats de surveillance a été limité aux infractions expressément mentionnées dans le texte légal.

La Cour a été appelée à se prononcer dans le cadre du contrôle de constitutionnalité *a priori* sur la constitutionnalité de la loi approuvant l'ordonnance d'urgence du gouvernement n° 6/2016 relative à certaines mesures pour l'exécution des mandats de surveillance technique ordonnés dans le cadre de procédures pénales, adoptée, en procédure d'urgence, par la Chambre des députés, en tant que chambre décisionnelle, le 16 novembre 2021. La Cour a donc rendu la décision n° 55/2022.

Dans le système constitutionnel roumain, les ordonnances sont adoptées par le gouvernement sur la base d'une délégation législative donnée soit par le législateur constituant sur le fondement de l'article 115 paragraphe (4) (OUG) ou sur la base d'une délégation législative donnée par le Parlement conformément aux articles 108 et 115 paragraphe (1) dans le cas des ordonnances simples. Les ordonnances d'urgence doivent nécessairement être approuvées par le Parlement, tandis que pour les ordonnances simples, l'approbation du Parlement est facultative.

Les ordonnances gouvernementales approuvées par le Parlement cessent d'être des actes normatifs réglementaires

et elles deviennent, du fait de l'approbation par l'autorité législative, des actes normatifs ayant le caractère de loi.

En ce qui concerne le contrôle *a priori* de constitutionnalité prévu à l'article 146 lettre a) de la Constitution roumaine, exercé sur la loi d'approbation d'une ordonnance d'urgence du gouvernement, la Cour est compétente pour vérifier l'accomplissement par l'OUG des conditions extrinsèques et intrinsèques de constitutionnalité prévues à l'article 115 paragraphes (4) et (6) de la loi fondamentale¹⁰⁷, ainsi que le respect des conditions extrinsèques et intrinsèques de constitutionnalité par la loi d'approbation de l'OUG elle-même.

Dans sa jurisprudence¹⁰⁸, la Cour a établi que le Parlement ne peut pas couvrir le vice d'inconstitutionnalité de l'ordonnance, la loi approuvant une telle ordonnance étant elle-même inconstitutionnelle. En outre, dans le cas d'un vice d'inconstitutionnalité extrinsèque concernant l'adoption de l'OUG, la CCR déclare la loi approuvant l'OUG comme inconstitutionnelle dans son ensemble¹⁰⁹.

En ce qui concerne la mise en œuvre des mandats de surveillance technique, la Cour relève que le législateur a opté pour un système dualiste. D'une part, il réglemente la possibilité de mettre en place un système d'exécution des mandats de surveillance technique intégré à chaque unité de parquet et, d'autre part, il réglemente un système externe à ces unités, basé sur l'existence d'une entité unique à travers laquelle les mandats de surveillance technique peuvent être exécutés.

Par l'OUG n° 6/2016, « le ministère public est autorisé à posséder et à utiliser les moyens appropriés pour obtenir, vérifier,

traiter, stocker et découvrir des informations concernant les infractions relevant de la compétence des parquets, dans les conditions de la loi ». Ainsi, toutes les unités de parquets pourront se doter des moyens techniques nécessaires à l'exécution des mandats de surveillance technique sans délai. C'est le premier système de surveillance technique.

En ce qui concerne le second système, la Cour relève que le législateur roumain a choisi de greffer l'activité d'exécution des mandats de surveillance technique sur l'activité principale du CNIC (Centre national d'interception des communications), la structure au sein du SRR ayant pour rôle d'obtenir, de traiter et de stocker des informations dans le domaine de la sécurité nationale, celui d'exécuter les actes d'autorisation émis en vertu de l'article 13 de la loi n° 51/1991 sur la sécurité nationale de la Roumanie. Ce choix du législateur était fondé sur la situation extraordinaire existant au moment de l'adoption de l'ordonnance d'urgence, générée par la publication de la décision n° 51/2016 de la Cour.

En d'autres termes, les dispositions relatives à l'exécution des mandats de surveillance technique par le biais du CNIC sont des règles adoptées pour régler une situation transitoire. Ainsi, elles ont contribué à la mise en œuvre des mandats de surveillance technique pendant la période suivant immédiatement la publication de la décision n° 51/2016, dans le but d'adopter des règles précises en la matière, conformes aux exigences constitutionnelles.

La Cour constate que l'OUG n° 6/2016 a apporté une solution d'urgence et temporaire au travail des autorités judiciaires, d'une part, et, d'autre part, elle a donné au législateur le temps nécessaire

¹⁰⁷ Décision n° 18/2007 ; décision n° 421/2007 ; décision n° 919/2011 ; décision n° 1533/2011 ; décision n° 5/2014 ; décision n° 214/2019.

¹⁰⁸ Décision n° 584/2007 ; décision n° 421/2007 ; décision n° 738/2012 ; décision n° 55/2014.

¹⁰⁹ Décision n° 412/2019.

pour prendre les mesures appropriées pour mettre en œuvre les mandats de surveillance technique.

Toutefois, la Haute juridiction souligne que, bien que six ans se soient écoulés depuis l'adoption de l'ordonnance d'urgence du gouvernement n° 6/2016, le législateur, par la loi qui l'a approuvée, s'est limité à valider la « solution d'urgence » sans réglementer une procédure conforme aux règles constitutionnelles, en établissant le CNIC comme la seule entité qui exécute tant les actes d'autorisation émis en vertu de l'article 13 de la loi n° 51/1991 sur la sécurité nationale de la Roumanie que les mandats de surveillance technique émis en vertu du Code de procédure pénale.

La Cour constate que l'étendue des pouvoirs du SRR prévue par la loi n° 14/1992 est différente de celle des organes/institutions exerçant des pouvoirs dans le domaine de la prévention et de la détection des infractions et de la poursuite des délinquants.

Ainsi, le champ d'activité du SRR, qui fait partie des organes de la sécurité nationale, vise à obtenir des informations pour assurer la connaissance, la prévention et l'élimination des menaces internes ou externes à la sécurité nationale.

D'autre part, l'activité procédurale pénale vise à établir l'existence ou non d'une infraction, à identifier la personne qui l'a commise, à connaître les circonstances qui contribuent à la découverte de la vérité dans le cadre de l'enquête pénale, nécessaire à la résolution équitable de l'affaire, dans le but de rendre le coupable pénalement responsable.

Ces deux catégories d'organes ont donc des finalités différentes prévues par des lois différentes.

Par conséquent, compte tenu des conclusions du DCC n° 51/2016, dans la décision n° 55/2022, la CCR estime que la

désignation des organes du SRR comme organes spéciaux d'enquête pénale, même si uniquement pour les infractions contre la sécurité nationale prévues au titre X du Code pénal et pour les infractions de terrorisme, est contraire au droit à la vie intime, familiale et privée et au secret des correspondances. Ainsi, le mandat de surveillance technique doit être exécuté par le procureur et par les organes d'enquête pénale, qui sont des organes judiciaires, et par des officiers de police spécialisés, car ils peuvent avoir l'avis d'officiers de police judiciaire et non par d'autres organes ayant des compétences dans d'autres domaines tels la sécurité nationale.

En outre, en ce qui concerne la création du CNIC en tant que structure au sein du SRR, la CCR considère que, compte tenu du domaine de la sécurité nationale dans lequel il opère et de la législation applicable, l'existence d'une décision du Conseil suprême de la défense nationale est suffisante pour la création et le fonctionnement de cette structure.

Toutefois, en ce qui concerne la réglementation d'un système par lequel les mandats de surveillance technique émis en vertu du Code de procédure pénale peuvent être exécutés, la Cour estime qu'il n'est pas suffisant d'indiquer le nom d'une structure/entité/institution ou d'un organisme qui n'est pas réglementé par la loi.

Par conséquent, la norme constitutionnelle de protection de la vie intime, familiale et privée et du secret des correspondances exige que leur limitation s'effectue dans un cadre réglementaire qui établit expressément, de manière claire, précise et prévisible, quels sont les organes habilités à effectuer des opérations qui constituent une ingérence dans la sphère des droits protégés.

La Cour considère que, dans le domaine de surveillance technique, qui est régi par le Code de procédure pénale, la simple désignation d'une structure/entité/institution destinée à mettre en œuvre les mandats émis, sans qu'elle soit consacrée par la loi, viole le principe de légalité, car il est fondamental que la création, l'organisation et le fonctionnement des institutions ou d'autres structures se fassent conformément au cadre constitutionnel établi par la loi fondamentale.

Ramona Delia POPESCU

*Docteur en droit, Enseignant-chercheur
à la Faculté de droit de l'Université de Bucarest*

**EUROVISION 2022 : L'UKRAINE REMPORTE
LA BATAILLE DE L'OPINION**

L'édition 2022 du concours Eurovision, qui s'est tenue du 10 au 14 mai, a été le reflet paroxystique du conflit entre l'Ukraine et la Russie. Depuis 2014, et l'invasion de la péninsule de Crimée par l'armée russe, les tensions diplomatiques entre les deux pays ont marqué presque toutes les éditions du concours. Cette année, à l'apogée des tensions quelques semaines seulement après le déclenchement de la guerre, une large majorité de téléspectateurs européens décide d'offrir la victoire au groupe ukrainien, ce qui bouleverse l'organisation future du concours.

**I – La préparation du concours et
l'exclusion de la Russie**

La phase de préparation du concours qui débute au mois d'octobre 2021 est marquée par l'exclusion de la Russie de

l'événement organisé par l'Union européenne de radiotélévision (UER). Lors de la publication de la liste officielle des participants par l'UER le 20 octobre 2021, la Russie fait pourtant partie des quarante et un concurrents. Le 25 février 2022, soit au lendemain du début de l'invasion de l'Ukraine par l'armée russe, sous la pression de huit diffuseurs européens participants¹¹⁰, qui menacent de boycotter le concours en cas de participation de la Russie, l'UER – après avoir entamé des discussions avec la télévision russe – publie un communiqué afin de clarifier la situation. Ce dernier fait état du fait « (qu') une participation russe cette année (jetterait) le discrédit sur le concours »¹¹¹.

C'est la deuxième fois de l'histoire de la compétition que l'UER est contrainte d'expulser un participant seulement quelques semaines avant sa tenue¹¹². Lors de l'édition précédente, la télévision biélorusse avait été forcée de se retirer du concours, car la chanson sélectionnée ne respectait pas le règlement¹¹³. Au début de l'été 2021, la même télévision avait finalement été suspendue de l'UER à la suite de la couverture médiatique des manifestations dans le pays depuis la réélection contestée d'Alexandre Loukachenko, la privant ainsi du droit de participer à l'ensemble des concours du label Eurovision¹¹⁴. À la suite de l'éviction de la Russie du concours, les agences de radiodiffusion russes – dont la principale chaîne de télévision du pays – décident de quitter l'UER.

¹¹⁰ Il s'agit des télévisions islandaise, suédoise, estonienne, lettonne, danoise, finlandaise, norvégienne et néerlandaise.

¹¹¹ « Déclaration de l'UER sur la Russie au concours Eurovision de la chanson 2022 », communiqué de presse, 25 février 2022.

¹¹² La précédente expulsion remonte à l'édition 2016 où l'UER avait suspendu la Roumanie à la suite d'un litige financier la privant ainsi de participation au concours.

¹¹³ Voir la chronique dans la *Lettre de l'Est*, n° 24, 2021, https://dice.univ-amu.fr/sites/dice.univ-amu.fr/files/public/lettre_de_lest_24_0.pdf.

¹¹⁴ « Le Conseil exécutif suspend l'appartenance de la BTRC, membre biélorusse de l'UER », communiqué de presse, 28 mai 2021, https://www.ebu.ch/fr/news/2021/05/ebu-executive-board-agrees-to-suspension-of-belarus-member-btrc_

II – Le déroulement du concours et la victoire de l'Ukraine

À la suite de la victoire du groupe *Måneskin* en 2021, la RAI est en charge de l'organisation de l'édition 2022 du concours. Le diffuseur transalpin choisit la ville de Turin pour accueillir le troisième concours Eurovision organisé sur le sol italien de son histoire. De mémoire de fans, lors de la dernière édition qui s'est tenue à Rome en 1991, la production et la réalisation avaient été si catastrophiques, que la télévision italienne avait été contrainte d'accepter le renfort de sociétés de production suédoises.

Si en 2022, la production du concours était à la hauteur de l'événement et que celle-ci ait réussi à trouver le juste équilibre en termes de superficie nécessaire pour organiser le spectacle, la réalisation et la présentation ont, quant à eux, rappelé de mauvais souvenirs. À l'issue des deux demi-finales et de la finale, le groupe *Kalush Orchestra*¹¹⁵ représentant l'Ukraine s'impose avec facilité à la première place du classement grâce au vote des téléspectateurs qui n'avait jamais attribué autant de points (439) depuis la mise en place du système de vote actuel. Le jury européen avait toutefois préféré le chanteur britannique Sam Ryder et n'avait placé l'Ukraine que sur la quatrième marche du podium.

Lors de leur allocution de victoire, le groupe *Kalush Orchestra* remercie le public européen et envoie un message de soutien au peuple ukrainien en guerre. Autorisé par décision spéciale à quitter le pays, tandis que tous les hommes sont mobilisés pour combattre, le groupe rentre en Ukraine et n'entame pas de tournée de victoire

comme le veut la tradition. Il organise également une vente aux enchères du trophée adjugé à 837 000 € afin de financer l'effort de guerre.

III – La planification du prochain concours et les désillusions ukrainiennes

À l'issue du concours, deux difficultés se posent à l'UER. D'une part, l'institution révèle l'existence d'une fraude dans les votes du jury de Saint-Marin, de la Pologne, de la Roumanie, de la Géorgie, de l'Azerbaïdjan et du Monténégro lors de la seconde demi-finale. L'UER publie le détail des votes¹¹⁶ de ces pays qui prouve l'existence d'une connivence entre ces jurys qui se sont systématiquement échangé leurs plus hauts points. Si des malversations dans les votes des jurés existent de longue date dans l'histoire du concours, une fraude d'une telle ampleur n'avait dès lors jamais été constatée.

Conformément au règlement établi en 2016 lors de la modernisation du système de votation, les points attribués par chacun de ces pays sont remplacés par ceux calculés par un algorithme sur la base de points attribués par d'autres pays aux habitudes de votes similaires. Ce choix de l'UER provoque de vives protestations chez les diffuseurs concernés. La Roumanie organise même un vote pour décider du maintien de sa participation aux futures éditions du concours. À ce jour, aucun des six diffuseurs ne reconnaît sa responsabilité dans cette fraude et accuse le prestataire en charge de la collecte des votes de mal interpréter les résultats.

D'autre part, l'UER est confrontée à l'épineuse difficulté de l'organisation de l'édition suivante. Si depuis 1958, la tradition

¹¹⁵ Le public ukrainien avait toutefois plébiscité la chanteuse Alina Pash durant la finale nationale organisée au mois de février. Cette dernière avait été contrainte de retirer sa participation au concours sur fond de polémique relative à un voyage illégal en Crimée en 2015, alors que la loi ukrainienne interdit les

déplacements dans cette région sans autorisation spéciale.

¹¹⁶ « EBU Statement : Irregular voting patterns during Second Semi-Final 2022 », communiqué de presse, 19 mai 2022, <https://eurovision.tv/mediacentre/release/ebu-statement-irregular-voting-2022>.

veut que le diffuseur victorieux soit invité à organiser la prochaine édition, l'existence de la guerre en Ukraine compromet sérieusement la tenue du concours dans ce pays.

Kiev, qui avait déjà accueilli les éditions de 2005 et de 2017 à la suite de sa victoire, souhaite organiser l'édition 2023. Dans un communiqué officiel ¹¹⁷, le Président Zelensky souhaite que la 67^e édition du concours se tienne à Marioupol, ville meurtrie par le conflit. Plusieurs diffuseurs européens – dont la télévision espagnole, polonaise, suédoise, italienne et néerlandaise – font toutefois une offre d'organisation à l'UER. Bien que l'Ukraine souhaite bénéficier de son droit de préemption, l'UER annonce, le 17 juin 2022, qu'au vu de la situation dans le pays, les conditions nécessaires à l'organisation, la production et la sécurité autour de l'événement ne pourraient être satisfaites et que, par conséquent, elle retire l'invitation adressée à la télévision ukrainienne.

L'édition 2023 sera la septième édition du concours à ne pas se tenir dans le pays l'ayant remporté l'année précédente depuis 1958. La télévision ukrainienne sera également le deuxième diffuseur européen auquel l'UER retire le droit d'organiser le prochain concours ¹¹⁸, et la première en raison d'une guerre dans le pays. À l'issue de cette décision, l'UER entame des négociations avec le Royaume-Uni arrivé deuxième de la compétition. Si la BBC accepte d'organiser l'édition 2023, ce sera la cinquième fois de l'histoire du concours qu'elle organisera l'évènement à la place du vainqueur précédent.

Pour l'heure, on ne sait où et de quelle manière la télévision ukrainienne sera associée à l'organisation de l'édition 2023

du concours. Il ne fait désormais plus aucun doute que celui-ci est devenu, avec le départ de la Hongrie et de la Turquie, ainsi que l'exclusion de la Russie et de la Biélorussie, un forum des démocraties occidentales dont seule la présence de l'Azerbaïdjan continue de détonner.

Laurent LÉOTHIER

Docteur en droit public, Aix-Marseille Université

¹¹⁷ https://t.me/s/V_Zelenskiy_official.

¹¹⁸ L'unique précédent remonte à 1972 à la suite de la victoire de Monaco en 1971. La télévision monégasque, ne possédant pas de salle de spectacle

suffisante pour accueillir l'évènement, souhaitait l'organiser en plein air. L'UER avait refusé et s'était tournée vers un autre diffuseur.

Édition L'Harmattan



Gaël-Georges MOULLEC

UKRAINE
La fin des illusions

Juillet 2022
232 pages

Au Seuil



André MARKOWICZ

ET SI L'UKRAINE LIBÉRAIT
LA RUSSIE ?

Juin 2022
60 pages

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 :

Katarzyna KUBUJ
Maka NUTSUBIDZE
Marija VLAJKOVIC
Jelisaveta TASEV
Nataša DANELCIUC-COLODROVSKI
Andri GJINI
Ramona Delia POPESCU
Laurent LÉOTHIÉ

Maquette :
Catherine SOULLIÈRE

ISSN électronique
2428-4718

Contact rédaction :
afcpe.asso@gmail.com

Comité scientifique : Angela DI GREGORIO, Professeure, Université de Milan ;
Marthe FATIN-ROUGE STEFANINI, Directrice de recherche au CNRS Aix-Marseille Université ;
Péter KRUSLIZ, 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

