

Lettre de l'Est

Numéro 40 – 2025

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

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

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



Sommaire

- L'illibéralisme, symptôme d'une démocratie malade
- Une Union européenne plus proche des citoyens : l'exercice du contrôle de subsidiarité par l'Assemblée nationale de la République de Bulgarie
- L'élection présidentielle polonaise de 2025 : entre polarisation politique et sociale, contestations et défis institutionnels
- L'annulation de l'élection présidentielle de 2024 en Roumanie : un séisme pour l'Etat de droit et la démocratie
- Les droits électoraux. Entre exercice démocratique et mise en danger du régime démocratique
- La compétence de la Cour constitutionnelle de la Roumanie en matière électorale et son exercice dans le cadre de l'élection présidentielle de 2025
- Le contrôle des élections législatives en Bulgarie. À propos de la décision n° 1 du 13 mars 2025 de la Cour constitutionnelle
- Le droit souverain de l'État et l'accès au droit : analyse comparée entre les modèles kazakh et français
- L'influence du constitutionnalisme français sur la Constitution de Tarnovo : étude historique et juridique

ÉDITORIAL

L'Europe contemporaine se trouve à un carrefour critique où la stabilité démocratique semble vaciller sous le poids de paradoxes profonds et de contradictions internes. Tel est le constat qui se dégage à la lecture des contributions composant ce nouveau numéro de *Lettre de l'Est*. L'illibéralisme, phénomène émergent au cœur de l'Europe postcommuniste, ne peut être réduit à une simple déviation autoritaire. Il incarne un symptôme profond d'une démocratie européenne affaiblie, fragmentée par ses propres contradictions internes. L'analyse de Pauline Soullier souligne combien ce régime hybride, à la croisée d'institutions formellement démocratiques et de pratiques autoritaires, s'est enraciné dans des pays naguère emblématiques de la transition démocratique, tels que la Hongrie et la Pologne, avant de gagner les Balkans et même l'Europe occidentale. Ce processus s'accompagne d'une banalisation inquiétante à l'échelle continentale, dont l'Union européenne elle-même semble complice par son pragmatisme et sa volonté affichée de stabilité, au détriment du respect rigoureux de l'État de droit. La stabilocratie serbe en fournit une illustration paradigmatique, où les dérives autoritaires sont tolérées au nom d'un équilibre régional fragile.

Face à la montée des populismes et des nationalismes conservateurs, la crise de confiance envers les institutions européennes et nationales se manifeste aussi par une contestation des mécanismes de gouvernance supranationale. L'étude de Martin Babarov, portant sur le rôle de l'Assemblée nationale bulgare dans le contrôle du respect du principe de subsidiarité, révèle une tension entre légitimité démocratique et intégration européenne. La capacité limitée des parlements nationaux à peser effectivement sur les décisions communautaires questionne la nature même de la souveraineté dans un espace juridique complexe et partagé. Cette ambivalence nourrit autant les revendications souverainistes que les critiques d'un fonctionnement bureaucratique perçu comme éloigné des citoyens.

Sur le terrain électoral, les exemples roumain et polonais exposent des défis institutionnels majeurs. L'annulation, fin 2024, de l'élection présidentielle à l'issue du premier tour en Roumanie, analysée par Elio Cheroux, soulève des interrogations cruciales quant à la capacité des cadres normatifs nationaux à faire face aux menaces nouvelles, telles que l'ingérence étrangère par les réseaux sociaux, et à préserver la légitimité démocratique sans sacrifier les principes fondamentaux de l'État de droit. Cette situation met en lumière des failles normatives et la nécessité d'adapter les instruments juridiques pour garantir une réponse équilibrée et respectueuse des droits fondamentaux dans des contextes exceptionnels. À son tour, l'étude portant sur l'élection présidentielle polonaise met en exergue une polarisation politique et sociale aiguë, la même qu'en Roumanie. Situations qui témoignent de l'existence d'une démocratie formelle, mais déconnectée des attentes citoyennes, et d'un État de droit vulnérable.

Dans cette perspective, la contribution de Snejana Sulima, centrée sur les droits électoraux en Moldavie à la veille des élections parlementaires de septembre 2025, confirme la tension pouvant exister entre l'exercice démocratique et la préservation du régime démocratique lui-même. En mobilisant la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, l'auteure expose la nécessité d'établir des limites claires à certains droits électoraux dans des contextes sensibles, afin d'éviter qu'ils ne soient détournés au détriment des fondements mêmes de la démocratie. L'équilibre entre libertés individuelles et stabilité institutionnelle s'avère ainsi plus que jamais crucial dans les démocraties fragiles d'Europe de l'Est.

La question de l'État de droit revient dans l'étude proposée par Madi Myltykbaev, qui porte sur les limites d'accès au droit en République du Kazakhstan. L'auteur met en lumière une confrontation paradigmatique entre un modèle kazakh fragmenté, où la diffusion de l'information juridique est partagée avec des acteurs privés, et un modèle français centralisé garantissant fiabilité, unicité et gratuité des sources juridiques. La fiabilité, l'égalité et la gratuité d'accès au droit, assurées par un monopole étatique, sont indispensables à la sécurité juridique. Sans une infrastructure juridique solide et accessible, les droits fondamentaux restent lettre morte.

Sur le plan historique et constitutionnel, l'étude de Konstadin Paev rappelle l'importance des influences mutuelles entre les traditions constitutionnelles européennes, en particulier entre la France et la Bulgarie. La première Constitution de Tarnovo, héritière directe du constitutionnalisme français du XIX^e siècle, illustre combien les échanges normatifs et idéologiques ont façonné les cadres institutionnels nationaux, fondant ainsi les bases des États modernes de la région. Cette perspective historique éclaire les enjeux actuels de souveraineté constitutionnelle, souvent remis en question par la dynamique européenne contemporaine.

Dans ce contexte mouvant, le rôle des cours constitutionnelles, exposé par Ramona Delia Popescu et Aleksandar Tsekov, apparaît à la fois crucial et problématique. Chargées de garantir la primauté de la Constitution et la régularité des élections, ces institutions se retrouvent au centre d'affrontements politiques intenses. Leur activisme, parfois perçu comme une intrusion dans le jeu politique, reflète une défense nécessaire de l'État de droit, mais il souligne aussi les fragilités d'une démocratie aux équilibres précaires.

En somme, la convergence de ces travaux dessine un tableau complexe d'une Europe confrontée à des défis démocratiques majeurs, oscillant entre aspirations à plus de participation citoyenne et menaces d'autoritarisme déguisé. L'illibéralisme, la crise des mécanismes de contrôle, la polarisation sociale, ainsi que les tensions entre souveraineté nationale et intégration européenne forment un nœud gordien où se joue l'avenir même du projet européen.

Bonne lecture à toutes et à tous !

Nataşa DANELCIUC-COLODROVSCHI

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

L'ILLIBÉRALISME, SYMPTÔME D'UNE DÉMOCRATIE EUROPÉENNE MALADE

Résumé : Cet article propose une analyse de l'illibéralisme, incarné par Viktor Orbán, qui désigne un régime hybride combinant des institutions démocratiques formelles avec des pratiques autoritaires. Issu du rejet du libéralisme occidental dans les anciens pays communistes, il s'enracine en Hongrie, en Pologne, puis s'étend aux Balkans via des régimes comme la stabilocratie serbe, tolérée par l'Union européenne au nom de la stabilité. Ce phénomène gagne aussi l'Europe de l'Ouest, notamment la France, avec la montée de l'extrême droite et la remise en cause de l'État de droit. L'Union européenne, loin de freiner cette contagion, semble l'accepter, contribuant ainsi à la banalisation de la démocratie illibérale sur le continent.

Abstract: This article offers an analysis of illiberalism, embodied by Viktor Orbán, which refers to a hybrid regime combining formal democratic institutions with authoritarian practices. Emerging from the rejection of Western liberalism in former communist countries, it took root in Hungary and Poland, and later spread to the Balkans through regimes like Serbia's stabilocracy, tolerated by the European Union in the name of regional stability. This phenomenon is also gaining ground in Western Europe, notably in France, with the rise of the far right and the erosion of the Rule of law. Far from obstructing this contagion, the European Union appears to accept it, thus contributing to the normalization of illiberal democracy across the continent.

Mots-clés : Démocratie illibérale – État de droit – stabilocratie – Union européenne – populisme – nationalisme

Keywords: Illiberal democracy – Rule of law – stabilocracy – European Union – populism – nationalism

« Le nouvel État que nous construisons est un État illibéral, un État non libéral. Il ne nie pas les valeurs fondatrices du libéralisme, comme la liberté, etc. Il ne fait pas de cette idéologie un élément central de l'organisation étatique, mais applique à sa place une approche spécifique, nationale, particulière », clame Viktor Orban dans son discours du 26 juillet 2014.

Premier ministre de la Hongrie d'abord de 1998 à 2002 et désormais en place depuis 2010, celui qui s'est opposé dans les années 1990 au pouvoir soviétique est aujourd'hui un ardent pourfendeur de la démocratie libérale européenne. C'est d'ailleurs lui qui impose l'expression de « démocratie illibérale » tant dans les médias que dans la sphère universitaire. Certes, ce concept n'est pas nouveau, il apparaît pour la première fois sous la plume de Fareed Zakari¹ à la fin des années 1990. En France, Pierre Rosanvallon² s'empare du sujet en 2000 mais c'est bien Viktor Orban qui le popularise. Il conduit les chercheurs à s'interroger sur la nature du régime hongrois qui rejette le modèle démocratique pourtant promu par l'Union européenne. L'ensemble de ces chercheurs est d'accord sur l'idée générale : la démocratie illibérale doit s'entendre non pas au sens économique, mais comme la négation des droits et libertés fondamentaux comme l'expose Yascha Mounk³.

En effet, la corrélation entre démocratie et libéralisme est une construction découlant de l'histoire de l'Europe dite de l'Ouest. Le cas de la Hongrie et de beaucoup de pays d'Europe centrale et orientale (PECO) montrent que ce n'est pas une histoire universelle, loin s'en faut, et qu'il existe peut-être d'autres façons d'envisager la démocratie. Ainsi nous proposons la définition suivante de la

¹ F. Zakaria, « De la démocratie illibérale », *Le Débat*, 1999, p. 17-26.

² P. Rosanvallon, *Le siècle du populisme. Histoire, théorie, critique*, Paris, Éditions du Seuil, 2020, p. 19.

³ Y. Mounk, *Le peuple contre la démocratie*, Paris, Éditions de l'Observatoire, 2020, 528 p.

démocratie illibérale : un régime politique possédant les caractères institutionnels de la démocratie (élections, parlement, médias, opposition, justice...) tout en limitant les droits et libertés fondamentaux de certaines catégories de personnes ne remplissant pas tous les critères de la nation.

Ce type de régime s'appuie sur des discours nationalistes et/ou populistes recueillant l'adhésion d'une majorité des citoyens. La démocratie illibérale suppose une définition stricte de la nation afin de hiérarchiser les membres de la communauté conditionnant ainsi l'accès à l'entièreté ou non des droits et libertés fondamentaux. Un discours populiste oscillant entre la peur (de l'Autre, du présent, du déclin...) et l'espoir en un futur radieux permet une adhésion des classes moyennes et populaires et l'acceptation de la privation de droits et libertés fondamentaux à certains membres de la nation.

Ainsi, il est permis au régime de hiérarchiser quasiment légalement les membres de la communauté, allant même jusqu'à exclure certains en raison de leur caractère trop éloigné du reste de la nation. Certes, les étrangers sont par principe en dehors de la communauté nationale en raison de leur statut, mais l'illibéralisme permet de leur nier tout droit y compris les droits humains primaires. Pour les autres, le respect de leurs droits et libertés fondamentaux est pondéré en fonction de leur degré de correspondance aux critères nationaux. Dans les PECO, les premières victimes des démocraties illibérales sont les femmes par une atteinte principalement aux droits à disposer de leur corps et les personnes LGBTQIA+.

Côté institutionnel, les conséquences sont plus floues. En effet, les leaders illibéraux ne s'attaquent pas aussi frontalement aux institutions que dans un régime autoritaire. Il n'y a pas, par

exemple, d'interdiction franche des médias libres. Selon *Reporters sans frontières*⁴, en Hongrie, malgré une forte concentration des médias au sein d'ensembles progouvernementaux, il existe toujours des médias indépendants. Néanmoins, l'ONG remarque des atteintes régulières au pluralisme de l'information puisque le gouvernement accuse ces médias critiques de diffuser de fausses informations. Ce n'est donc pas une interdiction pleine et entière mais un discrédit constant sur ces vecteurs d'information. Il en va de même avec les parlements, qui sont présents et renouvelés régulièrement selon une procédure électorale légale. Mais ce sont les droits de l'opposition qui sont réduits, notamment dans son accès aux médias tenus par le gouvernement. Tous ces éléments montrent toute l'originalité de la démocratie illibérale, c'est un régime qui relève en façade de la démocratie mais qui, dans son fonctionnement, tend vers l'autoritarisme. C'est une sorte de régime d'entre deux, perdu entre une transition démocratique réussie et un retour vers un régime autoritaire.

Marlène Laruelle affirme que « l'Europe centrale est probablement le principal terrain de jeu de l'illibéralisme »⁵. Il est difficile de ne pas lui donner raison. C'est bien dans cette région qu'un dirigeant se revendique pour la première fois ouvertement de la démocratie illibérale. Les PECO sont en quelque sorte le berceau de l'illibéralisme. Certains voient de l'illibéralisme un peu partout dans le monde, voire à des époques différentes. Ce serait exagéré et une torsion de notre définition de la démocratie illibérale de l'appliquer de façon extensive dans le temps et dans l'espace. La démocratie illibérale suppose d'avoir connu une période au moins de début de transition démocratique, ce qui exclut les régimes

⁴ Voir : <https://rsf.org/fr/pays/hongrie>.

⁵ Voir : <https://www.institutmontaigne.org/en/expressions/disi>

Illusioned-democracy-conceptual-introduction-illiberalism.

d'avant le milieu du XIX^e siècle et des États tels que la Chine ou la Corée du Nord. De même, qualifier les États-Unis du premier mandat de Donald Trump de démocratie illibérale n'est pas conforme à la définition non plus⁶. Certes, il y a eu la révocation de l'arrêt Roe et la promulgation de lois contre les migrants, mais sans pour autant créer des hiérarchies de citoyens. Le niveau de vie conduit à des différences de classes comme partout mais, en soi, D. Trump n'a pas renoué avec l'Amérique ségrégationniste. L'hypothèse selon laquelle la démocratie illibérale serait un phénomène purement européen, en réaction aux déceptions induites par l'UE, paraît plus que plausible. La démocratie illibérale serait alors la forme que prend l'autoritarisme dans cette région.

Nous appréhendons donc la démocratie illibérale comme une maladie de la démocratie européenne. Plus précisément, elle serait une sorte de maladie auto-immune⁷ de cette dernière, perçue comme une manifestation de son dysfonctionnement. Autrement dit, la démocratie européenne engendrerait la démocratie illibérale. Le point de départ de la maladie se situe essentiellement en Hongrie, sorte de patient zéro. Rapidement, dans les années 2010, la contagion atteint l'ensemble de l'ancien bloc communiste/yougoslave à la suite de l'adhésion ou à la candidature à l'UE. Depuis le début des années 2020, l'ancienne Europe de l'Ouest paraît aussi en proie à la contagion. Nous pouvons alors observer à la fois une propagation historique et géographique de la démocratie illibérale. Cette contagion se déroule en deux phases schématiques : un départ à l'Est en réaction à la déception de

l'eupéanisation et un prolongement à l'Ouest dans le cadre de crises plurifactorielles.

I – Une maladie venue d'un Est déçu de l'eupéanisation

La démocratie illibérale prend racine en Europe de l'Est au sens à la fois géographique et politique du terme. Elle éclot dans la région des anciennes Républiques socialistes européennes et s'étend vers l'ex-Yougoslavie. Si entre la fin des années 1990 et la fin des années 2000, la transition démocratique au nord d'une Yougoslavie à feu et à sang semble être un succès, l'Europe déchantée dès le début des années 2010, en découvrant les répercussions de la crise financière de 2008.

A – Une greffe a priori réussie

La dislocation du Bloc de l'Est et l'indépendance des Républiques socialistes⁸ s'accompagnent d'un mouvement de rapprochement avec ce qui était encore la Communauté économique européenne. Voulant tourner le dos au passé imposé par l'URSS, ces nouveaux États cherchent également le soutien de la CEE puis de l'OTAN comme vaccin à une hypothétique hégémonie russe.

La CEE ouvre ses portes à ses frères de l'Est. L'une de ses premières démarches est de mettre en place des programmes de soutien et d'aide à la transition démocratique dont l'un des plus emblématiques est *Poland and Hungary Assistance for the Restructuring of the*

⁶ Les premiers mois de son second mandat laissent entrevoir une bascule illibérale très nette.

⁷ « Les maladies auto-immunes résultent d'un dysfonctionnement du système immunitaire qui conduit ce dernier à s'attaquer aux constituants normaux de l'organisme » : (<https://www.inserm.fr/dossier/maladies-auto-immunes/#:~:text=Les%20maladies%20auto%20Dimmu>

nes%20r%C3%A9sultent,ou%20encore%20la%20polyarthrite%20rhumato%C3%AFde).

⁸ Nous nous concentrons ici uniquement sur les États issus du démembrement de l'URSS. À cette époque, la Yougoslavie s'embourbe dans des guerres nationalistes sanglantes retardant le processus de rapprochement avec l'UE.

*Economy*⁹ (PHARE), sorte de Plan Marshall. Selon son résumé, ce plan a vocation à «saisir l'opportunité historique de former une plus grande famille démocratique de nations européennes. Pour atteindre cet objectif, l'Union européenne et les PECO partenaires doivent renforcer leur intégration politique, économique et culturelle [...]. Le programme PHARE constitue l'initiative mise en œuvre par l'Union européenne pour apporter une assistance financière aux PECO partenaires, jusqu'à ce qu'ils soient en mesure d'assumer les obligations inhérentes à la qualité d'État membre de l'Union»¹⁰. L'objectif est limpide : mettre des ressources financières à disposition de ces États pour leur permettre de se reconstruire et d'atteindre les standards européens. S'ils souhaitent intégrer l'Union, ils doivent absorber son fonctionnement et sa culture au moins institutionnelle et économique à l'époque. La dimension culturelle demeure largement en retrait.

L'UE s'inspire des exemples de transitions politiques déjà appliqués ailleurs dans le monde. Constituée de nombreux anciens États colonisateurs, l'UE applique les recettes de la décolonisation en fournissant une sorte de kit tout prêt pour une transition démocratique réussie. Si l'expression prête à sourire tant elle ressemble à un slogan publicitaire, elle n'en demeure pas moins au début un véritable succès. La Pologne et la Hongrie assimilent très vite les standards européens. Le choix de se focaliser sur ces deux États en priorité n'est pas anodin. En effet, sous la domination soviétique, les deux Républiques ont montré une franche résistance envers Moscou. De plus, avec la chute du Rideau de Fer, toutes deux étaient assez proches des États de l'ancien Occident.

La Pologne connaît une longue tradition de relations diplomatiques avec la France, conduisant à de profondes réflexions chez

Rousseau et Voltaire sur son statut. La Hongrie est largement intégrée aux grandes dynasties européennes sous le règne des Habsbourg. En un mot, la culture européenne et surtout les Lumières irriguent les fondements philosophiques de ces deux États. L'intérêt de l'UE pour eux est logique. Nonobstant, PHARE dépasse leurs frontières et, jusque dans les années 2000, soutient les Balkans occidentaux puis d'autres programmes prennent le relais. Pour reprendre la formule d'Yves Mény, la «greffe»¹¹ prend de façon fulgurante. La Pologne et la Hongrie intègrent en quelques années tout l'acquis communautaire, condition essentielle pour voir aboutir leur candidature à l'entrée dans l'UE.

Toutefois, dans ces deux États, la transition démocratique se traduit par une démocratie débridée. Les vestiges soviétiques sont évacués et, symboles de la ferveur démocratique, des partis politiques éclosent partout. Chacun défendant des causes particulières, voire surprenantes, pour l'observateur de l'Ouest. La Pologne offre un aperçu de l'explosion de ces partis politiques avec l'histoire du parti des *Amis de la bière*. D'abord fondé dans un but satirique par un humoriste et visant à promouvoir un alcool moins fort que la vodka, voire à lutter contre ce symbole de la culture russe, ce groupe se prend au jeu. Il obtient seize sièges à la *Sejm* lors des élections législatives de 1991. Le parti connaît un itinéraire semblable à celui des partis classiques : face à de fortes distensions internes, il se scinde en deux factions, la «grande bière» et la «petite bière». Finalement, tous ces groupes disparaissent en 1993. Le Parti de la Grande Bière mute en un parti plus sérieux, en prenant le nom de «Programme économique polonais», participant au Congrès libéral-démocrate (1990-1994), soutenant Hanna Suchocka, candidate au

⁹ Voir : https://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/33a1_fr.htm.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Y. Mény, *Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, Paris, L'Harmattan, 1993, 288 p.

poste de présidente du Conseil des ministres.

Cette anecdote d'apparence plutôt cocasse n'est pas isolée dans ces États qui expérimentent la démocratie européenne. Il est possible de s'interroger sur la véritable nature de ces partis ? En sont-ils vraiment ? Se poser une telle question conduit à se demander si ces États sont réellement sur la route de la démocratie : la multiplication de partis est-elle synonyme de démocratie ? Comme le rappelle Giovanni Sartori¹², la définition des partis politiques n'a pas été une préoccupation majeure des chercheurs y compris pour Maurice Duverger¹³ pourtant spécialiste du sujet. Le professeur italien tente de donner une définition minimaliste des partis politiques s'inspirant des travaux de Schumpeter¹⁴ ou de ceux de Lasswell et Kaplan¹⁵. Ainsi, selon lui, relève du parti politique « tout groupe politique identifié par une étiquette officielle des candidats à des élections et est capable de les placer par le biais d'élections à des charges politiques »¹⁶. De son aveu même, cette définition est insuffisante, mais au regard de celle-ci, les Amis de la Bière et toutes ses déclinaisons sont bien des partis politiques.

LaPalombara et Wiener¹⁷ apportent un élément décisif pour classer ce genre de groupe : celui de la durée. Un parti politique se caractérise non seulement par son projet rassembleur, sa capacité à présenter des candidats à une élection et sa crédibilité à l'emporter, mais surtout par sa capacité à survivre dans le temps. C'est bien cette dernière condition qui fait défaut à des pseudo-partis comme celui des Amis de la Bière : soit ils sont éphémères, soit ils ne peuvent survivre qu'en se fondant dans une coalition. Ainsi,

dans le cadre de ce début de transition démocratique à l'Est, il serait préférable de parler de multiplication de mouvements de défense d'intérêts en réaction au système à parti unique imposé par l'URSS.

D'ailleurs rapidement, cet élan démocratique débridé est domestiqué et les États entrent dans une dynamique ou de « système à deux partis » ou de « système multipartite » sur le modèle structurel des États de l'Ouest. Par exemple, lors des élections parlementaires polonaises de 1991, une trentaine de partis/mouvements siègent à la *Sejm*. En 1997, ils ne sont plus que treize et en 2007, seulement dix. Le processus d'entrée dans l'Union européenne semble alors conduire à une rationalisation de l'offre politique au profit de partis plus larges défendant des idées plus générales et proposant des modèles de sociétés opposés, principalement fondés sur la dichotomie conservateurs-nationalistes/progressistes-européens.

B – Un rejet violent du greffon

La transition et l'acculturation à la démocratie européenne, et particulièrement aux standards politico-économiques de l'Union, sont un succès dans la région. L'entrée dans la Communauté de certains de ces États, comme la Hongrie et la Pologne, est rapidement envisagée. Après une première vague d'intégration en 2004, ces États ne tardent pas à remettre en cause le fonctionnement de l'UE et à émettre des critiques acerbes envers elle. Ainsi, Lech Kaczyński est élu à la tête de la Pologne en 2005, Viktor Orban en Hongrie en 2010, Janez Janša est élu pour la première fois président du gouvernement slovène en

¹² G. Sartori, *Partis et systèmes de partis. Un cadre d'analyse*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2011, p.101.

¹³ M. Duverger, « Classe sociale ideologia e organizzazione partitica », in G. Sivini (dir.), *Sociologia dei partiti politici*, Il Mulino, 1971.

¹⁴ J. A. Schumpeter, *Capitalism, socialism and democracy*, London, Routledge, 1994, 460 p.

¹⁵ H. Lasswell, A. Kaplan, *Power and Society : a Framework for Political Inquiry*, New haven, Yale University Press, 1950, 334 p.

¹⁶ G. Sartori, *op. cit.*, p.111.

¹⁷ J. LaPalombara, M. Weiner, *Political Parties and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 1966, 496 p.

2004 donc avant même l'entrée dans l'Union européenne. C'est une vague de scepticisme qui s'abat sur les ex-Républiques socialistes, déçues par l'euro-péanisation.

Cette défiance, peu envisagée par les responsables politiques, met à mal les théories de la transition démocratique¹⁸. Ces dernières, se fondant sur les exemples de l'Amérique du Sud et de l'Amérique latine, n'envisagent pas le rejet de la démocratisation par la population. La démocratisation est un échec en raison des manœuvres politiques. Pourtant, dans le cas des PECO, la population participe à un mouvement eurosceptique aussi fort que l'euro-enthousiasme des débuts. Ce rejet est en partie fondé sur le sentiment d'une perte d'identité. L'Europe semblant vouloir vampiriser l'identité orientale en imposant son occidentalité¹⁹.

Pourtant, les travaux pionniers de Bertrand Badie mettent en garde sur les risques de « l'import-export institutionnel »²⁰ dans les États en transition politique. Il en ressort une relation déséquilibrée conduisant d'abord à des conflits puis à un rejet. Certes, ces études portent sur les États en développement, nommés alors Tiers-monde, mais par un jeu de transposition, peuvent aussi s'appliquer aux PECO. L'UE peut être alors perçue comme un néo-colonisateur, toute chose égale par ailleurs, cherchant à imposer son modèle sans prendre en compte les spécificités de chaque culture. Car oui, ici, il s'agit bien de la défense de sa culture, de son identité. Dans une région encore traumatisée par l'expérience soviétique, le rejet est d'autant plus fort et viscéral qu'il conduit à

des utilisations diamétralement opposées du nationalisme.

Ni bon ni mauvais, nous entendons ici le nationalisme au sens dégagé par Guy Hermet²¹, c'est-à-dire la volonté pour un groupe se trouvant des points communs d'être dirigé par des personnes partageant ces points communs. Les travaux de Miroslav Hroch²² nous éclairent sur l'importance fondamentale du nationalisme dans les transitions politiques. Selon lui, un mouvement nationaliste prend sa source dans le décalage ressenti entre la « nation objective » et la « nation subjective », c'est-à-dire un décalage entre la nation telle qu'elle existe et celle telle que la population se la représente. Le mouvement nationaliste naît alors de la volonté de faire coïncider les deux. Cette volonté d'affirmer son identité est bien l'un des moteurs de la révolte contre une URSS qui nie le principe même de distinction nationale au nom de la supériorité du soviétisme. Les Républiques socialistes se mobilisent pour que leur identité nationale singulière prenne le dessus sur l'idéologie politique. Ainsi, le nationalisme est bien l'une des origines de la chute du soviétisme. Parvenus à se dégager de cette emprise tutélaire, les PECO n'entendent pas perdre de nouveau cette identité, quelquefois fantasmée²³.

C'est bien ce sentiment de perte et de déconnexion entre la nation objective et la nation subjective qui opère au tournant des années 2010. L'Union européenne est perçue comme une « nouvelle URSS » qui nie les identités nationales, en imposant ses standards. Certes, ces impositions se déroulent dans une violence nettement moindre, mais elle n'en demeure pas moins

¹⁸ G. Hermet, « Les démocratisations au vingtième siècle : une comparaison Amérique Latine / Europe de l'Est », *Revue internationale de politique comparée*, 2001, p. 285-304.

¹⁹ A. Stasiuk, *Fado*, Bordeaux, éd. Bourgeois, 2009, 172 p.

²⁰ B. Badie, *L'État importé*, Paris, Fayard, 1992, 304 p.

²¹ G. Hermet, *Histoire des nations et du nationalisme*, Paris, Seuil, 1996, p. 11.

²² M. Hroch, *Social Preconditions of National Revival in Europe. A comparative Analysis of the Social Composition of Patriotic Groups among the Smaller European Nation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, 229 p.

²³ Tout comme le XIX^e en Europe occidentale voit apparaître des nationalismes romantiques relativement éloignés de la vérité historique, les PECO s'arrangent parfois avec le passé et le réécrivent pour le rendre glorieux.

réelle. Les directives arrivent directement de Bruxelles, généralement à l'initiative du couple franco-allemand et les États n'ont d'autres choix que de les accepter. En intégrant l'UE, les PECO ne pensaient pas qu'il y aurait une telle dissonance entre la nation objective et la nation subjective. Les transformations demandées par Bruxelles sont trop verticales et profondes pour des États qui recouvrent à peine leur souveraineté. Ils sont nationaux avant d'être européens, tel que le témoigne le vibrant texte de Milan Kundera, les PECO ne sont pas un « Occident kidnappé »²⁴, mais une région riche et plurielle, brassant des cultures et des histoires aussi mêlées que propres, pas toujours alignées sur l'Occident. Le nationalisme, qui vingt ans plus tôt avait conduit à l'euphorie, se convertit en repoussoir de celle-ci.

Dans ce contexte particulier, le rôle du groupe de Visegrad (V4) est particulièrement révélateur du basculement instrumental du nationalisme. Créé en 1991 et composé de la Hongrie, de la Pologne, de la République Tchèque et de la Slovaquie, ce groupe est un facilitateur de l'intégration européenne. Il subsiste après 2004 pour devenir la vitrine de la critique de l'UE dans l'UE. Les dirigeants des quatre États font du V4 un catalyseur du nationalisme conservateur européen, en défendant avec force la souveraineté nationale. Bien qu'ils se récusent toutes suspicions de sortie de l'UE, ils ne cessent de remettre en cause ses principes libéraux fondamentaux, par des attaques à l'État de droit ou aux Cours constitutionnelles. Ces dirigeants entendent normaliser la démocratie illibérale, comme modèle variant de la démocratie européenne. Sur les sujets économiques, ils n'expriment pas nécessairement de désaccords avec leurs

partenaires. Ce sont bien les standards de droits et libertés fondamentaux, perçus comme mettant en péril leur identité nationale qui sont pointés du doigt. Si la greffe économique a pris, c'est bien la greffe sociale et juridique qui est en partie un échec. Les dirigeants s'appuient sur des discours nationaux-populistes qui séduisent les électeurs permettant d'ancrer la démocratie illibérale en contrepoint de la démocratie européenne.

Une adaptation du modèle des systèmes-mondes d'Immanuel Wallerstein²⁵ nous permet de mieux comprendre les relations entre l'UE et le V4. En effet, l'UE est envisagée comme un système-monde à part entière. Les membres fondateurs en sont le centre, ce sont eux, et en particulier le couple franco-allemand, qui dictent les standards européens et la politique économique. Les États entrés avant 2004 sont des semi-périphéries pour des raisons variables. Ils ne sont pas capables de s'imposer en tant que centre, généralement pour des raisons économiques, mais ils parviennent parfois à faire infléchir les politiques du centre. Les autres États relèvent pour leur part de la périphérie. Ils appartiennent au système-monde de fait mais ils n'ont aucun poids dans la prise de décision au sein de celle-ci et ne sont pas capables d'influencer sa politique. Au-delà, ils peuvent se faire lourdement sanctionner s'ils ne respectent pas les règles du jeu. Le V4 est un moyen pour ces quatre États de se sortir de la périphérie et d'entrer dans la semi-périphérie. Certes, ils continuent à être sanctionnés pour certaines de leurs politiques internes, mais ils possèdent ensemble assez de poids pour contrer le centre²⁶.

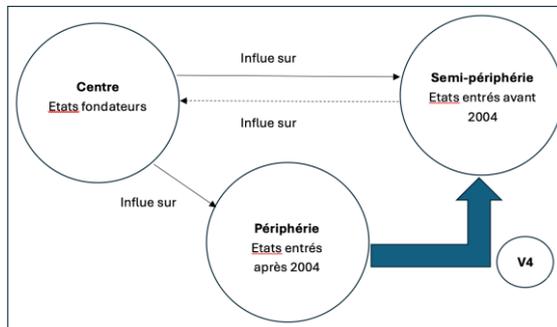
Ne pouvant nier le poids de ces États, ainsi que leur importance notamment sur la

²⁴ M. Kundera, « Un Occident kidnappé ou la tragédie de l'Europe centrale », *Le Débat*, 1983, p. 3-23.

²⁵ I. Wallerstein, *Comprendre le monde. Introduction à l'analyse des systèmes-monde*, Paris, La Découverte, 2014, 182 p.

²⁶ Viktor Orban possède assez de poids pour imposer ses conditions dans l'octroi d'une aide financière à l'Ukraine.

question migratoire, la Hongrie, la Slovaquie et la République Tchèque étant sur la route des migrants, l'Union européenne n'a d'autre choix que d'apprendre à composer avec ces États.



II – Une Union européenne dans le déni de la contagion illibérale

La démocratie illibérale se développe au cœur même de l'Union européenne alors que celle-ci continue à se présenter comme la garante de l'État de droit. Pourtant, si la mise en place de celui-ci était une condition essentielle pour entrer en son sein, il est indéniable qu'aujourd'hui, les États membres semblent plus souples avec les candidats sur ce critère. Ceci n'est finalement pas étonnant car des États comme la France, connaissent des soubresauts illibéraux depuis quelques années.

A - La stabilocratie comme placebo des candidats illibéraux à l'UE

L'Union européenne ne peut pas être aveugle de la réalité du délitement de la démocratie et de la propagation de la démocratie illibérale dans les PECO. Pourtant, même si les dirigeants dits de l'Ouest contestent parfois les actions de leurs homologues de l'Est, si la Cour de Justice européenne sanctionne des décisions jugées inconstitutionnelles²⁷, la

lutte contre ces régimes n'est pas très déterminée. Au contraire, la diplomatie l'emporte sur la politique et la raison, tant les États que les institutions européennes ménagent les dirigeants de ces régimes surtout candidats pour s'assurer de leur soutien.

La Serbie d'Aleksandar Vučić est l'un des meilleurs exemples de cette politique d'équilibriste de l'UE. Le chemin européen de la Serbie est long et compliqué. Contrairement aux anciennes démocraties populaires d'Europe de l'Est soviétiques, les ex-Républiques yougoslaves ne s'engagent pas directement après la chute du régime communiste dans une phase de démocratisation en vue d'une intégration européenne rapide. Les guerres des Balkans, marquées par des nationalismes agressifs, notamment serbe et croate, retardent grandement le processus sinon vers l'Europe au moins vers la démocratie. Si la Croatie, plus riche et ayant un passé commun avec l'Europe car ancienne province de l'Empire austro-hongrois, parvient à intégrer l'UE en 2013, la Serbie n'obtient le statut de candidat qu'en 2012 et les négociations semblent aujourd'hui au point mort.

La reconnaissance de l'indépendance du Kosovo demeure une épine dans les négociations, même si officiellement le président serbe n'est pas totalement fermé au débat. Toutefois, en Serbie, il ne mentionne jamais la possibilité de voir ce qui est encore, selon le droit national, une province serbe. La question du Kosovo demeure encore très sensible. Mais au regard du droit européen, les blocages majeurs à l'adhésion de la Serbie devraient être la corruption et les violations toujours plus importantes de l'État de droit, en d'autres termes, la mise en place d'une démocratie illibérale chez un candidat.

²⁷ Voir, par exemple, S. Platon, « La décision du « tribunal » constitutionnel polonais sur la primauté du droit de l'Union européenne », *Revue des droits et libertés fondamentaux*, 2021 :

<https://revuedlf.com/droit-ue/la-decision-du-tribunal-constitutionnel-polonais-sur-la-primaute-du-droit-de-l-union-europeenne-une-reponse-a-jean-eric-schoettl/>.

Ces attaques répétées et désormais continues à l'encontre de l'État de droit se traduisent, dans un premier temps, dans le processus électoral. Le rapport des observateurs internationaux²⁸ envoyés par le Conseil de l'Europe dans le cadre des élections législatives anticipées et locales de 2023, bien que faisant preuve de beaucoup de diplomatie, mentionne de nombreuses irrégularités dans le processus électoral, reflet de la vie politique serbe. Les observateurs notent l'omniprésence d'A. Vučić lors de la campagne électorale, alors que ce sont des élections législatives anticipées et des élections locales (§43). Il n'est candidat à aucun mandat en jeu. La liste du Parti progressiste, le SNS, porte le nom « Aleksandar Vučić. La Serbie ne doit pas s'arrêter », démontrant la personnification du pouvoir et la mainmise de ce dernier sur tous les degrés de la politique serbe. De plus, comme le rappelle le rapport, cette intervention massive et partisane du président est une violation de la Constitution car il est le garant de « l'unité étatique de la République de Serbie » (§ 43 et 101).

En effet, dans le texte, le processus électoral est lui aussi mis en cause par le rapport, notamment dans la constitution des listes électorales. L'inscription sur les listes se fait automatiquement dès qu'un Serbe atteint l'âge de 18 ans et qu'aucune circonstance ne le prive du droit de vote. Or les observateurs remarquent que, sur ces listes, figurent des personnes décédées ou vivant à l'étranger (§34). L'opposition étudiante et prodémocratique fonde ses réclamations en partie sur ce fait. Les observateurs notent également de nombreuses situations litigieuses le jour des élections : des bureaux de vote inadaptés, des personnes exerçant des pressions sur les électeurs, des bulletins litigieux et des électeurs transportés par bus depuis la Bosnie-Herzégovine (§ 74 à 87).

Une autre atteinte majeure à la démocratie réside dans l'accès aux médias pour l'opposition. Le rapport révèle un accès inégal selon les partis. Le SNS et ses alliés ont un accès privilégié à la télévision, média le plus populaire en Serbie. Les observateurs soulignent des connivences très fortes entre les principaux médias et le pouvoir. De plus, durant la campagne, des journalistes indépendants ou présentés comme étant d'opposition ont été victimes d'agressions sous diverses formes (§ 55 à 62). La liberté d'information est un des principes cardinaux de la démocratie européenne. Un candidat à l'entrée à l'UE ne peut le violer.

Malgré toutes ces violations recensées par des organisations internationales, un État comme la Serbie ne perd pas son statut de candidat à l'entrée dans l'UE. Pourtant, la Serbie coche toutes les cases de la définition de la démocratie illibérale que nous proposons. Son maintien dans l'antichambre de l'Union peut se comprendre grâce au concept de « stabilocratie ».

Dans une note de 2017, le politologue luxembourgeois Florian Bieber forge le terme de stabilocratie pour qualifier ces régimes du point de vue de l'UE. Il écrit que ce sont des « régimes semi-autoritaires de la région (Balkans) qui bénéficient d'un soutien extérieur, notamment de la part des États membres de l'UE au nom de la (fausse) promesse de stabilité. Ainsi, une stabilocratie est un régime qui présente des lacunes considérables en matière de gouvernance démocratique, mais qui bénéficie d'une légitimité extérieure, en offrant une prétendue stabilité »²⁹. Imaginé dans le contexte particulier des États des Balkans, ce concept permet de comprendre pourquoi les États européens ne retirent pas le statut de candidat à des États qui ne respectent pas les droits et libertés fondamentaux de l'Union alors que

²⁸ *Observation des élections législatives anticipées en Serbie*, 17 décembre 2023, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

²⁹ F. Bieber, « What is a stabilocracy ? », BiEPAG, 2017 : <https://www.biepag.eu/blog/what-is-a-stabilitocracy>.

la garantie de l'État de droit est l'un des critères primordiaux de l'adhésion.

A. Vučić, son gouvernement, son parti et le système de corruption à tous les étages et de toute nature qu'il a mis en place rendent totalement impossible toute vie politique démocratique en Serbie³⁰. Tout mouvement d'opposition, de contestation semble voué à l'échec³¹. Le président abuse du recours aux élections anticipées, fait souligné par le rapport des observateurs du Parlement européen (§ 93 par exemple), pour tuer la démocratie. Tout comme la présence de trop nombreux partis sur la scène politique conduit à une perte de démocratie par un brouillage des messages : convoquer des élections quasiment tous les ans réduit la confiance des électeurs en ce processus. De plus, s'il existe des soupçons forts d'irrégularités dans leur déroulement, alors les citoyens se lassent et s'en détournent. Dès lors, les élections ne sont que des mascarades visant à renforcer de façon « légale » le pouvoir en place, d'autant plus quand l'opposition fragmentée décide le boycott.

Toutefois, cette illusion démocratique semble convenir aux Européens qui renouvellent régulièrement leur confiance en A. Vučić, non pas au gouvernement ou à l'administration serbe, mais bien à la personne du président, y compris lors des manifestations étudiantes de 2025. Au-delà des intérêts commerciaux de nombreux États, dont la France, avec la Serbie, A. Vučić parvient à mettre en place des relations d'équilibristes entre d'une part, l'UE et d'autre part la Russie et la Chine. Ami et proche de tout le monde, il s'assure le soutien de tous. Interlocuteur privilégié de la région, il paraît comme un des acteurs majeurs du maintien du calme dans une péninsule traditionnellement perçue comme instable : la fameuse « poudrière des Balkans ». Le président serbe est

parvenu, grâce à un jeu diplomatique faisant jouer la concurrence et les rivalités entre les États démocratiques de l'Ouest et les États autoritaires de l'Est, à devenir l'allié de tous et peu importe comment il gère son État. La mise en place d'une démocratie illibérale de plus en plus rigide ne gêne ni la Chine ni la Russie, et l'UE ferme les yeux sur ces pratiques pour conserver sa zone d'influence. L'implantation d'usines, les mines de lithium... passent avant les considérations de respect de droits et libertés fondamentaux, comme l'atteste le silence de Bruxelles face aux manifestations étudiantes.

La stabilocratie est alors le nom d'une démocratie illibérale dont il faut absolument s'accommoder afin de conserver une emprise sur une région charnière que l'UE n'envisage pas réellement d'intégrer mais contrôler. De plus, sanctionner la Serbie paraît illusoire au regard des signes de démocraties illibérales qui percent depuis quelques années dans la vieille Europe.

B – Le retour de la fièvre de l'extrême droite populiste ou les symptômes illibéraux à l'Ouest

Si les PECO sont le berceau de la démocratie illibérale, il serait illusoire de penser qu'elle ne passe pas les frontières vers l'Ouest. Des signes de cette nouvelle forme de démocratie se font sentir depuis quelques années dans une région secouée par des crises variées et constantes par une extrême droitisation de la vie politique.

Les prémices du retour de l'extrême droite sur fond d'un discours populiste relayé par les médias apparaissent dès le retour au pouvoir de Silvio Berlusconi en 2001 en Italie. Mais le reste de l'Europe occidentale ne se rend pas compte du danger qui la guette. Elle est convaincue

³⁰ Voir : <https://www.krik.rs/skaj-poruke-borba-u-novosadskom-sns-u-oko-novca-i-naklonosti-andreja-vucica/>.

³¹ Une nuance semble devoir être apportée avec le mouvement de contestation étudiant qui a vu le jour suite à l'effondrement du auvent de la gare de Novi Sad le 1^{er} novembre 2024.

que l'expérience italienne est singulière et que même si l'extrême droite s'invite de plus en plus sur la scène politique en ce début du XXI^e siècle, les citoyens européens feront toujours barrage. L'exemple de l'élection présidentielle française de 2002 illustre cette logique. Les Français ont, certes, eu besoin d'une piqûre de rappel mais ils se sont massivement mobilisés pour maintenir Jean-Marie Le Pen loin du pouvoir. Dans toute l'Europe, l'extrême droite est un repoussoir fort. Les témoins directs de la Seconde Guerre mondiale sont encore nombreux et actifs dans la transmission de la mémoire et le conflit en ex-Yougoslavie sur fond de manipulation du sentiment national secoue l'Europe. À deux heures de Paris, des civils se font massacrer car appartenant à une culture dite minoritaire. Pourtant, l'extrême droite grignote lentement la digue républicaine parvenant à imposer ses thématiques au reste des partis politiques.

En France, si Jacques Chirac parle d'un problème de « bruit et [d']odeur » à propos des étrangers en 1991, c'est Nicolas Sarkozy qui entrouvre la fenêtre d'Overton avec la création d'un ministère de l'Immigration et en invitant les Français à un débat sur l'identité nationale. Donnant sa définition de la nationalité, il abandonne le principe traditionnel de la nation politique³², regroupant autour de valeurs communes, pour se diriger vers celui de la *kulturation*. Il expliquera ensuite, de façon très réductrice, que les ancêtres des Français sont les Gaulois³³. Il marche alors sur les platebandes du Front national amorçant ainsi un début d'extrême droitisation de la politique française stigmatisant tous ceux dont les ancêtres ne seraient *a priori* pas Gaulois. Il commence dès lors à discriminer l'appartenance à la nation en fonction des

origines. Ce discours porte d'autant plus qu'il s'inscrit dans une vague migratoire intense provenant du Moyen-Orient (Irak puis Syrie). En plus de la question de l'origine ethnique s'ajoute celle de la religion, faisant basculer le discours dans une dimension culturelle qui ne le quittera plus.

Le mandat de François Hollande, entaché par des attentats, clive encore plus les Français. Le projet de loi constitutionnelle sur la déchéance de nationalité des binationaux nés Français³⁴ éloigne de nombreux partisans de gauche du Président et renforce l'extrême droite. Malgré le retrait de ce projet de réforme, la classe politique, notamment le Parti socialiste, se trouve une nouvelle fois fracturée. Avec seulement trois députés d'extrême droite élus à l'Assemblée nationale, les idées de ces partis s'imposent dans le débat public. La possibilité de distinguer les Français selon leur origine ethnique s'installe dans l'imaginaire collectif.

Bien qu'Emmanuel Macron remporte les élections présidentielles de 2017 et 2022 face à Marine Le Pen, principalement grâce à un sursaut républicain, la tentation illibérale se fait sentir par touches dans l'espace public. La loi sur l'immigration présentée au printemps 2024³⁵ offre une nouvelle occasion au Rassemblement National de dérouler son programme. La fenêtre d'Overton est maintenant grande ouverte, normalisant une hyper droitisation de la scène politique. Les résultats des élections européennes et des législatives anticipées de 2024 en sont des preuves supplémentaires. Si un front républicain se forme rapidement dans l'entre-deux tours des élections, il est indéniable que les Français sont tentés pour diverses raisons

³² E. Renan, « Qu'est-ce qu'une nation ? », discours à la Sorbonne, 1882 : <https://mjp.univ-perp.fr/textes/renan1882.htm>.

³³ Voir : <https://www.ina.fr/ina-eclairage-actu/video/man4962146244/nicolas-sarkozy-au-moment-ou-vous-devenez-francais-vos-ancebres-ce-sont>.

³⁴ « Projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation », 23 décembre 2015 : <https://www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl3381.asp>.

³⁵ Voir : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000049040245>.

par ce camp politique. Enfin, l'éphémère projet d'un retour d'un ministère de l'Immigration émis par le Premier ministre Michel Barnier ne reçoit pas le même rejet que sous l'ère Sarkozy³⁶. Désormais, l'un des positionnements politiques majeurs est d'être pour ou contre les idées d'extrême droite. La loi dite « Immigration », votée en décembre 2023 et promulguée en janvier 2024, est un exemple de ce nouveau positionnement de la vie politique française. Durcissant considérablement les conditions de vie minimales des immigrés et d'obtention de la nationalité, cette loi est largement censurée par le Conseil constitutionnel. Seules les dispositions les moins radicales et ne présentant pas de rupture avec les principes fondamentaux de la France sont conservés.

Malgré cet épisode, la tentation illibérale a de plus en plus pignon sur rue. À peine nommé ministre de l'Intérieur, Bruno Retailleau n'hésite pas, lors d'un entretien au JDD, à affirmer que « L'État de droit n'est pas intangible, ni sacré »³⁷. Connu pour ses positions extrêmement fermes sur l'ordre et l'immigration, il renforce encore un peu plus l'idée selon laquelle, il ne serait pas anormal de moduler les droits et libertés fondamentaux en fonction de l'origine des personnes. En tenant ce genre de propos, il remet en cause à la fois la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et le Préambule de la Constitution de 1946, affirmant l'existence de droits inaliénables aux hommes en tant qu'hommes et non pas seulement en tant que Français. Cet appel illibéral assumé conduit donc à la remise en cause des fondements politiques et philosophiques de la nation française, ce qui est assez ironique de la part de personnels politiques affirmant défendre l'essence de la France.

³⁶ Voir : https://www.francetvinfo.fr/politique/gouvernement-de-michel-barnier/info-franceinfo-nouveau-gouvernement-michel-barnier-reflechit-au-retour-d-un-ministere-de-l-immigration_6772024.html.

Les idées d'extrême droite ont infusé dans la société et il ne semble plus aberrant pour une partie des Français de marquer une distinction profonde entre les Français et ceux qui pourraient le devenir, pis de marquer une distinction entre ceux qui ressemblent à l'image du Français et ceux qui s'en éloignent. En un mot, pour une partie des Français, il n'est plus impossible de niveler les droits et libertés de chacun selon sa correspondance à l'image traditionnelle du Français niant ainsi à la fois le concept fondateur du nationalisme politique et de la multiplicité de la France. Il ne serait donc pas anormal pour une partie des Français et des Européens de vivre dans une démocratie illibérale dès lors qu'elle promet, même si c'est un mensonge, de protéger leurs intérêts.

*

La démocratie illibérale gangrène l'Europe. Adossée à une poussée de populisme d'extrême droite dans un contexte d'incertitude de plus en plus fort, elle s'enracine et se normalise. Aujourd'hui, de nombreux Européens sont prêts à sacrifier le modèle démocratique forgé en réaction à la Seconde Guerre mondiale, de rejeter l'État de droit et s'engager vers des régimes hybrides, mêlant les atours de la démocratie tels que le vote, une opposition politique quoique limitée, une liberté contrôlée des médias et des mesures discriminatoires supposées protéger la nation.

L'UE, autrefois garante de la démocratie fondée sur l'État de droit, doit désormais composer avec la démocratie illibérale tant au sein de ses propres membres que chez les candidats à l'adhésion. D'ailleurs, il faut s'interroger sur la réelle volonté de ces États de devenir membres de l'Union. Cette

³⁷ Voir : https://www.francetvinfo.fr/politique/gouvernement-de-michel-barnier/l-etat-de-droit-ca-n-est-pas-intangible-ni-sacre-pourquoi-les-propos-du-ministre-de-l-interieur-bruno-retailleau-font-polemique_6810349.html.

dernière est davantage vue comme une contrainte que comme un eldorado, même les peuples sont de moins en moins euro-enthousiastes. Les Serbes qui manifestent pour demander la mise en place de l'État de droit ne brandissent pas le drapeau européen, dégoutés par les marques de sympathie de la part de Bruxelles envers cette stabilocratie.

La diffusion du modèle démocratique illibéral est la marque de notre temps et du repli nationaliste qui l'accompagne. La démocratie illibérale est présentée comme un remède à une européanisation du continent qui impose un modèle sans tenir compte des spécificités locales. La démocratie illibérale se présente comme un moyen de préserver une indépendance trop souvent bafouée par des entités supranationales. Mais la démocratie illibérale est également le risque de ghettoïser des populations au nom du danger qu'elles représenteraient pour la nation. L'Europe sait pourtant, sans pour autant faire de raccourcis hâtifs, les conséquences du rejet systématisé et légalisé des minorités, en les désignant comme boucs émissaires de tous les maux, tant matériels que moraux. C'est bien là toute la puissance de la démocratie illibérale : s'appuyer sur les peurs et des discours de post-vérité pour attirer les masses et les faire consentir à la perte de leurs droits et libertés fondamentaux.

Pauline SOULIER

*Docteure en science politique,
Institut libre des relations internationales
et des sciences politiques
psoulier87@gmail.com*

**UNE UNION EUROPÉENNE PLUS PROCHE
DES CITOYENS : L'EXERCICE DU CONTRÔLE
DE SUBSIDIARITÉ PAR L'ASSEMBLÉE
NATIONALE DE LA RÉPUBLIQUE
DE BULGARIE¹**

Résumé : Cet article analyse le rôle de l'Assemblée nationale de Bulgarie dans le processus législatif supranational de l'Union européenne, en mettant l'accent sur l'exercice du contrôle politique au regard du principe de subsidiarité. La première partie présente le cadre juridique applicable aux organes parlementaires spécialisés dans les affaires européennes. La seconde examine la pratique actuelle de l'Assemblée nationale, en se concentrant sur six dossiers législatifs dans lesquels des avis motivés, dénonçant la méconnaissance du principe de subsidiarité, ont été adoptés. L'article s'interroge sur la nature de ces avis : traduisent-ils de réelles préoccupations liées au respect de ce principe, ou révèlent-ils des considérations plus larges relatives à l'opportunité des initiatives législatives en question ? Enfin, diverses pistes sont proposées pour renforcer le rôle de l'Assemblée nationale dans le processus législatif supranational.

Abstract: This study analyzes the role of the National Assembly of Bulgaria in the supranational legislative process of the European Union. An emphasis is placed on the exercise of political scrutiny with regard to the principle of subsidiarity. In the first part of the study, the legal framework governing the national parliamentary bodies specialized in EU affairs is outlined. In the second part the National Assembly's existing practice is reviewed. Focus is placed on six legislative dossiers in which the National Assembly has issued reasoned opinions on breaches of the principle of subsidiarity. The article questions whether the National Assembly's reasoning genuinely reflects concerns regarding non-compliance with the principle of subsidiarity or whether it highlights broader issues related to the appropriateness of the legislative initiative. Lastly, the article identifies various possibilities to enhance the National Assembly's role in the supranational legislative process.

Mots-clés : Assemblée nationale de Bulgarie – Commission des affaires européennes et du

contrôle des fonds européens – principe de subsidiarité – principe de proportionnalité – Protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Keywords: National Assembly of Bulgaria – Committee for Union Affairs and Control of European Funds – principle of subsidiarity – principle of proportionality – Protocol No 2 on the application of the principles of subsidiarity and proportionality.

Le rôle de l'Assemblée nationale de la République de Bulgarie (AN) dans le processus législatif supranational échappe souvent à l'attention des citoyens et des praticiens du droit. Alors que l'élargissement des domaines de compétence au niveau supranational donne à l'Union européenne (UE) la possibilité de légiférer dans un nombre croissant de domaines, le rôle des représentants des citoyens directement élus au Parlement européen (article 14 du TUE), des représentants au niveau ministériel au Conseil (article 16 du TUE), des chefs d'État et de gouvernement au Conseil européen (article 15 du TUE) et des parlements nationaux (article 12 du TUE) ne doit pas être sous-estimé.

Une étude critique est nécessaire pour examiner les possibilités et les lacunes de l'implication des parlements nationaux dans le processus législatif. Cet article vise à éclairer le rôle de l'Assemblée nationale de la République de Bulgarie en présentant de brèves notes sur la participation des parlements nationaux au processus législatif supranational. Nous présenterons, dans un premier temps, les modalités de coopération interparlementaire établies par le droit primaire de l'UE. Dans ce cadre, les pouvoirs de l'AN seront examinés et plusieurs recommandations seront proposées dans la conduite du contrôle politique afin d'assurer le respect du principe de subsidiarité. Dans un second

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

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

temps seront évalués l'usage effectif par l'Assemblée nationale de ses pouvoirs et sa capacité à proposer une réorientation du traitement des initiatives législatives à l'échelle de l'Union européenne. À ce titre seront analysés les avis motivés de l'AN sur la violation du principe de subsidiarité², ce qui nous permettra de proposer ensuite des actions susceptibles d'accroître l'efficacité de l'exercice du contrôle de subsidiarité et d'élargir le dialogue interparlementaire de *lege lata* et de *lege ferenda*.

I – Le rôle des parlements nationaux dans le processus législatif supranational

Dans le cadre de cette étude, nous ne nous attarderons pas sur l'évolution historique du dialogue entre les parlements nationaux et le législateur supranational, qui a reçu son impulsion avec le traité de Maastricht, la révision d'Amsterdam et la déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Union³, pour arriver au développement avec la révision de Lisbonne⁴. Il est bien connu que le principe de l'État de droit implique, d'une part, que les États membres et les acteurs privés respectent le droit de l'Union⁵ et, d'autre part, exige un processus législatif transparent, responsable, démocratique et pluraliste⁶. Dans le cadre de cette étude, seront d'abord décrits les aspects au niveau de l'UE concernant l'existence d'un organe parlementaire

spécialisé en charge des affaires européennes, ainsi que la procédure de contrôle politique du respect du principe de subsidiarité par les parlements nationaux. Ensuite, nous nous concentrerons sur le cadre juridique des pouvoirs de la Commission des affaires européennes et du contrôle des fonds européens en tant qu'organe parlementaire spécialisé chargé d'élaborer des avis motivés sur le non-respect du principe de subsidiarité.

A – Encadrement juridique au niveau du droit primaire de l'Union européenne

Il est peu connu que l'une des commissions permanentes de l'Assemblée nationale, la Commission des affaires européennes et du contrôle des fonds européens (CAECFE)⁷, dénommée auparavant Commission des affaires de l'Union européenne⁸, est un organe subsidiaire spécialisé dont l'existence est fondée sur le droit de l'Union européenne. Conformément à l'article 10 du Protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne (Protocole n° 1), les organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union européenne participent à une conférence dont l'objectif est de promouvoir l'échange d'informations et de bonnes pratiques entre les parlements nationaux et le

² Le suivi des avis motivés de l'Assemblée nationale est assuré par le système d'échange d'informations interparlementaire de l'UE (IPEX).

³ La déclaration de Laeken, adoptée lors d'une réunion du Conseil européen en 2001, se concentre sur les mesures à prendre pour les réformes futures, y compris la question de l'augmentation de la légitimité démocratique en renforçant le rôle des parlements nationaux : Conseil européen, conclusions de la présidence, réunion du Conseil européen de Laeken, 14-15.12.2001, SN 300/1/01, annexe I, p. 19-26.

⁴ Pour l'évolution historique de ce processus, voir J. O'Brennan, John, R. Tapio, « Introduction : deparliamentarization and European Integration », in *National parliaments within the enlarged European Union*, Routledge, 2007, p. 1-23.

⁵ Arrêt du 29 avril 2004, *Commission c. CAS Succhi di Frutta*, C-496/99 P, ECLI:EU:C:2004:236, paragraphe 63.

⁶ H. Hristev, "The Principle of Rule of Law in the Legal Order of the European Union", in *The Law of the Right or the Superiority of the Law*, NBU, 2016, p. 169-189; H. Hristev, "The Principle of Rule of Law in the Legal Order of the European Union – evolution, challenges and perspectives", in *Liber Amicorum in Honour of Associate Professor Yulia Zaharieva*, St. Kliment Ohridski University Press, 2020.

⁷ Cette dénomination figure dans le règlement de l'Assemblée nationale pour les 41^e, 42^e, 43^e, 44^e, 50^e et 51^e Assemblées nationales.

⁸ Pour la première fois, la Commission des affaires européennes a reçu un nom similaire lors de la modification du règlement intérieur de l'Assemblée nationale à l'occasion de l'adhésion à l'Union européenne (*Journal officiel* n° 18 de 2007). La dénomination Commission des affaires de l'Union européenne est utilisée dans le règlement de l'Assemblée nationale pour les 46^e, 47^e et 48^e Assemblées nationales.

Parlement européen. L'acronyme de cette conférence est COSAC⁹. Elle peut adopter des avis adressés au Parlement européen, au Conseil et à la Commission. Bien que ces avis ne soient pas juridiquement contraignants, ils ont une importance politique car ils représentent les points de vue des commissions de l'UE sur des questions d'actualité concernant le développement du projet européen. La participation des organes parlementaires nationaux à cette conférence conjointe est liée à la contribution active des parlements au bon fonctionnement de l'Union (comme indiqué à l'article 12[a] et [f] du TUE¹⁰ en relation avec le Protocole n° 1).

À première vue, la coopération interparlementaire semble principalement servir les intérêts des parlements nationaux, en leur offrant à la fois un forum de discussion sur les enjeux pertinents pour l'intégration européenne et un moyen d'influencer le processus législatif de l'Union. Toutefois, cette interprétation mérite d'être nuancée et ne saurait être affirmée de manière définitive. La création d'un espace d'échange d'idées entre les institutions parlementaires des États

membres et de l'UE représente une opportunité de renforcer le poids de la seule institution directement élue de l'UE, le Parlement européen. Cela remonte à la tentative du Parlement européen de renforcer le rôle de la coopération interparlementaire dans la mise en place d'un mécanisme européen pour la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux. Une résolution du Parlement européen de 2016¹¹ souligne explicitement la nécessité de débats interparlementaires annuels sur la base du rapport européen sur la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux (articles 2 et 10 du projet d'accord interinstitutionnel annexé à la résolution du Parlement européen). Bien que la proposition n'ait pas été reprise par les autres institutions¹², elle prouve que la coopération interparlementaire est considérée comme un outil permettant de renforcer la responsabilité au sein de l'UE et qu'elle peut être utilisée en cas d'écart par rapport aux normes de l'État de droit au niveau national.

La coopération entre les organes parlementaires se fait non seulement par

⁹ Abréviation du nom de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires européennes. Depuis sa création, en 1989 à Madrid, la Conférence réunit des représentants des organes parlementaires spécialisés dans les affaires européennes et des représentants de la Commission des affaires constitutionnelles de l'UE.

¹⁰ En vertu de l'article 12 TUE, les parlements nationaux contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union européenne, notamment : en étant informés des projets d'actes législatifs (Protocole n° 1), en veillant au respect du principe de subsidiarité (Protocole n° 2), en participant à l'évaluation des politiques dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice (art. 70 TFUE), au contrôle politique d'Europol (art. 88 TFUE) et à l'évaluation d'Eurojust (art. 85 TFUE), ainsi qu'aux procédures de révision des traités (art. 48 TUE) et à la coopération interparlementaire.

¹¹ Création d'un mécanisme de l'UE pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux. Résolution du Parlement européen du 25 octobre 2016 contenant des recommandations à la Commission sur la création d'un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux, (2015/2254(INL), *Journal officiel de l'UE*, C 215/62, 19.06.2018.

¹² H. Hristev, « The Principle of Rule of Law in the Legal Order of the European Union – evolution, challenges

and perspectives », *op. cit.* Dans la suite donnée à la résolution du Parlement européen contenant des recommandations à la Commission sur la création d'un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux, adoptée par la Commission le 17 janvier 2017, cette dernière souligne : « À ce stade, la Commission émet de sérieux doutes quant à la nécessité d'établir un rapport annuel et un cycle de politiques en faveur de la démocratie, de l'État de droit et des droits fondamentaux élaborés par une commission d'"experts" et à sa faisabilité. Elle émet également de sérieux doutes quant à la nécessité de conclure un accord interinstitutionnel à ce sujet ainsi que sur la faisabilité et la valeur ajoutée d'un tel accord. Certains éléments de la démarche proposée dont, par exemple, le rôle central que la proposition de pacte attribue à un panel d'experts indépendants, soulèvent de sérieux problèmes en matière de légalité, de légitimité institutionnelle et d'obligation de rendre compte. À cela s'ajoutent des inquiétudes d'ordre pratique et politique qui pourraient augmenter la difficulté pour l'ensemble des institutions concernées à trouver un terrain d'entente. » Cette réaction peut être trouvée en ligne : [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/fr/procedure-file?reference=2015/2254\(INL\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/fr/procedure-file?reference=2015/2254(INL)) (consulté le 5 juillet 2025).

l'échange d'informations, mais aussi par conférences. Le Parlement de l'État membre qui exerce la présidence du Conseil de l'Union organise au moins deux conférences de la COSAC au cours de la présidence rotationnelle. Il s'agit de la conférence des présidents des organes spécialisés dans les affaires européennes et de la plénière de la COSAC, à laquelle participent six représentants des parlements des États membres et six membres du Parlement européen (ainsi que des observateurs de chaque pays candidat).

Cette spécificité du travail de la COSAC démontre que les parlements nationaux disposent d'un instrument approprié pour échanger des expériences sur des sujets liés à la définition des positions nationales sur les questions européennes. Grâce à la coopération interparlementaire ainsi établie, ils peuvent connaître les bonnes pratiques des autres États membres et, s'il y a une volonté politique, les appliquer dans leurs propres parlements. En effet, les rapports d'activité de la COSAC, qui sont publics, constituent une source utile pour le suivi de la réglementation des pouvoirs des commissions spécialisées dans les États membres. Ils fournissent également des informations utiles sur l'application pratique de ces dispositions, afin que nous puissions comprendre quel mécanisme institutionnel les autres parlements utilisent pour assurer la participation effective de l'État membre concerné à l'UE.

Parmi les outils essentiels dont dispose chaque parlement national figure la procédure de contrôle politique visant à garantir le respect du principe de subsidiarité. En vertu de l'article 12 (a), les projets d'actes législatifs de l'UE sont notifiés aux parlements nationaux, qui ont le droit d'exprimer un avis motivé sur le non-respect du principe de subsidiarité sur la base de l'article 5, paragraphe 3 du TUE, en liaison avec les articles 6 et 7 du Protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité (Protocole n° 2).

Le principe de subsidiarité est défini comme suit à l'article 5, paragraphe 3, du TUE : « En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union. ».

Le principe de subsidiarité s'applique dans les domaines qui ne relèvent pas de la compétence exclusive de l'UE telle qu'elle est énoncée à l'article 3 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), c'est-à-dire que son champ d'application s'étend aux domaines de compétence partagée ou complémentaire.

L'application du principe de subsidiarité exige que les États membres ne puissent pas atteindre les objectifs de l'action envisagée (c'est-à-dire que les États ne puissent pas s'occuper de la réglementation des relations publiques) au niveau central, régional ou local.

L'action au niveau de l'UE doit apporter une valeur ajoutée, compte tenu de l'incapacité des États membres à faire face aux objectifs poursuivis au niveau national. L'UE doit démontrer que son action peut mieux atteindre les objectifs en raison de sa portée ou de ses effets prévus.

Il ressort clairement de la définition du principe de subsidiarité que celui-ci s'applique dans les domaines de compétence conférés par l'UE, de sorte qu'il ne sert pas de règle de répartition des compétences entre les États membres et l'UE (*Kompetenzverteilungsregel*, en allemand), mais de règle qui détermine à quel niveau il convient d'agir dans les domaines de compétence partagée ou d'appui (*Kompetenzausübungsregel*, en

allemand)¹³. Comme l'a également établi la jurisprudence de la CJUE, le principe de subsidiarité n'a pas pour objet de restreindre la compétence de l'Union en fonction de la situation particulière d'un État membre à un moment donné de l'évolution de l'intégration européenne. Les spécificités du cadre juridique ou du marché d'un ou de plusieurs pays doivent être prises en compte dans la procédure législative. Elles ne peuvent constituer un argument pour ignorer le principe de subsidiarité. Ainsi, ce principe ne sert pas à répartir les compétences entre l'UE et les États membres en raison de la situation spécifique d'un État membre (par exemple, en raison de l'existence d'un cadre législatif pour les relations publiques que l'UE souhaite réglementer). Il exige que l'action envisagée, en raison de sa portée et de ses implications, soit plus efficacement mise en œuvre au niveau de l'Union, au regard des objectifs de celle-ci et dans le respect du cadre sectoriel applicable¹⁴.

En ce qui concerne le test de subsidiarité mentionné ci-dessus, les parlements nationaux disposent d'un délai de huit semaines à compter de la date de transmission d'un projet d'acte législatif pour discuter de la proposition législative au niveau de l'UE (comme indiqué à l'article 6 du Protocole n° 2)¹⁵. En cas de

doute sur le respect du principe de subsidiarité, tout parlement national (ou chambre d'un parlement national) peut émettre un avis motivé. Chaque parlement national dispose de deux voix, de sorte que, dans un système parlementaire national bicaméral, chaque chambre dispose d'une voix (article 7, paragraphe 1, alinéa 2 du Protocole n° 2). Dans l'avis, le parlement national doit indiquer les raisons pour lesquelles il considère que le projet de législation n'est pas conforme aux exigences du principe de subsidiarité. Cet avis est transmis aux présidents des institutions impliquées dans la fonction législative supranationale – la Commission européenne (en tant que détentrice de l'initiative législative au sens de l'article 17, paragraphe 2 du TUE), le Parlement européen et le Conseil (en tant que colégislateur de l'UE en vertu de l'article 289 du TFUE).

Dans certains cas, l'initiative législative peut être prise non pas par la Commission européenne mais sur recommandation de la Banque centrale européenne ou à la demande de la Cour de justice ou de la Banque européenne d'investissement (sur la base de l'article 289, paragraphe 4 du TFUE). Lorsque l'acte législatif est initié à la demande de l'une de ces trois institutions, le président du Conseil, en exécution de l'obligation prévue à l'article 6 du

¹³ Une distinction similaire est opérée dans la doctrine allemande afin d'affirmer que le principe de subsidiarité constitue une règle limitative de l'exercice des compétences conférées, et non une règle d'attribution des compétences en tant que telle. Cette conclusion découle directement de l'article 5, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne. Cf. C. Calliess, « Kompetenzen der Europäischen Union und ihre Ausübung im Lichte des Subsidiaritätsprinzips », in P. Becker, B. Lippert (ed.), *Handbuch Europäische Union*, Springer VS, Wiesbaden, 2020, p. 567-596 : https://doi.org/10.1007/978-3-658-17409-5_21.

¹⁴ Arrêt du 4 mai 2016, *République de Pologne c/Parlement européen et Conseil*, affaire C-358/14, ECLI:EU:C:2016:323, points 111-125 ; arrêt du 18 juin 2015, *République d'Estonie c/Parlement européen et Conseil*, affaire C-508/13, ECLI:EU:C:2015:403, points 44-53 ; arrêt du 8 juin 2010, *Vodafone et autres*, affaire C-58/08, ECLI:EU:C:2010:321, points 72-78.

¹⁵ Cette période de huit semaines n'inclut pas les semaines du mois d'août, ce qui est expressément reconnu dans la pratique de la Commission : Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Les principes de subsidiarité et de proportionnalité : renforcer leur rôle dans l'élaboration des politiques de l'Union*, 23.10.2018, COM(2018) 703 final. Par cette communication (en tant qu'acte atypique de droit dérivé), la Commission aménage les règles relatives au contrôle de la subsidiarité au bénéfice des parlements nationaux, lesquels peuvent ainsi organiser leurs travaux en tenant compte des vacances parlementaires. Sur la place juridique des actes atypiques dans le droit de l'Union européenne, voir : H. Hristev, "Atypical Acts in European Union Law", in Y. Stoilov, D. Valchev (ed.), *Sources of Law – Contemporary, National and International Perspectives*, St. Kliment Ohridski University Press, 2022, p. 166-183.

Protocole n° 2, doit transmettre l'avis à l'institution ou à l'organe concerné.

Le législateur supranational est tenu de prendre en compte les avis motivés envoyés par les parlements nationaux ou par une chambre d'un parlement national concernant la méconnaissance du principe de subsidiarité.

En fonction du nombre d'avis motivés, reçus pour non-respect du principe de subsidiarité, la Commission européenne (ou le titulaire du droit d'initiative législative concerné) a l'obligation de réexaminer le projet d'acte législatif.

Il est possible pour le titulaire de l'initiative législative de maintenir ce projet, de le modifier ou de le retirer, mais dans tous les cas, la décision doit être motivée. Ces possibilités sont prévues tant dans la procédure de l'article 7, paragraphe 2 du Protocole n° 2 (dite «carton jaune») que dans la procédure de l'article 7, paragraphe 3 du Protocole n° 2 (dite «carton orange»).

L'hypothèse d'un «carton orange» au titre de l'article 7, paragraphe 3 du Protocole n° 2 est spécifique. Lorsque, dans le cadre de la procédure législative ordinaire, les avis motivés représentent au moins la majorité simple des voix des parlements nationaux, la première étape est la révision de la proposition. Si, à la suite de cette révision, la Commission européenne décide de maintenir la proposition, il est nécessaire que le colégislateur de l'UE procède à une évaluation indépendante du respect du principe de subsidiarité avant la conclusion de la première lecture. Si le Parlement européen ou le Conseil décide que ce principe n'a pas été respecté, la conséquence juridique est que la procédure législative est terminée.

L'examen de l'application des dispositions de l'article 7 du Protocole n° 2 permet de conclure que la procédure du «carton jaune» a été utilisée à trois reprises et que la procédure du «carton orange» n'a pas encore été utilisée. En ce qui concerne l'utilisation de la procédure du carton jaune, pour la première fois, elle a été déclenchée en relation avec la proposition de règlement du Conseil relatif à l'exercice du droit de mener des actions collectives dans le contexte de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services, COM(2012)130. Sur cette proposition législative, la Commission retire l'initiative législative, bien qu'elle ne reconnaisse pas que le principe de subsidiarité est mis à mal. La manière dont la proposition législative a été retirée est peu transparente. Au lieu de motiver explicitement sa position, la Commission agit sur le retrait formel, en incluant la proposition législative dans une liste de propositions obsolètes¹⁶.

La deuxième fois, la procédure a été utilisée pour la proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen, COM/2013/0534 final. La Commission adopte un avis motivé pour maintenir la proposition législative telle qu'elle a été faite initialement, sans la retirer ni la modifier, mais souligne qu'elle prendra en compte les propositions des États membres reçues dans le cadre de la procédure législative¹⁷. En raison de la difficulté de parvenir à l'unanimité au Conseil (requis par l'article 86, paragraphe 1 du TFUE) dans le cadre de la procédure législative spéciale prévue, la proposition législative a été adoptée dans le cadre d'une coopération renforcée. Plus de trois ans et demi se sont écoulés entre l'initiative législative de la Commission européenne du 17 juillet 2013 et la

¹⁶ Retrait de propositions de la Commission qui ne revêtent plus un caractère d'actualité (2013/C 109/04), *Journal officiel de l'UE*, C 109/7, 16.04.2013.

¹⁷ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et aux Parlements nationaux

relative au réexamen de la proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen au regard du principe de subsidiarité, conformément au Protocole n° 2, 27.11.2013, COM/2013/0851 final.

découverte de l'impossibilité de parvenir à l'unanimité en 2017. Conformément à l'article 86, paragraphe 1 du TFUE, un groupe de dix-sept États membres a exprimé son souhait que cette question soit examinée par le Conseil européen. Une fois le désaccord constaté, la voie a été ouverte pour l'adoption d'un acte législatif dans le cadre de la procédure de coopération renforcée, conformément à la règle prévue à l'article 86, paragraphe 1 du TFUE¹⁸.

Pour la troisième fois, la procédure du «carton jaune» a été appliquée à la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement des travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services, COM/2016/0128 final. La Commission a expliqué en détail les raisons de la proposition législative dans un avis daté du 20 juillet 2016¹⁹ et a déclaré qu'elle la maintiendrait telle qu'elle a été proposée à l'origine.

L'examen du cadre du droit primaire de l'UE montre que les parlements nationaux disposent d'instruments pour influencer le processus législatif supranational (article 12 du TUE en liaison avec le Protocole n° 1 et le Protocole n° 2). D'une part, ils ont la possibilité de participer à la coopération interparlementaire, qui sert les institutions parlementaires au niveau national et supranational. Les parlements nationaux peuvent utiliser cette coopération pour échanger de bonnes pratiques et exprimer des opinions politiques. Le Parlement européen peut utiliser le dialogue interinstitutionnel existant au sein de la

COSAC pour renforcer son rôle dans le processus décisionnel. D'autre part, les parlements nationaux ont la possibilité d'exercer un contrôle politique *ex ante* sur le respect du principe de subsidiarité, en exprimant des avis motivés sur le non-respect du principe de subsidiarité.

B – Encadrement juridique au niveau national

Les pouvoirs de contrôle de la subsidiarité sont définis dans le règlement intérieur de l'Assemblée nationale²⁰. Toutefois, le rôle de l'Assemblée nationale ne peut être défini de manière indépendante, sans clarifier au préalable la position de l'exécutif en la personne du Conseil des ministres. Avant de passer à une analyse des pouvoirs de l'AN, en particulier de CAECFE, nous allons clarifier les tâches et les responsabilités du Conseil des ministres par rapport au processus législatif supranational.

Le pouvoir exécutif coordonne la préparation des positions de la République de Bulgarie au sein de l'Union européenne sur la base du décret du Conseil des ministres n° 85 du 17 avril 2007 (modifié à plusieurs reprises) sur la coordination des questions relatives à l'Union européenne (décret n° 85). Conformément à ce décret, la charge de la coordination et de la mise en œuvre des engagements qui découlent pour la République de Bulgarie de sa participation à l'UE incombe au Conseil des ministres. Il dirige et met en œuvre la politique de la République de Bulgarie en tant qu'État membre de l'Union européenne. En plus de décider des questions politiques liées à l'adhésion de la

¹⁸ En cas de tel désaccord constaté par le Conseil européen, au moins neuf États membres souhaitant instaurer une coopération renforcée sur la base du projet de règlement en informent le Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne. L'autorisation de procéder à une coopération renforcée, conformément à l'article 329, paragraphe 1 du TFUE, est réputée accordée et les dispositions relatives à la coopération renforcée s'appliquent à la procédure législative.

¹⁹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et aux Parlements nationaux relative à la proposition de directive modifiant la directive concernant le détachement des travailleurs, en ce qui concerne le principe de subsidiarité, conformément au Protocole n° 2, 20.07.2016, COM(2016) 505 final.

²⁰ Aux fins du présent examen, les dispositions du règlement intérieur de la 51^e Assemblée nationale sont présentées.

République de Bulgarie à l'Union européenne, le Conseil des ministres adopte des positions-cadres dans le processus d'adoption des actes législatifs, délégués et d'exécution de l'UE. Le Conseil des ministres approuve également les projets d'actes adoptant des mesures de transposition des directives.

Dans l'accomplissement de ses tâches, le Conseil des ministres interagit avec l'Assemblée nationale. Ainsi, il soumet à l'Assemblée nationale son programme annuel de participation de la République de Bulgarie au processus d'adoption des décisions au niveau de l'Union européenne, fournit des informations sur les questions relatives aux obligations découlant pour la République de Bulgarie de son appartenance à l'Union européenne. Le Conseil des ministres présente également les positions-cadres sur les projets d'actes de l'Union européenne inclus dans le programme de travail annuel de l'Assemblée nationale sur les questions relatives à l'Union européenne.

Le poids du Conseil des ministres dans le processus législatif supranational est déterminé par le droit de l'Union européenne, qui prévoit que la participation à la fonction législative incombe à l'institution du Conseil. Celui-ci réunit les représentants des États membres au niveau ministériel, habilités à engager leur gouvernement et à exercer le droit de vote (article 16, paragraphe 2, du traité UE). La participation active des États membres au processus législatif supranational est rendue nécessaire par le caractère décentralisé de l'application du droit de l'Union. Si les États membres n'étaient pas associés à l'élaboration des actes législatifs, cela compromettrait l'effectivité de leur mise en œuvre. La participation des ministres des États membres au Conseil permet non seulement d'engager chaque État à un niveau politique élevé, mais aussi de prendre en considération les spécificités nationales dans le cadre de l'élaboration des actes

législatifs de l'Union. Les ministres, assistés par les experts des ministères qu'ils dirigent, décident des propositions législatives qu'ils approuvent, de celles auxquelles ils s'opposent, des points sur lesquels ils sont disposés à transiger et des propositions de modifications rédactionnelles qu'ils peuvent soumettre. Ils rendent compte de leur action au sein du Conseil devant l'organe collégial compétent de l'exécutif, ainsi que devant le parlement compétent, qui peut exercer son droit de motion de censure.

Si la responsabilité première de la participation au processus législatif supranational incombe aux représentants de l'exécutif des États membres, le rôle des parlements nationaux ne saurait être ignoré. Afin de clarifier le rôle de l'Assemblée nationale de la République de Bulgarie, il convient d'examiner les dispositions pertinentes en droit interne. Les compétences de la CAECFE, en lien avec le processus législatif supranational, peuvent être regroupées en plusieurs catégories.

En premier lieu, la CAECFE procède à l'examen de la position-cadre élaborée par l'exécutif concernant un projet d'acte législatif de l'UE. Lors des débats sur la position-cadre de la République de Bulgarie, les députés peuvent demander l'imposition d'une réserve parlementaire, conformément à l'article 118, paragraphe 2, du règlement intérieur de l'Assemblée nationale. Cette réserve impose au gouvernement de s'abstenir de prendre position sur le projet d'acte au sein du Conseil tant que l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée, et ce au plus tard lors de la troisième réunion de l'organe préparatoire chargé de l'examen du projet. Compte tenu du rythme des procédures législatives supranationales, une telle réserve parlementaire, qui interdit au représentant de la République de Bulgarie au Conseil (et, partant, aux organes subsidiaires) de formuler une position, ne saurait être qualifiée d'inertie

illégal de l'État. Toutefois, l'effectivité de ce mécanisme ne peut être appréciée qu'à la lumière de son application concrète. Or, l'examen des comptes rendus de l'Assemblée nationale ne permet pas de constater un usage fréquent de cette procédure. Cela n'a rien d'étonnant : il est rare qu'une majorité homogène au sein de l'Assemblée nationale décide de restreindre l'action de l'exécutif qu'elle a elle-même investi, en imposant une réserve parlementaire sur un dossier législatif particulier.

En second lieu, la CAECFE est chargée d'élaborer un rapport sur les projets d'actes législatifs de l'Union européenne au regard du respect du principe de subsidiarité, ainsi que de préparer le texte des avis motivés en cas de non-conformité à ce principe. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, l'Assemblée nationale de Bulgarie a adopté six avis motivés, qui seront analysés ci-après. En outre, trois recours ont été introduits au titre de l'article 263 du TFUE par la République de Bulgarie en vue de l'annulation d'actes législatifs²¹. Ces recours concernent un même paquet législatif, le « paquet Mobilité », qui comprend trois règlements et une directive²². Il est manifeste qu'on ne saurait soutenir, sans précaution, que l'Union européenne a méconnu le principe de subsidiarité ou que ses décisions législatives présentent une telle disproportion qu'elles justifieraient

l'engagement de procédures d'annulation.

Enfin, la CAECFE exerce également un contrôle sur l'exécutif, en veillant à ce que l'obligation du Conseil des ministres de fournir des informations préalables à l'élaboration et à l'adoption des actes de l'UE soit respectée.

Si les compétences de la CAECFE peuvent sembler impressionnantes, dans le cadre de l'interaction institutionnelle, la responsabilité principale incombe au Conseil des ministres. Cela s'explique par l'étendue de l'expertise dont dispose l'exécutif. Cette expertise est concentrée au sein des ministères, qui s'appuient sur des experts afin d'éclairer la position de l'exécutif quant à la mise en œuvre des politiques sectorielles.

L'Assemblée nationale ne dispose pas, et ne peut maintenir, un large éventail d'experts susceptibles d'élaborer en parallèle des analyses indépendantes des projets d'actes législatifs de l'Union. La création d'une capacité d'expertise à grande échelle au sein de l'Assemblée nationale ne saurait se justifier, dès lors que l'objectif consistant à doter les députés d'une position suffisamment éclairée peut être atteint au moyen de dispositifs moins lourds pour l'appareil d'État (et, partant, pour les contribuables).

Il convient de souligner que la nomination d'un grand nombre d'experts auprès de l'Assemblée nationale ne constituerait pas nécessairement une

²¹ Il s'agit des affaires C-543/20, C-544/20, C-545/20, *République de Bulgarie c/Parlement européen et Conseil*, qui ont été jointes pour examen conjoint à la procédure engagée par la *République de Lituanie c/Parlement européen et Conseil*, affaire C-541/20 concernant ce que l'on appelle le « paquet Mobilité ».

²² Le « paquet Mobilité » comprend les règlements et la directive suivants : Règlement (UE) 2020/1054 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2020 modifiant le règlement (CE) n° 561/2006 en ce qui concerne les exigences minimales relatives aux durées maximales de conduite journalière et hebdomadaire et à la durée minimale des pauses et des temps de repos journalier et hebdomadaire, et le règlement (UE) n° 165/2014 en ce qui concerne la localisation au moyen de tachygraphes ; Règlement

(UE) 2020/1055 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2020 modifiant les règlements (CE) n° 1071/2009, (CE) n° 1072/2009 et (UE) n° 1024/2012 en vue de les adapter aux évolutions du secteur du transport par route ; Règlement (UE) 2020/1056 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2020 concernant les informations électroniques relatives au transport de marchandises ; Directive (UE) 2020/1057 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2020 établissant des règles spécifiques en ce qui concerne la directive 96/71/CE et la directive 2014/67/UE pour le détachement de conducteurs dans le secteur du transport routier et modifiant la directive 2006/22/CE quant aux exigences en matière de contrôle et le règlement (UE) n° 1024/2012.

mesure opportune. Dans certains cas, l'avis le plus pertinent est celui des experts nationaux rattachés aux ministères, lesquels seront ensuite chargés de mettre en œuvre la législation adoptée au niveau de l'Union européenne. L'ajout d'un nouveau groupe de fonctionnaires – cette fois au sein de l'Assemblée nationale plutôt qu'au sein des ministères concernés – n'apporterait pas, en tant que tel, de valeur ajoutée.

Mais que faire lorsque l'Assemblée nationale ne dispose pas d'une capacité d'expertise suffisante ? Il convient alors de revenir aux fondements du principe de légitimité, qui requiert un processus transparent, responsable, démocratique et pluraliste. En l'absence de capacités d'expertise appropriées pour éclairer la position de l'Assemblée nationale, la publicité des débats et l'activisme des députés peuvent garantir un contrôle effectif dans la formation et le suivi de la position de la République de Bulgarie.

L'organisation de larges consultations au sein de la CAECFE, associant des représentants des milieux économiques, d'organisations de la société civile et du milieu universitaire, permet un examen approfondi de l'approche adoptée par l'exécutif.

II – Les résultats du contrôle de subsidiarité de l'Assemblée nationale de la République de Bulgarie

Un bref examen de la pratique de l'Assemblée nationale en matière de contrôle politique du respect du principe de subsidiarité montre que le nombre de cas dans lesquels un avis motivé a été adopté s'élève à six. Dans un premier temps, nous examinerons ces cas, en nous interrogeant sur la question de savoir si le comité (CAECFE) motive véritablement ses avis par des considérations relatives à une méconnaissance du principe de subsidiarité, ou s'il s'agit plutôt de préoccupations qui devraient être examinées sous l'angle de l'opportunité

d'une intervention législative supranationale. Dans un second temps, sera analysée la pratique des organes parlementaires dans d'autres États membres, qui s'achèvera par une proposition tendant à introduire la possibilité, pour le comité, d'adopter des avis politiques en dehors de la procédure prévue par le Protocole n° 2.

A – Les avis motivés relatifs à la méconnaissance du principe de subsidiarité

Comme nous l'avons mentionné plus haut, à ce jour, la République de Bulgarie a émis six avis motivés au titre de la méconnaissance du principe de subsidiarité par des propositions législatives européennes.

Un avis motivé a été adopté sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente du tabac et de ses produits, COM/2012/0788 final. En vertu de cette proposition législative, l'UE adopte la directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac et des produits connexes, et abrogeant la directive 2001/37/CE.

Deuxièmement, l'Assemblée nationale considère qu'il y a une méconnaissance du principe de subsidiarité en ce qui concerne la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel et abrogeant le règlement (UE) n° 994/2010, COM/2016/052 final. Sur la base de cette proposition, le règlement (UE) 2017/1938 du Parlement européen et du Conseil du

25 octobre 2017 concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel et abrogeant le règlement (UE) n° 994/2010 a été adopté.

Troisièmement, le pouvoir de l'AN d'exercer un contrôle politique pour assurer le respect du principe de subsidiarité a été utilisé pour la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement des travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services, COM/2016/0128 final. L'initiative législative au niveau supranational se conclut par l'adoption de la directive (UE) 2018/957 du Parlement européen et du Conseil du 28 juin 2018 modifiant la directive 96/71/CE concernant le détachement des travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services.

Quatrièmement, l'AN motive sa position sur la méconnaissance du principe de subsidiarité concernant la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs, COM/2016/0283 final. Cette proposition conduit à l'adoption du Règlement (UE) 2017/2394 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2017 sur la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs et abrogeant le règlement (CE) n° 2006/2004.

Cinquièmement, une méconnaissance alléguée du principe de subsidiarité a été soulevée en ce qui concerne la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi nécessitant des compétences élevées, COM/2016/0378 final. L'acte législatif adopté sur la base de

cette proposition est la directive (UE) 2021/1883 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2021 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, et abrogeant la directive 2009/50/CE du Conseil.

Enfin, un avis argumentant sa position de non-respect du principe de subsidiarité est adopté par l'AN sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux gaz à effet de serre fluorés, modifiant la directive (UE) 2019/1937 et abrogeant le règlement (UE) n° 517/2014, COM/2022/150 final. L'acte législatif adopté sur la base de cette proposition est le règlement (UE) 2024/573 du Parlement européen et du Conseil du 7 février 2024 relatif aux gaz à effet de serre fluorés, modifiant la directive (UE) 2019/1937 et abrogeant le règlement (UE) n° 517/2014.

La première observation que l'on peut formuler, même sans procéder à une analyse approfondie des avis motivés, est qu'aucune procédure d'annulation n'a été engagée, au titre de l'article 8 du Protocole n° 2 en liaison avec l'article 263 TFUE, à l'encontre des actes législatifs adoptés pour lesquels l'Assemblée nationale invoque une violation du principe de subsidiarité. Cette situation soulève des doutes quant à la mesure dans laquelle les motifs avancés par l'Assemblée nationale au titre du non-respect du principe de subsidiarité se rapportent véritablement à ce principe, ou relèvent plutôt d'autres considérations sans lien direct avec celui-ci. Si une violation du principe de subsidiarité était effectivement avérée et qu'elle avait pour effet de priver l'Union européenne de la compétence pour légiférer, on pourrait raisonnablement s'attendre à ce que l'Assemblée nationale cherche à vérifier la validité de sa position en engageant un recours juridictionnel devant la Cour de justice de l'Union européenne. Or, aucune action de ce type n'a été entreprise dans les cas mentionnés ci-dessus. Dans

l'hypothèse où l'Assemblée nationale ne souhaiterait pas exercer elle-même la prérogative que lui confèrent les traités (une telle initiative contentieuse étant en effet inhabituelle pour une assemblée parlementaire), il appartiendrait alors à l'exécutif, après avoir examiné la position exprimée par l'Assemblée nationale, de prendre les mesures nécessaires afin de préparer et d'introduire un recours dans le délai imparti à l'article 263 TFUE. De manière paradoxale, les seules procédures d'annulation d'actes législatifs introduites par la République de Bulgarie devant la Cour de justice concernent le « Paquet Mobilité », à propos duquel aucun avis motivé n'a été adopté au titre du non-respect du principe de subsidiarité.

Deuxièmement, un examen attentif des avis adoptés par l'Assemblée nationale révèle que certains arguments, bien qu'ils soient formellement rattachés au principe de subsidiarité, relèvent en réalité de considérations liées à l'opportunité de l'acte envisagé. On y relève également des arguments concernant une prétendue méconnaissance du principe de proportionnalité, alors même que l'Assemblée nationale ne dispose pas, en vertu de l'article 5, paragraphe 3, du TUE lu conjointement avec le Protocole n° 2, de la compétence pour motiver un avis sur ce fondement.

Un exemple d'analyse non conforme au principe de subsidiarité figure dans le rapport n° 653-18-34/27.07.2016 de la 43^e Assemblée nationale, relatif à la proposition de règlement sur la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs, COM/2016/0283 final. L'avis met en doute le caractère suffisant des raisons invoquées par la Commission européenne. Il est souligné qu'aucun argument ne justifie l'adoption de mesures législatives spécifiques telles que la fixation d'un délai de prescription de cinq ans pour l'imposition des sanctions, la définition de

pouvoirs minimaux pour les autorités compétentes, l'adoption d'actes d'exécution, la garantie d'un recours pour les consommateurs, etc. (pages 3 et 4 du rapport n° 653-18-34/27.07.2016 de la 43^e Assemblée nationale). Ces arguments peuvent légitimement être soulevés dans le cadre de la procédure législative en cours, à travers les positions que la République de Bulgarie exprime au sein du Conseil. Ils ne sauraient toutefois constituer des motifs valables pour justifier un avis motivé fondé sur une prétendue méconnaissance du principe de subsidiarité.

Par ailleurs, dans d'autres exemples tirés de la pratique de la Commission des affaires européennes et du contrôle des fonds européens, il est reproché au législateur supranational de ne pas avoir pleinement pris en compte les spécificités nationales. Un exemple en ce sens est fourni par le rapport adopté lors de la réunion conjointe du 27 février 2013 des commissions des affaires européennes et du contrôle des fonds européens et de l'agriculture et des forêts, relatif à une proposition de directive visant à réglementer la fabrication, la présentation et la vente des produits du tabac et des produits connexes, COM/2012/0788 final. L'avis souligne que : « certains particularismes nationaux dans les États membres n'ont pas été suffisamment pris en considération et que certaines des dispositions proposées pourraient produire des effets controversés, voire contraires à l'objectif poursuivi » (page 5 de l'avis des commissions permanentes). S'il est nécessaire que l'Union européenne tienne compte des législations nationales existantes, la législation proposée au niveau supranational doit tendre vers une approche commune, ce qui suppose inévitablement une harmonisation des législations nationales (par l'élimination des différences substantielles) ou une réglementation directe (par l'adoption d'un acte applicable directement, se substituant au droit national). L'existence

d'arguments en faveur du maintien d'une approche législative particulière doit être justifiée dans le cadre de la procédure législative supranationale, lors de l'examen des dispositions individuelles.

L'examen de l'ensemble des avis motivés de l'AN révèle que les préoccupations exprimées par les députés portent essentiellement sur l'opportunité des propositions législatives en cause, tandis que la motivation portant sur les aspects substantiels de la subsidiarité fait défaut. Il convient de rappeler que les députés nationaux ne sont nullement privés de la possibilité de demander des informations relatives aux positions-cadres qui déterminent la position défendue par la Bulgarie au cours de la procédure législative supranationale. C'est dans le cadre des réunions du Conseil (et de ses organes subsidiaires et préparatoires) que les doutes relatifs à l'opportunité d'une proposition législative doivent être exprimés. Au sein du Conseil, la République de Bulgarie peut défendre sa position législative, y compris en s'opposant à une proposition qu'elle juge inappropriée.

B – Que peut-on faire ?

Compte tenu du bref aperçu analytique présenté ci-dessus, il apparaît clairement que les avis motivés de l'Assemblée nationale pourraient être améliorés sur deux points, juridiquement fondés, sans qu'il soit nécessaire de modifier la législation en vigueur, mais simplement en veillant à son application cohérente.

Premièrement, le principe de subsidiarité, dans son sens strict, tel qu'il est défini par les traités, devrait être rigoureusement appliqué. Cela signifie que l'Assemblée nationale devrait systématiquement répondre de manière cohérente aux questions suivantes :

1. Les États membres sont-ils en mesure d'assurer la réglementation des relations publiques à l'échelle centrale, régionale ou locale ? Comment la capacité de la Bulgarie à réglementer ces relations au niveau national est-elle justifiée ?
2. Pourquoi une intervention au niveau de l'Union n'apporterait-elle pas de valeur ajoutée ? Pourquoi les objectifs visés ne pourraient-ils pas être atteints plus efficacement par l'Union, ni en raison de la portée envisagée, ni en raison des effets d'une réglementation harmonisée ?

La pratique de la Commission dans l'exercice de son initiative législative constitue un exemple éclairant de l'approche que l'Assemblée nationale pourrait adopter. Lorsqu'elle procède à un contrôle *ex ante* du respect du principe de subsidiarité, la Commission examine plusieurs groupes de questions figurant à l'annexe II de sa communication sur les principes de subsidiarité et de proportionnalité : renforcer leur rôle dans l'élaboration des politiques de l'Union²³. La question fondamentale est de savoir pourquoi l'Union doit intervenir par une initiative législative. Cette problématique est déclinée en plusieurs sous-questions : la proposition satisfait-elle aux exigences procédurales du Protocole n° 2 ; l'exposé des motifs de la proposition de la Commission contient-il une justification suffisante quant au respect du principe de subsidiarité ; les objectifs poursuivis peuvent-ils être atteints de manière satisfaisante si les États membres agissent individuellement ; ces objectifs peuvent-ils être mieux atteints au niveau de l'Union, eu

²³ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Les principes de subsidiarité et de*

proportionnalité : renforcer leur rôle dans l'élaboration des politiques de l'Union, 23.10.2018, COM(2018) 703 final, annexe II, tableau 2.

égard à l'ampleur ou aux effets de l'action envisagée (valeur ajoutée européenne)²⁴ ?

Si l'Assemblée nationale adoptait la méthodologie de la Commission pour évaluer les propositions législatives, cela conduirait assurément à un renforcement de la qualité et de la rigueur de ses avis motivés. Un approfondissement de l'analyse juridique serait d'autant plus convaincant aux yeux de la Commission, du Parlement européen et du Conseil, lorsqu'il s'agit de débattre de l'opportunité d'adopter l'acte législatif proposé.

Deuxièmement, la qualité des avis motivés pourrait encore être améliorée en renonçant à la pratique consistant à exercer un contrôle politique fondé sur la méconnaissance du principe de proportionnalité. Une telle abstention serait pleinement conforme au droit de l'Union, qui ne confère pas aux parlements nationaux la compétence de contrôler le respect de ce principe.

Il convient en outre de rappeler la mission des parlements nationaux en matière de contrôle de l'exécutif. En cas de désaccord avec la politique suivie par le gouvernement concernant les positions défendues par la République de Bulgarie au sein de l'Union européenne, l'Assemblée nationale peut demander des comptes à ce dernier. Par l'exercice du contrôle parlementaire, l'Assemblée nationale peut jouer un rôle actif en clarifiant la position de la Bulgarie sur des dossiers législatifs spécifiques et en attirant l'attention du ministre compétent sur les difficultés résultant d'une éventuelle méconnaissance du principe de proportionnalité.

Il est également possible de renforcer le rôle de l'AN en matière de participation à l'Union européenne, en s'inspirant des pratiques développées dans d'autres États membres. Que font les autres parlements nationaux pour garantir leur participation active au processus législatif

supranational ? Le présent article n'a pas pour objet de dresser un panorama détaillé des compétences des organes parlementaires spécialisés dans les États membres. Les rapports de la COSAC offrent un aperçu comparatif des différentes approches existantes. Le 37^e rapport de la COSAC présente les stratégies adoptées par ces organes.

Outre l'examen des projets de législation européenne au regard du respect du principe de subsidiarité et l'audition des représentants de l'exécutif, certains parlements nationaux encouragent également l'organisation de rencontres avec des députés européens et des membres de la Commission européenne à propos d'initiatives législatives spécifiques. Par ailleurs, en France et en Roumanie, des auditions sont organisées avec le représentant permanent du pays auprès du Comité des représentants permanents (Coreper).

En complément des avis motivés portant sur le non-respect du principe de subsidiarité, les parlements nationaux entretiennent également un dialogue politique avec la Commission européenne, à laquelle ils adressent des avis politiques. Environ un tiers des parlements nationaux ont recours à ce type de dialogue institutionnel. Pour la période 2019–2021, le Sénat tchèque, le Bundesrat allemand, la Chambre des députés roumaine et les Cortes Generales espagnoles figurent parmi les plus actifs dans ce domaine. Chacun d'eux a préparé plus de vingt avis politiques dans le but d'influencer les orientations législatives de la Commission européenne.

L'introduction de certains de ces instruments dans le règlement intérieur de l'Assemblée nationale renforcerait à l'évidence la capacité de l'Assemblée à participer de manière plus structurée et plus efficace au processus législatif supranational.

²⁴ Ibid.

Le travail du parlement national pour remplir son rôle dans le processus législatif supranational doit également s'appuyer sur des experts hautement qualifiés. La participation effective de la République de Bulgarie à l'adoption de la législation de l'UE sera possible lorsque les membres de l'Assemblée nationale exerceront habilement les pouvoirs qui leur sont garantis par la législation de l'UE. Pour atteindre cet objectif, il serait utile que la Commission des affaires de l'Union européenne de l'Assemblée nationale ait la possibilité d'utiliser l'expertise disponible dans les ministères au cours des discussions sur les propositions législatives de l'UE.

De lege ferenda, il pourrait être envisagé d'adopter une position politique sur le projet d'acte législatif proposé, laquelle serait transmise à la Commission, au Parlement européen et au Conseil, en même temps qu'au Conseil des ministres. Une telle initiative constituerait un instrument adapté pour nourrir un dialogue politique dans lequel des arguments pourraient être avancés sur l'opportunité de la mesure législative envisagée. Cela permettrait d'éviter l'adoption d'avis motivés dépourvus d'arguments substantiels établissant une méconnaissance du principe de subsidiarité. Plutôt que d'enfermer des considérations d'opportunité dans le cadre formel du «non-respect du principe de subsidiarité», l'Assemblée nationale disposerait d'un instrument autonome pour exprimer son désaccord à l'égard d'une solution législative spécifique.

L'Assemblée nationale a un rôle à jouer dans la conduite d'un processus transparent, ouvert et inclusif dans l'élaboration de la position de la République de Bulgarie à l'égard des décisions législatives adoptées au niveau de l'Union européenne. Comme l'a montré l'analyse ci-dessus, l'Union européenne n'impose pas unilatéralement ses décisions législatives. Dans le processus d'élaboration et d'adoption des actes

législatifs supranationaux, la responsabilité incombe à la fois aux représentants des États au sein des institutions de l'Union et aux membres des parlements nationaux. Ces derniers peuvent participer au dialogue politique supranational non seulement par le biais d'avis motivés fondés sur le non-respect du principe de subsidiarité, mais également par d'autres instruments, tels que les avis politiques, permettant de débattre de l'opportunité des propositions législatives.

MARTIN BABAROV

*Maître de conférences
à la Faculté de droit,
Université « Sv. Kliment Ohridski » de Sofia
martin.babarov@uni-sofia.bg*

**L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE POLONAISE
DE 2025 : ENTRE POLARISATION POLITIQUE
ET SOCIALE, CONTESTATIONS ET DÉFIS
INSTITUTIONNELS**

Résumé : Cette étude propose une analyse de l'élection présidentielle polonaise de 2025, en mettant en lumière les dynamiques politiques et sociales sous-jacentes qui ont façonné le scrutin. Elle s'appuie sur une approche qualitative, combinant l'analyse des discours politiques, des stratégies électorales des principaux candidats et l'examen des répercussions institutionnelles et judiciaires. L'objectif est de comprendre comment les tensions autour de la souveraineté nationale et des relations avec l'Union européenne ont influencé le comportement des acteurs politiques et des électeurs. Les résultats montrent une polarisation accrue entre un bloc souverainiste et une coalition pro-européenne, ainsi que des transformations significatives dans le paysage politique polonais.

Abstract : This study presents an analysis of the 2025 Polish presidential election, shedding light on the underlying political and social dynamics that shaped the electoral process. It adopts a qualitative methodology, integrating the analysis of political discourse, the electoral strategies of key candidates, and an examination of the institutional and judicial implications. The objective is to elucidate how tensions related to national sovereignty and relations with the European Union influenced the behaviour of political actors and the electorate. The findings indicate an increased polarization between a sovereigntist bloc and a pro-European coalition, alongside significant transformations within the Polish political landscape.

Mots-clés : Élection présidentielle – Pologne – polarisation politique – cohabitation politique – contestation électorale

Keywords: Presidential election – Poland – political polarization – political cohabitation – electoral contestation

Depuis la chute du régime communiste, en 1989, la Pologne a connu une transition politique majeure, marquée par l'établissement d'institutions démocratiques et la construction d'un régime parlementaire. La Constitution de 1997¹ a structuré l'équilibre des pouvoirs entre un Parlement bicaméral, un gouvernement responsable devant celui-ci et un président de la République investi de prérogatives assez étendues. Élu pour cinq ans au suffrage universel direct, le chef de l'État « est le représentant suprême de la République de Pologne et le garant de la continuité des pouvoirs publics » (art. 126 al. 1^{er} de la Constitution). « Garant de la souveraineté », il supervise les forces armées et « représente l'État dans le domaine des relations étrangères » (art. 133, 134). Veillant au respect de la Constitution, il peut déférer au Tribunal constitutionnel les traités internationaux soumis à la ratification, les lois, ainsi que les règlements pris par les autorités centrales (art. 126, al. 2 ; 133, al. 2 ; 191 al. 1^{er}). Le président de la République dispose également de compétences soustraites au contreseing (art. 144 al. 3), dont font partie : la désignation du Premier ministre, un vaste pouvoir de nomination à des fonctions clés, notamment dans le domaine judiciaire, ainsi que le droit de dissolution parlementaire.

Pour ce qui est de son intervention dans la procédure législative, le président de la République dispose, en vertu de l'article 122 de la Constitution, de trois options lorsque les lois adoptées par le Parlement lui sont transmises pour signature. Il peut notamment signer la loi dans un délai de vingt et un jours à compter de sa transmission (art. 122.2). Il peut aussi, avant de signer la loi, demander au Tribunal constitutionnel de statuer sur la conformité de celle-ci à la Constitution. Si la loi est déclarée conforme à la Constitution, il ne

¹ La Constitution de la République de Pologne du 2 avril 1997 est disponible en langue française à l'adresse :

<https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/francuski/kon1.htm>.

peut pas refuser de la signer (art. 122.3). Le président peut aussi, en motivant sa décision, renvoyer la loi au Sejm pour un nouvel examen, s'il ne saisit pas le Tribunal constitutionnel suivant la procédure prévue au troisième alinéa. Il s'agit de l'exercice du droit de veto législatif qui lui est octroyé par l'alinéa 5 de l'article 122 du texte constitutionnel. Veto qui peut être surmonté uniquement si la loi est, une nouvelle fois, votée par le Sejm à la majorité des trois cinquièmes des voix. Dans ce cas, le président de la République doit signer la loi dans un délai de sept jours.

Depuis la première élection présidentielle libre, datant de 1990, plusieurs présidents se sont succédé, reflétant les évolutions politiques du pays. Le premier président postcommuniste, Lech Wałęsa, héros du syndicalisme Solidarność, incarne une phase d'ouverture démocratique mais aussi de tensions institutionnelles liées aux équilibres incertains du régime. Son successeur, Aleksander Kwaśniewski (1995-2005), a incarné une stabilisation progressive et un ancrage européen renforcé, notamment avec l'adhésion de la Pologne à l'Union européenne en 2004. Ensuite, les présidents Bronisław Komorowski (2010-2015) et Andrzej Duda (2015-2025) ont symbolisé, à des degrés divers, la polarisation croissante et les tensions idéologiques marquant la vie politique polonaise.

Ce dernier, réélu en 2020, a été l'une des figures marquantes du parti Droit et Justice (PiS), qui a conduit une série de réformes institutionnelles controversées, notamment en ce qui concerne l'indépendance judiciaire, les médias publics et le cadre normatif électoral, suscitant de nombreuses critiques tant internes qu'internationales, plus spécifiquement de la part de l'Union européenne. Après la défaite du PiS aux élections législatives d'octobre 2023², ouvrant la voie à un gouvernement de

coalition issu d'une opposition plurielle, un bras de fer politique inédit s'est engagé entre le président sortant, toujours membre du PiS, et le gouvernement nouvellement formé, marquant une crise institutionnelle latente, où se sont affrontées des visions divergentes en ce qui concerne la souveraineté nationale, le rôle de l'État et de l'intégration européenne.

Cette tension, qui a conduit à des blocages de réformes voulues par le gouvernement, Andrzej Duda ayant régulièrement usé du pouvoir d'opposer le veto législatif, a placé l'élection présidentielle de 2025 sous une lumière particulière, révélant plus largement les fractures idéologiques, sociales et géographiques traversant la société polonaise. Le scrutin a opposé deux figures emblématiques : d'une part, Rafał Trzaskowski, maire de Varsovie, représentant un centre libéral pro-européen, attaché à la défense des libertés civiles et à la modernisation du pays ; d'autre part, Karol Nawrocki, figure conservatrice et nationaliste, soutenu par le PiS, incarnant un projet politique basé sur la défense des valeurs traditionnelles, l'identité nationale et une certaine méfiance à l'égard des institutions supranationales.

La campagne électorale, marquée par une intensité exceptionnelle, a été traversée par des débats vifs sur l'avenir constitutionnel de la Pologne, le respect des droits fondamentaux, ainsi que sur la place du pays dans l'Union européenne. Les controverses relatives à l'usage des médias publics, à la transparence du scrutin et au rôle des instances judiciaires ont donné une dimension juridico-politique cruciale à cette élection, mettant en lumière les défis liés au contrôle et à la régularité des procédures électorales dans un climat de forte polarisation.

² Pour une analyse des élections législatives de 2023, voir K. Kubuj, « Les élections législatives de 2023 et la formation d'un nouveau gouvernement polonais »,

Lettre de l'Est, n° 35, 2024, p. 8-12, <https://urls.fr/gc1J5e>.

D'un point de vue institutionnel et juridique, l'élection présidentielle pose des questions fondamentales relatives à l'encadrement juridique du processus électoral, au contrôle juridictionnel du scrutin, mais aussi à la capacité du régime politique à assurer une coexistence pacifique, fondée sur un dialogue constructif entre les différentes forces politiques. Cette étude se propose de réaliser une analyse détaillée de l'élection présidentielle de 2025 et des conséquences politiques et institutionnelles à court et moyen termes, en particulier au regard de la recomposition parlementaire intervenue en 2023 et des tensions entre le président nationaliste et le gouvernement de coalition pro-européen. Par cette démarche, il s'agira non seulement de comprendre les mécanismes et les enjeux d'un scrutin électoral décisif, mais aussi de saisir les évolutions profondes du système politique polonais contemporain, à l'heure où la démocratie constitutionnelle dans de nombreux pays d'Europe centrale et orientale, mais aussi occidentale, est soumise à d'importants défis internes et externes.

I – Une campagne électorale déchirée entre ouverture européenne et crispations identitaires

Le scrutin présidentiel de 2025 intervient à un moment de basculement. Depuis fin 2023, le gouvernement est dirigé par Donald Tusk, leader de la Coalition civique (Koalicja Obywatelska), à la tête d'une alliance centriste, pro-européenne et libérale. Cette alternance, bien qu'importante, n'a pas mis un terme à l'influence du PiS, dont les réseaux judiciaires, médiatiques et administratifs restent puissants. L'élection présidentielle devient dès lors un test de légitimité démocratique, mais aussi un référendum implicite sur l'avenir idéologique de la Pologne. Le candidat allié du Premier ministre Donald Tusk a été Rafał Trzaskowski,

maire de Varsovie depuis 2018, engagé en faveur d'un rapprochement accru avec l'Union européenne, de la protection des droits civiques et d'une modernisation économique fondée sur l'innovation et l'ouverture internationale. Son programme a mis l'accent sur le renforcement de l'État de droit, la lutte contre la corruption et la promotion des libertés individuelles, notamment en matière de droits des minorités et d'égalité de genre.

Le candidat du centre-droit libéral a eu comme adversaire principal Karol Nawrocki, historien et président de l'Institut de la mémoire nationale, soutenu par le parti Droit et Justice (PiS). Sa candidature a incarné la continuité d'un projet politique conservateur et nationaliste, centré sur la défense des valeurs traditionnelles, la souveraineté nationale face aux institutions supranationales et la réaffirmation du rôle central de la famille et de l'Église catholique dans la société polonaise. Son programme s'est distingué par une approche sécuritaire forte, une politique migratoire restrictive et un contrôle accru des médias publics. Le candidat Nawrocki s'est également engagé à poursuivre les réformes judiciaires initiées par le parti PiS, malgré les critiques européennes, en affirmant leur caractère nécessaire à la souveraineté nationale. En effet, Nawrocki s'est positionné dès le départ comme le garant d'une Pologne forte, respectée, indépendante, inscrivant sa démarche dans ce que certains politologues qualifient de « souverainisme pragmatique », mais son programme est resté en ligne avec les fondamentaux du PiS.

Outre ces deux candidats majeurs, plusieurs autres personnalités ont concouru, bien que leur impact électoral ait été plus marginal. Il s'est d'abord agi de Szymon Hołownia, journaliste et écrivain, actuellement président du Sejm. Il s'est présenté en tant que candidat indépendant lors de l'élection présidentielle de 2020 et a fondé par la suite son propre parti politique,

Pologne2050. Monsieur Hołownia s'est positionné sur un discours prônant la réforme de la politique traditionnelle, la transition écologique et la lutte contre les inégalités.

La gauche a été représentée par Adrian Zandberg (Razem), figure intellectuelle dont le programme a été axé sur la défense d'une politique de redistribution, l'accès universel à la santé, une politique écologique offensive et la régulation du capital. Peu médiatisé, son impact électoral a été marginal. À son tour, Magdalena Biejat (Lewica), féministe, écologiste et europhile, a défendu un programme social et pro-LGBT. Ses positions sur l'avortement (droit inconditionnel) et la laïcité en ont fait une cible des médias conservateurs.

L'extrême droite polonaise a été représentée par Sławomir Mentzen, chef de file du parti Konfederacja, l'aile la plus radicale du paysage politique. Son programme a oscillé entre libéralisme économique extrême, conservatisme identitaire et hostilité à l'Union européenne. Au niveau du programme économique, il a notamment défendu la suppression de l'impôt sur le revenu, la privatisation massive du secteur public, ainsi que l'opposition frontale à toute politique redistributive ou sociale. Mentzen s'est prononcé en faveur du rejet de la politique du multiculturalisme, de l'idéologie du genre et de l'accueil des réfugiés. Il a défendu une Pologne blanche, chrétienne et économiquement souveraine. Sa popularité chez les jeunes électeurs masculins (18-35 ans) a été remarquée dans plusieurs régions. L'autre candidat d'extrême droite fut Grzegorz Braun (Konfederacja Korony Polskiej). Extrémiste catholique et monarchiste, il a mené une campagne ultraconservatrice, anti-européenne et conspirationniste.

Ce tableau des candidatures révèle une profonde fracture idéologique sur la scène politique polonaise. Deux pôles se sont fait face : d'une part, un bloc libéral, pro-européen, socialement progressiste, tourné vers le droit européen et les libertés publiques ; d'autre part, un bloc national-conservateur, défenseur des valeurs traditionnelles, de la souveraineté nationale et opposé à la « normalisation » par l'UE. Le premier tour de l'élection, qui s'est tenu le 18 mai 2025, a confirmé à la fois la polarisation de l'électorat et la montée en puissance de nouvelles forces politiques, dominées toutefois par une forte droitisation.

Le scrutin a enregistré un taux de participation de 67,31 %, légèrement supérieur à celui du premier tour de l'élection présidentielle de 2020 (64,5 %). Cette hausse s'explique par plusieurs facteurs : la mobilisation des jeunes, notamment en faveur de Sławomir Mentzen et de Rafał Trzaskowski ; le sentiment de bipolarisation croissante, qui a stimulé l'électorat pro-européen comme l'électorat conservateur ; l'intensification des campagnes numériques et la couverture télévisuelle nationale, dominée par TVP (télévision publique), dont l'impartialité a été mise en doute par des observateurs internationaux³.

Les résultats définitifs ont été publiés par la Commission électorale nationale (PKW) le 20 mai 2025. Rafał Trzaskowski s'est placé en première position, avec 31,36 % des voix. Karol Nawrocki en deuxième position, avec 29,54 % des voix, suivi par les deux conservateurs, Sławomir Mentzen (14,81 %) et Grzegorz Braun (6,34 %). Les autres candidats ont obtenu moins de 5 % des voix⁴.

Les candidats Trzaskowski et Nawrocki ont donc accédé au second tour, prévu le 1^{er} juin 2025, dans un climat de forte

³ Rapport OSCE/ODIHR : <https://www.osce.org/files/f/documents/8/7/591761.pdf>.

⁴ La liste de l'ensemble des candidats et des résultats qu'ils ont obtenus est disponible à l'adresse : https://fr.wikipedia.org/wiki/Élection_présidentielle_polonaise_de_2025.

incertitude. En effet, les résultats du premier tour montrent que le camp conservateur, traditionnellement dominé par le PiS, a connu une dispersion notable des voix. Si l'on agrège les résultats de Nawrocki (29,54 %), Mentzen (14,81 %), Braun (6,34 %) et d'autres candidats de droite radicale, on obtient environ 51 % des suffrages exprimés, preuve que la droite demeure dominante en Pologne⁵. Ce morcellement, appelé aussi « balkanisme intérieur », a constitué un handicap stratégique au premier tour, notamment pour le candidat Nawrocki, mais une réserve de voix déterminante pour le second.

II – Un second tour cristallisé autour d'une bataille des deux identités nationales concurrentes

Le second tour de l'élection présidentielle polonaise s'est tenu le 1^{er} juin 2025, après deux semaines d'une campagne à haute intensité, tant sur le plan idéologique que stratégique. Plus encore qu'un duel électoral, opposant Rafał Trzaskowski et Karol Nawrocki, ce second tour s'est mué en plébiscite indirect sur l'orientation démocratique et internationale du pays. La campagne a été marquée par une mobilisation inédite des forces sociales et des alliances parfois surprenantes, dans un climat où la rhétorique politique a frôlé, à plusieurs reprises, les limites du pacte démocratique.

Le bloc progressiste et pro-européen, soutenant Trzaskowski pour « faire barrage à la dérive autoritaire », selon la déclaration de la candidate Magdalena Biejat (Lewica) s'est articulé autour de la Coalition civique (Koalicja Obywatelska), la gauche (Razem et Lewica), les écologistes et une partie des centristes de Polska 2050.

⁵ Une droite qui est idéologiquement plurielle : Nawrocki s'adresse à un électorat modéré, attaché à la stabilité et à l'ordre ; Mentzen incarne une jeunesse radicalisée, libertarienne, antisystème ; Braun, quant à lui, capte un vote marginal mais bruyant, d'inspiration catholique ultra-traditionaliste.

Szymon Hołownia, bien que prudent, a évoqué une « nécessité républicaine » d'un vote pro-Trzaskowski. Une mobilisation qui a été plus forte que celle dont ce dernier a bénéficié lors de l'élection présidentielle de 2020, lorsqu'il a confronté le Président Duda au second tour⁶.

Le bloc national-conservateur, incarné par Nawrocki, a bénéficié du ralliement tactique de la Confédération (Konfederacja) et du soutien implicite de milieux catholiques intégristes. Il a été officialisé le 23 mai 2025 après la signature d'une déclaration politique conjointe entre Karol Nawrocki, Sławomir Mentzen et Grzegorz Braun dans la ville symbolique de Toruń, bastion catholique conservateur. Le pacte politique signé comprenait plusieurs engagements : le maintien d'une fiscalité stable et d'une ligne économique conservatrice ; le respect des valeurs chrétiennes dans l'éducation ; l'engagement à limiter la « pression idéologique » exercée par les institutions européennes, notamment sur les questions LGBT et migratoires ; le soutien à une réforme constitutionnelle pour rétablir le primat de la souveraineté nationale sur le droit européen.

Ce texte a provoqué l'indignation du camp Trzaskowski, qui y a vu la formalisation d'un projet illibéral, inspiré par les modèles de Viktor Orbán et Jarosław Kaczyński. Trzaskowski a recentré son discours autour des thèmes suivants : rétablissement de l'indépendance judiciaire et engagement à respecter les arrêts de la CJUE ; réforme des médias publics, sans représailles contre les journalistes de TVP ; transition écologique juste, soutenue par les fonds européens ; respect de la diversité sans imposition idéologique, une manière de rassurer les électeurs catholiques modérés. Il a

⁶ Pour une analyse plus détaillée à ce sujet, voir W. Zagorski, « La Pologne au carrefour des destins », *Blog Jus Politicum*, 11 juillet 2020 : <https://blog.juspoliticum.com/2020/07/11/la-pologne-au-carrefour-des-destins-par-wojciech-zagorski/>.

également multiplié les déplacements dans les zones rurales, tentant d'enrayer son image de « candidat des villes ». En effet, les résultats du premier tour ont confirmé son ancrage solide dans l'électorat urbain, éduqué. Il a capté le vote progressiste, notamment dans les grandes villes (Varsovie : 58 %, Gdańsk : 61 %, Wrocław : 55 %) et séduit l'électorat féminin, en raison de ses positions favorables à l'assouplissement des lois sur l'avortement. En revanche, son score est demeuré plus faible dans les régions de l'Est, du Sud rural, la région de Podkarpackie et certaines zones industrielles vieillissantes (Świętokrzyskie) où son discours libéral rencontre une forte résistance culturelle. Ses opposants conservateurs y ont obtenu une très forte majorité, ce qui explique le renforcement de la campagne dans ces zones par le candidat Trzaskowski et ses équipes.

Les deux candidats ont reçu un fort soutien de la part de la société civile. Plusieurs ONG ont lancé des campagnes d'incitation au vote, notamment dans les zones rurales et auprès des jeunes. Le mouvement Akcja Demokracja a notamment initié une campagne intitulée « Głosuj, bo tracisz » (Vote, sinon tu perds). Des figures culturelles, universitaires et ecclésiastiques se sont également exprimées publiquement. L'Église catholique officielle, par la voix de l'épiscopat, a appelé à un « choix éclairé », sans désigner de candidat. Plusieurs évêques conservateurs ont toutefois soutenu implicitement Nawrocki, tandis que des prêtres progressistes (notamment à Gdańsk et Łódź) ont pris

position pour Trzaskowski, arguant de la primauté de la démocratie sur l'idéologie. Du combat entre deux récits – l'Europe des droits et de l'intégration juridique (Trzaskowski) et la souveraineté nationale, chrétienne et identitaire (Nawrocki) – c'est finalement le second qui est sorti vainqueur, alors que les sondages étaient favorables à Trzaskowski. Dans la soirée du second tour, ce dernier avait même déclaré « avoir gagné... de justesse », un sondage à la sortie des urnes lui ayant donné 50,3 % des voix, contre 49,7 % pour son rival⁷. Le lendemain, il reconnaîtra sa défaite face à Karol Nawrocki, qui a finalement obtenu 50,89 % des voix. Après l'annonce des résultats par la Commission électorale nationale, le combat s'est poursuivi sur le terrain judiciaire, notamment devant la Cour suprême, qui est le juge électoral en Pologne.

III – La bataille judiciaire et politique d'après élection

Contrairement à de nombreuses cours constitutionnelles européennes, le Tribunal constitutionnel polonais n'a pas de compétence dans le domaine électoral. Ce choix du constituant s'explique par la volonté, d'une part, de renouer avec la tradition constitutionnelle du pays, la Constitution de 1921 ayant confié cette compétence à la Cour suprême⁸, et d'autre part, d'éviter le risque que le Tribunal constitutionnel devienne un « tribunal de fait », selon l'expression utilisée par Leszek Garlicki⁹. Conformément aux articles 101 et 129 de la Constitution de 1997, la Cour suprême est ainsi compétente

⁷ « Pologne : l'historien nationaliste Karol Nawrocki remporte l'élection présidentielle », *Le Monde*, 2 juin 2025 :

https://www.lemonde.fr/international/article/2025/06/01/pologne-les-deux-rivaux-au-coude-a-coude-pour-le-second-tour-de-la-presidentielle-selon-un-sondage-a-la-sortie-des-urnes_6609873_3211.html.

⁸ M. Chmaj, A. Rakowska, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 99, 100, 101*, Warszawa 2022, p. 154.

⁹ Dans son analyse du positionnement du Tribunal constitutionnel dans le projet de Constitution de

l'Assemblée nationale, Leszek Garlicki affirmait qu'il s'agissait d'une solution juste, parce que le « Tribunal constitutionnel ne doit pas agir comme un tribunal de faits », tandis que le contrôle des élections et les litiges relatifs à la responsabilité constitutionnelle doivent s'appuyer sur une analyse de l'état de fait. Cf. L. Garlicki, « Trybunał Konstytucyjny w projekcie Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego », *PIP*, 1996/2, p. 8.

pour confirmer la validité des élections législatives – de l'élection des députés et des sénateurs – et de l'élection du président de la République. Elle doit donner son aval avant que le candidat élu puisse prêter serment devant les deux chambres du Parlement.

De nombreuses allégations de fraude ont remis en cause le résultat de l'élection présidentielle. La Cour suprême a été saisie d'environ 56 000 plaintes. La très grande majorité d'entre elles, plus de 50 000, a été classée sans suite¹⁰, du fait qu'elles étaient basées sur des modèles de plaintes diffusés sur les réseaux sociaux. Pratique dénoncée par la Première Présidente de la Cour, Malgorzata Manowska, la qualifiant d'«opération visant [...] à paralyser la Cour suprême»¹¹. La position prise par la Cour a été critiquée par les membres du gouvernement et le Premier ministre lui-même. Le ministre de la Justice, Adam Bodnar, qui est aussi Procureur général, a regretté que les procureurs n'aient pas eu accès à l'ensemble des plaintes déposées et a estimé que ces plaintes ont été examinées dans des procédures «de façade». Il a aussi déclaré ne pas avoir «la conviction que toutes les plaintes aient été examinées réellement»,

reprochant aux juges un «manque de transparence». Dans sa plaidoirie, il a d'ailleurs demandé l'exclusion de tous les juges de la chambre mise en place par le gouvernement nationaliste précédent, et dont la légitimité a été remise en question par la justice européenne, par une bonne partie de la classe politique, des magistrats et des experts. Propos qui confirment que la crise constitutionnelle polonaise n'est pas finie et qu'elle concerne aussi le contrôle des élections par la Cour suprême.

En effet, en décembre 2017, le gouvernement dirigé par le parti PiS a modifié l'organisation de la Cour suprême, en confiant le contrôle de validité des élections à une chambre nouvellement créée en son sein, appelée Chambre de contrôle extraordinaire et des affaires publiques (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych). Sa composition est depuis fortement critiquée car les juges qui en font partie ont été nommés avec la participation du Conseil national de la magistrature (Krajowa Rada Sądownictwa), dont l'indépendance et l'impartialité sont contestées, compte tenu du fait que le parti PiS a privé les juges d'une représentation dans cet organe¹². Depuis l'arrivée au pouvoir de Donald Tusk

¹⁰ En cas de recours électoral, les décisions pouvant être prononcées par la Cour sont : les décisions de classement sans suite des recours (article 322 du Code électoral) ou les décisions de nullité ou de validité des recours, lorsque la Cour accepte de se prononcer au fond (article 323 du Code électoral). En outre, la Cour suprême peut, conformément au Code de procédure civile (CPC), classer la procédure sans suite si un jugement est inutile ou irrecevable.

¹¹ Lettre de Madame Manowska en date du 21 juillet 2025, adressée au président du Sejm : https://www.sn.pl/en/actualities/SitePages/Actualities.aspx?ItemSID=289-0d89abd2-8bba-4029-999a-feb44dcfa88b&ListName=current_events.

¹² Les changements effectués, depuis 2015, sous le gouvernement de *Prawo i Sprawiedliwość* ont touché également le Conseil national de la magistrature (KRS), soit l'institution gardienne de l'indépendance des tribunaux et de l'impartialité des juges (article 186 alinéa 1 de la Constitution), dont la mission est, entre autres, de donner son avis et de présenter au président de la République les candidats à la fonction de juge. Il est composé de représentants de tous les pouvoirs (4 députés, 2 sénateurs, Premier Président de la Cour suprême, Président de la Cour

administrative suprême, 15 membres élus parmi les juges, ministre de la Justice et une personne nommée par le président de la République). Au regard de la réglementation juridique des années 1989-2017, la composition du KRS était issue des élections réalisées par les assemblées des juges des tribunaux.

L'amendement de 2017 a essentiellement modifié le processus d'élection des juges, en cédant cette attribution au Sejm et en modifiant la manière de présentation des candidats. De plus, les dispositions transitoires ont fait expirer le mandat des juges membres du KRS en fonction, ce qui a permis de modifier sa composition dès avril 2018. Ce processus constitue l'un des éléments essentiels de la crise constitutionnelle de la Pologne. Il a suscité des critiques en ce qui concerne sa constitutionnalité en Pologne, mais aussi sa conformité au droit européen, du point de vue du respect du principe de séparation des pouvoirs et du principe d'indépendance de tribunaux. Il est devenu la cause de nombreux arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne, jugeant irrégulières les nominations de juges, effectuées par le président de la République, sur la base des désignations du KRS nouvellement élu (appelé néo-KRS).

et son gouvernement, des projets de réforme de la Cour suprême ont été présentés, visant à confier le droit de prendre les décisions de nomination à la Cour suprême, statuant en format admettant exclusivement la participation de juges dont la nomination n'est pas contestée¹³. Ces initiatives de réforme ont été bloquées par le Président Andrzej Duda, ce qui explique la reprise des débats sur la légitimité de la Cour en tant que juge électoral.

À l'issue du contrôle exercé par les juges de la Chambre de contrôle extraordinaire et des affaires publiques, il a été conclu, tel que l'a déclaré le juge Krzysztof Wiak, que «l'ensemble des circonstances indique clairement que Karol Tadeusz Nawrocki a obtenu plus de voix que Rafal Kazimierz Trzaskowski lors du second tour du vote»¹⁴. La Cour a ainsi validé le résultat de l'élection par la décision n° I NSW 9779/25 du 1er juillet 2025, en retenant comme principal argument l'avis présenté lors de l'audience par le président de la Commission électorale nationale, selon lequel les irrégularités relatives au décompte des voix n'avaient pas pu avoir d'incidence sur les résultats de l'élection. Malgré les nombreuses contestations publiques des membres de son gouvernement, le Premier ministre Donald Tusk a reconnu qu'«il n'est pas possible [...] que la Cour suprême soit remplacée dans cette affaire, à savoir la reconnaissance de la validité ou de l'invalidité des élections, par le bureau du procureur ou le gouvernement»¹⁵. Il a néanmoins rappelé que chaque décision de la chambre controversée est désormais publiée au

Journal officiel avec une annotation indiquant que son «arrêt est intrinsèquement entaché d'une irrégularité juridique», étant donné le fait que cette chambre est «mal constituée au sein de la Cour suprême»¹⁶.

Cette annotation a été faite lors de la publication de la décision du 1er juillet de la Cour au Journal officiel paru le 4 juillet 2025 sous le n° 893. En réponse, la Première Présidente de la Cour suprême, Malgorzata Manowska, a publié une lettre par laquelle elle conteste le rajout de ladite annotation et dénonce une attaque inacceptable à l'indépendance de la justice de la part du gouvernement¹⁷. Elle défend d'abord la compétence de la Chambre de contrôle extraordinaire, en soulignant que ni le droit de l'Union européenne ni le droit conventionnel (la CEDH) ne s'appliquent lorsque la Cour – en tant que juge électoral – vérifie la régularité des élections présidentielles ou parlementaires. La jurisprudence de la CJUE et de la Cour EDH ne saurait alors être regardée comme pertinente dans une telle affaire. L'argument invoqué par le Premier ministre visant l'illégalité de la formation de la Chambre, au regard de la jurisprudence des deux juridictions européennes, est donc juridiquement infondé.

Ensuite, elle rappelle que la publication des décisions de la Cour suprême confirmant la validité de l'élection du président de la République de Pologne est obligatoire en vertu de l'article 324(3) du Code électoral. Ni cet article du Code électoral, ni l'article 9, paragraphe 2, point 9, de la loi du 20 juillet 2000 relative à la publication des actes normatifs et de

¹³ Il s'est agi notamment de la loi en date du 24 janvier 2025, portant sur les solutions spéciales dans le domaine de compétence de la Cour suprême visant les affaires relatives à l'élection du président de la République de Pologne ainsi qu'aux élections complémentaires au Sénat de la République de Pologne. Le chef de l'État a opposé son veto législatif à cette loi.

¹⁴ «Pologne : la Cour suprême valide le résultat de la présidentielle malgré des contestations», 2 juillet 2025 :

<https://www.euractiv.fr/section/politics/news/pologne-la-cour-supreme-valide-le-resultat-de-la-presidentielle-malgre-des-contestations/>.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Texte disponible en anglais sur le site internet de la Cour suprême : https://www.sn.pl/en/actualities/SitePages/Actualities.aspx?ItemSID=287-0d89abd2-8bba-4029-999a-feb44dcfa88b&ListName=current_events.

certaines autres actes juridiques (loi relative à la publication des actes normatifs) ne prévoient la possibilité de compléter les décisions de la Cour suprême par un contenu supplémentaire lors de leur publication au Journal officiel. En particulier, aucun contenu ne doit être ajouté en vertu d'une résolution du Conseil des ministres, laquelle, conformément à l'article 93, paragraphe 1, de la Constitution polonaise, n'est pas un acte juridique et, à ce titre, ne doit pas modifier le contenu d'un acte publié au Journal officiel.

La violation flagrante des dispositions exigeant la publication des décisions de la Cour suprême justifie, selon la Première Présidente, la notification au procureur d'une éventuelle infraction pénale au titre de l'article 231(1) du Code pénal, qui prévoit la responsabilité pénale d'un agent public qui agit au détriment de l'intérêt public ou individuel en outrepassant ses pouvoirs ou en manquant à ses devoirs. La Première Présidente de la Cour affirme ainsi qu'«Il ne fait aucun doute que l'atteinte illégale portée par l'exécutif à l'indépendance de la Cour suprême constitue un acte portant atteinte à l'intérêt public». Madame Manowska rappelle qu'elle a déjà relevé l'inadmissibilité de tels excès illégaux de la part du gouvernement dans sa déclaration du 23 décembre 2024 et une notification similaire a été alors déposée auprès du Procureur régional de Varsovie. La nouvelle ingérence du gouvernement dans le contenu de la décision n° I NSW 9779/25 de la Cour suprême du 1^{er} juillet 2025 a été qualifiée de récidive justifiant la saisine du parquet.

Le 21 juillet 2025, la Première Présidente de la Cour a également adressé une lettre au Président du Sejm, visant à démontrer que les douze allégations du Procureur

général (qui est le ministre de la Justice) contre la procédure de validation des résultats de l'élection du président de la République de Pologne, figurant dans sa lettre du 17 juillet 2025, sont fausses et juridiquement infondées¹⁸. Madame Manowska s'attarde longuement sur la justification du classement sans suite des 50 000 recours électoraux, critiqué par le Procureur général. Elle rappelle qu'en vertu de l'article 322, paragraphe 1, du Code électoral, la Cour suprême classe sans suite un recours déposé par une personne non autorisée ou ne remplissant pas les conditions prévues à l'article 321 du même Code. L'une des conditions prévues par cet article consiste en l'obligation pour le plaignant de formuler des allégations et de présenter les preuves sur lesquelles celles-ci se fondent. Dans la jurisprudence constante de la Cour, il a toujours été soutenu que les hypothèses vagues et les convictions subjectives concernant de prétendues irrégularités électorales, non étayées par des preuves justifiant ou confirmant l'allégation de violation de la loi, ne peuvent pas être retenues comme fondement justifiant la recevabilité d'un recours. Position rappelée à maintes reprises par la Cour et le Procureur général et qui n'a fait l'objet d'aucune controverse au cours des trente-cinq dernières années. De l'avis de la Première Présidente, les critiques invoquées contre cette jurisprudence établie relèvent de la pure instrumentalisation politique.

Pour renforcer son argumentaire, Madame Manowska fait appel à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, notamment à l'affaire *Zambrano c. France*¹⁹, dans laquelle il s'est agi d'une situation où le requérant avait déposé des dizaines de milliers de plaintes, indiquant que leur but n'était pas de défendre les droits du requérant mais de

¹⁸ La lettre de Madame Manowska en date du 21 juillet 2025 est disponible en anglais sur le site internet de la Cour : <https://www.sn.pl/en/actualities/SitePages/Actualities>

[.aspx?ItemSID=289-0d89abd2-8bba-4029-999a-fb44dcfa88b&ListName=current_events](#).

¹⁹ Cour EDH, *Zambrano c. France*, 21 septembre 2021, req. n° 41994/21.

paralyser le travail de la Cour. Cette dernière a souligné dans sa décision de rejet que les dispositions conçues pour défendre les droits ne peuvent pas être utilisées pour annuler effectivement ces droits par la mise en œuvre d'une « stratégie juridique » spécifique, ce qui est en fait contraire aux valeurs que la possibilité de déposer une plainte est censée défendre. Or, selon Madame Manowska, telle aurait été précisément la situation dans le cas de plus de 50 000 recours électoraux identiques, qui ont été déposés « dans le but de saper le choix démocratique des citoyens polonais ». Les tentatives de paralyser le travail de la Cour suprême, par le dépôt de dizaines de milliers de recours, ont été, à son avis, justement sanctionnées, par la prononciation d'un classement sans suite à leur encontre, position en parfait accord avec la jurisprudence de la Cour de Strasbourg. Le bras de fer qui s'est engagé entre la Cour suprême et la majorité gouvernementale témoigne de la crise institutionnelle qui s'enlise en Pologne. À court terme, elle ne peut que s'aggraver au regard de la configuration politique créée à l'issue de l'élection présidentielle.

IV – Le présage d'une cohabitation complexe dans un contexte de polarisation agonistique de la scène politique

Une victoire de Rafał Trzaskowski aurait permis au gouvernement Tusk de tenir ses engagements politiques les plus importants, dont la réalisation des réformes structurelles pour rétablir l'État de droit. Sa défaite constitue un obstacle majeur à son action du fait que le gouvernement ne dispose pas d'une majorité suffisante au Parlement

pour annuler les vetos présidentiels. Mécanisme qui pourra être utilisé librement par le Président Nawrocki, aucune limitation au niveau du champ d'application, ainsi que d'un nombre maximal de mises en œuvre n'étant prévue par les textes. Cette prérogative a été utilisée par le président sortant²⁰, Andrzej Duda, seize fois depuis 2015, dont sept depuis 2023, année de début de la cohabitation, alors que cent quarante lois ont été votées au cours de cette période²¹. Pour contourner le blocage présidentiel, le Premier ministre pourrait utiliser la voie réglementaire ou d'autres techniques, comme il le fit notamment dans le dossier relatif à la libéralisation de l'accès à la pilule du lendemain. Le Président Duda avait en effet émis un veto, en mars 2025, au nom de la protection des mineures et pour affirmer son soutien au contrôle des familles sur des questions relatives à la sexualité. Il voulait conserver ainsi le monopole des médecins sur la prescription de cette pilule. Pour contourner le veto présidentiel, le gouvernement Tusk a lancé un projet pilote, en autorisant les pharmaciens à délivrer des ordonnances, y compris aux mineures. Cependant, l'usage de tels mécanismes est encadré par les textes et ne sera pas suffisant pour gouverner le pays à long terme.

Pour s'assurer une légitimité renforcée avant la prise de fonction du nouveau président de la République, le 6 août 2025, Donald Tusk a demandé, le 11 juin 2025, le vote de confiance du Parlement. Il a obtenu sa confiance, avec 243 voix pour et 210 contre, montrant ainsi qu'il détient toujours une majorité au Parlement²². La cohabitation avec le Président Nawrocki devrait durer jusqu'aux prochaines

²⁰ Sur les blocages présidentiels et les difficultés qu'une telle pratique peut poser pour les réformes devant être menées, voir A. Di Gregorio, « Les difficultés de restauration démocratique en Pologne, un vrai laboratoire constitutionnel parmi les pays de l'Est de l'Europe », *Lettre de l'Est*, n° 39, 2025, p. 60-78, <https://urls.fr/cgc9Zm>.

²¹ Voir en ce sens D. Dakowska, « L'élection présidentielle en Pologne (2025) : la force du droit ou

le droit de la force ? », *Blog Jus Politicum*, 10 juin 2025 : <https://blog.juspoliticum.com/2025/06/10/lelection-presidentielle-en-pologne-2025-la-force-du-droit-ou-le-droit-de-la-force-par-dorota-dakowska/>.

²² « Le gouvernement polonais remporte la confiance du parlement », 11 juin 2025 : <https://www.euractiv.fr/section/politics/news/polands-tusk-survives-confidence-vote-after-presidential-setback/>.

élections législatives, prévues pour 2027. Toutefois, certains analystes estiment que le gouvernement pourrait ne pas tenir jusqu'à cette date. Or, des tensions existent déjà au sein de la coalition²³.

Le Premier ministre Tusk est parfaitement conscient des difficultés qui l'attendent. Au début de la session parlementaire, lors de laquelle il a demandé le vote de confiance, il a ainsi affirmé que le gouvernement devrait « fournir un travail très dur et sérieux, dans des conditions qui ne s'améliorent pas »²⁴ et « composer avec un président qui, au mieux, sera peu favorable au changement, tout comme celui qui quitte ses fonctions »²⁵.

Cette élection pourrait redéfinir durablement l'équilibre des pouvoirs en Pologne. L'exercice de ses compétences autonomes par le Président Nawrocki comporte le risque d'une présidentialisation du régime inauguré en 1997. Certes, tel n'a pas été le cas jusqu'à présent, les présidents qui se sont succédé ayant généralement choisi de s'effacer devant le gouvernement et sa majorité, en n'affirmant leur autorité que d'une manière ponctuelle et en cherchant à élargir leur base électorale en vue d'une éventuelle réélection. Rien ne garantit pourtant que le nouveau président de la République choisisse la même stratégie.

Une autre solution serait de répondre favorablement à l'appel du Premier ministre Tusk de trouver un terrain d'entente dans l'intérêt du pays, au lieu de chercher la confrontation²⁶. Le Président Nawrocki

pourrait, par exemple, s'éloigner du parti PiS, dont il n'est pas membre, même s'il a bénéficié de son soutien durant la campagne. Selon les médias polonais, certains différends existeraient entre le nouveau président polonais et le PiS. Karol Nawrocki aurait décliné la proposition du leader du PiS, Jarosław Kaczyński, de nommer Marek Kuchciński, ancien président du Parlement, à un poste clé²⁷. L'autre différend révélé par la presse²⁸ concerne la nomination de Przemysław Czarnek, ancien ministre de l'Éducation dans le gouvernement de Mateusz Morawiecki, qui a mené plusieurs réformes controversées dans le domaine de l'éducation, au poste de chef de la chancellerie présidentielle. Le Président Nawrocki refuserait notamment que Przemysław Czarnek cumule cette fonction avec celle de vice-président du PiS. Figure emblématique du parti PiS, Monsieur Czarnek avait même été considéré comme un possible candidat de la part du parti à la présidentielle, mais ce dernier a finalement choisi de soutenir Karol Nawrocki. Son entrée au cabinet présidentiel permettrait au parti PiS de maintenir son influence décisionnelle et de bloquer ainsi les réformes initiées par le gouvernement Tusk.

S'agit-il de signes de prise de distance par le Président Nawrocki, avec une volonté de suivre une ligne plus indépendante, détachée du parti PiS, ou de simples désaccords dans le cadre des négociations politiques menées dans les

²³ « En Pologne, le gouvernement pro-européen remporte un vote de confiance au Parlement », *Le Monde*, 11 juin 2025 : https://www.lemonde.fr/international/article/2025/06/11/en-pologne-le-gouvernement-proeuropeen-remporte-un-vote-de-confiance-au-parlement_6612197_3211.html.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ « Pologne : le Premier ministre Donald Tusk passe l'épreuve d'un vote de confiance du Parlement », 11 juin 2025 : <https://www.touteurope.eu/vie-politique-des-etats-membres/pologne-le-premier-ministre-donald-tusk-passe-l-epreuve-d-un-vote-de-confiance-du-parlement/>.

²⁶ « Pologne : le vote de confiance au Parlement remporté par le gouvernement pro-européen », *Le*

Figaro, 11 juin 2025 : <https://www.lefigaro.fr/international/pologne-le-vote-de-confiance-au-parlement-remporte-par-le-gouvernement-pro-europeen-20250611>.

²⁷ « Pologne : entre allégeance au PiS et indépendance, le nouveau président doit trancher », 13 juin 2025 :

<https://www.euractiv.fr/section/politics/news/pologne-entre-allegeance-au-pis-et-independance-le-nouveau-president-doit-trancher/>.

²⁸ « Pologne : premières tensions entre le nouveau président et le PiS », 25 juin 2025 : <https://www.euractiv.fr/section/politics/news/pologne-premieres-tensions-entre-le-nouveau-president-et-le-pis/>.

coulisses ? Les premières réponses vont sûrement intervenir dans les mois à venir.

Dans l'une de ses déclarations avant l'élection, Lech Wałęsa, premier président de la Pologne postcommuniste et prix Nobel de la paix, affirmait : « Nous avons la possibilité de mettre de l'ordre dans notre pays [...], nous sommes à un moment de grandes discussions sur l'avenir de la Pologne, de l'Europe et du monde »²⁹. Au regard du contexte politique créé après l'élection, la réalisation de l'objectif de mettre de l'ordre dans le pays reste incertaine. Les discussions sur l'avenir de la Pologne et ses rapports avec l'Europe sont en revanche loin d'être terminées et la société polonaise, qui a souvent impressionné par sa vitalité civique, aura un rôle essentiel à y jouer, afin de ne pas laisser les responsables politiques décider seuls de son avenir, en fonction de leurs objectifs électoralistes.

Nataša DANELCIUC-COLODROVSCHI

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

²⁹ « Élection présidentielle en Pologne : un second tour à fort enjeu européen », 31 mai 2025 : <https://www.touteurope.eu/vie-politique-des-etats->

[membres/election-presidentielle-en-pologne-le-candidat-pro-europeen-legerement-en-tete-apres-le-premier-tour/](https://www.touteurope.eu/membres/election-presidentielle-en-pologne-le-candidat-pro-europeen-legerement-en-tete-apres-le-premier-tour/).

**L'ANNULATION DE L'ÉLECTION
PRÉSIDENTIELLE DE 2024 EN ROUMANIE :
UN SÉISME POUR L'ÉTAT DE DROIT
ET LA DÉMOCRATIE**

Résumé : Le 6 décembre 2024, la Cour constitutionnelle de Roumanie annulait le premier tour de l'élection présidentielle en raison d'une ingérence étrangère orchestrée via les réseaux sociaux. Cette décision de la Cour, agissant d'office sans texte habilitant expressément une telle initiative, était fondée sur un argumentaire lacunaire, mettant en lumière l'inadaptation du droit électoral roumain face à des menaces inédites. Les conséquences ont été profondes, tant sur la confiance des citoyens dans les institutions que sur la stabilité de l'État de droit, comme en témoigne l'arrêt controversé de la Cour d'appel de Ploiești. Cette étude vise à analyser les carences normatives et procédurales ayant conduit à ce séisme institutionnel et à identifier les garanties minimales qu'exige une réponse juridictionnelle respectueuse de l'État de droit même dans des circonstances électorales exceptionnelles.

Abstract: On 6 December 2024, Romania's Constitutional Court annulled the first round of the presidential election due to foreign interference orchestrated via social media. The Court's decision, acting *ex officio* without any specific legal basis for such action, was based on insufficient reasoning, highlighting the inadequacy of Romanian electoral law in the face of unprecedented threats. The consequences were profound, both in terms of citizens' trust in institutions and the stability of the rule of law, as evidenced by the controversial ruling of the Ploiești Court of Appeal. This study aims to analyse the normative and procedural deficiencies that led to this institutional upheaval and to identify the minimum guarantees required for a judicial response that respects the rule of law even in exceptional electoral circumstances.

Mots-clés : Élection – État de droit – Cour constitutionnelle – ingérence numérique –

¹ M. Necsutu et A. Faiola, « Romanian court annuls presidential vote after Russian interference claims », *The Washington Post*, 6 décembre 2024 : <https://www.washingtonpost.com/world/2024/12/06/romania-court-annuls-presidential-election/>.

² M. Garvey, « Elena Lasconi, după ce Curtea Constituțională a anulat alegerile prezidențiale : „Statul român a călcat în picioare democrația” » [Elena Lasconi, après l'annulation des élections

contentieux électoral – démocratie constitutionnelle

Keywords: Election – Rule of law – Constitutional Court – Digital interference – Electoral litigation – Constitutional democracy

Nous devons tous être conscients que la Russie tente d'interférer dans nos élections. Cette ingérence s'est accélérée au cours des derniers mois et les élections en Roumanie ont été un test pour la résilience de l'ensemble de l'Union européenne¹. Par cette déclaration, le député européen roumain Siegfried Mureșan affirmait que l'élection présidentielle de 2024, ou plutôt la non-élection, n'a pas été qu'un simple événement national : ce sont les principes démocratiques, de souveraineté nationale et de droit à des élections libres, portés par les vingt-sept pays membres de l'Union européenne, qui ont été attaqués. Cependant, la réponse apportée par la justice roumaine à cette interférence a été jugée par la candidate Elena Lasconi, pourtant pro-européenne, comme « le moment où l'État roumain a bafoué la démocratie » en ce qu'elle « est illégale, immorale et anéantit l'essence même de la démocratie : le vote »². Cette déclaration montre que, même dans le camp des europhiles, la décision annulant les élections ne fait pas l'unanimité.

Nul ne peut affirmer que l'annulation des élections présidentielles de 2024 en Roumanie n'eut été qu'une décision sans conséquence de la part de la juridiction constitutionnelle, tant ses effets sur la vie politique, les institutions judiciaires et la nomination du nouveau chef de l'État roumain ont été importants. Entre le scrutin

présidentielles par la Cour constitutionnelle : « L'État roumain a bafoué la démocratie »), *Digi24*, 6 décembre 2024 :

<https://www.digi24.ro/stiri/actualitate/politica/elena-lasconi-dupa-ce-curtea-constitucionala-a-anulat-alegerile-prezidentiale-statul-roman-a-calcat-in-picioare-democratia-3036327>.

prévu pour le 8 décembre 2024 et celui qui s'est réellement déroulé le 18 mai 2025, un véritable gouffre se ressent après le séisme qu'a été la décision de la Cour constitutionnelle : des deux candidats initialement qualifiés pour le second tour, il n'en reste aucun dans celui de 2025. Parmi les deux nouveaux concurrents finaux à la présidence de la Roumanie, l'un a vu son score augmenter de 27,1 % entre les deux élections³, tandis que le second, qui finira par les remporter⁴, n'était même pas candidat avant l'annulation⁵.

Outre le résultat direct des élections, complètement altéré, c'est toute la politique roumaine qui a été secouée par les conséquences de cette décision. Le mécontentement de ceux pour qui leur droit à des élections libres avait été bafoué a poussé le Parlement à débiter une procédure de destitution contre le Président Klaus Iohannis, dont le mandat avait été rallongé par le report de l'élection. Malgré sa promesse de rester le chef de l'État jusqu'à la nouvelle élection, l'ancien maire de Sibiu démissionna finalement⁶. En sus des déséquilibres engendrés au sein du Parlement, le plus grand effet sur la vie politique de l'annulation fut l'exacerbation de toutes les divisions de la société roumaine, même au sein de la Cour ayant pris la décision, et une remise en cause de l'État de droit, inédite pour ce pays de l'Union européenne⁷.

Sans présager de la légitimité de la Cour constitutionnelle roumaine, il devient

apparent que cette décision, contestée par certains, fût d'une importance historique pour la démocratie roumaine, mais aussi pour l'état général de la démocratie en Europe. En effet, la Roumanie est à la fois membre du Conseil de l'Europe, qui lui requiert d'assurer le caractère libre de ses élections⁸, et de l'Union européenne, dont la démocratie et l'État de droit sont des conditions nécessaires pour rejoindre et faire partie de l'Union⁹. Si la nouvelle élection a finalement porté le candidat pro-européen Nicușor Dan à la tête de l'État, les divisions qu'a provoquées l'annulation demeurent, alors que l'État de droit en Roumanie semble trembler devant les marges de compétences extensives que prennent ses différentes juridictions.

L'utilisation du terme « séisme », qui a déjà été utilisé par certains commentateurs francophones pour qualifier cette décision¹⁰, sert à souligner deux aspects de cet événement. Le premier est que, si la décision était attendue pour certains, elle n'en fut pas moins un choc violent pour la société roumaine et la vie politique du pays. La décision du 6 décembre annulant l'élection est en somme « l'épicentre » de cette crise autant politique qu'institutionnelle, étant à la fois le point de culmination des contestations contre le candidat d'extrême droite, Călin Georgescu¹¹, et le début des manifestations souverainistes contre la Cour

³ Autorité électorale permanente (*Autoritatea Electorală Permanentă*) [données récupérées le 9 juin 2025].

⁴ Bureau électoral central (*Biroul Electoral Central*), procès-verbal n° RFT2/BEC/PR2024 du 20 mai 2025.

⁵ Bureau électoral central (*Biroul Electoral Central*), procès-verbal n° 222C/BEC/PR2024 du 10 octobre 2024.

⁶ C. Otopceanu, « Klaus Iohannis demisionează din funcția de președinte al României pe 12 februarie » [Klaus Iohannis démissionne de son poste de président de la Roumanie le 12 février], *Libertatea*, 1^{er} mars 2025 : <https://www.libertatea.ro/stiri/klaus-iohannis-demisioneaza-din-functia-de-presedinte-al-romaniei-pe-12-februarie-5190070>.

⁷ M. Disant, « Démocratie et État de droit : une conjugaison par la Cour constitutionnelle de

Roumanie ? », *Le Club des Juristes*, 21 mars 2025 : <https://www.leclubdesjuristes.com/international/democratie-et-etat-de-droit-une-conjugaison-par-la-cour-constitutionnelle-de-roumanie-9948/>.

⁸ CEDH, article 3 du Protocole n° 1.

⁹ Traité sur l'Union européenne, articles 2 et 49.

¹⁰ A. Riou, « Annulation de l'élection présidentielle en Roumanie : un séisme à la réplique inattendue », *Fondation Jean-Jaurès*, 12 décembre 2024 : <https://www.jean-jaures.org/publication/annulation-de-lelection-presidentielle-en-roumanie-un-seisme-a-la-replique-inattendue/>.

¹¹ O. Halunga, D. Malache et I. Paulescu, « Protests nationwide against Calin Georgescu, chanting anti-fascist and pro-European slogans », *Agence Nationale de Presse AGERPRES*, 27 novembre 2024 : <https://www.agerpres.ro/english/2024/11/27/protests->

constitutionnelle et le Président Klaus Iohannis¹², remettant en cause l'État de droit roumain.

Le deuxième aspect du terme réside dans l'idée que cette atteinte originelle à l'État de droit a continué à s'étendre en Roumanie, telles les «répliques» du cataclysme. Dès lors, ce n'est pas juste l'élection présidentielle de 2024, devenue l'élection présidentielle de 2025, qui a été affectée par la décision, ni la prochaine présidence de la Roumanie, assurée par Nicușor Dan, mais bien l'entièreté de l'ordre juridictionnel roumain et la stabilité de son État de droit, notamment en remettant en question la confiance accordée par les citoyens dans la justice. Pour filer la métaphore sismique, les «répliques» de l'événement sont tous les glissements des juridictions nationales, à la manière du glissement des plaques tectoniques, vers une extension de leur champ de compétences, bien au-delà des textes et du respect de l'État de droit; ces glissements étant la conséquence du précédent créé par la Cour constitutionnelle roumaine, mais qui s'arrêteront cependant à la frontière roumaine pour ne pas envahir les juridictions européennes.

En outre, les commentateurs de l'évènement se sont pour la plupart attardés sur l'aspect complètement nouveau des menaces pour la démocratie et les élections libres : réseaux sociaux, intelligence artificielle, algorithmes. Jamais un scrutin d'une élection présidentielle n'avait été remporté grâce à une si forte influence des nouvelles technologies communicationnelles. Si, en effet, cet élément soulève un point d'interrogation important sur les nécessaires évolutions, à la fois de la législation et des pratiques juridictionnelles – point qui sera abordé en conclusion –, l'étude se concentrera quant

à elle sur une analyse de l'impact de la décision d'annuler l'élection de 2024 sur l'État de droit roumain et sur le précédent ainsi créé, fragilisant fondamentalement l'ordre constitutionnel du pays.

Dans cet objectif, sera ici faite une analyse de différents arrêts, dont notamment et en point central la décision de la Cour constitutionnelle roumaine annulant et ordonnant le recommencement du processus électoral. Cette analyse sera critique. Elle portera principalement sur la légitimité de chaque juridiction à prendre la décision en question et s'attardera sur sa tradition jurisprudentielle et sur l'évolution du champ de compétences de chaque juridiction traitée.

Pour nourrir cette analyse critique, celle-ci sera menée avec une mise en contexte détaillée des enjeux de chaque décision étudiée et du champ de compétences reconnu à la juridiction avant et après sa prononciation. Dès lors, sera réalisée ici une analyse de l'évolution, par la pratique, du champ de compétences de plusieurs juridictions dans le contexte d'une élection entachée d'un tout nouveau type de fraude, qu'aucune cour n'avait jamais eu à traiter.

Tenant compte du contexte nouveau et des enjeux géopolitiques entraînés par les irrégularités du scrutin de 2024, cette étude prend pour postulat de base que, par son rôle de protectrice de la Constitution, et de juge électoral, la Cour constitutionnelle roumaine a été forcée de prendre une décision lourde de conséquences et d'étendre son champ de compétences afin de pouvoir traiter efficacement le cas. Ainsi, partant de cette hypothèse, il n'existait aucune autre solution ou procédure permettant à la Cour constitutionnelle d'intervenir contre cette fraude au caractère nouveau, tout en

nationwide-against-calin-georgescu-chanting-anti-fascist-and-pro-european-slogans--1393715.

¹² L. Ilie et O. Ganea, « *Thousands protest outside Romanian top court over cancelled presidential*

election », Reuters, 12 janvier 2025 : <https://www.reuters.com/world/europe/thousands-protest-outside-romanian-top-court-over-cancelled-presidential-2025-01-10/>.

restant dans la stricte interprétation de ses attributions prévues par les textes. En outre, les réactions de contestation des acteurs politiques, mais aussi de certaines juridictions roumaines, n'étaient en rien fondées juridiquement et étaient toutes dépourvues de caractère sérieux, toujours selon cette théorie de départ.

Cependant, même si ce postulat de base s'avérait totalement correct, il resterait que, malgré l'absence d'alternative pour la Cour, celle-ci aurait produit une décision fragilisant l'État de droit et la confiance des citoyens roumains envers les juridictions roumaines, mais aussi, par extension, envers les grands principes de démocratie et de justice partagés par les États membres de l'Union européenne. Dès lors, l'étude sera concentrée sur la problématique formulée de la sorte : « En quoi et comment la Cour constitutionnelle, par sa décision d'annuler l'élection présidentielle de 2024, a fragilisé l'État de droit roumain, et ce pour une durée encore indéterminée ? » Ici, il s'agira de répondre au « en quoi », par des éléments objectifs d'appréciation de l'instabilité de l'État de droit, et au « comment », en analysant et critiquant le processus décisionnel de la Cour constitutionnelle.

Pour procéder à cette analyse, l'étude sera constituée de deux parties. Dans la première, il s'agira de comprendre le contexte inédit de l'élection présidentielle, entachée d'ingérences étrangères à travers les réseaux sociaux, ayant mené au séisme que représente la décision d'annulation du scrutin, prononcée le 6 décembre 2024. Décision qui – bien que nécessaire – est le fruit d'une saisine d'office et d'un raisonnement en dehors de tout cadre normatif (I). Dans la seconde partie seront traitées les conséquences de la décision du 6 décembre, celles-ci ayant

engendré, à l'image des « répliques » d'un séisme, une remise en cause de l'État de droit en Roumanie. Remise en cause qui pourra être atténuée en prenant exemple sur les décisions et les recommandations des juridictions européennes (II).

I. Une mise à l'épreuve de l'État de droit et de la démocratie par l'élection présidentielle et ses suites

A. Une élection cruciale menacée par les ingérences étrangères

1. Le rôle historiquement hypertrophié du chef de l'État roumain

La Roumanie est une République semi-présidentielle dont l'exécutif est bicéphale, partagé entre le Premier ministre, chef du gouvernement, et le Président, chef de l'État¹³. Le Président de la Roumanie est élu au suffrage universel direct¹⁴, pour un mandat de cinq ans¹⁵ renouvelable une fois¹⁶. Selon la Constitution, il « représente l'État roumain et il est le garant de l'indépendance nationale, de l'unité et de l'intégrité territoriale du pays » outre le fait qu'il « veille au respect de la Constitution et au bon fonctionnement des autorités publiques »¹⁷. En ce sens, il désigne un candidat au poste de Premier ministre parmi les partis représentés au sein du pouvoir législatif, sur la base d'un vote de confiance accordé par le Parlement, et révoque ou nomme, sur proposition du Premier ministre, les membres du gouvernement¹⁸. En plus d'être le commandant des forces armées et le président du Conseil suprême de la défense nationale¹⁹, et de conclure les traités au nom de la Roumanie²⁰, il peut

¹³ Comité européen des régions, « *Division of powers* » : <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Romania.aspx>.

¹⁴ Constitution de la Roumanie, article 81.

¹⁵ Constitution de la Roumanie, article 83.

¹⁶ Constitution de la Roumanie, article 81.

¹⁷ Constitution de la Roumanie, article 80.

¹⁸ Constitution de la Roumanie, article 85.

¹⁹ Constitution de la Roumanie, article 92.

²⁰ Constitution de la Roumanie, article 91.

dissoudre le Parlement²¹ et convoquer un référendum²².

Si le texte constitutionnel illustre son importance capitale pour le régime, il convient aussi de souligner que la position du Président de la Roumanie génère, pour des raisons historiques, des craintes quant à son pouvoir fort, en souvenir du temps de la République socialiste de Roumanie et du président tout-puissant Nicolae Ceaușescu. À la suite de la chute du régime communiste, la Constitution de 1991 a incarné une volonté de dépolitiser et limiter par le droit le rôle du chef de l'État. Cependant, dans les faits, le Président Ion Iliescu, ancien responsable du Parti communiste, s'inscrit partiellement dans la continuité de Ceaușescu, refusant un pouvoir plus symbolique du président et s'immisçant largement dans la vie politique, en influençant les parlementaires du Front du salut national et le gouvernement. Ces pratiques ont entraîné une stagnation du processus de démocratisation du pays et le maintien d'anciens réflexes autoritaires, notamment durant son second mandat (à partir de 1992)²³.

Il faudra attendre 1996 et l'élection d'Emil Constantinescu, première véritable alternance du chef de l'État dans l'histoire moderne de la Roumanie, pour voir s'ériger un précédent positif dans l'exercice du pouvoir présidentiel, non comme un acteur politique majeur influençant le gouvernement, mais comme un médiateur entre les trois pouvoirs, sans trop d'influence sur l'exécutif. Si, malgré son troisième mandat, Iliescu n'a pas réussi à remettre le rôle présidentiel au centre de l'appareil politique, à la suite de sa perte d'influence au profit du Premier ministre, c'est Traian

Băsescu qui va remettre le chef de l'État au centre du jeu politique et partisan.

En incarnant le rôle de «Président-joueur»²⁴, loin du rôle de spectateur passif que lui réserve la Constitution, l'ancien maire de Bucarest s'immisce pleinement dans l'exercice des pouvoirs exécutif et législatif, en menant des réformes malgré l'opposition parlementaire, y compris de sa propre majorité, et en imposant Monica Macovei comme ministre de la Justice, dévouée à renforcer l'indépendance des procureurs. Ses constants conflits avec le Parlement vaudront à Băsescu d'être deux fois suspendu de ses fonctions par les parlementaires, sans pour autant être destitué, le premier référendum ayant abouti sur une nette victoire du « non » et le second n'ayant pas obtenu le quorum de 50 % des votants, malgré le vote de sept millions de Roumains en faveur de sa destitution. Sa présidence semble avoir balayé le précédent établi par Constantinescu. Cependant, le premier mandat de Klaus Iohannis va revenir au rôle plus modéré du Président.

Entre 2014 et 2019, l'ancien maire de Sibiu va adopter une attitude discrète et en retrait du tumulte politique. Dans la continuité de son image publique initiale, en rupture avec la véhémence dont faisait preuve Băsescu, il évite les interférences avec les autres pouvoirs, respectueux des prérogatives constitutionnelles, malgré des bras de fer avec le Parti social-démocrate. Si dans un premier temps Iohannis semble avoir rompu avec l'«hyperprésidence», son second mandat est marqué par un engagement politique plus fort, au travers de l'influence qu'il exerçait au sein du parti qui l'avait soutenu, le Parti national libéral. Certes, sa présidence reste marquée par une passivité bien plus forte que sous Băsescu et une focalisation sur les affaires

²¹ Constitution de la Roumanie, article 89.

²² Constitution de la Roumanie, article 90.

²³ A. I. Bogdan, « Half a century of presidentialism in Romania », *AGORA International Journal of Juridical Sciences*, 2024, n° 1, p. 131-140.

²⁴ I. Dragu, « Traian Băsescu: nu "jucător", ci "implicat" » [Traian Băsescu : pas « joueur », mais « impliqué »], *Radio România Actualități*, 4 décembre 2009 : <https://www.romania-actualitati.ro/stiri/politica/traian-basescu-nu-jucator-ci-implicat-id4547.html>.

étrangères, mais on constate toutefois qu'en pratique, le rôle du chef de l'État n'a jamais été durablement cantonné à l'arbitrage prévu par le texte constitutionnel.

C'est au sein de ce régime, accordant une place *de facto* très importante au chef de l'État, que l'élection présidentielle roumaine de 2024 se tenait, le 24 novembre pour le premier tour, avec un second prévu le 8 décembre qui n'aura finalement pas lieu. Cette élection, prévue par le texte constitutionnel²⁵, voit le respect de sa procédure assuré par la Cour constitutionnelle, qui en confirme les résultats²⁶ et joue le rôle de juge électoral en cas de litige²⁷. La Cour jouit d'un statut constitutionnel et est composée de neuf juges²⁸, indépendants et inamovibles²⁹, qui, contrairement au Conseil constitutionnel français, doivent rendre compte d'une formation juridique supérieure et d'une expérience professionnelle ou académique significative dans le domaine juridique³⁰.

L'élection du chef de l'État roumain se fait au travers d'un scrutin uninominal majoritaire à deux tours, le candidat ayant réuni au premier tour la majorité absolue des suffrages du total des électeurs inscrits sur les listes électorales étant alors élu. À défaut, un second tour est organisé entre les deux candidats arrivés en tête, déclarant élu le candidat ayant recueilli le plus de suffrages³¹. Sont éligibles les citoyens roumains résidant dans le pays³², de plus de 34 ans³³, n'ayant pas déjà

exercé deux mandats en tant que chef de l'État³⁴ et soutenus par au moins 200 000 électeurs³⁵.

2. Un scrutin révélateur des nouvelles menaces pour la souveraineté de l'État

L'élection présidentielle de 2024 visait à élire le nouveau chef de l'État qui devait remplacer Klaus Iohannis, ce dernier ne pouvant pas se représenter une troisième fois. Quatorze candidats seront officialisés par le Bureau central électoral, mais seulement treize d'entre eux seront toujours candidats le jour du premier tour, le candidat Ludovic Orban s'étant retiré au profit d'Elena Lasconi³⁶. Depuis mai 2024, le candidat du Parti social-démocrate et Premier ministre, Marcel Ciolacu, conservait la première place dans les sondages, parfois dépassée par l'ancien Secrétaire général délégué de l'OTAN, Mircea Geoană. Deux jours avant le scrutin, le chef du Gouvernement était le favori des sondages qui le créditaient à 26 % des voix, devant George Simion et Nicolae Ciucă, au coude-à-coude³⁷. L'enjeu des résultats semblait donc être de savoir qui allait faire face au Premier ministre Ciolacu durant le second tour prévu le 8 décembre.

La surprise fut totale lorsque, à l'annonce des résultats, le chef du Gouvernement se retrouvait en troisième place, éliminé à trois mille voix près par Elena Lasconi, arrivée avec grande surprise deuxième. Plus étonnant encore, le candidat d'extrême droite, Călin

²⁵ Constitution de la Roumanie, article 81.

²⁶ Constitution de la Roumanie, article 146 (f).

²⁷ Loi n° 370/2004 du 20 septembre 2004, articles 2, 17 et 24.

²⁸ Constitution de la Roumanie, article 142.

²⁹ Constitution de la Roumanie, article 145.

³⁰ Constitution de la Roumanie, article 143.

³¹ Constitution de la Roumanie, article 81.

³² Constitution de la Roumanie, article 16.

³³ Constitution de la Roumanie, article 37.

³⁴ Constitution de la Roumanie, article 81 alinéa 4.

³⁵ Loi n° 370/2004 du 20 septembre 2004, article 52.

³⁶ D. Grigorescu, « Ludovic Orban, anunț-șoc: „Mă retrag din campanie și îi acord susținerea mea Elenei Lasconi” » [Ludovic Orban, annonce choc : « Je me retire de la campagne et j'apporte mon soutien à

Elena Lasconi »], *Adevărul*, 18 novembre 2024 : <https://adevarul.ro/alegeri-prezidentiale-2025/ludovic-orban-anunt-soc-ma-retrag-din-campanie-2402532.html>.

³⁷ C. Matei, « Alegeri prezidențiale 2024. Ce spuneau sondajele de opinie despre candidați în urmă cu 6 luni și ce arată acum » [Élection présidentielle de 2024. Ce que les sondages d'opinion disaient des candidats il y a 6 mois et ce qu'ils en montrent aujourd'hui], *Știrile Pro TV*, 24 novembre 2024 : <https://stirileprotv.ro/alegeri/prezidentiale/2024/alegeri-prezidentiale-2024-ce-spuneau-sondajele-de-opinie-despre-candidatii-in-urma-cu-6-luni-si-ce-arata-acum.html>.

Georgescu, absent des sondages jusqu'au 14 novembre ³⁸, arrivait premier avec quasiment 23 % des suffrages exprimés. Ultranationaliste, russophile et eurosceptique, il s'était fait connaître pour avoir proféré des discours très élogieux envers le dictateur Ion Antonescu, grand allier du Troisième Reich et de l'Axe durant la Seconde Guerre mondiale, et Corneliu Codreanu, fondateur de l'organisation nationaliste, antisémite, anticomuniste et homophobe la «Garde de fer». Ces apologies lui auront d'ailleurs valu une poursuite pénale en 2020³⁹.

Cette surprenante première place s'explique par le fait que le candidat a bénéficié d'une campagne numérique coordonnée d'une ampleur inédite, notamment via le réseau social TikTok. Cette mobilisation opaque – dont le financement n'a jamais été déclaré par le candidat d'extrême droite – portée par des réseaux d'influenceurs rémunérés, sans toujours savoir dans quel but, reposait sur des techniques subliminales au travers de contenus émotionnels valorisant le leadership et la fierté nationale, associant le profil et les idées de Georgescu, sans jamais le nommer, à l'image du «président idéal». Cette campagne d'influence

professionnelle, bien éloignée d'actions marginales, serait le fruit d'une expérience acquise auparavant durant l'élection présidentielle de Moldavie, ayant elle aussi connu ce type d'ingérence⁴⁰.

En réaction à cette surprise, l'entre-deux tour s'enflamma, tandis que des manifestations contre le candidat d'extrême droite apparaissaient dans différentes villes de Roumanie⁴¹. Si le réseau social TikTok se décrivait comme extrêmement vigilant face aux manipulations politiques ⁴², le Conseil national de l'audiovisuel de la Roumanie avait tout de même demandé à la Commission européenne l'ouverture d'une enquête sur le sujet. De même, l'autorité électorale permanente saisit le procureur pour enquêter sur l'origine des fonds ayant servi à promouvoir la candidature de Georgescu sur TikTok⁴³. Le 4 décembre, le Conseil suprême de la défense nationale, après sa réunion du 28 novembre, décida de déclassifier des documents prouvant une manipulation de la campagne électorale en faveur de Călin Georgescu par la Russie ⁴⁴, tandis que le candidat

³⁸ Sondage CIRA du 14 novembre 2024 commandé par Newsweek.

³⁹ C. Ferreux, «Présidentielle en Roumanie : prorusse, eurosceptique, "vengeur envoyé par Dieu"... Cinq choses à savoir sur Calin Georgescu, le candidat arrivé en tête du premier tour», *France Info*, 25 novembre 2024 : https://www.franceinfo.fr/monde/otan/presidentielle-en-roumanie-prorusse-eurosceptique-vengeur-envoye-par-dieu-cinq-choses-a-savoir-sur-calin-georgescu-le-candidat-arrive-en-tete-du-premier-tour_6918587.html.

⁴⁰ L. Olejnik, «Romanian elections: tactics, allegations and the precedential cancellation of results», *King's College London*, 11 décembre 2024 : <https://www.kcl.ac.uk/romanian-elections-tactics-allegations-and-the-precedential-cancellation-of-results>.

⁴¹ O. Halunga, D. Malache et I. Paulescu, «Protests nationwide against Calin Georgescu, chanting anti-fascist and pro-European slogans», *Agence Nationale de Presse AGERPRES*, 27 novembre 2024 : <https://www.agerpres.ro/english/2024/11/27/protests-nationwide-against-calin-georgescu-chanting-anti-fascist-and-pro-european-slogans--1393715>.

⁴² D. Ionașcu, «Prima reacție a TikTok, după acuzațiile privind conturile false care l-au promovât pe Călin Georgescu înaintea alegerilor prezidențiale»

[Première réaction de TikTok après les allégations de faux comptes promouvant Călin Georgescu à l'approche des élections présidentielles], *Libertatea*, 27 novembre 2024 :

<https://www.libertatea.ro/stiri/prima-reactie-a-tiktok-dupa-acuzatiile-privind-conturile-false-care-l-au-promovat-pe-calin-georgescu-inaintea-alegerilor-prezidentiale-5099030>.

⁴³ D. Ionașcu, «Autoritatea Electorală Permanentă a cerut Fiscului să caute sursa banilor plătiți tiktokerilor ce l-au promovât pe Călin Georgescu» [L'Autorité électorale permanente a demandé à l'administration fiscale de rechercher la source de l'argent versé aux tiktokers qui ont fait la promotion de Călin Georgescu], *Libertatea*, 28 novembre 2024 : <https://www.libertatea.ro/stiri/autoritatea-electoral-a-cerut-fiscului-sa-caute-sursa-banilor-platiti-tiktokerilor-ce-l-au-promovat-pe-calin-georgescu-5100189>.

⁴⁴ Présidence de la Roumanie, communiqué de presse du 4 décembre 2024 faisant suite à la réunion du Conseil suprême de la défense nationale (CSAT) du 24 novembre 2024.

d'extrême droite restait le favori dans les sondages⁴⁵.

C'est dans ce contexte inédit que la Cour constitutionnelle rendait le 6 décembre 2024 sa décision d'annulation du scrutin du 24 novembre et ordonnant de recommencer entièrement le processus électoral, dans une prise de position sur fond d'ingérence étrangère russe et de fraude électorale au moyen des réseaux sociaux et de l'intelligence artificielle. Si le contexte du premier tour et de l'entre-deux tours de l'élection présidentielle de 2024 était important pour comprendre la décision de la Cour, celle-ci doit aussi s'analyser de manière critique au regard des recours qui avaient été précédemment présentés devant la juridiction constitutionnelle.

B. L'intervention politiquement nécessaire mais juridiquement critiquable de la Cour constitutionnelle

1. L'auto-saisine inattendue de la Cour constitutionnelle

Avant de rendre sa décision du 6 décembre, la Cour constitutionnelle avait examiné deux requêtes de demande d'annulation des résultats de l'élection. Celles-ci émanaient de deux candidats battus au premier tour : le candidat du Parti national conservateur roumain, Cristian Terheș, et le candidat du Parti de la Nouvelle Roumanie, Sebastian Popescu, leur qualité de candidats à l'élection leur donnant la possibilité de procéder à un tel recours⁴⁶. Cependant, leurs requêtes furent rejetées, pour des raisons différentes et au moyen de certains arguments qui seront plus tard contredits par la Cour elle-même.

Le premier rejet, datant du 28 novembre, à destination de Sebastian

Popescu, était fondé sur la tardiveté du recours. En effet, selon le calendrier électoral⁴⁷, pris en application de la loi électorale⁴⁸, les demandes d'annulation des élections pour fraude électorale étaient recevables jusqu'au 26 novembre, soit la veille du dépôt et de l'enregistrement de la demande du candidat Popescu⁴⁹. Si la requête du candidat du Parti de la Nouvelle Roumanie a été refusée pour des raisons de tardiveté, nous allons voir plus tard que cela n'a pas empêché la Cour constitutionnelle ni de se déclarer compétente à faire droit à un recours introduit plus tardivement, ni de s'autosaisir dans des délais encore plus tardifs.

Le second rejet, en date du 2 décembre, à destination de Cristian Terheș, était quant à lui fondé, non pas sur les délais du recours, mais sur l'absence de fondement de la demande. En effet, la Cour souligne que le candidat du Parti national conservateur roumain n'a pas su étayer sa demande de preuves tendant à montrer qu'une fraude a eu lieu de sorte à altérer le scrutin du 24 novembre. En outre, sur les éléments issus de la réunion du Conseil suprême de la défense nationale du 28 novembre, que soulève le requérant, la juridiction constitutionnelle souligne qu'aucune information tirée de cette réunion ne laisse penser qu'une altération d'un aspect concret du vote ou de l'établissement des résultats a eu lieu, ce qui aurait fondé une demande d'annulation selon les textes⁵⁰. La réunion du Conseil suprême de la défense nationale n'amenant pas plus de preuves que la requête du candidat Terheș, sa demande est donc refusée pour faute de preuves.

Cependant, dans une opinion concurrente apposée à la décision, la juge Elena Simina Tănăsescu souligne qu'outre

⁴⁵ Sondage du Centre de sociologie urbaine et régionale (CURS) du 2 décembre 2024.

⁴⁶ Loi n° 370/2004 du 20 septembre 2004, article 24 alinéa 2.

⁴⁷ Décision gouvernementale n° 1061/2024 du 28 août 2024 concernant l'approbation du calendrier des

actions nécessaires à l'élection du président de la République roumaine en 2024, annexe point 103.

⁴⁸ Loi n° 370/2004 du 20 septembre 2004, article 3.

⁴⁹ Cour constitutionnelle roumaine, décision n° 29 du 28 novembre 2024.

⁵⁰ Loi n° 370/2004 du 20 septembre 2004, article 52.

L'absence d'élément objectif permettant d'apprécier objectivement la présence d'une fraude ayant altéré la procédure ou le résultat de l'élection, le requérant n'était pas fondé à agir. En effet, en reprenant un précédent arrêt de la Cour⁵¹, la juge souligne qu'en tant que sujet de droit individuel, et non collectif comme les partis politiques, Cristian Terheș devait justifier dans sa requête d'un intérêt personnel spécifique, légitime, personnel et actuel. En tenant compte du nombre de voix réduit en faveur de Monsieur Terheș, la juge affirme qu'il n'existait pas d'intérêt réel pour le requérant de demander l'annulation des résultats de l'élection. L'opinion générale de la Cour, comme celle de Mme Tănăsescu, rejette cette requête, mais verra plusieurs points de leurs argumentaires contredits dans la décision du 6 décembre.

Ces recours, qui auraient permis à la Cour constitutionnelle d'agir dans le cadre des textes, ont tous deux été rejetés par la juridiction constitutionnelle. Il est important ici de souligner que, dans les argumentaires de la Cour, ont été soulevées, d'une part, la tardiveté de la requête et, d'une autre part, l'absence d'information émanant du Conseil suprême de la défense nationale prouvant une fraude sur un élément concret du vote ou de la détermination des résultats, ce qui était nécessaire pour fonder une possible annulation du scrutin par la juridiction constitutionnelle.

Cependant, nous allons voir que, dans ses différentes positions, comme dans sa décision du 6 décembre, la Cour est revenue sur ces deux aspects de son argumentation pour réfuter sa propre démonstration.

Ainsi, dans un communiqué contredisant complètement son propre raisonnement, la Cour constitutionnelle, face aux soupçons de fraudes et aux conclusions du Conseil suprême de la défense nationale, affirmera le 5 décembre que : « à ce stade du processus électoral, conformément aux dispositions constitutionnelles, la Cour peut examiner les recours introduits par les candidats qualifiés au second tour de l'élection présidentielle »⁵². Călin Georgescu étant le candidat soupçonné d'avoir profité de cette irrégularité, il ne restait parmi les deux candidats qualifiés qu'Elena Lasconi pour effectuer un tel recours. La Cour fait, par ce communiqué, un appel peu subtil à la candidate de l'Union sauvez la Roumanie, alors même qu'un recours introduit précédemment avait été refusé pour cause de tardiveté, reniant ainsi l'argumentaire qu'elle avait déployé⁵³.

Malheureusement pour la Cour constitutionnelle, Elena Lasconi restant, à l'inverse de la juridiction constitutionnelle, sur ses positions⁵⁴, n'a pas souhaité saisir la Cour, pariant sur une mobilisation transpartisane en sa faveur⁵⁵, même si les sondages continuaient d'annoncer Călin Georgescu vainqueur⁵⁶. Les deux

⁵¹ Cour constitutionnelle roumaine, décision n° 57/2014 du 6 novembre 2014.

⁵² Communiqué de presse de la Cour constitutionnelle du 5 décembre 2024.

⁵³ N. Danelciuc-Colodrovschi, « Retour sur l'annulation des résultats de l'élection présidentielle par la Cour constitutionnelle roumaine : les juges ont-ils sauvé la démocratie ? », *Blog du droit électoral*, 10 avril 2025 : https://blogdudroitselectoral.fr/2025/04/retour-sur-lannulation-des-resultats-de-lelection-presidentielle-par-la-cour-constitutionnelle-roumaine-les-juges-ont-ils-sauve-la-democratie-par-une-nouvelle-autrice-natasa-danelciu/#_ftn9.

⁵⁴ M. Lazăr, « Elena Lasconi: Anularea de către CCR a primului tur al prezidențialelor ar fi „o încălcare gravă a democrației" » [Elena Lasconi : l'annulation par la Cour constitutionnelle du premier tour de l'élection

présidentielle serait] une grave atteinte à la démocratie », *Digi24*, 27 novembre 2024 : <https://www.digi24.ro/stiri/actualitate/politica/elena-lasconi-anularea-de-catre-ccr-a-primului-tur-al-prezidențialelor-ar-fi-o-incalcare-grava-a-democrației-3023879>.

⁵⁵ F. Peia, « Prezidențiale 2024/Lasconi: vom face o majoritate democratică proeuropeană; nu discutăm funcții » [Présidentielles 2024/Lasconi : nous formerons une majorité démocratique pro-européenne ; nous ne discutons pas des fonctions], *Agence Nationale de Presse AGERPRES*, 4 décembre 2024 : <https://agerpres.ro/2024/12/04/prezidentiale2024-lasconi-vom-face-o-majoritate-democratica-proeuropeana-nu-discutam-functii-1398601>.

⁵⁶ Sondage du Centre de sociologie urbaine et régionale (CURS) du 2 décembre 2024.

candidats qualifiés au second tour de l'élection refusant, dans la continuité de leur stratégie électorale, de saisir la Cour constitutionnelle, et la juridiction constitutionnelle ayant déjà rejeté les recours qui lui avaient été adressés, celle-ci n'eut d'autre choix que de s'autosaisir, bien qu'aucune disposition constitutionnelle, législative ou réglementaire ne prévoit ce cas de figure⁵⁷.

Ainsi, la décision du 6 décembre 2024 est fondée sur une auto-saisine de la Cour constitutionnelle roumaine, se proclamant *ex officio* compétente pour exercer un contrôle de la procédure d'élection du chef de l'État, contrôle pouvant aller, et étant allé, jusqu'à l'annulation pure et simple du scrutin, et ce en dehors de toute saisine et de tout fondement juridique. En rejetant les précédentes requêtes d'annulation du scrutin et en refusant d'attendre le second tour et la possible requête d'Elena Lasconi en cas de défaite de celle-ci, la Cour constitutionnelle étend ses propres prérogatives et profite de l'absence d'obligation négative pour élargir son champ de compétences. Sans présager du fond de la décision d'annulation des élections, on constate que, pour se déclarer compétente à annuler l'élection, la Cour constitutionnelle a pris une décision dangereuse pour l'État de droit en Roumanie, décision qui inspirera plus tard d'autres atteintes à l'État de droit, notamment une décision de la Cour d'appel de Ploiești que nous étudierons par la suite.

2. Une motivation juridique fragilisée par l'absence d'un cadre normatif adapté

La décision de la Cour constitutionnelle d'annuler l'élection survient ainsi après validation par la Cour des résultats du 24 novembre, et alors que le second tour avait à ce moment débuté, la diaspora roumaine ayant déjà pu commencer à voter depuis l'étranger⁵⁸. Cet arrêt rendu le 6 décembre par les neuf juges de la Cour constitutionnelle prononce l'annulation du processus électoral entrepris et sa reprise dans son intégralité⁵⁹. Cette décision, dont la conséquence est de conserver – en vertu de la Constitution – la place de Klaus Iohannis en tant que chef de l'État le temps que la nouvelle élection soit organisée⁶⁰, fonde son argumentaire sur deux irrégularités : la première portant sur la manipulation de l'information de l'électorat au moyen des réseaux sociaux et de l'intelligence artificielle et la seconde sur le financement de la campagne électorale.

En premier lieu, la Cour constitutionnelle se fonde sur des documents déclassifiés du ministère de l'Intérieur, notamment de la Direction générale de la protection intérieure et du service de renseignement extérieur⁶¹, pour établir des violations et irrégularités de la législation électorale, suffisantes pour altérer le résultat du scrutin. Si par la suite la Commission de Venise a établi que les décisions annulant les élections « doivent indiquer précisément les violations et les preuves, et ne doivent pas être fondées uniquement sur des renseignements classifiés »⁶², en l'espèce, la

⁵⁷ N. Danelciuc-Colodrovschi, « Retour sur l'annulation des résultats de l'élection présidentielle par la cour constitutionnelle roumaine : les juges ont-ils sauvé la démocratie ? », *op. cit.*

⁵⁸ V. Anghel, « Why Romania Just Canceled Its Presidential Election », *Journal of Democracy*, décembre 2024 : <https://www.journalofdemocracy.org/online-exclusive/why-romania-just-canceled-its-presidential-election/>.

⁵⁹ Cour constitutionnelle roumaine, décision n° 32/2024 du 6 décembre 2024.

⁶⁰ Constitution de la Roumanie, article 83 alinéa 2.

⁶¹ Présidence de la Roumanie, communiqué de presse du 4 décembre 2024 faisant suite à la réunion du Conseil suprême de la défense nationale (CSAT) du 24 novembre 2024.

⁶² Conseil de l'Europe, communiqué de presse « Conditions et normes juridiques permettant à une cour constitutionnelle d'invalider des élections : rapport urgent de la Commission de Venise », 27 janvier 2025.

déclassification ayant eu lieu deux jours avant la prononciation de la décision de la Cour, la transparence de celle-ci n'est pas entachée.

Cependant, si la Cour constitutionnelle affirme avoir pris connaissance des éléments contenus dans ces documents déclassifiés, elle n'explique pas en quoi leur contenu établit concrètement une violation de la législation en vigueur au moment de la décision, violation ayant l'effet allégué par la Cour d'avoir altéré le caractère libre et correct du vote des citoyens et l'égalité des chances des concurrents électoraux. En outre, aucun élément de preuve n'est avancé de manière concrète par la juridiction constitutionnelle afin de fonder ces allégations, une grande partie du reste de son argumentaire étant une énonciation de grands principes constitutionnels et conventionnels concernant les conditions de la démocratie et d'un suffrage libre (notamment les points 6 à 9 de sa décision).

De même, dans son onzième point, la Cour affirme, toujours en citant la même note d'information déclassifiée, que la campagne électorale a souffert d'une «utilisation non transparente des technologies numériques et de l'intelligence artificielle»⁶³, sans pour autant citer une quelconque législation enfreinte (hormis le Code de bonne conduite en matière électorale sur les technologies numériques et l'intelligence artificielle, qui n'a pas force obligatoire) ou prouver que cette utilisation non transparente a eu un effet constatable sur les résultats. Preuve d'une lacune dans l'argumentaire de la Cour, mais surtout dans la législation électorale roumaine.

D'un autre côté, dans son raisonnement sur les déclarations de dépenses de campagne de Călin Georgescu, la Cour contredit encore une fois ses précédentes déclarations, notamment sa décision

validant le scrutin du 24 novembre⁶⁴. En effet, l'une des principales accusations à l'encontre du candidat d'extrême droite repose sur sa déclaration auprès de l'Autorité électorale permanente, dans laquelle il affirme n'avoir pas dépensé un seul leu dans sa campagne électorale, ce que la Cour affirme être totalement incongru, voire impossible. Si le raisonnement de la juridiction constitutionnelle se tient, sans pour autant amener de preuve concrète d'une dépense non déclarée du candidat, il devient fondé de questionner le fait que la Cour, ayant déjà eu connaissance de cette déclaration auprès de l'Autorité électorale permanente, a tout de même décidé de valider le scrutin du 24 novembre, scrutin qu'elle décide ici d'annuler sur la base des mêmes informations déjà en sa possession.

Ainsi, si cette irrégularité est plus fondée que la première, en ce qu'il paraît raisonnable de croire que Călin Georgescu a dépensé au moins quelques lei dans sa campagne – bien que la Cour n'ait pas pour autant démontré que le candidat avait effectué des dépenses non déclarées –, la juridiction constitutionnelle se heurte une nouvelle fois à ses propres positionnements passés et semble effectuer un compromis. En effet, si la déclaration de dépenses nulles eut été un problème, la Cour aurait dû invalider les résultats du scrutin le 2 décembre, ou invalider uniquement le résultat de Georgescu dans sa décision du 6 décembre. De même, si la déclaration à l'Autorité électorale permanente ne fonde pas à elle seule une infraction impliquant l'invalidation de l'élection, alors la Cour aurait dû attendre une possible saisine par Madame Lasconi en cas de défaite de celle-ci.

Ainsi, l'arrêt de la juridiction constitutionnelle se fonde principalement sur ces deux irrégularités, noyées dans

⁶³ Cour constitutionnelle roumaine, arrêt n° 32/2024 du 6 décembre 2024.

⁶⁴ Cour constitutionnelle roumaine, arrêt n° 31/2024 du 2 décembre 2024.

différentes reformulations des mêmes idées avancées, essayant de combler le vide laissé par l'absence d'une motivation basée sur des preuves et des faits empiriquement établis. Cependant, il ne s'agit pas là de la totalité du texte de la décision, puisqu'une grande partie de l'argumentation de la Cour s'attelle à se déclarer, dans la continuité d'un élargissement constant au fil du temps de sa compétence⁶⁵, justifiée et fondée à agir pour annuler l'élection dans ce contexte si unique.

En effet, la Cour adopte une interprétation finaliste du texte constitutionnel qui prévoit ses attributions quant à la procédure d'élection du Président de la Roumanie. Dès lors, la juridiction constitutionnelle se déclare compétente à s'assurer que le processus électoral suit les dispositions constitutionnelles et légales, mais aussi qu'il respecte les valeurs constitutionnelles nécessaires à la démocratie, comme l'État de droit, le pluralisme politique ou encore la souveraineté nationale⁶⁶, cette dernière étant particulièrement mise en cause dans les allégations d'ingérences étrangères soulevées par le Conseil suprême de la défense nationale. Cet argument permet à la Cour de se déclarer, en tant que protectrice de la Constitution, compétente pour annuler un processus électoral qui aurait bafoué les principes du texte constitutionnel.

La juridiction constitutionnelle s'attarde également sur le devoir de l'État de faire respecter ces principes constitutionnels, notamment dans le cadre du processus électoral. Dès lors, une obligation positive d'adaptation de la législation pèse sur l'État roumain, compte tenu de l'évolution des nouvelles technologies. L'absence d'adaptabilité de l'État à ces nouveaux

enjeux est d'ailleurs soulignée par la Cour, qui se pose, implicitement dans sa décision, comme le dernier rempart en cas de défaillance de l'État à assurer cette obligation et contenir les risques qu'ils comportent pour les principes constitutionnels. Par cette argumentation, la Cour essaye donc de fonder l'élargissement de son champ de compétences et ainsi justifier, en l'absence de texte clair sur le sujet, sa décision d'annuler l'élection.

II. Les répliques du dérèglement de l'État de droit roumain et le recadrage intervenu de la part des institutions européennes

A. Les conséquences sur l'État de droit de l'extension des compétences de la Cour constitutionnelle

1. La remise en cause de l'ordonnancement juridique par la contestation politique de la décision

Il est important de noter que, si la Cour, en décidant d'annuler et recommencer le processus électoral, entrave le droit à des élections libres du peuple roumain pour tout de suite le rétablir, ce n'est pas le cas pour le droit d'être élu des deux candidats qualifiés pour le second tour, dont notamment Madame Elena Lasconi. En effet, les normes constitutionnelles⁶⁷ et conventionnelles⁶⁸ consacrent le droit d'être élu, droit qui s'applique ici à la candidate de l'Union sauvez la Roumanie. Ainsi, dans sa jurisprudence⁶⁹, la Cour européenne des droits de l'homme reconnaît dans l'article 3 du premier protocole additionnel le droit à tout citoyen de concourir aux élections de son pays, la marge de manœuvre laissée aux États pour

⁶⁵ E.S. Tănăsescu, *Droit constitutionnel de la Roumanie*, Bruylant, 2024, p. 129.

⁶⁶ I. Amaritei, « Les élections présidentielles en Roumanie : la Constitution contre Tik-tok », *Questions Constitutionnelles*, 23 décembre 2024 : [https://questions-constitutionnelles.fr/les-elections-](https://questions-constitutionnelles.fr/les-elections-presidentielles-en-roumanie-la-constitution-contre-tik-tok/)

[presidentielles-en-roumanie-la-constitution-contre-tik-tok/](https://questions-constitutionnelles.fr/les-elections-presidentielles-en-roumanie-la-constitution-contre-tik-tok/).

⁶⁷ Constitution de la Roumanie, article 37.

⁶⁸ CEDH, article 3 Protocole n° 1.

⁶⁹ Cour EDH (GC), 6 octobre 2005, *Hirst c. Royaume-Uni* (n° 2), req. n° 74025/01.

limiter l'exercice de ce droit devant respecter le principe de proportionnalité.

En l'espèce, la Cour constitutionnelle, en annulant et en ordonnant le recommencement du processus électoral, réduit dramatiquement les chances de Madame Lasconi d'être la première femme à la tête de l'État roumain, au point où elle sera directement éliminée au premier tour de la nouvelle élection, avec un score de 2,68 %⁷⁰. Considérant que rien n'a été reproché à la candidate de l'Union sauvez la Roumanie dans la décision du 6 décembre, on peut envisager le choix d'une pure annulation et reprise des élections comme une atteinte disproportionnée au droit constitutionnel et conventionnel de Madame Lasconi d'être élue.

D'autant plus qu'à l'analyse de la décision du 6 décembre et des critiques de la Cour uniquement dirigées envers la personne de Călin Georgescu, il aurait été tout à fait possible pour la juridiction constitutionnelle d'opter pour une solution protégeant le droit d'être élue de Madame Lasconi, en annulant les résultats du candidat d'extrême droite et en qualifiant à sa place le candidat arrivé troisième, Monsieur Marcel Ciolacu. Ainsi, il n'y aurait pas eu d'atteinte disproportionnée au droit d'être élue de la candidate de l'Union sauvez la Roumanie, ni de prolongation temporaire du mandat du Président Iohannis, autre conséquence très critiquée de l'annulation de l'élection.

La décision d'annulation n'a pas uniquement engendré une crise politique, mais a véritablement entaché l'État de droit et l'équilibre juridictionnel interne de la Roumanie. En effet, en vertu de la primauté de la Constitution⁷¹ que fait respecter la Cour constitutionnelle⁷², et de sa

compétence exclusive de juge des élections du chef de l'État⁷³, il apparaît inconcevable qu'une juridiction de premier ou second degré puisse annuler une décision de la Cour constitutionnelle. C'est pourtant ce que la Cour d'appel de Ploiești – et non pas la Haute Cour de cassation et de justice, qui aurait au minimum la légitimité d'être la plus haute autorité juridique du pays⁷⁴ –, a décidé, le 24 avril 2025, en faisant droit à la demande d'une requérante réclamant l'annulation de la décision de la Cour constitutionnelle⁷⁵. Cet arrêt prononcé par cette Cour d'appel, bien que surprenant, s'inscrit dans un mouvement de contestation ayant entraîné plus de deux cents requêtes devant les tribunaux roumains pour annuler la décision de la Cour constitutionnelle, dont l'arrêt de la Cour d'appel de Ploiești est le seul aboutissement⁷⁶.

Pour se déclarer compétente, la Cour d'appel a affirmé, contre l'avis du représentant du ministère public, que la décision de la Cour constitutionnelle représentait un acte administratif normatif, opposable devant une juridiction ordinaire, au motif que « la Cour constitutionnelle de Roumanie est une autorité publique [...] et a produit des effets juridiques en interrompant la procédure de vote pour le second tour de l'élection présidentielle »⁷⁷. En outre, le juge Alexandru Vasile reprend, sans analyse critique, les arguments de la requérante, déclarant que le fondement de sa requête est le droit de saisir un tribunal pour protéger son droit fondamental de participer à des élections libres – droit protégé par Constitution, la Charte des droits fondamentaux de l'UE et la Convention européenne des droits de l'homme – et que la juridiction saisie est territorialement compétente au regard de

⁷⁰ Autorité électorale permanente (*Autoritatea Electorală Permanentă*) [données récupérées le 9 juin 2025].

⁷¹ K. Hans, « Qu'est-ce que la théorie pure du droit ? », *Droit et société*, 1992, n° 22, p. 551-568.

⁷² Constitution de la Roumanie, article 142 (1).

⁷³ Constitution de la Roumanie, article 146 (f).

⁷⁴ Constitution de la Roumanie, article 126.

⁷⁵ Cour d'appel de Ploiești, arrêt n° 135 du 24 avril 2025, affaire n° 301/42/2025.

⁷⁶ Communiqué de presse de la Cour constitutionnelle du 25 avril 2025.

⁷⁷ Cour d'appel de Ploiești, *op. cit.*

son propre domicile, situé dans le județ de Dâmbovița⁷⁸.

La plaignante, dans son argumentaire repris en grande partie par la Cour d'appel, affirme que la Cour constitutionnelle a bafoué la démocratie, l'État de droit et le droit de vote des citoyens roumains, notamment en les assimilant à « la catégorie des débiles ou aliénés, interdits de vote ou condamnés à perdre leurs droits électoraux »⁷⁹ d'après les mots de la requérante, se basant sur les exceptions au droit de vote dans la Constitution⁸⁰. Si cette déclaration manque de rigueur, du fait de l'absence d'éléments objectifs qui la prouveraient, la plaignante souligne la condition de saisine de la Cour constitutionnelle, basée sur une interprétation extensive de ses pouvoirs. En effet, celle-ci s'étant saisie d'office, la Cour est allée à l'encontre de la loi qui ne prévoit pas de tel dispositif⁸¹.

2. La tentative d'instrumentalisation de la décision de la Cour constitutionnelle par des juges de droit commun

Dans son recours adressé à la Cour d'appel, la requérante demande l'annulation de la décision de la Cour constitutionnelle pour excès de pouvoir, sur la base de sa définition dans la loi⁸², fondé sur une erreur d'interprétation par la Cour de l'article 146 de la Constitution, dans ce qu'elle affirme être « une auto-décision arbitraire ». Outre le fait que la Cour d'appel juge recevable un recours ne s'appliquant pas aux décisions de la Cour constitutionnelle, ces dernières n'étant pas des actes administratifs, elle décide

d'écarter les circonstances exceptionnelles de l'annulation de l'élection. En effet, en reprenant le rapport de la Commission de Venise selon lequel « le pouvoir des cours constitutionnelles d'invalider des élections d'office devrait être limité à des circonstances exceptionnelles et clairement réglementé »⁸³, la Cour d'appel affirme que la Cour constitutionnelle n'a pas prouvé lesdites circonstances exceptionnelles, malgré le fait que la juridiction constitutionnelle s'appuie sur des rapports des services secrets et de défense roumains précédemment déclassifiés⁸⁴.

Si nous avons pu voir que la Cour d'appel décide d'interpréter le droit et les faits uniquement dans le sens lui permettant d'annuler la décision de la Cour constitutionnelle, il apparaît qu'une partie de son argumentaire – tenant à la façon dont la Cour constitutionnelle a pris sa décision, sans base juridique solide quant aux règles de procédure – est plus difficile à contredire. Par ailleurs, la Haute Cour de cassation et de justice, qui a annulé la décision de la Cour de Ploiești, ne s'est pas prononcée sur ces éléments. En effet, la Cour suprême insiste uniquement sur le fait que les décisions de la Cour constitutionnelle n'étant pas des actes administratifs, la Cour d'appel n'était pas compétente pour annuler la décision du 6 décembre 2024⁸⁵.

Sur les délais de la procédure, la Cour d'appel souligne, à raison, que la loi dispose que l'annulation des élections doit intervenir au maximum trois jours après le scrutin. Dès lors, la décision de la Cour intervenait à la fois trop tard pour annuler le premier tour et trop tôt pour annuler le second. De plus, la Cour de Ploiești souligne

⁷⁸ Loi n° 92 du 4 août 1992 sur l'organisation judiciaire, annexe 2.

⁷⁹ Cour d'appel de Ploiești, *op. cit.*

⁸⁰ Constitution de la Roumanie, article 36.

⁸¹ Loi n° 47/1992 du 18 mai 1992, article 10.

⁸² Loi n° 554/2004 du 2 décembre 2004, article 2 alinéa 1 (m).

⁸³ Conseil de l'Europe, communiqué de presse « Conditions et normes juridiques permettant à une cour constitutionnelle d'invalider des élections :

rapport urgent de la Commission de Venise », 27 janvier 2025.

⁸⁴ Présidence de la Roumanie, communiqué de presse du 4 décembre 2024 faisant suite à la réunion du Conseil suprême de la défense nationale (CSAT) du 24 novembre 2024.

⁸⁵ Haute Cour de cassation et de justice (*Înalta Curte de Casație și Justiție*), décision n° 2198/2025 du 25 avril 2025.

le vide juridique dans lequel la Cour a opéré, se permettant de s'autosaisir, malgré l'absence d'une telle compétence dans les textes – qui ne prévoient une saisine de la Cour que par des parties politiques, des candidats ou autres groupes autorisés expressément par la loi. Si la Cour d'appel n'est pas compétente pour contrôler les arrêts de la juridiction constitutionnelle, les éléments qu'elle soulève mettent en lumière l'opacité dans laquelle la Cour a agi pour annuler l'élection.

Finalement, l'argument le plus important avancé par la plaignante, et repris par la Cour d'appel, est le fait que, par son arrêt du 6 décembre 2024, annulant l'élection présidentielle, la Cour constitutionnelle revient sur sa propre décision qui avait pourtant produit des effets juridiques. En effet, malgré sa précédente décision validant le premier tour de l'élection présidentielle ⁸⁶, la juridiction constitutionnelle prononce l'annulation à la fois du scrutin qu'elle avait auparavant validé et de toute la procédure. Ceci, en s'appuyant sur des éléments qu'elle possédait déjà au moment de la validation, dont aucun changement n'avait été constaté depuis : la déclaration de dépenses de campagne nulles de Călin Georgescu.

De plus, cette décision validant le scrutin avait créé des effets juridiques, puisque le second tour avait déjà débuté le 6 décembre. Or, la Constitution, ainsi que la législation roumaine ⁸⁷, consacrent le respect du principe de sécurité juridique. De surcroît, par ce revirement, la juridiction constitutionnelle revient sur sa propre jurisprudence allant dans ce sens⁸⁸.

Même si, comme établi précédemment, les décisions de la Cour constitutionnelle ne sont pas des actes administratifs et que la

législation précédemment citée ne s'applique pas, il convient de souligner que la Cour d'appel de Ploiești profite du discours changeant de la Cour constitutionnelle pour essayer – sans y parvenir, sa décision finissant par être cassée par la Haute Cour de cassation et de justice – d'étendre ses compétences et ainsi annuler la décision de la juridiction constitutionnelle.

Il apparaît donc finalement que, même si l'ordonnancement juridictionnel a retrouvé sa situation normale avec la décision de la Haute Cour de cassation et de justice, cassant pour incompétence l'arrêt de la Cour d'appel de Ploiești, l'annulation de l'élection par la Cour constitutionnelle à créer un précédent – notamment en termes d'élargissement de compétence des juridictions – que s'est empressée d'utiliser le juge Alexandru Vasile pour revenir sur cette annulation.

Si cela a été possible car l'ordonnancement juridictionnel roumain prévoit une juridiction supérieure aux Cours d'appels, en l'espèce la Haute Cour de cassation et de justice, cela reste un danger majeur pour l'État de droit en Roumanie, notamment dans le cas où la Cour constitutionnelle, qui n'a pas d'autorité lui étant directement supérieure, viendrait à prendre des décisions allant à l'encontre de l'État de droit et la démocratie, comme cela a été fait en Pologne⁸⁹.

⁸⁶ Cour constitutionnelle roumaine, arrêt n° 31/2024 du 2 décembre 2024.

⁸⁷ Voir notamment la loi n° 554/2004 sur le contentieux administratif du 2 décembre 2004, article 7.

⁸⁸ Cour constitutionnelle roumaine, décision

n° 598/2023 du 21 novembre 2023.

⁸⁹ W. Sadurski, *Poland's Constitutional Breakdown*, Oxford University Press, Oxford Comparative Constitutionalism, 2019, p. 58-95.

B. L'exemple donné par les juridictions européennes en matière de respect de l'État de droit

1. L'interprétation stricte de leurs compétences par les deux juridictions européennes

En parallèle des contestations juridictionnelles internes, un recours a été introduit par Călin Georgescu devant la Cour de justice de l'Union européenne, dans l'objectif d'une remise en cause par celle-ci de l'annulation du premier tour. Ce recours a très vite été rejeté par la Cour, au moyen d'un triple fondement : pour irrecevabilité, incompétence manifeste et non-conformité formelle du recours⁹⁰. Ce rejet témoigne, à l'instar de celui de la Cour européenne des droits de l'homme, d'une rigueur jurisprudentielle qui contraste fortement avec le flottement interprétatif observé à l'échelle nationale, que ce soit par la Cour d'appel de Ploiești ou par la Cour constitutionnelle elle-même.

D'abord, le grief formulé à l'encontre de la Commission européenne, accusée de ne pas avoir respecté ses obligations positives en matière de protection des droits fondamentaux, a été écarté pour irrecevabilité manifeste. Ainsi, s'il est possible pour un individu d'engager une action pour carence en vertu des traités liant l'Union et la Roumanie⁹¹, il est nécessaire que l'acte omis soit un acte contraignant dont l'adoption lui ferait grief. Or, en l'espèce, aucune demande préalable n'avait été adressée à la Commission, rendant le recours irrecevable au regard des exigences d'une telle procédure. Ce rejet s'inscrit, au contraire de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle roumaine, dans une tradition d'interprétation stricte de la Cour

de justice de l'Union européenne de son propre champ de compétences, notamment en matière de saisine par des particuliers.

Ensuite, la Cour soulève son incompétence manifeste à contrôler un acte pris par un État membre, notamment par sa juridiction constitutionnelle. En effet, la Cour de justice, en vertu de son statut prévu dans les textes⁹², ne peut statuer que sur les actes adoptés par les institutions ou organes de l'Union. Or, la mesure contestée est purement nationale, prise par une autorité constitutionnelle en vertu de la Constitution, sans l'intervention de l'Union. Puisque aucun recours en manquement n'a été engagé par la Commission – qui ne peut être contrainte par un particulier à le faire⁹³ – ou par un autre État membre, la Cour se reconnaît incompétente en l'absence de toute procédure ou acte d'une institution de l'Union. Par cet argument, la Cour rappelle au souverainiste l'ayant saisi que l'Union européenne et son organe juridictionnel n'interfèrent pas dans la souveraineté des États membres.

Enfin, et au surplus, la requête déposée par le candidat d'extrême droite n'a pas respecté les exigences formelles minimales prévues par les textes⁹⁴. La Cour constate l'absence d'énoncé clair, cohérent et intelligible des moyens invoqués et relève que ni l'objet du recours ni les griefs ne sont formulés de manière suffisante pour permettre l'examen au fond. Ce manquement procédural permet d'achever l'argumentaire de la Cour rejetant le recours à fins essentiellement médiatiques ou politiques engagé par Călin Georgescu.

Par cette décision, la Cour de justice réaffirme que, malgré les garanties offertes par la Charte des droits fondamentaux de

⁹⁰ CJUE, 3 mars 2025, *Călin Georgescu c. Roumanie et Commission européenne*, affaire T-67/25.

⁹¹ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, article 265.

⁹² Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, article 263.

⁹³ CJCE, 14 février 1989, *Star Fruit Company SA c. Commission*, affaire 247/87.

⁹⁴ Règlement de procédure du Tribunal de l'Union européenne, article 76.

L'Union européenne, elle ne peut devenir le juge de substitution des processus électoraux nationaux, sauf manquement formellement qualifié, soulevé par une institution ou organe de l'Union, ou un autre État membre. Dans ce contexte de contestation institutionnelle en Roumanie autour de la remise en cause de l'autorité juridictionnelle constitutionnelle, et de son arbitraire apparent dans la décision du 6 décembre 2024, cet arrêt de rejet vient rappeler les strictes limites procédurales et matérielles de la justice de l'Union, en contraste marqué avec les élargissements répétés des compétences de certaines juridictions observées dans l'ordonnancement juridictionnel interne.

En plus de la requête auprès de la juridiction de l'UE, le candidat d'extrême droite a aussi déposé un recours auprès de la Cour européenne des droits de l'homme, le 16 décembre 2024, afin de faire valoir certains de ses droits protégés par la CEDH, qu'il estimait bafoués par la décision d'annulation de l'élection. Ainsi, il repose sa saisine de la Cour sur son droit à des élections libres⁹⁵, en ce que la Cour constitutionnelle aurait, selon lui, interféré dans le cadre de l'élection, et aurait également violé son droit à un procès équitable⁹⁶, ainsi que son droit à un recours effectif⁹⁷. Or la décision de la juridiction constitutionnelle aurait été prise, à son avis, en méconnaissance du principe du contradictoire. D'autant qu'aucun recours n'est possible pour contester ladite décision. Finalement, il dénonce que l'arrêt constitue une ingérence du parti au pouvoir, allant à l'encontre de la liberté d'expression⁹⁸, d'association et de réunion⁹⁹.

Dans sa décision, la Cour de Strasbourg – comme l'a fait trois jours avant la juridiction de l'UE, et à l'inverse de la Cour

constitutionnelle roumaine, a déterminé clairement et de manière limitative sa propre compétence, rejetant ainsi la requête en ce que certains droits issus de la CEDH ne s'appliquent pas à l'affaire et que la juridiction n'est pas compétente pour contrôler le reste des aspects soulevés par le requérant¹⁰⁰. Dans son argumentaire, la Cour répond succinctement en trois points aux éléments avancés par Călin Georgescu et son avocate.

Tout d'abord, la Cour de Strasbourg commence par répondre sur le terrain du droit à des élections libres, en rappelant que sont concernées par ce droit, au titre de l'article 3 du protocole additionnel n° 1 à la CEDH, uniquement les élections du corps législatif. Les stipulations de cet article ne s'appliquent à l'élection présidentielle que si le chef de l'État peut être considéré comme un législateur par son fort contrôle sur le processus législatif. Le contrôle exercé ici par la Cour est strict¹⁰¹. En l'espèce, la Constitution de la Roumanie dispose précisément que le Parlement, composé de la Chambre des députés et du Sénat, est «l'unique autorité législative du pays»¹⁰². En outre, la Cour européenne considère que les pouvoirs que possède le chef de l'État ne lui donnent pas un impact suffisamment significatif pour qu'il soit considéré comme composante du corps législatif. Dès lors, l'article 3 du protocole additionnel n° 1 à la CEDH ne s'applique pas à cette affaire.

Ensuite, la Cour revient sur les allégations de violation des articles 6 et 13 de la Convention, à savoir le droit à un procès équitable et le droit à un recours effectif. La Cour souligne qu'en l'occurrence, il s'agit d'un recours pour exercer le droit à concourir à une élection présidentielle, ce qui a trait aux droits politiques et non pas aux droits et obligations civils qui, eux, sont

⁹⁵ CEDH, article 3 du Protocole n° 1.

⁹⁶ CEDH, article 6.

⁹⁷ CEDH, article 13.

⁹⁸ CEDH, article 10.

⁹⁹ CEDH, article 11.

¹⁰⁰ Cour EDH, 11 février 2025, *Georgescu c. Roumanie*, req. n° 37327/24.

¹⁰¹ Cour EDH, 19 février 2013, *Krivobokov c. Ukraine*, req. n° 38707/04.

¹⁰² Constitution de la Roumanie, article 61.

protégés par l'article 6 selon la jurisprudence de la Cour¹⁰³. De plus, la décision de la juridiction constitutionnelle attaquée, celle du 6 décembre 2024, ne procède à aucune accusation criminelle à l'encontre du requérant, comme prévu à l'article 6. Dès lors, ce même article ne s'applique pas au cas d'espèce, et ainsi, l'article 13 ne s'applique pas non plus. En conséquence, la requête du candidat est déclarée incompatible *ratione materiae* avec les prévisions de la Convention.

Finalement, la Cour rejette les accusations de violation des articles 10 et 11 de la Convention – respectivement la liberté d'expression et la liberté de réunion et d'association – en l'absence d'allégation factuelle et d'argument juridique de la part du requérant, prouvant qu'il est bien victime d'un acte allant à l'encontre de ses droits, ce qui est nécessaire pour que la Cour se prononce sur l'affaire¹⁰⁴. En outre, la Cour de Strasbourg souligne que, quant à la liberté de réunion et d'association, notamment au sein d'un parti politique, le candidat a décidé délibérément de concourir comme candidat indépendant, ayant donc émis la volonté de ne pas s'associer à un parti politique, composante du droit prévu à l'article 11.

Ainsi, la Cour de justice de l'Union européenne et la Cour européenne des droits de l'homme ont-elles répondu, dans des décisions similaires, que dans ce cas d'espèce, il appartenait aux juridictions nationales de s'assurer de la conformité du processus électoral du chef de l'État, prouvant par la même occasion aux souverainistes, comme Monsieur Georgescu, que les juridictions européennes n'interfèrent pas dans les décisions des peuples souverains. La Cour

de Strasbourg souligne en outre dans sa communication que «La Cour n'est ni en accord ni en désaccord avec la Cour constitutionnelle» et que cette décision «s'inscrit en droite ligne des décisions antérieures de la Cour»¹⁰⁵, preuve que si d'autres juridictions ont eu l'habitude d'élargir au fil du temps leur champ de compétences, ce n'est pas le cas de la juridiction européenne.

2. Les recommandations de la Commission de Venise mettant en évidence les carences du droit électoral roumain

En plus de la décision de sa Cour, le Conseil de l'Europe s'est prononcé, au travers de la Commission européenne pour la démocratie par le droit – dite Commission de Venise –, dans un cadre plus général, sur les conditions d'annulation d'un scrutin par le juge constitutionnel, tout en veillant au respect de l'État de droit et des principes démocratiques. L'avis ainsi donné, même s'il a vocation à avoir une portée générale, est né dans le contexte de l'élection présidentielle roumaine de 2024. En effet, ce rapport a été sollicité le 13 décembre 2024 par le Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe pour répondre à la question suivante : «Dans quelles conditions et selon quelles normes juridiques une cour constitutionnelle peut-elle invalider des élections, en s'inspirant de la récente affaire roumaine ?»¹⁰⁶. Ainsi, la Commission de Venise, sans s'immiscer dans le droit interne, cherche par ce rapport à tirer les enseignements de cet événement pour l'avenir, dans la perspective de protéger l'État de droit, en Roumanie comme dans les autres pays membres.

¹⁰³ Cour EDH, 19 février 2004, *Mutalibov c. Azerbaïdjan*, req. n° 31799/03.

¹⁰⁴ Cour EDH, 15 juillet 1982, *Eckle c. Allemagne*, req. n° 8130/78.

¹⁰⁵ Greffe de la Cour EDH, communiqué de presse «Q&R : décision dans l'affaire Călin Georgescu» du 7 mars 2025.

¹⁰⁶ Commission européenne pour la démocratie par le droit, *Rapport urgent sur l'annulation des résultats des élections par les cours constitutionnelles*, 27 janvier 2025.

L'un des enseignements majeurs du rapport est l'idée selon laquelle l'annulation d'une élection par une juridiction constitutionnelle ne peut survenir qu'en réponse à des circonstances exceptionnelles, selon le principe de l'*ultima ratio*. En effet, en se basant sur son précédent rapport sur le contentieux électoral¹⁰⁷, la Commission souligne que, pour avoir confiance dans le suffrage, les citoyens doivent être convaincus du caractère définitif de leur vote ; sans quoi il existerait un risque que le caractère répété des élections entraîne une montée de l'abstention, ou que les citoyens se méfient des juridictions, qui sembleraient alors s'opposer à l'expression de leur volonté souveraine. Dans le cas roumain, la déclassification des informations prouvant une ingérence étrangère permettait de fonder les circonstances exceptionnelles sur lesquelles la Cour constitutionnelle s'est appuyée.

Ensuite, la Commission s'attarde sur la possibilité des cours constitutionnelles d'agir *ex officio*, comme ce fut le cas de la Cour roumaine. Elle souligne que, si la recherche en droit comparé a démontré que les juridictions constitutionnelles agissant comme juges des élections n'ont communément pas la capacité de se saisir d'office, une législation prévoyant un devoir général de contrôle ou une fonction générale de garantie en matière d'élections pourrait fonder un pouvoir d'agir en dehors de toute saisine. Cependant, cette capacité de prendre des décisions *ex officio* remettrait en doute les délais, souvent courts et stricts, imposés aux partis politiques, candidats ou groupes d'électeurs, puisque la juridiction pourrait se saisir d'elle-même à n'importe quelle étape du processus électoral. C'est d'ailleurs ce qu'a fait la Cour roumaine, refusant deux requêtes qui lui étaient

adressées pour tardiveté avant de s'autosaisir.

De plus, le rapport souligne que les juridictions, notamment constitutionnelles, voient leur pouvoir contrôlé du fait qu'il est exercé en réaction aux affaires qui leur sont soumises. Dès lors, les cours ne contrôlent pas leur agenda et ne décident pas des sujets sur lesquels elles statuent, ne pouvant se prononcer que sur les cas qui sont portés devant elles. Ce principe est complètement réfuté par la capacité à s'autosaisir des juridictions constitutionnelles, leur offrant un pouvoir arbitraire dangereux pour l'État de droit. Pour protéger ce dernier, la Commission énumère deux conditions : que le pouvoir d'auto-saisine soit clairement réglementé et qu'il soit réservé à des circonstances exceptionnelles, faisant revenir le principe de l'*ultima ratio* discuté précédemment. Si l'élection de 2024 en Roumanie témoignait d'une situation extraordinaire, c'est bien l'absence de réglementation de ce pouvoir qui manquait pour justifier l'auto-saisine de la Cour constitutionnelle.

En matière d'équité de la procédure, le rapport souligne le danger de l'arbitraire. Suivant la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme¹⁰⁸, la Commission rappelle, en plus de la nécessité que de telles décisions soient régulièrement motivées, l'obligation du débat contradictoire et du droit à présenter des éléments de preuves à l'appui de la saisine des juridictions. Elle réaffirme en outre l'impératif de publicité de l'audience et du respect des autres exigences procédurales, tout en précisant que ces principes doivent être mis en balance avec l'intérêt à résoudre rapidement les litiges électoraux, qui touchent des enjeux spécifiques.

Dans cette perspective, la Commission de Venise spécifie qu'en matière de transparence et de motivation

¹⁰⁷ Commission européenne pour la démocratie par le droit, *Rapport sur le traitement du contentieux électoral*, 8 octobre 2020.

¹⁰⁸ Cour EDH (GC), 10 juillet 2020, *Mugemangango c. Belgique*, req. n° 310/15.

convenable, la juridiction doit pouvoir définir précisément les violations qui entachent le processus électoral et en apporter des preuves concrètes. Concernant la charge de la preuve, il revient à la juridiction de ne pas se baser uniquement sur des informations classifiées, qui ne répondent pas aux exigences de transparence et de vérifiabilité, risquant même de renforcer l'arbitraire de l'appréciation des juges. Ces renseignements secrets ne peuvent alors servir que d'éléments contextuels, chargés de renseigner les juges et non de fonder leur décision. Dans le cas de la Roumanie, si les documents prouvant l'ingérence avaient déjà été déclassifiés au moment de la décision, l'argumentaire de la Cour constitutionnelle manquait de preuves concrètes de l'irrégularité du scrutin.

Finalement, le critère central retenu dans le rapport pour fonder l'annulation d'un scrutin est, dans la continuité des lignes directrices élaborées par la Commission¹⁰⁹, l'importance du préjudice engendré par les irrégularités sur les résultats du vote. Ainsi, la libre expression de l'opinion du peuple n'est entachée que si le résultat de l'élection connaît un préjudice réel, étant alors modifié de manière suffisamment substantielle. Dès lors est effectué un arbitrage entre les lacunes contenues dans le résultat du scrutin et les conséquences de son invalidation. En ce sens, le rapport prévoit que, même en l'absence de loi, la juridiction peut, si l'irrégularité pèse suffisamment sur l'issue du scrutin, l'annuler afin de préserver le caractère libre des élections.

Ainsi, en se prononçant sur les conditions d'annulation d'un scrutin par une cour constitutionnelle, la Commission de Venise ne rend pas un avis précis sur le cas roumain, mais propose une grille de lecture normative destinée à encadrer strictement le pouvoir du juge constitutionnel, afin de

protéger l'État de droit de l'arbitraire pouvant être engendré par les juridictions constitutionnelles. L'annulation d'une élection n'étant un acte anodin ni pour la vie démocratique du pays ni pour son État de droit, cette solution – prévue et strictement encadrée par les textes – ne peut qu'être prise en dernier recours, face à une situation exceptionnelle qui a concrètement et de manière substantielle entachée le résultat des urnes.

Dans le cas de la décision d'annulation de l'élection présidentielle, rendue le 6 décembre 2024 en Roumanie, si le contexte invoqué par la Cour constitutionnelle pouvait objectivement être qualifié d'exceptionnel, la démarche suivie, tant sur le plan procédural que sur celui de la justification, reste critiquable au regard des standards de l'État de droit. C'est en ce sens que la Commission de Venise, bien qu'indirectement, invite à une réforme des pratiques constitutionnelles nationales afin de garantir que la protection de l'ordre démocratique ne soit pas compromise par un exercice arbitraire du pouvoir juridictionnel. Même si engendré par le séisme dans l'État de droit roumain, ce rapport a vocation à apporter des clés aux législateurs de tous pays membres du Conseil de l'Europe afin de mieux encadrer le pouvoir des juridictions constitutionnelles en matière de contrôle des élections, contrôle nécessitant parfois d'annuler tout le processus pour le recommencer sur de meilleures bases.

Ainsi, il est désormais possible de conclure que l'élection de 2024 du chef de l'État – lequel possède un rôle bien plus important que dans le texte constitutionnel de 1991 – a été marquée par des menaces inédites pesant sur le caractère démocratique et libre du scrutin, amenant la Cour constitutionnelle à rendre, dans une

¹⁰⁹ Commission européenne pour la démocratie par le droit, Code de bonne conduite en matière électorale.

interprétation très étendue de son champ de compétences qu'elle s'est toujours efforcée d'élargir, une décision exceptionnelle, exposant à la fois le pouvoir arbitraire dont s'est dotée la juridiction constitutionnelle mais aussi les fortes lacunes de la législation électorale.

Si les circonstances exceptionnelles et le principe de l'*ultima ratio* semblaient laisser penser que la Cour constitutionnelle avait opté pour la solution la moins préjudiciable, l'analyse développée ici a démontré qu'il existait plusieurs options permettant à la juridiction constitutionnelle de prendre une décision moins dommageable, tant pour la perception des électeurs envers le scrutin que pour l'État de droit en Roumanie. Parmi ces possibilités, la Cour aurait pu, par exemple, invalider le résultat de Călin Georgescu sur le fondement de sa déclaration de frais de campagne de zéro leu, dès le 2 décembre. De même, une annulation uniquement focalisée sur les résultats du candidat ayant profité de l'ingérence étrangère aurait eu l'avantage de ne pas réduire à néant les chances de Madame Lasconi.

Cette décision suboptimale, née d'une action *ex officio* de la Cour malgré les requêtes déposées pour demander l'annulation du scrutin, et prise en l'absence de tout cadre juridique pour la délimiter, a créé une impression d'arbitraire dans le mode opératoire de la Cour, qui a choisi d'étendre son champ de compétences, tel qu'elle le fait depuis des années. Cela a alimenté de nombreux discours politiques critiquant vivement la juridiction et les institutions roumaines, mais aussi certaines décisions juridiques allant complètement à l'encontre de l'ordonnancement juridique et de l'État de droit en Roumanie, comme cela a été illustré par l'arrêt de la Cour d'appel de Ploiești. Ainsi, dans la vie politique roumaine comme dans son droit interne, l'État de

droit a été fragilisé par les répliques du séisme du 6 décembre.

Face au péril pour les valeurs de démocratie et de justice, la Cour de justice de l'Union européenne et la Cour européenne des droits de l'homme ont adopté une attitude inverse à celle de la Cour constitutionnelle, en se déclarant incompétentes pour contrôler la légalité de la décision de la juridiction constitutionnelle et en respectant la souveraineté étatique. Au travers de son rapport urgent, la Commission de Venise a souligné que les carences du droit électoral roumain et de la procédure d'annulation de l'élection représentent des risques majeurs pour l'État de droit, notamment face à des menaces inédites d'ingérences étrangères. Dès lors, la solution pour reconstruire la confiance des citoyens dans les institutions judiciaires après le séisme du 6 décembre est entre les mains du législateur qui doit encadrer et limiter le pouvoir d'annuler les élections. Un pouvoir nécessaire mais dont l'usage arbitraire constitue un risque pour la démocratie.

En ce sens, la Roumanie, durant le mandat du Président Nicușor Dan, doit impérativement adapter son cadre normatif afin de s'assurer que des ingérences semblables, qui risquent malheureusement de se reproduire dans le contexte géopolitique actuel, n'entraînent pas de telles instabilités tant institutionnelles que politiques. À cette fin, il serait possible pour l'État roumain de s'inspirer, par exemple, de la législation du pays voisin, la République de Moldova, dont le Code électoral et ses articles 152 et 153 auraient pu être appliqués au cas de Călin Georgescu, donnant un cadre normatif explicite et défini à l'action d'annuler les élections par la juridiction constitutionnelle¹¹⁰.

Pour ouvrir d'autres perspectives de recherche, une étude en droit comparé –

¹¹⁰ N. Danelciuc-Colodrovschi, « Rejet de candidatures à l'élection présidentielle pour cause de "comportement antidémocratique" : affirmation

de la doctrine de la démocratie militante dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle roumaine ? », *Lettre de l'Est*, 2025, n° 39, p. 40-52.

dans la continuité de l'analyse entreprise par la Commission de Venise – des différentes législations électorales des pays européens en matière d'annulation des élections serait pertinente pour appuyer le pouvoir législatif dans sa tâche complexe de répondre à des problématiques protéiformes se renouvelant continuellement. Cette perspective comparée serait d'autant plus éclairante si elle était menée au sein d'un État ayant une tradition juridique similaire à la Roumanie, comme la France, afin de mieux éclairer les différentes voies prises par les juges constitutionnels dans leurs jurisprudences respectives.

Elio CHEROUX

*Étudiant en Master Carrières Publiques,
Sciences Po Aix,
elio.cheroux@etu.univ-amu.fr*

**LES DROITS ÉLECTORAUX.
ENTRE EXERCICE DÉMOCRATIQUE ET MISE
EN DANGER DU RÉGIME DÉMOCRATIQUE**

Résumé : Cette contribution porte sur l'analyse de l'équilibre à rechercher, d'une part, entre l'exercice des droits et libertés dans un contexte électoral et, de l'autre, les limites à ces droits, légalement imposées dans une société démocratique. En prenant comme grille de lecture des droits électoraux les interprétations de la Cour européenne des droits de l'homme et en nous penchant sur le cas de la Moldavie, à la veille des élections parlementaires prévues pour le 28 septembre 2025, nous essayons de dévoiler l'importance cruciale de ces limites pour la préservation même du régime démocratique.

Abstract: This contribution focuses on analyzing the balance to be sought, on the one hand, between the exercise of rights and freedoms in an electoral context and, on the other, the limitations legally imposed on these rights within a democratic society. Using the European Court of Human Rights' interpretations as a framework for understanding electoral rights and examining the case of Moldova on the eve of the parliamentary elections scheduled for 28 September 2025, we aim to highlight the crucial importance of such limitations for the very preservation of the democratic system.

Mots-clés : droits électoraux – limitations aux droits – élections législatives – Moldavie – régime démocratique

Keywords: electoral rights – restrictions on rights – parliamentary elections – Moldova – democratic system

Le vote est l'exercice démocratique par excellence dans nos sociétés contemporaines.

Voter et être voté sont des droits, mais ils ne sont pas absolus. Dans le contexte électoral, il est essentiel de prendre en compte les limites à ces droits, qui sont posées, justement, afin de refléter un choix réel de la population, en toute connaissance des enjeux politiques et sociétaux. C'est dans ce contexte que la règle électorale doit intervenir pour garantir la liberté du choix et, par la suite, légitimer les élus.

Dans cet article nous nous appuyons principalement sur une approche des élections de la perspective du droit, qui incite, du moins, à un double regard : d'une part, sur les droits électoraux, de l'autre, sur les règles électorales. Il s'agit des règles à respecter dès la campagne électorale et même pendant la période préalable à la campagne, des règles régissant l'exercice du choix le jour du scrutin et des règles applicables à l'issue du suffrage.

Compte tenu de ces éléments, nous partons de l'hypothèse que l'exercice des droits électoraux, surtout dans les démocraties jeunes et fragiles, doit nécessairement être soutenu par la mise en œuvre des règles du droit électoral, qui, dans certaines situations, doivent imposer des limites à respecter. Autrement, les droits de faire un choix et d'être élu peuvent être vidés de leur substance, voire le régime démocratique même peut être mis en danger. Nous nous pencherons, en amont, sur les droits électoraux et leur lien très étroit avec la démocratie, pour expliquer, en aval, quel est le rôle des restrictions pouvant être apportées aux droits électoraux, introduites avec le but de préserver la démocratie.

Pour l'analyse des droits électoraux, nous avons choisi comme grille de lecture les interprétations de la Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH), qui considère qu'un régime démocratique ne pourrait pas être conçu sans élections

correctes d'une importance capitale¹, puisque c'est à travers le processus électoral que chaque votant doit avoir la possibilité de voir son vote influencer sur la composition du corps législatif. Selon la Cour « admettre le contraire reviendrait à vider de leur substance le droit de voter, le processus électoral et, en fin de compte, l'ordre démocratique lui-même »².

Enfin, nous examinerons le cas de la Moldavie, qui reste un cas de figure très pertinent dans l'étude des défis électoraux, du fait de ses contextes historique et régional, à la frontière entre l'Est et l'Ouest. Cette position induit encore des enjeux électoraux très opposés et un vote principalement géopolitique. Il nous semble que c'est aussi un cas d'école pertinent pour étudier les difficultés d'un pays issu de l'espace postsoviétique, surtout aujourd'hui, quand tout cet espace subit l'impact de l'expressionnisme russe par tous les moyens, y compris par une propagande très agressive et des ingérences directes dans les élections.

I – Les droits électoraux comme fondement de la démocratie

La « démocratie représentative » est le terme utilisé aujourd'hui pour désigner les formes de gouvernement contemporaines des États qui se réclament démocratiques. On observe, de façon générale, que la doctrine se met d'accord sur l'idée que les élections démocratiques, c'est-à-dire au suffrage universel, libre et équitable, disputées dans un cadre de pluralisme politique, à intervalle régulier, constituent l'un des fondements du régime

démocratique³. Il est certain que l'activité électorale à elle seule ne suffit pas à l'accroissement de la qualité de la démocratie, mais l'élection reste l'acte primordial, le « principe de base »⁴ du régime démocratique. Elle contribue à réduire la distance qui sépare les gouvernants des gouvernés, approchant ainsi la démocratie de son sens originare.

En fonction des principes encadrés et promus par les normes électorales, celles-ci peuvent servir de grille de lecture pour évaluer le caractère démocratique du processus électoral, lequel constitue, à son tour, un indicateur précieux du régime démocratique. Pour un appui réglementaire des élections correctes nous rappelons le Code de bonne conduite en matière électorale adopté par la Commission de Venise en 2002⁵. Ce Code énumère les cinq principes du patrimoine électoral européen, dont l'universalité, l'égalité, la liberté, le secret et la modalité directe du suffrage. Tous ces principes vont modeler une législation électorale au service du corps des électeurs qui exerceront périodiquement leur droit de choisir les représentants dans la Chambre législative. En même temps, le Code conditionne la garantie de ces principes à travers le respect des droits fondamentaux, en général, et notamment des libertés d'expression, de réunion et d'association, en particulier, sans lequel, dit-elle « une véritable démocratie n'est pas concevable »⁶. Toujours conformément audit Code, pour que le droit électoral ne fasse objet de manipulations partisanses, il doit bénéficier d'une certaine stabilité. Enfin, quelques garanties procédurales

¹ Cour EDH, 2 mars 1987, *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, n° 9267/81, § 47.

² Cour EDH, 13 octobre 2015, *Riza et autres c. Bulgarie*, n° 48555/10 et 48377/10, § 148.

³ Voir, entre autres, Ph. Lauvaux, *Les grandes démocraties contemporaines*, PUF, Paris, 2004, p. 63 ; C. Grewe, H. Ruiz Fabri, *Droits constitutionnels européens*, PUF, Paris, 1995, p. 387 ; J.-C. Colliard, « Introduction » à l'ouvrage de L. Touvet, Y.-M. Doublet, *Droit des élections*, Economica, Paris, 2007 ; A. Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems*, Oxford University Press, 1994, p. 1 ; A. Reeve, A. Ware,

Electoral Systems, a comparative and theoretical introduction, Routledge, London, New York, 1992, p. 69 et suiv.

⁴ P. Martin, *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, Paris, Montchrestien, 2006, 3^e éd., p. 9.

⁵ Conseil de l'Europe, Commission de Venise, *Code de bonne conduite en matière électorale, Lignes directrices, rapport explicatif et déclarations interprétatives*, adoptés par la Commission de Venise lors de sa 51^e session plénière (Venise, 5-6 juillet 2002).

⁶ *Id.*, p. 33.

relatives à l'organisation du scrutin, doivent être remplies, dont : l'organisation du scrutin par un organe impartial, l'observation des élections, ainsi que l'existence et la mise en place d'un système de recours efficace en justice.

En ce qui concerne la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), elle proclame le droit à des élections libres dans l'article 3 de son premier Protocole additionnel (P1), qui englobe une double protection : celle du droit de vote proprement dit, ainsi que celle d'être élu, donc de se présenter comme candidat aux scrutins périodiques pour le corps législatif du pays. Aux termes de cet article : « Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif ».

Il est important de souligner que tout article de la CEDH qui protège des droits inclut des droits subjectifs pour les individus, ainsi que des obligations pour l'État. Dans le cas des droits électoraux, il s'agit, d'une part, des droits de voter et de se porter candidat aux élections et, de l'autre, des obligations de l'État d'organiser les élections et de veiller à leur légalité. De plus, selon les interprétations du juge européen, le droit de vote comporte un aspect « actif », alors que le droit de se porter candidat implique un aspect « passif »⁷.

A – Droit de vote

En effet, pour que le droit d'élire ne soit pas vidé de sa substance, chaque électeur doit avoir la possibilité de voir son vote influencer sur la composition du corps législatif. Néanmoins, les autorités nationales disposent d'une large marge

d'appréciation quant au mode de scrutin et de son organisation, ainsi qu'au découpage des circonstances électorales. Les circonscriptions doivent toutefois être découpées de manière à ne pas affecter l'exactitude de la restitution de la volonté du peuple⁸.

Parmi les contraintes à la charge des États parties, il y a des obligations négatives, de ne pas violer les droits par les actions des autorités étatiques, et des obligations positives, c'est-à-dire, des actions concrètes nécessaires à la protection de ces droits et à leur mise en œuvre. Par ailleurs, les autorités étatiques doivent intervenir rapidement et efficacement lorsque les droits sont violés. Les obligations positives sont de nature normative, relatives à l'adoption d'une législation qui protège véritablement le droit, ou de nature matérielle, qui consiste dans des aménagements adéquats nécessaires à l'exercice des droits électoraux. Elles sont aussi de nature procédurale, car les États sont obligés de mettre en place des recours efficaces pour que les juridictions nationales puissent contrôler la légalité des démarches électorales et examiner toute requête prétendant des violations des droits électoraux.

Lorsque la Cour EDH analyse le système électoral d'un pays, elle va tenir compte aussi de son contexte historique pour mieux expliquer le niveau d'exigences en fonction des périodes considérées. Enfin, dans ses interprétations de l'article 3 du P1, le juge strasbourgeois s'intéresse aux phases postérieures au scrutin, c'est-à-dire la phase de décompte des suffrages ainsi que l'enregistrement et le transfert des résultats du vote. L'État a donc l'obligation positive d'encadrer soigneusement les procédures par lesquelles les résultats d'un scrutin sont recueillis, calculés et consignés⁹.

⁷ Cour EDH, 2 mars 1987, *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, n° 9267/81, §§ 48-51 ; Cour EDH, 16 mars 2006, *Ždanoka c. Lettonie*, n° 58278/00 § 102.

⁸ Cour EDH, 4 avril 2006, *Bompard c. France*, n° 44081/02.

⁹ Cour EDH, 30 mai 2017, *Davydov et autres c. Russie*, n° 75947/11, §§ 284-285.

B – Droit de se porter candidat aux élections

Selon la Cour de Strasbourg, le droit de candidater est « inhérent à la notion de régime véritablement démocratique »¹⁰. Toutefois, le contrôle qu'elle exerce relativement à l'aspect passif des droits électoraux est moins strict que celui concernant le droit de vote, le contrôle de proportionnalité étant moins approfondi. Dans ce cas, les États jouissent donc d'une marge d'appréciation plus large¹¹. Néanmoins, aucune discrimination n'est tolérable dans le contexte électoral. Lorsqu'une différence de traitement est fondée sur la race, la couleur ou l'origine ethnique, la notion de justification objective et raisonnable doit être interprétée de manière aussi stricte que possible¹².

En ce qui concerne les listes électorales, la Cour EDH a notamment estimé que leur bonne gestion constitue une condition préalable à la liberté et à la sincérité du scrutin. Une liste électorale mal gérée serait attentatoire au droit des candidats de se présenter aux élections en toute égalité et équité¹³. Par ailleurs, les conditions concernant le nombre de signatures exigées pour la présentation d'une liste électorale ne constituent pas une entrave à l'opinion du peuple sur le choix de ses représentants¹⁴. Pour que de telles mesures soient légitimes, elles doivent poursuivre le but de faire une sélection raisonnable parmi les candidats afin d'assurer leur

représentativité et d'écarter les éventuelles candidatures abusives. Elles doivent aussi être proportionnées au but suivi¹⁵.

Pour ce qui est de l'attribution de sièges en fonction des résultats des élections, la Cour EDH l'a jugée conforme aux exigences de l'article 3 du P1.

Il est certain qu'un État ne peut pas répondre aux exigences de la démocratie sans assurer impérativement la protection des droits électoraux fondamentaux. Pour autant, l'organisation du système électoral est vouée à répondre à des objectifs souvent peu compatibles : d'un côté, les élections doivent refléter de manière la plus fidèle possible les opinions du peuple, de l'autre, les courants de pensée doivent être orientés afin de favoriser la formation d'une volonté politique suffisamment claire et cohérente pour pouvoir gouverner. Par conséquent, le poids des bulletins ne pourrait pas être égal quant aux résultats du scrutin, cela implique forcément que des voix seront perdues, néanmoins, c'est un phénomène totalement compatible avec les exigences de la Cour EDH¹⁶.

La garantie des droits électoraux doit se poursuivre après les élections. Les États ont donc l'obligation de traiter les résultats du scrutin (décompte des suffrages, enregistrement et transfert des résultats) par des procédures précises, ouvertes et transparentes¹⁷. Lorsqu'un candidat obtient un nombre de suffrages suffisant, il bénéficie d'un droit de siéger en qualité d'élu¹⁸, même si le parti au sein duquel il se présentait serait dissous¹⁹.

¹⁰ Cour EDH, 9 avril 2002, *Podkolzina c. Lettonie*, n° 46726/99, § 35.

¹¹ Cour EDH, 30 juin 2009, *Etxebarria et autres c. Espagne*, n° 35579/03, 35613/03, 35626/03 et 35634/03, § 50 ; Cour EDH, 30 mai 2017, *Davydov et autres c. Russie*, n° 75947/11, § 286.

¹² Cour EDH, 22 décembre 2009, *Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine*, n° 27996/06 et 34836/06, § 44.

¹³ Cour EDH, 8 juillet 2008, *Parti travailliste géorgien c. Géorgie*, n° 9103/04, §§ 82-83.

¹⁴ Commission EDH, 9 mai 1994, *Asensio Serqueda c. Espagne*, n° 23151/94 ; Cour EDH, 7 juin 2001, *Federación Nacionalista Canaria c. Espagne*, n° 56618/00 ; Cour EDH, 17 juin 2008, *Brito da Silva Guerra et Sousa Magno c. Portugal*, n° 26712/06,

26720/06 ; Cour EDH, 6 mars 2014, *Mihaela Mihai Neagu c. Roumanie*, n° 66345/09, § 31

¹⁵ À titre d'exemple, un seuil de 100 000 signatures, représentant 0,55 % de l'ensemble des citoyens inscrits sur les listes électorales a été jugé conforme à l'article 3 du P1, Cour EDH, 6 mars 2014, *Mihaela Mihai Neagu c. Roumanie*, n° 66345/09, § 35.

¹⁶ Cour EDH, 29 novembre 2007, *Partija « Jaunie Demokrāti » et Partija « Mūsu Zeme » c. Lettonie*, n° 10547/07 et 34049/07.

¹⁷ Cour EDH, 13 mai 2017, *Davydov et autres c. Russie*, n° 75947/11.

¹⁸ Commission EDH, 7 mars 1984, *M. c. Royaume-Uni*, n° 10316/83.

¹⁹ Cour EDH, 11 juin 2002, *Sadak et autres c. Turquie*, n° 25144/94.

II – Les limites aux droits électoraux comme moyen de protection du régime démocratique

Afin de justifier les limitations aux droits de la CEDH, le juge européen s'appuie, entre autres, sur le critère de la société démocratique. Son texte fait référence, à plusieurs reprises, à la société démocratique sans en apporter une définition. La Cour EDH a comblé cette lacune en précisant que : « toute interprétation des droits et des libertés garantis doit s'accorder à l'esprit général voué à protéger et à promouvoir les idéaux et les valeurs d'une société démocratique »²⁰. Toujours selon les interprétations de la Cour, les caractères essentiels de la société démocratique, tels qu'ils sont envisagés dans la CEDH, sont : le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture. Le pluralisme acquiert une triple dimension dans la Convention : pluralisme de comportements (article 8), pluralisme d'idées (articles 9 et 10) et pluralisme institutionnel, à savoir la possibilité de l'individu de participer en groupe à la vie publique, dans un syndicat ou en réunions à buts politiques (article 11). Ces interprétations permettent à la Cour d'affirmer que « des élections libres et la liberté d'expression, notamment la liberté du débat politique, constituent l'assise de tout régime démocratique »²¹. Elle considère que les deux droits sont interdépendants et se renforcent mutuellement : la liberté d'expression, par exemple, est l'une des conditions qui assurent la libre expression du peuple lors des élections au corps législatif. Il est donc particulièrement important de permettre, en période préélectorale, la libre circulation des opinions et des informations de tous ordres²². Dans le contexte électoral, des limites imposées sont donc aussi celles

qui découlent des restrictions faites à la liberté d'expression ou à celle d'association.

Les États parties bénéficient d'une marge assez large d'appréciation quant aux limites aux droits électoraux. Cependant, les limitations implicites qui se dégagent de l'interprétation de l'article 3 du P1 imposent une justification solide pour légitimer les buts poursuivis par les restrictions aux droits garantis. À la différence des autres articles de la CEDH (8, 9, 10 ou 11), qui énumèrent de manière expresse des « buts légitimes » justifiant les limitations, dans le cas des droits électoraux, les États peuvent se fonder librement sur un but qui ne figure pas dans la Convention pour justifier une restriction. Néanmoins, ce but doit être toujours compatible avec le principe de la prééminence du droit et les objectifs généraux de la Convention et il devra être démontré dans les circonstances particulières d'une affaire donnée.

Dans l'analyse des prétentions de violations portées à l'article 3 du P1, la Cour s'attache essentiellement à deux critères : elle va rechercher, d'une part, s'il y a eu traitement arbitraire ou manque de proportionnalité et, d'autre part, si la restriction a porté atteinte à la libre expression de l'opinion du peuple. De plus, elle va apprécier toute législation électorale à la lumière de l'évolution politique du pays concerné, ce qui implique que des caractéristiques inacceptables dans le cadre d'un système peuvent se justifier dans le contexte d'un autre²³.

²⁰ Cour EDH, 7 juillet 1989, *Soering c. Royaume-Uni*, n° 14038/88.

²¹ Cour EDH, 19 février 1998, *Bowman c. Royaume-Uni*, n° 141/1996/760/961, § 42.

²² *Ibid.*

²³ Cour EDH, 2 mars 1987, *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, n° 9267/81, § 52 ; Cour EDH, 16 mars 2006, *Ždanoka c. Lettonie*, n° 58278/00.

A – Restrictions aux droits électoraux

1 – Droit de vote

La Cour EDH se montre particulièrement attentive lorsqu'il s'agit d'empêcher une personne ou un groupe de personnes de voter. Elle va chercher au cas par cas si la privation du droit de vote remplit la condition de servir à un but légitime mais aussi si elle est proportionnée à ce but, qu'il s'agisse d'un contexte pénal ou même civil. Dans ce dernier cas, la Cour a pu conclure que la mesure d'interdiction du droit de voter ne poursuit pas un but légitime, en dehors de toute culpabilité du requérant, et la mesure s'avère disproportionnée²⁴.

Le placement sous tutelle d'une personne peut induire légitimement la limitation des droits électoraux, à condition que la mesure ne soit pas imposée de manière automatique et générale, sans prendre en considération les capacités réelles de la personne protégée ni faire de différence entre tutelle complète ou partielle²⁵. La Cour a conclu que le retrait du droit de vote, sans évaluation judiciaire individualisée de la situation des intéressés, n'était pas proportionné au but visé²⁶. La privation automatique du droit de vote, du fait du placement sous tutelle partielle d'une personne atteinte de troubles mentaux, sans examen individualisé de son

aptitude de voter a également été jugée disproportionnée²⁷.

Pour ce qui tient aux personnes détenues, déchoir un prisonnier de ses droits politiques peut répondre aux buts légitimes que sont la prévention du crime, le renforcement du sens civique et du respect de l'État de droit, ainsi que le bon fonctionnement et le maintien de la démocratie²⁸. Cependant, une telle mesure ne peut être imposée de façon automatique, car elle se heurterait à l'exigence de proportionnalité²⁹.

En ce qui concerne l'organisation matérielle du scrutin pour les non-résidents, l'article 3 du P1 ne met pas à la charge des États l'obligation d'instaurer un système permettant l'exercice du droit de vote à l'étranger pour les citoyens expatriés³⁰. Toutefois, lorsque le droit national prévoit un tel système, des obligations spécifiques peuvent en découler, notamment liées à l'organisation du vote sur des territoires étrangers³¹, et même le renouvellement des élections si nécessaire³².

2 – Droit de candidature

Dès la campagne électorale, des conditions à remplir sont posées par les législations internes. Elles sont compatibles avec la CEDH, à condition de ne pas être trop dissuasives. Leur rôle est de garantir des chances égales aux candidats. Les États doivent garantir une campagne électorale

²⁴ Cour EDH, 23 mars 2006, *Albanese c. Italie*, n° 77924/01 § 49.

²⁵ Cour EDH, 20 mai 2010, *Alajos Kiss c. Hongrie*, n° 38832/06.

²⁶ *Ibid.* ; Cour EDH, 15 février 2022, *Anatoliy Marinov c. Bulgarie*, n° 26081/17.

²⁷ Cour EDH, 20 mai 2010, *Alajos Kiss c. Hongrie*, n° 38832/06.

²⁸ Cour EDH, 6 octobre 2005, *Hirst c. Royaume-Uni* (n° 2), n° 74025/01 ; Cour EDH, 13 septembre 2013, *Söyler c. Turquie*, n° 29411/07.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Pour cette raison, dans une série d'affaires, la Commission a déclaré irrecevables, car manifestement mal fondés, les griefs tirés de restrictions au droit de vote fondées sur un critère de résidence, Commission EDH, 2 octobre 1975, *X. et autres c. Belgique*, n° 6837/74 ; Commission EDH, 11 décembre 1976, *X. c. Royaume-Uni*, n° 7566/76 ;

Commission EDH, 28 février 1979, *X. c. Royaume-Uni*, n° 7730/76 ; Commission EDH, 13 mai 1982, *X. c. Royaume-Uni*, n° 8873/80 ; Commission EDH, 15 septembre 1997, *Polacco et Garofalo c. Italie*, n° 23450/94 ; Commission EDH, 21 mai 1997, *Luksh c. Allemagne*, n° 35385/97 ; Cour EDH, 15 mars 2012, *Sitaropoulos et Giakoumopoulos c. Grèce*, n° 42202/07.

³¹ Cour EDH, *Guide sur l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme*, mis à jour le 28 février 2025, § 46. C'est également l'approche recommandée par la Commission de Venise, *Recommandation n° 1714/2005*, voir également *Reports on the Abolition of Restrictions on the Right to Vote in General Elections* (CDL-AD [2005] 012 et CDL-AD [2005] 011).

³² Cour EDH, 13 octobre 2015, *Riza et autres c. Bulgarie*, n° 48555/10 et 48377/10.

assurant la libre et égale expression et diffusion des opinions, ainsi que la liberté du débat politique³³. Ces exigences visent notamment à préserver l'égalité entre les candidats, comme par exemple la répartition égale du temps d'antenne en période de campagne. Les États ont l'obligation positive de s'assurer que la couverture médiatique garantit le pluralisme des opinions, mais la Cour EDH n'impose pas l'obligation de s'assurer de la neutralité totale des médias en période électorale, ni même d'une couverture médiatique égale durant les élections³⁴.

Lorsqu'il s'agit des limitations apportées au droit de présenter sa candidature aux élections, la protection de l'ordre démocratique fait partie des buts compatibles avec le principe de la prééminence du droit et les objectifs généraux de la CEDH. Cependant, pour être compatible avec ses exigences, le rejet d'une candidature doit en premier lieu être légal, c'est-à-dire prévu par la loi. En même temps, tout rejet de candidature doit être proportionné au but sérieux de la protection de l'ordre démocratique.

Par exemple, en appréciant la proportionnalité d'une interdiction générale pour une personne de se porter candidate à une élection après une destitution dans le cadre d'une procédure d'impeachment, la Cour a précisé que pour trancher la question, il serait pertinent de prendre en compte, de manière transparente, les circonstances liées non seulement aux événements qui ont conduit à la destitution de la personne concernée mais aussi, et avant tout, aux fonctions que cette dernière entend exercer à l'avenir³⁵. La justification des limitations se fera au regard des exigences du bon

fonctionnement de l'institution dont la personne entend devenir membre, et partant, du système constitutionnel et de la démocratie dans son ensemble dans l'État concerné³⁶.

Le contrôle de proportionnalité relatif à l'aspect « passif » des droits électoraux a révélé des violations en raison, par exemple, de la disproportion des sanctions imposées à des élus après la dissolution de leur parti politique pour atteinte à l'intégrité territoriale et à l'unité de l'État ou pour préserver le caractère laïque du régime politique. En tout cas, les procédures qui mènent à des limitations au droit de candidature doivent être assorties de garanties suffisantes contre l'arbitraire, et notamment de produire des motifs solides à l'appui de telles décisions. Dans l'affaire *Parti politique « Patria » et autres c. République de Moldova*³⁷, la disqualification d'un parti trois jours avant les élections parlementaires à raison de l'utilisation alléguée de fonds étrangers non déclarés a été jugée arbitraire faute de garanties procédurales suffisantes.

Pour ce qui relève des critères d'éligibilité, la Cour EDH accepte qu'ils varient en fonction des facteurs historiques, sociaux et politiques propres à chaque État. La multitude de situations prévues dans les constitutions et les législations électorales de nombreux États européens démontre la diversité des approches possibles en la matière. Aux fins de l'application de l'article 3 du P1, toute loi électorale doit donc toujours s'apprécier à la lumière de l'évolution politique du pays concerné³⁸.

La Cour EDH considère que les conditions concernant le nombre de signatures exigées pour la présentation d'une liste électorale sont conformes à la

³³ Cour EDH, 19 février 1998, *Bowman c. Royaume-Uni*, n° 141/1996/760/961, § 42.

³⁴ Cour EDH, 19 juin 2012, *Parti communiste de Russie et autres c. Russie*, n° 29400/05, §§ 100-103.

³⁵ Cour EDH, *Avis consultatif demandé par la Cour administrative suprême lituanienne*, n° P16-2020-002, 8 avril 2022.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Cour EDH, 4 août 2020, *Parti politique « Patria » et autres c. République de Moldova*, n° 5113/15 et 14 autres.

³⁸ Cour EDH, 2 mars 1987, *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, n° 9267/81, § 54 ; Cour EDH, 9 avril 2002, *Podkolzina c. Lettonie*, n° 46726/99, § 33 ; Cour EDH, 16 mars 2006, *Ždanoka c. Lettonie*, n° 58278/00, § 106.

CEDH et ne constituent pas une entrave à l'opinion du peuple sur le choix de ses représentants³⁹. De telles mesures doivent poursuivre toujours un but légitime, comme celui d'une sélection raisonnable parmi les candidats, afin d'assurer leur représentativité et d'écarter les éventuelles candidatures abusives. De même, l'exigence de proportionnalité au but poursuivi doit être remplie dans tous les cas.

Le critère du seuil à l'attribution de sièges en fonction des résultats des élections est également accepté par le juge européen. Il va servir à canaliser les courants de pensée pour favoriser la formation d'une volonté politique. Pourtant, lorsqu'un seuil minimum est imposé pour obtenir un siège, pour qu'il soit proportionné au but de refléter la représentation des minorités au Parlement, il ne sera pas trop élevé⁴⁰.

Au cas où le parti du candidat élu sera dissous, les droits politiques d'un tel candidat peuvent être limités si cela poursuit un but légitime, sans que ces limitations revêtent une portée générale⁴¹. Par ailleurs, la Cour EDH écarte la possibilité de remettre en cause rétroactivement une nouvelle règle électorale (condition d'inéligibilité, calcul du quotient électoral, etc.), entrée en vigueur par la voie d'une révision constitutionnelle⁴², ou d'employer un revirement de jurisprudence⁴³ postérieurement à une élection. Les élus sont aussi protégés contre la démission imposée de leur mandat par le Parlement contre leur gré. Toutefois, un candidat élu n'a pas l'obligation de siéger s'il ne le souhaite finalement plus. Un élu peut renoncer à son mandat. Si cette renonciation est définitive, le candidat en

seconde place à l'élection bénéficie alors du droit de siéger à sa place⁴⁴.

B – Interdépendance des droits électoraux avec d'autres droits et leurs limitations induites par le contexte électoral

Les limites à la liberté d'expression et à celle de réunion et d'association dans un contexte électoral ne peuvent être justifiées que dans les conditions des deuxièmes alinéas de l'article 10, respectivement de l'article 11 de la CEDH. Pour autant, pour que les droits garantis par l'article 3 du P1 soient effectifs, leur protection ne peut pas rester limitée à l'acte de candidature lui-même, donc la campagne électorale entre également dans son champ d'application.

1 – Liberté d'expression

Dans plusieurs affaires concernant l'article 10 de la CEDH, la Cour EDH a eu l'occasion de souligner l'interdépendance entre le droit à des élections libres et la liberté d'expression. Selon elle, les deux droits sont interdépendants et se renforcent réciproquement. Par exemple, la liberté du débat politique constitue l'assise de tout régime démocratique, alors que la liberté d'expression est l'une des « conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif » (art. 3 du P1). Il est donc particulièrement important qu'en période préélectorale, les opinions et les informations de tous ordres puissent circuler librement⁴⁵.

Alors que de nombreuses affaires touchant aux campagnes électorales sont examinées sous l'angle de l'article 10 de la

³⁹ Commission EDH, 9 mai 1994, *Asensio Serqueda c. Espagne*, n° 23151/94 ; Cour EDH, 7 juin 2001, *Federación Nacionalista Canaria c. Espagne*, n° 56618/00 ; Cour EDH, 17 juin 2008, *Brito Da Silva Guerra et Sousa Magno c. Portugal*, n° 26712/06 et 26720/06 ; Cour EDH, 6 mars 2014, *Mihaela Mihai Neagu c. Roumanie*, n° 66345/09, § 31.
⁴⁰ Cour EDH, 8 juillet 2008, *Yumak et Sadak c. Turquie*, n° 10226/03.

⁴¹ Cour EDH, 5 avril 2007, *Kavakçı c. Turquie*, n° 71907/01.

⁴² Cour EDH, 15 juin 2006, *Lykourazos c. Grèce*, n° 33554/03.

⁴³ Cour EDH, 10 avril 2008, *Paschalidis, Koutmeridis et Zaharakis c. Grèce*, n° 27863/05 et autres.

⁴⁴ Cour EDH, 12 novembre 2013, *Occhetto c. Italie*, n° 14507/07.

⁴⁵ Cour EDH, 19 février 1998, *Bowman c. Royaume-Uni*, n° 141/1996/760/961, § 42.

CEDH, des affaires touchant notamment à la répartition du temps d'antenne pendant la période électorale sont susceptibles de soulever des difficultés sous l'angle de l'article 3 du P1. Parfois, la Cour strasbourgeoise a pu justifier des limites à la liberté d'expression à travers les conditions imposées par la lecture de l'article protégeant les droits électoraux, notamment pour des restrictions faites pendant la campagne électorale ou pour le jour du vote. À ce titre, elle estime qu'il est particulièrement important, en période préélectorale, de permettre aux opinions et aux informations de tous ordres de circuler librement. Elle indique pourtant que, dans certaines circonstances, ces droits peuvent entrer en conflit, ce qui peut inciter à juger nécessaire, avant ou pendant une élection, de prévoir certaines restrictions à la liberté d'expression, alors qu'elles ne seraient habituellement pas admissibles, afin de garantir la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif⁴⁶. Dans la recherche d'un équilibre entre les deux dispositions considérées, le juge européen reconnaît aux États contractants une marge d'appréciation assez importante, tout comme c'est le cas s'agissant de l'organisation de leur système électoral⁴⁷.

Néanmoins, la «période de silence» préélectorale ne peut justifier des limites excessives, dans ces cas elles seront toujours considérées disproportionnées au but suivi. Ainsi, la Cour a-t-elle considéré que la portée exagérément vaste de la législation électorale relative à la «période de silence», qui s'appliquait à tous les documents «relatifs à» une élection en cours, avait entraîné une ingérence disproportionnée dans l'exercice par la

requérante de sa liberté de communiquer des informations et des idées portant sur des questions relatives à l'organisation d'élections libres et équitables au parlement national⁴⁸. De plus, à cet égard, elle a souligné que les observateurs électoraux devraient, d'une manière générale, pouvoir attirer l'attention du public dès leur survenance sur des faits potentiellement contraires aux lois et procédures électorales, faute de quoi le signalement de pareils faits perdrait une grande partie de sa valeur et de son intérêt⁴⁹.

De même, dans une autre affaire, eu égard à l'importance fondamentale dans toute société démocratique de la tenue d'élections libres et transparentes et au rôle essentiel joué par les partis politiques dans le processus électoral, la Cour EDH a considéré que le requérant avait exercé sa liberté d'expression en tant que «chien de garde public» et que son activité, comparable du point de vue de son importance à celle de la presse, bénéficiait par conséquent du niveau de protection élevé accordé par l'article 10⁵⁰. Relevant que l'expulsion du requérant du bureau de vote où il surveillait la tenue du scrutin n'était pas justifiée par des raisons «pertinentes et suffisantes», la Cour a jugé que cette mesure s'analysait en une ingérence disproportionnée dans la liberté d'expression de l'intéressé⁵¹.

En effet, on peut constater que le juge européen a souligné, à de nombreuses reprises, l'interdépendance entre la liberté d'expression et le droit à des élections libres dans une société démocratique. La Cour EDH a estimé notamment qu'il est approprié de considérer le droit à la liberté d'expression des requérants à la lumière

⁴⁶ *Id.*, §§ 41-43.

⁴⁷ Cour EDH, 22 avril 2013, *Animal Defenders c. Royaume-Uni*, n° 48876/08, § 111 ; Cour EDH, 2 mars 1987, *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, n° 9267/81, § 54 ; Cour EDH, 11 décembre 2008, *TV Vest AS et Rogaland Pensjonistparti c. Norvège*, n° 21132/05, § 62 ; Cour EDH, 21 février 2017, *Orlovskaya Iskra c. Russie*, n° 42911/08, § 134.

⁴⁸ Cour EDH, 16 novembre 2021, *Assotsiatsiya NGO Golos et autres c. Russie*, n° 41055/12.

⁴⁹ *Id.*, § 88.

⁵⁰ Cour EDH, 13 septembre 2022, *Timur Sharipov c. Russie*, n° 15758/13.

⁵¹ *Id.*, §§ 26 et 35-39.

des droits garantis par l'article 3 du P1, cruciaux pour l'établissement et le maintien des fondements d'une véritable démocratie régie par la prééminence du droit⁵².

2 – Liberté de réunion

L'étendue du droit à la liberté de réunion bénéficie d'une interprétation large sous l'angle de l'article 11 de la CEDH qui inclut également la liberté d'association. La Cour EDH a affirmé clairement la relation directe entre la démocratie, le pluralisme et la liberté d'association à de nombreuses reprises et notamment le rôle des partis politiques pour le maintien du pluralisme et le bon fonctionnement de la démocratie. Il s'en suit que toute mesure prise contre les partis affecte à la fois la liberté d'association et, partant, l'état de la démocratie dans le pays⁵³. Néanmoins, lorsque le pluralisme politique ou les principes fondamentaux de la démocratie sont menacés par le programme ou l'activité d'un parti politique, des mesures sévères, telles que sa dissolution ou le refus de son enregistrement sont acceptées en tant que limitations justifiables dans la perspective de la CEDH.

Habituellement, les affaires portant sur l'interdiction de partis politiques en raison de l'incompatibilité de leur programme avec les principes démocratiques sont examinées sous l'angle de l'article 11 de la CEDH. Dans ce cas, l'article 3 du P1 n'est considéré que comme accessoire et ne soulevant pas de question séparée⁵⁴. Seules des raisons convaincantes et impératives peuvent justifier des restrictions à la liberté d'association des partis

politiques, à la lumière du deuxième alinéa de l'article 11⁵⁵. De plus, en se fondant sur les obligations positives lui incombant en vertu de l'article 11, un État peut imposer aux partis politiques le devoir de respecter et de sauvegarder les droits et libertés garantis par la Convention ainsi que l'obligation de ne pas proposer un programme politique en contradiction avec les principes fondamentaux de la démocratie⁵⁶.

Selon la Cour EDH, seuls sont compatibles avec la CEDH les partis politiques défendant des projets respectueux de la démocratie et des droits de l'homme, et ce, au travers de moyens également démocratiques. Pour qu'un parti politique puisse promouvoir un changement de la législation ou des structures légales ou constitutionnelles de l'État, il doit remplir deux conditions définies par la Haute juridiction : premièrement, les moyens utilisés à cet effet doivent être légaux et démocratiques ; deuxièmement, le changement proposé doit lui-même être compatible avec les principes démocratiques fondamentaux. Partant, un parti politique dont les responsables incitent à recourir à la violence ou proposent un projet politique qui ne respecte pas la démocratie ou qui vise la destruction de celle-ci, ainsi que la méconnaissance des droits et libertés qu'elle reconnaît, ne peut se prévaloir de la protection de la CEDH contre les sanctions infligées pour ces motifs⁵⁷. Un des éléments essentiels pour apprécier la légalité d'un parti est la question de savoir si son programme contient un appel à la violence, au soulèvement ou à toute autre forme de

⁵² Cour EDH, 6 octobre 2005, *Hirst c. Royaume-Uni* (n° 2), n° 74025/01, § 58.

⁵³ Cour EDH, 12 avril 2011, *Parti républicain de Russie c. Russie*, n° 12976/07, § 78.

⁵⁴ Cour EDH, 13 février 2003, *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie*, n° 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98 ; Cour EDH, 7 décembre 2006, *Linkov c. République tchèque*, n° 10504/03 ; Cour EDH, 7 juin 2007, *Parti nationaliste basque –*

Organisation régionale d'Ipparalde c. France, n° 71251/01.

⁵⁵ Cour EDH, 30 janvier 1998, *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, n° 133/1996/752/951, § 46.

⁵⁶ Cour EDH, 13 février 2003, *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie*, n° 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, § 103.

⁵⁷ Cour EDH, 9 avril 2002, *Yazar et autres c. Turquie*, n° 22723/93, 22724/93 and 22725/93, § 49.

rejet des principes démocratiques⁵⁸. Le programme d'un parti politique ne peut toutefois être pris en compte comme seul critère lorsqu'il s'agit de déterminer ses objectifs et intentions; il faut comparer le contenu du programme avec les actes et les prises de position des dirigeants du parti en question. L'ensemble de ces actes et prises de position peuvent entrer en ligne de compte dans la procédure de dissolution d'un parti politique, car ils peuvent être révélateurs de ses buts et de ses intentions⁵⁹.

Dans son examen visant à déterminer si le refus d'enregistrer ou la dissolution d'un parti politique pour risque d'atteinte aux principes démocratiques répondait à un « besoin social impérieux », le juge strasbourgeois se pose les questions suivantes⁶⁰ : 1) existe-t-il des indices montrant que le risque d'atteinte à la démocratie est suffisamment proche ? 2) les actes et discours de ses dirigeants pris en considération dans le cadre de l'affaire sont-ils imputables à l'ensemble du parti politique en question ? et 3) les actes et les discours imputables au parti politique constituent-ils un tout qui donne une image nette d'un modèle de société conçu et prôné par le parti et qui serait en contradiction avec la conception d'une « société démocratique » ? Pour ce qui tient au financement et aux contrôles des partis, la Cour EDH reconnaît la nécessité de surveiller les fins et la transparence, surveillance qui contribue à assurer la confiance de la population dans le processus politique. Le public a intérêt à ce

que les partis soient contrôlés au regard de toute dépense irrégulière à sanctionner surtout en cas de fonds publics reçus illégalement⁶¹. Les États membres jouissent d'une marge d'appréciation relativement étendue concernant les modalités de contrôle des finances des partis politiques et les sanctions imposables en cas de transactions financières irrégulières⁶².

C – Le rôle du juge

Globalement, dans un État démocratique, le juge a un double mandat, il est à la fois celui qui contrôle la mise en œuvre de la loi et celui qui assure la protection des droits fondamentaux.

En vertu du principe de subsidiarité, inscrit récemment par le Protocole n° 15 dans le préambule de la CEDH, « la responsabilité de la protection des droits de l'homme est partagée entre les États parties et la Cour », et les autorités et juridictions nationales doivent interpréter et appliquer le droit interne d'une manière qui donne plein effet au texte conventionnel⁶³.

Selon la Haute juridiction, les droits garantis par l'article 3 du P1 couvrent non seulement le processus d'organisation et de gestion des élections, mais aussi la manière dont est contrôlé le résultat du scrutin et les litiges concernant le décompte des voix et la validation des résultats⁶⁴. Les obligations positives de nature procédurale qui ressortent de l'article 3 du P1 exigent de la part des États la mise en place d'un système interne permettant l'examen effectif des plaintes

⁵⁸ Cour EDH, 3 février 2005, *Partidul Comunistilor (Nepeceeristi) et Ungureanu c. Roumanie*, n° 46626/99, § 54; Cour EDH, 8 décembre 1999, *Parti de la liberté et de la démocratie (ÖZDEP) c. Turquie*, n° 23885/94, § 40.

⁵⁹ Cour EDH, 13 février 2003, *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie*, n° 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, § 101; Cour EDH, 30 juin 2009, *Herri Batasuna et Batasuna c. Espagne*, n° 25803/04 et 25817/04, § 80.

⁶⁰ Cour EDH, 13 février 2003, *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie*, n° 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, § 104; Cour EDH, 3 février 2005,

Partidul Comunistilor (Nepeceeristi) et Ungureanu c. Roumanie, n° 46626/99, § 46.

⁶¹ Cour EDH, 26 avril 2016, *Cumhuriyet Halk Partisi c. Turquie*, n° 19920/13, § 69.

⁶² *Id.*, § 70.

⁶³ Cour EDH, 15 mars 2022, *Grzęda c. Pologne*, n° 43572/18, § 324.

⁶⁴ Cour EDH, 7 février 2008, *Kovatch c. Ukraine*, n° 39424/02, §§ 55 et suiv.; Cour EDH, 8 avril 2010, *Namat Aliyev c. Azerbaïdjan*, n° 18705/06, § 81; Cour EDH, 30 septembre 2010, *Kerimova c. Azerbaïdjan*, n° 20799/06, § 54; Cour EDH, 30 mai 2017, *Davydov et autres c. Russie*, n° 75947/11; Cour EDH, 10 juillet 2020, *Mugemangango c. Belgique*, n° 310/15.

et recours individuels en matière de droits électoraux. En effet, l'existence d'un tel système constitue l'une des conditions essentielles garantissant des élections libres et équitables, et permet l'exercice effectif du droit individuel de voter et de celui de se porter candidat à des élections. Son rôle est de maintenir la confiance générale du public dans la manière dont les autorités nationales organisent le scrutin⁶⁵. Une simple erreur ou irrégularité ne mettra en question l'équité des élections si les principes généraux d'égalité, de transparence, d'impartialité et d'indépendance de l'administration des élections sont respectés. À la lumière des exigences de la CEDH, la liberté des élections se trouve menacée lorsque des violations procédurales susceptibles de dénaturer la libre expression du choix du peuple sont constatées, par exemple, en cas de grave distorsion de la volonté des électeurs, et lorsque l'examen effectif des allégations formulées en ce sens au niveau interne de l'État partie est absent⁶⁶. La Cour EDH a estimé que le droit de recours de l'électeur peut faire l'objet de restrictions raisonnables, telles que l'imposition d'un quorum d'électeurs. Finalement, seuls les griefs « sérieux et défendables » feront objet d'examen de la Haute Cour qui se prononcera sur les diligences des tribunaux internes s'étant prononcés préalablement⁶⁷.

Les décisions d'invalidation d'un scrutin sont très graves et, au regard de la CEDH, doivent répondre à une réelle impossibilité d'établir les souhaits des électeurs⁶⁸. Il s'agit d'irrégularités de nature à conduire à une grave distorsion de l'expression de la

volonté des électeurs dans toutes les circonscriptions concernées, griefs pour lesquels les requérants n'arrivent pas à obtenir un examen effectif devant les autorités internes compétentes, que ce soit les commissions électorales, le parquet, le comité d'enquête ou les tribunaux⁶⁹.

S'appuyant sur les normes internes suffisamment claires, la procédure suivie en matière de contestation électorale doit garantir une décision équitable, objective et suffisamment motivée de la part de l'autorité de contrôle. Les plaignants doivent avoir la possibilité de faire valoir leur point de vue et de présenter les arguments qu'ils jugent utiles à la défense de leurs intérêts au travers d'une procédure écrite ou, le cas échéant, au cours d'une audience publique⁷⁰.

Par ailleurs, la Cour EDH a confirmé que le contentieux électoral ne peut pas être examiné sous l'angle de l'article 6 de la Convention, qu'elle a jugé inapplicable en raison du caractère politique et non pas « civil » de l'affaire lorsque la requête d'un candidat concerne la possibilité de conserver son mandat⁷¹. L'article 6 sous son volet pénal n'entre pas non plus en jeu concernant les sanctions attachées au non-respect des règles électorales⁷². Pour autant, les États doivent veiller à ce que les plaintes défendables d'irrégularités électorales présentées par des individus soient véritablement examinées et que les décisions soient suffisamment motivées. Dans des affaires portant sur des litiges postélectorales, la Cour EDH a fait une distinction selon que ces litiges avaient été examinés ou non par une instance

⁶⁵ Cour EDH, 8 avril 2010, *Namat Aliyev c. Azerbaïdjan*, n° 18705/06, §§ 81 et suiv. ; Cour EDH, 20 décembre 2016, *Uspaskich c. Lituanie*, n° 14737/08, § 93 ; Cour EDH, 10 juillet 2020, *Mugemangango c. Belgique*, n° 310/15, § 69.

⁶⁶ Cour EDH, 30 mai 2017, *Davydov et autres c. Russie*, 2017, n° 75947/11, §§ 283-288 ; Cour EDH, 10 juillet 2020, *Mugemangango c. Belgique*, n° 310/15, § 72.

⁶⁷ Cour EDH, 8 avril 2010, *Namat Aliyev c. Azerbaïdjan*, n° 18705/06, § 78 ; Cour EDH, 8 octobre 2015, *Gahramanli et autres c. Azerbaïdjan*, n° 36503/11, § 73 ; Cour EDH, 30 mai 2017, *Davydov et autres c.*

Russie, 2017, n° 75947/11, §§ 289 et suiv. ; Cour EDH, 10 juillet 2020, *Mugemangango c. Belgique*, n° 310/15, §§ 78 et suiv.

⁶⁸ Cour EDH, 7 février 2008, *Kovatch c. Ukraine*, n° 39424/02.

⁶⁹ Cour EDH, 30 mai 2017, *Davydov et autres c. Russie*, 2017, n° 75947/11, §§ 336-337.

⁷⁰ Cour EDH, 10 juillet 2020, *Mugemangango c. Belgique*, n° 310/15.

⁷¹ Cour EDH, 21 octobre 1997, *Pierre-Bloch c. France*, n° 120/1996/732/938, § 50.

⁷² *Id.*, § 61.

judiciaire au niveau interne⁷³. Lorsque le droit national confie l'examen de ces litiges aux juridictions judiciaires, la Cour EDH a choisi d'aborder la question uniquement sous l'angle de l'article 3 du P1, estimant inutile de procéder à un examen séparé des mêmes faits sur le terrain de l'article 13 de la CEDH⁷⁴, ou jugeant qu'aucune question distincte ne se posait sous l'angle de cette disposition⁷⁵. En revanche, lorsque le litige postélectoral n'avait pas été examiné par une instance judiciaire au niveau interne, la Cour de Strasbourg a procédé à un examen séparé du grief sous l'angle de l'article 13⁷⁶.

La Cour a indiqué qu'en matière électorale, seuls les recours propres à assurer le bon fonctionnement du processus démocratique peuvent passer pour effectifs⁷⁷.

En définitive, les limitations aux droits électoraux, ainsi qu'aux libertés nécessaires à leur accomplissement, ont le but de dissuader toute mise en question du régime démocratique. En même temps, le rôle du juge reste essentiel dans le contrôle de la légalité de toute restriction.

III – Regard sur la Moldavie

À la manière des autres états postcommunistes, la Moldavie a entamé sa transition démocratique par une réforme électorale. La réforme a inclus des modifications à la législation réglant tous les types de scrutins, ainsi que la législation sur les partis politiques.

L'analyse de l'évolution de la législation électorale moldave, au regard des recommandations des experts internationaux, nous a permis de constater que le législateur en a tenu incontestablement compte, mais pas toujours avec rigueur et constance. L'implication des intérêts électoraux immédiats des gouvernants les a déterminés à ajourner pendant longtemps certaines modifications, dès lors qu'elles ne leur étaient pas favorables⁷⁸.

Même si le Code électoral moldave précédant (1997) était décrit comme «un excellent socle pour l'organisation des élections véritablement démocratiques»⁷⁹, souvent, la dépendance étroite de l'application de cette législation à la volonté des acteurs politiques en place a fait de l'élection un acte à la merci de ceux-ci⁸⁰.

À ce jour, le Code électoral adopté en 2022, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2023,

⁷³ Cour EDH, 13 octobre 2015, *Riza et autres c. Bulgarie*, n° 48555/10 et 48377/10, § 94 ; Cour EDH, 24 mai 2016, *Paunović et Milivojević c. Serbie*, n° 41683/06, § 68.

⁷⁴ Cour EDH, 9 avril 2002, *Podkolzina c. Lettonie*, n° 46726/99, § 45 ; Cour EDH, 30 septembre 2010, *Kerimova c. Azerbaïdjan*, n° 20799/06, §§ 31-32 ; Cour EDH, 8 octobre 2015, *Gahramanli et autres c. Azerbaïdjan*, n° 36503/11, § 56 ; Cour EDH, 30 mai 2017, *Davydov et autres c. Russie*, n° 75947/11, § 200 ; Cour EDH, 11 juillet 2019, *Abdalov et autres c. Azerbaïdjan*, n° 28508/11 et 33773/18.

⁷⁵ Cour EDH, 13 octobre 2015, *Riza et autres c. Bulgarie*, n° 48555/10 et 48377/10, § 95.

⁷⁶ Cour EDH, 2 mars 2010, *Grosaru c. Roumanie*, n° 78039/01 ; Cour EDH, 24 mai 2016, *Paunović et Milivojević c. Serbie*, n° 41683/06 ; Cour EDH, 10 juillet 2020, *Mugemangango c. Belgique*, n° 310/15 ; Cour EDH, 16 avril 2024, *Guðmundur Gunnarsson et Magnús Davíð Norðdahl c. Islande*, n° 24159/22 et 25751/22.

⁷⁷ Cour EDH, 11 juin 2009, *Petkov et autres c. Bulgarie*, n° 77568/06 et 2 autres.

⁷⁸ Ce fut le cas, par exemple, de l'abaissement du seuil électoral qui ne fut fait qu'après plusieurs élections parlementaires (2001, 2005), seulement en 2006, même si l'observation qu'un seuil tellement élevé pour un pays comme la Moldavie, faite par les experts internationaux, datait de 2002 (voir l'*Avis sur le droit électoral de la République de Moldova*, (CDL-AD [2003] 1). La question fut reprise par la suite dans chaque avis suivant de la Commission de Venise (Voir les *Recommandations conjointes sur le droit électoral et l'administration des élections en Moldova*, (CDL-AD[2004] 027) ; l'*Avis conjoint sur le Code électoral de la Moldova*, (CDL-AD[2006] 001).

⁷⁹ Voir l'*Avis sur le Code électoral de la Moldova dans la version en vigueur le 27 mars 2007* de la Commission de Venise et le BIDDH de l'OSCE (CDL-AD[2007] 040), p. 17.

⁸⁰ Il s'agit notamment de la période de gouvernance du Parti des communistes de la République de Moldavie (PCRM), entre les années 2001-2009.

est plus ou moins aligné⁸¹ aux exigences du Code européen de bonne conduite en matière électorale. L'avis rendu par la Commission de Venise au projet de ce code mentionne un certain nombre de développements bienvenus relatifs aux mesures visant à clarifier les procédures de vote à l'étranger, au renforcement des réglementations relatives au financement des campagnes électorales et au mandat de la Commission électorale centrale (CEC) pour s'engager dans un contrôle et une supervision significatifs du financement des partis et des campagnes⁸².

En ce qui concerne les élections législatives, le Code électoral prévoit l'élection des 101 députés par un scrutin proportionnel de liste dans une circonscription électorale nationale unique. Le seuil électoral appliqué varie en fonction du participant : il est de 5 % pour les partis et organisations uniques ; de 7 % pour les blocs constitués de deux ou plusieurs partis et de 2 % pour les candidats indépendants.

Du point de vue de l'électeur, il est certain que la législation actuelle lui garantit un droit au vote universel, égal, secret et direct. Cependant, la question qui se pose encore aujourd'hui, et peut-être surtout dans le contexte régional actuel, est de savoir comment placer ce choix à l'abri des manipulations, pour qu'il soit vraiment libre au regard des droits électoraux fondamentaux ?

La libre formation de la volonté de l'électeur implique, d'abord, le respect du devoir de neutralité de l'État (les médias, l'affichage, le droit de manifester sur la voie publique, le financement des partis et des candidats). Ensuite, les autorités publiques

ont certaines obligations, notamment celles de soumettre les candidatures déposées aux électeurs, de permettre à l'électeur de connaître les listes et les candidats qui se présentent aux élections et d'assurer l'accessibilité à l'information électorale de tous.

En février 2025, un forum large de consultations a été lancé dans ce pays, réunissant des représentants des institutions étatiques, de la société civile, des partis politiques et des experts médias pour discuter des possibles améliorations du processus électoral dans la perspective des élections législatives de cette année. Le rapport mentionnait des difficultés liées à l'utilisation des ressources administratives dans les campagnes électorales, la présence des sources de financement obscures, des campagnes de désinformation en lignes et l'implication des acteurs non enregistrés dans la promotion électorale. Ses recommandations conclusives portaient notamment sur la nécessité d'adopter le plus rapidement possible, en amont du scrutin prévu, une législation relative à la lutte efficace contre la corruption politique et électorale, des amendements urgents à la législation relative aux partis politiques pour dissuader les formations politiques et leurs successeurs qui violent les règles de la vie politique et électorale. Le forum encourageait aussi les partis politiques légaux à se solidariser contre les formations qui font usage des financements des sources étrangères obscures et qui pratiquent la corruption des électeurs⁸³.

En juin 2025, une nouvelle législation essentielle pour la lutte contre la corruption électorale a été adoptée⁸⁴ afin de

⁸¹ Voir à ce sujet les avis et recommandations de la Commission de Venise aux nombreuses modifications de la législation électorale ainsi qu'au cadre juridique régissant la légalité des partis politiques et le déroulement des campagnes électorales, disponibles en ligne au : <https://www.coe.int/fr/web/venice-commission/opinions>.

⁸² Commission Européenne pour la Démocratie par le Droit, Bureau des Institutions Démocratiques et des Droits de l'Homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH)

République de Moldova, *Avis conjoint sur le projet de code électoral*, CDL-AD(2022)025,

Strasbourg/Varsovie, le 24 octobre 2022, § 15.

⁸³ Adept, Promo-Lex, *Forumul electoral 2025, Concluzii cheie și recomandări pentru alegeri libere și corecte*, février 2025, p. 7.

⁸⁴ La loi n° 100/2025 relative à la modification de certains actes normatifs (lutte efficace contre le phénomène de la corruption électorale et des

combattre les problèmes révélés lors des élections précédentes (surtout, la présidentielle de 2024), et de consolider l'intégrité du processus électoral dans ce pays. Les amendements formulés par cette loi introduisent des rectifications aux codes pénal⁸⁵, de procédure pénale⁸⁶, contraventionnel⁸⁷, électoral⁸⁸ ainsi qu'à plusieurs lois relatives aux partis politiques⁸⁹, aux réunions⁹⁰, aux actes d'identité⁹¹, à la philanthropie et à la sponsorship⁹², à la lutte contre les activités extrémistes⁹³, à la protection de données à caractère personnel⁹⁴, à l'activité spéciale d'investigation⁹⁵, à l'activité informative externe⁹⁶.

L'analyse de ces amendements dévoile des précisions importantes concernant l'interprétation de la notion de corruption électorale, dont la portée a été élargie pour inclure, à côté de dons d'argent ou de biens aux électeurs, la promesse de ceux-ci, même si elle n'est pas tenue, promesse qui est désormais incriminée par le Code pénal. Les sanctions pour les actes de corruption électorale vont des amendes consistantes jusqu'à une peine maximale d'emprisonnement de 15 ans. La loi introduit des peines plus lourdes pour la corruption exercée en groupe, pour des actions commises sur un grand nombre de personnes ou par l'utilisation des fonds publics. L'acceptation de promesses de biens ou de services à de fins électorales est

qualifiée comme corruption passive, passible de sanctions conséquentes. Un accent important est mis sur la prévention des financements frauduleux des campagnes électorales, ainsi que sur le phénomène de la mobilisation organisée et rémunérée des participations aux protestations ou aux réunions publiques simulées et manipulées, surtout quand elles ne sont pas déclarées officiellement, ce qui peut affecter l'authenticité des débats publics et la confiance dans les mécanismes participatifs.

La loi bannit, par ailleurs, l'utilisation politique des actions charitables par les dirigeants des partis et les concurrents électoraux, qui ne peuvent plus faire de la publicité à leur activité philanthropique. La communication de ces actions dans l'espace public est interdite, alors que les dépenses dans ce sens doivent se refléter dans les rapports financiers présentés à la CEC. Cette interdiction n'annule point la possibilité de déployer de telles activités, mais poursuit le but d'écarter leur transformation en instruments d'image politique.

En ce qui concerne les partis politiques, la réforme introduit l'interdiction expresse de créer des organisations héritières de l'idéologie, de la direction et de l'infrastructure d'un parti déclaré antérieurement inconstitutionnel. C'est aux juridictions de vérifier s'il y a de la continuité

aspects connexes à celle-ci), *Moniteur Officiel*, n° 317-319 du 14 juin 2025.

⁸⁵ Codul penal al Republicii Moldova n° 985/2002 (republicat în *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2009, n° 72-74).

⁸⁶ Codul de procedură penală al Republicii Moldova n° 122/2003 (republicat în *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2013, n° 248-251).

⁸⁷ Codul contravențional al Republicii Moldova n° 218/2008, republicat în *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2017, n° 78-84.

⁸⁸ Codul electoral n° 325/2022, *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2022, n° 426-427.

⁸⁹ Legea n° 294/2007 privind partidele politice, *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2008, n° 42-44.

⁹⁰ Legea n° 26/2008 privind întrunirile, *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2008, n° 80.

⁹¹ Legea n° 273/1994 privind actele de identitate din sistemul național de pașapoarte, *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1995, n° 9.

⁹² Legea n° 1420/2002 cu privire la filantropie și sponsorizare, *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2002, n° 185-18.

⁹³ Legea n° 54/2003 privind contracararea activității extremiste, *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2003, n° 56-58.

⁹⁴ Legea n° 133/2011 privind protecția datelor cu caracter personal, *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2011, n° 170-175.

⁹⁵ Legea n° 59/2012 privind activitatea specială de investigații, *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2012, n° 113-118.

⁹⁶ Legea n° 179/2023 privind activitatea contrainformativă și activitatea informativă externă, *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2023, n° 267-270.

entre l'ancienne entité politique et la nouvelle, alors que l'Agence des services publics aura l'obligation de suspendre le processus d'enregistrement du parti jusqu'au moment où la justice se prononcera de manière définitive.

Conformément à la nouvelle loi, toute initiative de nature séparatiste, idéologique ou de déstabilisation, menée par des organisations non enregistrées, des personnes physiques ou des médias sera qualifiée comme activité extrémiste et punie comme telle.

Des délais rapides, mais raisonnables sont fixés pour les investigations et les procédures juridictionnelles concernant les affaires de corruption électorale, afin d'éliminer des retards non justifiés et de protéger l'intégrité des élections. De surcroît, la rapidité des procédures dans ce domaine poursuit le but de consolider la confiance des citoyens dans l'efficacité et la neutralité des institutions juridictionnelles.

Du point de vue des droits humains, beaucoup de ces modifications sont des limitations imposées dans le contexte des élections, qui sont vouées justement à rendre l'ensemble du processus électoral correct. L'introduction réglementaire claire de telles limites, en accord avec les standards de la CEDH, s'avère d'une nécessité majeure dans le contexte régional de la République de Moldavie, qui se confronte avec l'implication sans précédent et par tous les moyens (financiers et de propagande) de la Russie dans la campagne électorale aux législatives du mois de septembre 2025⁹⁷.

La Cour EDH considère qu'il est totalement légitime, dans une société démocratique, de défendre tout projet politique, dès lors qu'il est respectueux des valeurs de celle-ci et que cette défense est exercée selon des méthodes démocratiques. La liberté d'association

politique et la liberté d'expression participent à la mise en œuvre d'un tel projet, dans les mêmes conditions du respect des moyens démocratiques et d'équilibre avec les autres droits humains. Dès lors que la préservation du régime démocratique est en danger, les limites aux droits deviennent la règle. C'est notamment le cas des démocraties fragiles, exposées aux aléas régionaux, qui peuvent subir des influences externes.

En amont, le but des restrictions à l'exercice des droits et des libertés dans un contexte électoral est d'écarter toute emprise négative sur la société démocratique. En aval, c'est le rôle des autorités nationales compétentes d'intervenir lorsqu'il y a des suspicions raisonnables que ces limites ne sont pas respectées et celui du juge de se prononcer sur la réalité de telles suspicions. C'est aussi au juge de sanctionner la transgression des limites légalement et proportionnellement imposées. Autrement, c'est le régime démocratique même qui est en danger.

Snejana SULIMA

*Maître de conférences,
Université « Petre Andrei » de Iasi, Roumanie
snejanasulima@yahoo.com*

⁹⁷ Voir, entre autres, les investigations réalisées par un journal local, *Ziarul de Garda*, publiées le 4 septembre 2005, disponible en ligne au : [https://www.zdg.md/investigatii/ancheta/video-](https://www.zdg.md/investigatii/ancheta/video-armata-digitala-a-kremlinului-investigatie-sub-acoperire-se-plateste-hai-sa-va-spun-se-plateste-direct-de-la-moscova/)

[armata-digitala-a-kremlinului-investigatie-sub-acoperire-se-plateste-hai-sa-va-spun-se-plateste-direct-de-la-moscova/](https://www.zdg.md/investigatii/ancheta/video-armata-digitala-a-kremlinului-investigatie-sub-acoperire-se-plateste-hai-sa-va-spun-se-plateste-direct-de-la-moscova/).

**LA COMPÉTENCE DE LA COUR
CONSTITUTIONNELLE DE LA ROUMANIE
EN MATIÈRE ÉLECTORALE ET SON EXERCICE
DANS LE CADRE DE L'ÉLECTION
PRÉSIDENTIELLE DE 2025**

Résumé : L'étude retrace le rôle central de la Cour constitutionnelle de Roumanie, qui agit comme garant de la suprématie de la Constitution, notamment à travers le contrôle de constitutionnalité des lois et des élections présidentielles, compétences qu'elle détient à titre exclusif. Elle a joué un rôle décisif lors des scrutins présidentiels de 2024 et 2025, en annulant la première élection pour irrégularités majeures commises par l'un des candidats arrivé au second tour et en supervisant rigoureusement le second cycle électoral. À travers sa jurisprudence, la Cour a renforcé l'interprétation des conditions d'éligibilité et le respect des principes constitutionnels et des règles établies par la législation électorale.

Abstract: The study outlines the central role of the Constitutional Court of Romania, which acts as the guardian of the supremacy of the Constitution, notably through the constitutional review of laws and presidential elections – powers it holds exclusively. The Court played a decisive role in the 2024 and 2025 presidential elections, annulling the first election due to major irregularities committed by one of the candidates who reached the second round, and closely overseeing the second electoral cycle. Through its case law, the Court has strengthened the interpretation of eligibility conditions and reinforced respect for constitutional principles and the rules established by electoral legislation.

Mots-clés : Cour constitutionnelle – contrôle de constitutionnalité – élection présidentielle – Bureau électoral central – contentieux électoral

Keywords: Constitutional Court – constitutional review – presidential election – Central Electoral Bureau – electoral litigation

Le pouvoir constituant de 1991 a choisi le modèle européen de contrôle de constitutionnalité, en créant un organe unique et spécialisé, chargé de contrôler la constitutionnalité des lois. Son choix était justifié par le fait que cet organe garantirait l'homogénéité de la jurisprudence et l'applicabilité *erga omnes* des décisions rendues, tout en réduisant le risque d'insécurité juridique. En outre, le mode de nomination des membres de cet organe devait garantir non seulement un haut niveau de professionnalisme, mais aussi la neutralité dans la prise de décision. Au cours des débats au sein de l'Assemblée constituante, des discussions ont eu lieu au sujet du nom de cet organe spécialisé, de l'objet du contrôle constitutionnel, des titulaires du droit de saisine, des compétences à lui accorder et des effets juridiques de ses décisions. Il a été ainsi décidé que sa compétence ne se limiterait pas à vérifier la conformité des lois à la Constitution, mais s'étendrait également à l'exercice d'autres prérogatives, dont celle du contrôle des élections. Compétence pour laquelle elle a été fortement sollicitée dans le contexte des deux élections présidentielles organisées en 2024 et en 2025.

I – Le rôle et les compétences de la Cour constitutionnelle

Les compétences de la Cour constitutionnelle sont établies par la Constitution, mais aussi par sa jurisprudence, à travers laquelle elle s'est arrogé des compétences qui n'étaient pas prévues au niveau constitutionnel ou législatif. La tentative visant à supprimer les compétences de la Cour constitutionnelle, en modifiant sa loi organique (contrôle constitutionnel des décisions parlementaires) et par l'initiative de révision de la Constitution (exercer toutes les autres fonctions qui lui sont attribuées par sa loi organique) a été

sanctionnée par la Cour. Elle a ainsi déclaré inconstitutionnelles les dispositions limitant ses compétences, d'une part¹, parce que les principes de l'État de droit, de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs étaient violés et, d'autre part², parce qu'elles violaient les limites de révision de la Constitution en matière de garantie de l'accès à la justice constitutionnelle pour la défense des valeurs, règles et principes constitutionnels.

Le rôle de la Cour est de résoudre les conflits entre le travail normatif du législateur et les principes constitutionnels inscrits dans la Constitution (contrôle des actes juridiques) et d'exercer les autres compétences établies par la loi fondamentale (contrôle des faits juridiques). En conséquence, la Cour est compétente pour vérifier à la fois la constitutionnalité des actes et des faits juridiques. La contribution de la Cour à la modulation de l'assemblée normative est mise en évidence par le contrôle constitutionnel et les autres prérogatives constitutionnelles. Le contrôle constitutionnel représente une solution pour sensibiliser le législateur au risque de perdre sa crédibilité en cas de déclaration d'inconstitutionnalité de certains actes normatifs, mais il est également un facteur d'amélioration de la qualité du processus législatif.

Pendant des années, la compétence de la Cour a été contestée par les autorités publiques. Dans ce contexte, dans sa jurisprudence³, elle a statué qu'il s'agit d'une autorité publique politico-juridictionnelle qui se situe en dehors des sphères législative, exécutive ou judiciaire, son rôle étant de garantir la primauté de la Constitution, en tant que loi fondamentale de l'État de droit. Il est vrai que, dans l'exercice de cette fonction, la Cour dispose de moyens de

contrôle juridictionnel pour garantir la primauté de la Constitution, similaires à la compétence d'un tribunal, que les procédures par lesquelles elle exerce ses fonctions présentent les caractéristiques des procédures judiciaires et que les juges sont indépendants et inamovibles. Cela ne signifie toutefois pas que la Cour exerce une fonction judiciaire ou qu'il existe une possibilité pour les tribunaux ordinaires d'exercer un contrôle sur les décisions qu'elle rend.

En ce qui concerne la question de la compétence exclusive de la Cour constitutionnelle, elle a estimé que, conformément à la Loi fondamentale, la seule autorité habilitée à contrôler la constitutionnalité des lois ou des ordonnances est elle-même. Par conséquent, ni la Haute Cour de cassation et de justice ni les tribunaux ordinaires ou autres autorités publiques de l'État n'ont le pouvoir de contrôler la constitutionnalité des lois ou des ordonnances, qu'elles soient en vigueur ou non⁴.

L'article 146 de la Constitution prévoit les actes et les faits juridiques soumis au contrôle constitutionnel, parmi lesquels figure la compétence visant à garantir le respect de la procédure prévue pour l'élection du président de la Roumanie et à confirmer les résultats de l'élection (article 146, lettre f), de la Constitution). Sur le fondement de cet article, la Cour a annulé, par l'arrêt n° 32/2024 l'ensemble du processus électoral relatif à l'élection du président de la Roumanie, mené sur la base de la décision gouvernementale n° 756/2024 fixant la date de l'élection présidentielle roumaine de 2024 et de la décision gouvernementale n° 1.061/2024 relative à l'approbation du

¹ Décision n° 727/2012, publiée au *Journal officiel* n° 477 du 12 juillet 2012.

² Décision n° 80/2014, publiée au *Journal officiel* n° 246 du 7 avril 2014.

³ Décision n° 302/2012, publiée au *Journal officiel* n° 361 du 29 mai 2012.

⁴ Décision n° 838/2009, publiée au *Journal officiel* n° 461 du 3 juillet 2009 ; décision n° 1296/2008, publiée au *Journal officiel* n° 98 du 18 février 2009.

calendrier des actions nécessaires à l'élection du président de la Roumanie en 2024.

Par le même arrêt, la Cour a décidé que le processus électoral pour l'élection du président de la Roumanie devait être entièrement repris, le gouvernement devant fixer une nouvelle date pour l'élection, ainsi qu'un nouveau calendrier pour la mise en œuvre des mesures nécessaires. Toutes ces questions impliquent notamment la création de nouveaux bureaux électoraux, le dépôt de nouvelles candidatures devant être évalué par le nouveau Bureau électoral central et la conduite d'une nouvelle campagne électorale équitable et transparente, conformément aux principes et valeurs constitutionnels.

Il convient de noter qu'à partir de décembre 2024, plus de deux cents recours contre l'arrêt n° 32/2024 de la Cour constitutionnelle ont été enregistrés devant les tribunaux administratifs et que, dans la plupart des cas, les tribunaux administratifs, dans le respect de la Constitution et de la loi, les ont rejetés. Le 24 avril 2025, la Cour d'appel de Ploiești, section du contentieux administratif et fiscal, dans l'affaire n° 301/42/2025⁵, a annulé et suspendu, par l'arrêt n° 135, l'exécution de l'arrêt n° 32/2024 de la Cour constitutionnelle. Un recours en cassation a été formé contre cet arrêt par la Cour constitutionnelle et par le Parquet près la Cour d'appel de Ploiești. L'affaire a été tranchée le 25 avril 2025 par la Haute Cour de cassation et de justice⁶, dans la décision n° 2198/2025, qui l'a jugée recevable et a décidé d'annuler la décision de la Cour d'appel de Ploiești. La Haute juridiction a admis le moyen d'exception d'incompétence générale des tribunaux et, par conséquent, de rejeter pour

irrecevabilité les demandes de suspension et d'annulation de l'arrêt n° 32 de la Cour constitutionnelle du 6 décembre 2024.

L'irrecevabilité de l'action en raison de l'incompétence générale des tribunaux pour statuer sur la présente demande est motivée par la nature juridique de l'acte dont l'annulation a été demandée, la décision attaquée étant un acte juridictionnel de l'autorité constitutionnelle, rendu dans le cadre de l'exercice de ses attributions constitutionnelles consacrées par l'article 146, lettre f) de la Loi fondamentale. Les tribunaux ordinaires ne sont de ce fait pas compétents pour se prononcer sur sa légalité. L'interprétation donnée par les juges de la Cour d'appel de Ploiești constituait une ingérence du pouvoir judiciaire dans les attributions juridictionnelles de la Cour constitutionnelle.

D'ailleurs, dans la motivation du recours formé contre l'arrêt de la Cour d'appel de Ploiești, la Cour a indiqué que l'arrêt n° 32/2024 est un acte juridictionnel, adopté dans l'exercice de sa compétence propre et exclusive prévue à l'article 146, lettre f) de la Constitution. Les actes juridictionnels de la Cour constitutionnelle ne sont pas des actes administratifs et ne peuvent donc pas faire l'objet d'un recours administratif, être annulés ou suspendus. À ce titre, tous les effets constitutionnels et juridiques de l'arrêt n° 32/2024 sont d'application générale, s'imposant à toutes les autorités, car ils font partie de l'ordre constitutionnel, en vertu de la compétence exclusive de la Cour constitutionnelle de veiller au respect de la procédure d'élection du président de la Roumanie.

La Roumanie est un État de droit dans lequel la Cour constitutionnelle est indépendante de toute autre autorité

⁵ Voir : <https://www.juridice.ro/wp-content/uploads/2025/04/sentinta-CA-Ploiesti-1.pdf>.

⁶ Voir : <https://www.scj.ro/1093/Detalii-jurisprudenta?customQuery%5B0%5D.Key=id&customQuery%5B0%5D.Value=225802#highlight=##>.

publique et n'est soumise qu'à la Constitution et à sa propre loi. Sa compétence ne peut être contestée par aucune autorité publique.

II – La Cour constitutionnelle en tant que juge électoral

En Roumanie, les tribunaux ordinaires sont seuls compétents pour statuer sur les élections législatives. Pour les élections présidentielles, selon les dispositions de l'article 146 lettre f) de la Constitution, la Cour constitutionnelle veille au respect de la procédure d'élection du président de la Roumanie et confirme les résultats du suffrage. La loi n° 370/2004 relative à l'élection du président de la Roumanie prévoit à son tour que le rôle de la Cour constitutionnelle en tant que juge électoral consiste à trancher (i) les litiges concernant l'enregistrement ou le non-enregistrement des candidats, (ii) les litiges concernant le déroulement de la campagne électorale et (iii) les litiges concernant les résultats de l'élection.

Dans sa jurisprudence, la Cour a statué que les conditions pour les candidats à l'élection présidentielle en Roumanie sont explicitement énumérées dans la Constitution et la loi n° 370/2004 sur l'élection présidentielle. Ces conditions sont formelles et matérielles⁷. En effet, conformément à l'article 37 de la Constitution et aux dispositions prévues à l'article 16 par. 3), à l'article 36 et à l'article 40 par. 3), tout citoyen roumain ayant le droit de vote qui, au jour du scrutin inclus, a atteint l'âge de 35 ans, a son domicile dans le pays et à qui n'est pas interdite l'association dans des partis politiques (c'est le cas pour les juges constitutionnels, les magistrats, les membres de l'armée, les policiers, ou autres catégories

de fonctionnaires civils établies par la loi organique) a le droit de présenter sa candidature à l'élection en vue de briguer le mandat de président de la Roumanie.

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

L'article 27 par. 2) de la même loi établit les exigences d'ordre formel devant être respectées au moment du dépôt de la candidature, qui concernent : la forme écrite de la proposition de candidature ; sa signature par la direction du parti ou de l'alliance politique ou par leurs dirigeants, qui ont proposé le candidat, ou, le cas échéant, par le candidat indépendant ; les données personnelles – le prénom et le nom, le lieu et la date de naissance, l'état civil, le domicile, les études, la profession et l'activité du candidat, ainsi que la précision qu'il remplit les conditions prévues par la loi pour se porter candidat, le statut du candidat à l'élection et sa probité – le dépôt de la déclaration d'acceptation de la candidature, écrite, signée et datée par le candidat, la déclaration de patrimoine, la déclaration d'intérêts, la déclaration sur l'honneur du candidat attestant qu'il a ou n'a pas été agent ou collaborateur de la Securitate ; la preuve de soutien venant de la part d'au moins 200 000 électeurs.

La Cour a classé les conditions de fond en conditions générales et conditions spéciales.

⁷ Arrêt n° 2/2024.

Les conditions générales ont un caractère constitutionnel et sont prévues au titre I de la Constitution, qui régit les principes généraux de l'État roumain et fait référence aux valeurs et principes constitutionnels comme partie intégrante de la démocratie constitutionnelle. En ce qui concerne les conditions spéciales, la Cour a mentionné l'article 37 de la Constitution, en corrélation avec l'article 16 par. 3), l'article 36 et l'article 40 par. 3) de la Constitution.

La loi n° 47/1992 prévoit certains aspects procéduraux. À l'article 37 notamment, il est prévu que : «(1) La Cour constitutionnelle veille au respect de la procédure d'élection du président de la Roumanie et confirme les résultats du scrutin. (2) Les résultats de l'élection du président de la Roumanie sont validés par la Cour constitutionnelle». Ensuite, l'article 38 dispose que : «Les litiges relatifs à l'enregistrement ou au non-enregistrement d'un candidat à la fonction de président de la Roumanie, ainsi que les litiges relatifs à l'empêchement d'un parti politique, d'une organisation politique ou d'un candidat de mener sa campagne électorale conformément à la loi, sont tranchés par la Cour constitutionnelle, à la majorité des voix des juges, dans les délais prévus par la loi relative à l'élection du président de la Roumanie».

En outre, les articles 29 et 31 de la loi n° 370/2004 portant sur l'élection du président de la Roumanie sont également pertinents. Conformément à l'article 29 : «(1) Le Bureau électoral central vérifie le respect des conditions de fond et de forme prévues par la présente loi pour les candidatures, enregistre les candidats qui remplissent ces conditions et rejette l'enregistrement des candidats qui ne remplissent pas les conditions légales. (2) L'enregistrement et le rejet de l'enregistrement des candidatures par le Bureau électoral central sont effectués par décision prononcée dans les 48 heures suivant leur dépôt. (3) Le Bureau électoral

central établit un procès-verbal des délibérations dans lequel figurent la date et l'heure des décisions d'enregistrement ou, le cas échéant, de rejet de l'enregistrement des candidats».

L'article 31 de la même loi dispose que : «(1) Au plus tard 24 heures après l'expiration du délai prévu à l'article 29 par. (2), les candidats, les partis politiques, les organisations de citoyens appartenant à des minorités nationales, les alliances politiques, les alliances électorales et les électeurs peuvent contester l'enregistrement ou le rejet de l'enregistrement des candidats ou des symboles électoraux, selon le cas. Les recours doivent être formés par écrit et déposés auprès de la Cour constitutionnelle. (2) La Cour constitutionnelle statue sur les recours dans un délai de deux jours à compter de leur enregistrement. Les décisions sont définitives, immédiatement notifiées au Bureau électoral central et publiées au *Journal officiel de la Roumanie*, partie I».

Il découle de ces dispositions que la procédure d'enregistrement des candidats est menée rapidement, car la loi fixe des délais très courts, calculés en heures/jours. Ainsi, afin de vérifier le respect des exigences de fond et de forme prévues par la loi, le Bureau électoral central dispose d'un délai maximal de 48 heures, tandis que la Cour constitutionnelle dispose d'un délai de deux jours pour rendre une décision définitive sur l'affaire afin de statuer sur les recours, qui peuvent être introduits dans les 24 heures suivant l'expiration du délai de 48 heures dans lequel le Bureau électoral central est tenu de rendre sa décision d'enregistrer ou de rejeter l'enregistrement du candidat.

III – L'analyse du second cycle électoral de l'élection présidentielle

À la suite de l'annulation de l'élection présidentielle en 2024 par la Cour

constitutionnelle⁸, l'ensemble du processus électoral a été relancé en 2025, y compris le dépôt de nouvelles candidatures. En effet, une nouvelle date de l'élection a été fixée au 4 mai 2025 pour le premier tour et au 18 mai 2025 pour le second par la décision gouvernementale n° 4/2025, l'organisation de l'ensemble du processus électoral ayant été établie ensuite par la décision n° 17/2025. Dans le cadre de ce processus, la Cour a consolidé sa jurisprudence de 2024 concernant le respect des conditions de fond et de forme par les candidats à la fonction du président, dont la vérification relève de la compétence du Bureau électoral central (BEC) et de la Cour constitutionnelle.

Par l'arrêt n° 7/2025, la Cour a statué sur un recours contre le rejet par le BEC d'une candidature à la fonction de président sur la base de sa jurisprudence antérieure (notamment les arrêts n° 2 et n° 32 de 2024). Le BEC est compétent pour vérifier que les candidats remplissent les conditions constitutionnelles et légales pour se présenter aux élections. Dans ce contexte, par la décision n° 18D du 9 mars 2025, il a décidé de rejeter l'enregistrement d'une candidature indépendante à la fonction de président de la Roumanie. Ce candidat a obtenu le plus grand nombre de voix au premier tour du premier cycle électoral, annulé par la Cour en décembre 2024.

Dans l'arrêt par lequel la Cour se prononce sur la contestation de la décision du BEC, elle souligne que le processus électoral pour l'élection du président de la Roumanie en 2025 trouve son origine, son organisation et son déroulement dans l'arrêt n° 32 du 6 décembre 2024. Ainsi, même s'il s'agit d'un nouveau processus électoral, celui-ci s'inscrit dans le même paradigme que celui qui a permis d'assurer la succession

du mandat présidentiel acquis en 2019. Ainsi, la Cour a autorisé l'application directe de la Constitution par le BEC uniquement pour ce processus électoral déroulé dans les circonstances exceptionnelles déterminées par l'annulation du processus électoral de 2024. Par conséquent, la Cour estime qu'il est nécessaire que le BEC applique directement les dispositions constitutionnelles relatives aux conditions d'éligibilité de fond établies au titre I de la Constitution. En rejetant la candidature, le BEC, tenant compte des dispositions constitutionnelles et légales relatives aux effets des actes juridictionnels de la Cour constitutionnelle, a donné effet au caractère général obligatoire de la décision de la Cour, caractère qui concerne non seulement la solution, mais aussi les considérants qui y sont directement liés.

Les critiques de la décision du BEC de rejeter l'enregistrement d'une candidature à la fonction de président de la Roumanie visent les problèmes suivants :

1. l'adoption de la décision du BEC de rejeter l'enregistrement de la candidature a été prise en violation des règles de procédure prévues par la loi ;
2. la compétence du BEC d'analyser les conditions d'éligibilité de rang constitutionnel établies dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle par l'arrêt n° 2/2024 ;
3. le contenu argumentatif de la décision du BEC ;
4. les effets perpétuels produits par l'exclusion par le BEC d'un candidat du processus électoral ;
5. la violation prétendue des droits de la défense, tant devant le BEC que devant la Cour constitutionnelle.

On va analyser chacune des critiques formulées et les solutions apportées par la Cour.

⁸ Pour l'analyse du premier cycle, voir : <https://1b31adad-78af-43dc-a0c0->

88491dd1a620.filesusr.com/ugd/27e2b5_88457b92508d4bbe9ce44c10659d26d5.pdf.

En ce qui concerne la critique relative aux irrégularités contenues par la décision BEC n° 18D du 9 mars 2025⁹ et par le procès-verbal de son affichage, la Cour indique qu'il s'agit de questions techniques qui ne remettent pas en cause la validité formelle de la décision et qui ne présentent pas d'intérêt du point de vue de sa compétence. Le BEC n'est pas un organe judiciaire, mais un organe administratif électoral doté de prérogatives temporaires de pouvoir public, qui fonctionne pendant la période électorale et dispose de compétences spécifiques propres.

Concernant la compétence du BEC d'analyser les conditions d'éligibilité de rang constitutionnel, établies dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle par l'arrêt n° 2/2024¹⁰, la Cour souligne que le processus électoral pour l'élection du président de la Roumanie en 2025 trouve son origine, son organisation et son déroulement dans l'arrêt n° 32 du 6 décembre 2024. Ainsi, même s'il s'agit d'un nouveau processus électoral, celui-ci s'inscrit dans le même paradigme que celui visant à assurer la succession du mandat présidentiel acquis en 2019. Par conséquent, la Cour a autorisé l'application directe de la Constitution par le BEC, uniquement pour ce processus électoral déroulé dans les circonstances exceptionnelles déterminées par l'annulation du processus électoral de 2024. La Cour a estimé que, pour ce processus électoral, il était nécessaire que le BEC applique directement les dispositions constitutionnelles relatives aux conditions d'éligibilité de fond établies au titre I de la Constitution.

Quant au contenu argumentatif de la décision du BEC, la Cour a décidé que, dans

les limites de ses compétences prévues par la loi n° 370/2004 relative à l'élection du président de la Roumanie et par l'arrêt n° 32/2024 de la Cour, le BEC a développé son propre raisonnement concernant le respect, par la personne qui a déposé sa candidature, de la condition d'éligibilité relative au respect de la Constitution. Dans le cadre de ce raisonnement, le BEC a constaté que la violation de la législation électorale (par exemple, le déroulement de la campagne électorale en ligne et le financement de la campagne électorale), qui a conduit à une distorsion significative du résultat de l'élection et, par conséquent, à son annulation, constitue un comportement contraire à la Constitution roumaine, dont l'article 1 paragraphe 5, stipule qu'en Roumanie, le respect de la Constitution et des lois est obligatoire.

Pour comprendre le rapport entre l'arrêt n° 32/2024 de la Cour constitutionnelle et la décision n° 18D du 9 mars 2025 du BEC, il convient de préciser que la justice constitutionnelle en matière d'annulation des élections a pour objet le processus électoral dans son ensemble, tandis que la mesure électorale d'évaluation et d'enregistrement/rejet des candidatures vise le respect, par la personne qui dépose son dossier de candidature, des conditions d'éligibilité constitutionnelles et légales. Ainsi, le BEC a-t-il particularisé les irrégularités d'ordre légal qui ont conduit à l'annulation des élections à la conduite de la personne qui a déposé sa candidature, constatant logiquement la violation de la condition du respect de la Constitution. L'ordre constitutionnel est unitaire et la violation des lois constitue une violation de la Constitution,

⁹ Concernant le rejet de l'enregistrement d'une candidature indépendante à l'élection présidentielle roumaine de 2025.

¹⁰ La Cour a statué que les éléments contenus dans le serment de fidélité sont des conditions d'éligibilité

fondamentales pour se présenter à la fonction de président de la Roumanie, auxquelles le candidat doit satisfaire au moment du dépôt de sa candidature, et que l'examen de ces conditions ne peut pas être effectué que par la Cour constitutionnelle.

en tant que facteur de validité de l'ensemble de l'ordre juridique de l'État.

La Cour estime que les références à l'arrêt antérieur n° 2/2024, faites par le BEC dans sa décision n° 18D/2025, ne concernent que des aspects généraux et de principe, tels que le fait que les éléments de contenu du serment sont opposables aux candidats dès le moment du dépôt de leur candidature (respect de la Constitution et défense de la démocratie), que les décisions de la Cour constitutionnelle sont généralement contraignantes ou que l'interprétation de principe des textes constitutionnels doit être respectée par le BEC, comme d'ailleurs par toute autorité et institution publique. Ces considérations relatives aux conditions d'éligibilité à la fonction de président de la Roumanie ont une applicabilité générale et non *intuitu personae*. Par conséquent, le BEC n'a fait qu'appliquer, selon son propre raisonnement, les dispositions constitutionnelles et les considérations interprétatives de principe de l'arrêt n° 2 du 5 octobre 2024 à la situation particulière qu'il avait à analyser, en individualisant et en appliquant les considérations générales, abstraites et de principe résultant de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, sans reprendre, ni transposer les constatations factuelles de la Cour dans l'arrêt n° 2 du 5 octobre 2024.

En ce qui concerne le fait que l'exclusion d'un candidat du processus électoral par le BEC produit des effets permanents, la Cour a établi que le rejet de l'enregistrement d'une candidature, au motif que la personne concernée a violé les principes et les valeurs constitutionnels, n'entraîne pas une sanction permanente de celle-ci au regard du droit d'être élu à la fonction de président de la Roumanie. Ces aspects sont analysés au cas par cas et ont une certaine temporalité liée au caractère cyclique des élections et à l'évaluation du respect par les candidats des

principes et des valeurs constitutionnels fondamentaux.

En ce qui concerne les droits de la défense, prétendument violés tant devant le BEC que devant la Cour, cette dernière a décidé que, conformément à la loi, la procédure devant le BEC concernant l'enregistrement des candidatures n'est pas une procédure contentieuse. Dans la procédure administrative d'examen des dossiers de candidature, le BEC n'est pas une instance judiciaire, mais il agit en tant qu'autorité administrative. La décision du BEC est un acte administratif par lequel il peut décider, en fonction des conditions d'éligibilité prévues par la loi, d'enregistrer ou non la candidature.

Compte tenu de la compétence de la Cour, prévue à l'article 146 lettre f) de la Constitution, qui consiste à veiller au respect de la procédure d'élection du président de la Roumanie, le législateur a prévu la possibilité pour les personnes mécontentes de la décision du BEC de contester cette décision exclusivement devant la Cour.

Conformément à la loi n° 47/1992 relative à l'organisation et au fonctionnement de la Cour constitutionnelle, la procédure devant la Cour n'est pas publique, mais les personnes intéressées peuvent toutefois soumettre leurs points de vue par écrit. D'ailleurs, la Cour a informé publiquement le candidat, ainsi que toute personne intéressée, en affichant les contestations sur le site web de l'institution, que le dossier serait tranché sur la base de la saisine et des autres documents déposés jusqu'à la date limite fixée pour l'examen de la contestation.

Tous ces aspects sont essentiels pour comprendre qu'en matière d'élections présidentielles en Roumanie, les contestations concernant les éléments essentiels du processus électoral sont soumises aux procédures de la Cour constitutionnelle et non à celles des tribunaux, compte tenu des spécificités de

ces élections et de leur importance pour la protection et la garantie de la souveraineté et de l'identité constitutionnelle.

Les deux tours des élections présidentielles ont eu lieu le 4 mai et le 18 mai 2025. Après le premier tour, une demande d'annulation de l'élection a été déposée, que la Cour a rejetée par l'arrêt n° 38/2025. Pour rendre une telle décision, la Cour a examiné la législation électorale applicable en matière d'annulation des élections. Ainsi, conformément à l'article 52, paragraphe 1 de la loi n° 370/2004, la Cour constitutionnelle annule les élections si le vote et la détermination des résultats ont été entachés d'une fraude de nature à modifier l'attribution du mandat ou, le cas échéant, l'ordre des candidats pouvant participer au second tour. Dans ce cas, la Cour ordonne la répétition du scrutin le deuxième dimanche suivant la date d'annulation de l'élection et, conformément au paragraphe (2) du même article de la loi, la demande d'annulation de l'élection peut être présentée par les partis politiques, les alliances politiques, les alliances électorales, les organisations des citoyens appartenant à des minorités nationales représentées au Conseil des minorités nationales et les candidats qui ont participé à l'élection, dans un délai maximal de trois jours à compter de la clôture du scrutin. La demande doit être motivée et accompagnée des preuves sur lesquelles elle se fonde. Il ressort de ces dispositions légales que la loi protège l'intégrité et la régularité du processus électoral, et non pas les intérêts des candidats, chacun d'entre eux pouvant demander l'annulation de l'élection, quels que soient les motifs invoqués.

Dans sa jurisprudence ¹¹, la Cour a également défini la notion de fraude. Ainsi, celle-ci désigne toute action illégale qui a

lieu avant, pendant ou après le scrutin ou pendant le dépouillement des votes et la rédaction des procès-verbaux et qui a pour conséquence de fausser la volonté des électeurs et de créer des avantages se traduisant par des voix et des mandats supplémentaires pour un parti politique, une alliance politique, une alliance électorale ou un candidat indépendant. La Cour a retenu que : (i) l'annulation des élections ne peut intervenir que si le vote et l'établissement des résultats ont été entachés de fraude ; (ii) toute fraude dans le processus électoral n'équivaut pas à une fraude électorale, mais uniquement la fraude susceptible de modifier l'attribution du mandat (ou, le cas échéant, l'ordre des candidats pouvant participer au second tour) ; (iii) la demande d'annulation des élections doit être motivée et accompagnée des preuves sur lesquelles elle se fonde. La Cour a retenu que certaines irrégularités sont possibles au cours d'une campagne électorale, mais que la validité des élections dépend de l'ampleur et de la gravité des irrégularités constatées par les autorités de l'État.

En analysant les critiques visant à annuler l'élection présidentielle, la Cour a décidé qu'elles ne pouvaient mener à son annulation, car elles ne révélaient pas de fraude susceptible de modifier l'ordre des candidats pouvant participer au second tour. En outre, certaines des critiques formulées concernaient des aspects qui relevaient de la compétence d'autres autorités publiques ou étaient formulées tardivement en rapport avec des actions électorales qui relevaient d'autres étapes du processus électoral, par exemple la campagne électorale. Par l'arrêt n° 39/2025, la Cour a validé le premier tour de l'élection présidentielle et a conclu que le second tour

¹¹ Arrêt n° 39 du 14 décembre 2009, publié au *Journal officiel* n° 924 du 30 décembre 2009, et arrêt n° 57 du

6 novembre 2014, publié au *Journal officiel* n° 815 du 7 novembre 2014.

se déroulerait le 18 mai 2025 entre les deux candidats arrivés en tête au premier tour.

Après le second tour, une demande d'annulation de l'élection a également été formulée. Par l'arrêt n° 42 du 22 mai 2025, la Cour a constaté que les conditions prévues à l'article 52, par. 1) de la loi n° 370/2004 n'étaient pas remplies. Selon les dispositions dudit article, la Cour constitutionnelle annule l'élection si le vote et la détermination des résultats ont été entachés d'une fraude de nature à modifier l'attribution du mandat et, par conséquent, a rejeté comme non fondée la demande d'annulation de l'élection présidentielle à l'issue du second tour du 18 mai 2025.

À la suite de cet arrêt, par les arrêts n° 43/2025 et n° 44/2025, la Cour a établi les résultats de l'élection présidentielle et a validé l'élection du candidat qui a obtenu le plus grand nombre de voix. Ces deux arrêts ont marqué la fin du cycle électoral le plus difficile de l'histoire postcommuniste de la Roumanie, au cours duquel la Cour constitutionnelle a renforcé et consolidé ses compétences en matière de contentieux électoral, se posant en tant que garante de la suprématie de la Constitution et des droits et libertés fondamentaux.

Ramona Delia POPESCU

*Maître de conférences,
Faculté de Droit, Université de Bucarest,
ramona-delia.popescu@drept.unibuc.ro*

**LE CONTRÔLE DES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES
EN BULGARIE. À PROPOS DE LA DÉCISION
N° 1 DU 13 MARS 2025 DE LA COUR
CONSTITUTIONNELLE¹**

Résumé : Cet article présente les principales conclusions de la Cour constitutionnelle, exposées dans sa décision du 13 mars 2025, statuant sur les requêtes visant à déclarer illégale l'élection des représentants du peuple. Le contexte politique dans lequel s'inscrit cette décision, ainsi que les arguments juridiques invoqués par la Cour constitutionnelle pour déclarer illégale l'élection de certains députés ont été examinés. La décision n'a pas laissé indifférents les représentants de plusieurs partis politiques qui, dans les jours qui ont précédé son adoption, ont formulé des critiques infondées, dont il est également question dans la présente contribution.

Abstract: The article presents the main conclusions of the Constitutional Court, set out in its decision of March 13, 2025, ruling on requests to declare the election of members of Parliament illegal. Both the political context in which the decision was made and the legal arguments used by the Constitutional Court to declare unlawful the election of some members of Parliament are examined. The decision did not leave indifferent representatives of a number of political parties, who in the days prior to its adoption made unfounded criticisms, which are also discussed in this contribution.

Mots-clés : Bulgarie – Cour constitutionnelle – élections – contentieux électoral – partis politiques – crise démocratique

Keywords: Bulgaria – Constitutional Court – elections – electoral litigation – political parties – democratic crisis

Au cours des quatre dernières années, la tenue d'élections législatives est devenue monnaie courante en Bulgarie. Entre 2021 et 2024, sept élections législatives ont eu lieu.

D'une part, d'un point de vue purement technique, cela s'explique par le système électoral proportionnel, qui permet l'élection de représentants de nombreux partis politiques, sans qu'aucun groupe politique ne soit en mesure de former seul un gouvernement. D'un point de vue formel, le nombre élevé d'élections témoigne du caractère démocratique de l'État. Cela montre l'absence d'une force politique autoritaire dominante.

D'un autre côté, la démocratie en Bulgarie est mise à rude épreuve. Le discours politique se caractérise par l'incapacité des dirigeants politiques à communiquer entre eux et, lorsqu'ils s'expriment, ils semblent se mépriser personnellement, et non pas simplement être des adversaires politiques. Les représentants des partis politiques n'ont pas de profil idéologique clair. Les conflits sont principalement personnels. L'incapacité à former un gouvernement stable, même de coalition, crée un sentiment, non sans raison, d'instabilité dans la gouvernance du pays.

Immédiatement après les dernières (à ce jour) élections législatives du 27 octobre 2024, des candidats de huit partis et coalitions de partis ont été élus au Parlement.

À l'issue des élections, un gouvernement de coalition, impensable jusqu'alors, a été formé. Ce fut le résultat d'une coalition entre le GERB (membre du Parti populaire européen), le Parti socialiste bulgare (membre du Parti socialiste européen) et « Il y a un tel peuple » (membre du Parti des conservateurs et réformistes européens), bénéficiant également du soutien d'un parti

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

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

présidé par un oligarque bulgare sanctionné par la loi Magnitski. Une grande partie des partis formant la coalition fondent leur programme politique sur le rejet du modèle de gouvernance corrompu du GERB, avec lequel ils gouvernent désormais ensemble. Cela remet largement en question la légitimité de ce gouvernement, qualifié une fois de plus de « moindre mal ». D'après les déclarations du leader du principal parti de la coalition, Boyko Borisov (qui se présente comme un homme de droite), cette coalition difficile repose essentiellement sur la volonté de faire entrer la Bulgarie dans la zone euro.

Après l'annonce des résultats électoraux par la Commission électorale centrale, les candidats d'un parti politique, « Velichie », ont obtenu 3,99 % des voix. Le seuil électoral pour entrer au Parlement est de 4 %. Seules vingt et une voix ont empêché le parti d'avoir des représentants élus à l'Assemblée nationale. Cela a remis en question la légalité des élections et a conduit plusieurs députés à saisir la Cour constitutionnelle.

L'État de droit démocratique est un système dans lequel les conflits entre les membres de la société sont résolus par des moyens juridiques. Cela inclut la possibilité d'un contrôle judiciaire de la légalité des élections. Peu après les dernières élections, celles-ci ont donc été contestées devant la Cour constitutionnelle. En effet, la Constitution habilite expressément la Cour constitutionnelle à statuer sur les litiges relatifs à la légalité de l'élection du président et du vice-président (art. 149, al. 1, point 6) et à la légalité des élections des représentants du peuple (art. 66 et art. 149, al. 1, point 7). La Cour constitutionnelle avait déjà eu l'occasion de se prononcer sur des requêtes concernant la légalité des élections du président et du vice-président, ainsi que des élections législatives. Cela lui a permis de préciser les critères de légalité, en considérant que seules les violations

particulièrement graves, susceptibles d'influencer le résultat des élections, peuvent être sanctionnées (I). Malgré un certain nombre de vices constatés dans le processus électoral, le 13 mars 2025, la Cour constitutionnelle a rendu une décision en cohérence avec cette argumentation (II). À la suite de la décision déclarant illégale l'élection de seize députés au Parlement, un nouveau groupe parlementaire a fait son entrée au Parlement, sans que cela n'ait d'incidence significative sur la stabilité de la majorité au pouvoir.

Les élections sont, par définition, politiquement chargées. Cela vaut tout particulièrement pour la question de la définition des règles selon lesquelles elles se déroulent. Le contrôle juridictionnel exercé par la juridiction constitutionnelle dans un État de droit doit être indépendant et impartial, sans possibilité d'influencer l'activité de la Cour. Malheureusement, dans les jours qui ont précédé la décision de la Cour constitutionnelle, plusieurs dirigeants politiques ont remis en question la qualité de son travail concernant la vérification de la légalité des élections. La situation est allée jusqu'à l'adoption par l'Assemblée nationale d'une déclaration critiquant le travail de la Cour constitutionnelle, tandis que le parquet a demandé des informations sur l'affaire alors en cours. Un sentiment de méfiance s'est installé, tant à l'égard du processus électoral que de l'organe de contrôle. Cette méfiance trouve son origine dans la crise du système des partis en Bulgarie (III).

I – Les critères d'illégalité des élections établis par la Cour constitutionnelle

La Cour est constante dans sa jurisprudence, en soulignant que la légalité des élections doit être appréciée au regard de la possibilité que les violations alléguées du processus électoral aient entraîné une

modification de la composition de l'Assemblée nationale.

La décision de la Cour constitutionnelle déclarant l'illégalité des élections est la conséquence la plus grave qui puisse résulter des nombreuses irrégularités du processus électoral. Dans sa pratique, la Cour soutient que l'illégalité des élections ne peut être fondée que sur des violations particulièrement graves, lorsqu'elle constate que le processus électoral s'est déroulé en violation des principes démocratiques constitutionnels fondamentaux applicables au droit électoral (droit de vote universel, égal et direct au scrutin secret comme le dispose l'article 10 de la Constitution), qui sont si graves et généralisées qu'elles entachent de manière irrémédiable le processus électoral et le résultat global des élections. Dans ce cas, la Cour, sur la base de l'art. 149, al. 1, point 7, en lien avec l'art. 66 de la Constitution, peut déclarer illégale l'élection dans son ensemble². Tel serait le cas, par exemple, lorsque des bureaux de vote n'ont pas été ouverts, lorsque l'accès des électeurs aux bureaux de vote a été restreint, lorsque des mesures n'ont pas été prises pour préserver le secret du vote, lorsque des bulletins de vote ou des listes électorales ont été remplacés le jour du scrutin, limitant ainsi le droit de vote des électeurs, lorsque des mesures coercitives graves ont été exercées pour contraindre les électeurs à ne pas voter ou à voter contre leur volonté³.

La Cour estime que, dans le cadre du système électoral proportionnel en vigueur, l'annulation d'une élection contestée d'un député peut être prononcée s'il est constaté que le décompte ou le dépouillement des suffrages valables, exprimés en faveur du parti politique ou de la coalition qui l'a

présenté, a été effectué de manière erronée. À la suite de la correction effectuée, le nombre exact de ces votes est déterminé, ce qui modifie la proportion des votes valables exprimés pour les autres entités politiques participant au processus électoral, base de recalcul et de redistribution des mandats des représentants élus au niveau national⁴.

Dans sa décision du 13 mars 2025, la Cour constitutionnelle a de nouveau expressément rappelé que n'importe quelle violation particulière des règles électorales ne constitue pas un motif suffisant pour déclarer les élections illégales, mais uniquement celle qui affecte réellement le résultat des élections, en faussant le résultat électoral. Dans ce cas précis, les élections, en tant que forme de participation politique des citoyens au processus politique démocratique, n'ont pas atteint leur objectif, qui est de transformer le choix des citoyens en un pouvoir public légitime.

La Cour estime, à juste titre, que le contrôle de la légalité des élections législatives est un moyen extrême qui doit être utilisé lorsque, malgré les autres moyens de contrôle utilisés (y compris le contrôle par les partis participant aux élections), il existe des violations susceptibles d'influencer la composition de l'Assemblée nationale, dans son ensemble ou en ce qui concerne l'élection de certains élus.

Sur la base de cette position de principe, la Cour constitutionnelle exerce un contrôle sur les élections d'octobre 2024.

II – La décision de la Cour constitutionnelle du 13 mars 2025

La Cour constitutionnelle a été saisie de cinq requêtes émanant de députés visant à

² Décision n° 5 du 9 juillet 2013 dans l'affaire constitutionnelle n° 13 de 2013.

³ *Ibid.*

⁴ Décision n° 2 du 16 février 2010 dans l'affaire constitutionnelle n° 10 de 2009.

constater l'illégalité des élections législatives qui ont eu lieu le 27 octobre 2024. Dans sa décision, la Cour note que le nombre des requêtes et des députés qui les ont signées, nettement supérieurs au nombre requis, montre que la moitié des partis/coalitions représentés à la 51^e Assemblée nationale ont des doutes quant à la légalité des élections.

La Cour constitutionnelle se prononce sur les requêtes par une décision du 13 mars 2025. Elle rappelle que le contrôle de la légalité des élections qu'elle exerce est un moyen de corriger les violations qui ont une incidence sur le résultat final et qui sont susceptibles d'être prouvées, et non celles qui font l'objet de doutes ou de suppositions ou qui sont fondées uniquement sur une analyse du résultat électoral. Les violations électorales en Bulgarie, dont on parle de plus en plus souvent, sont souvent liées à ce qu'on appelle l'achat de voix ou le vote contrôlé. La Cour n'est pas l'organe chargé de constater les infractions pénales commises dans le cadre du processus électoral et portant atteinte aux droits politiques des citoyens, telles que définies dans le Code pénal.

Afin de rendre sa décision, la Cour a désigné différents experts. En effet, la vérification de la véracité des violations du processus électoral alléguées par les requérants l'a obligé à nommer des experts chargés de procéder au recomptage des votes exprimés sur des bulletins papier et sur des bulletins électroniques dans chacun des bureaux de vote spécifiquement indiqués par les requérants et de déterminer, entre autres, si le nombre de suffrages valables, exprimés pour les listes de candidats (partis, coalitions, candidats indépendants), correspond à celui inscrit dans le procès-verbal de la commission électorale de la section concernée.

La Cour a également dû désigner des experts d'analyse graphique, chargés de déterminer si les signes apposés par les

électeurs sur 287 bulletins de vote en papier, clairement identifiés, avaient été apposés sur chacun des bulletins de vote par un électeur distinct. Elle a accepté la conclusion de l'expertise graphique, qui établit que les signes indiquant le vote des électeurs sur 95 bulletins de vote papier n'ont pas été apposés sur chacun des bulletins par un électeur distinct, mais par une ou deux personnes.

Une série d'irrégularités dans le processus électoral a été aussi constatée, notamment des irrégularités liées au changement de composition des commissions électorales de section (bureau de vote), des irrégularités dans l'établissement du procès-verbal des bureaux de vote, des irrégularités liées à l'emballage des documents électoraux, des violations des exigences relatives à la vidéosurveillance en temps réel et à l'enregistrement vidéo, ainsi que des violations lors de la détermination du résultat du vote – lors du vote avec des bulletins papier et des bulletins pour le vote électronique, et des violations liées à l'inscription des données du vote dans le procès-verbal.

La Cour a estimé que les différents types d'irrégularités électorales ont des répercussions différentes sur le processus électoral. La question la plus importante pour la décision de la Cour a été de déterminer si, et dans quelle mesure, les résultats électoraux reflètent la volonté des électeurs et, plus précisément, s'il y a correspondance entre le vote de l'électeur et son enregistrement et sa transcription dans le procès-verbal électoral.

Ces violations constatées par la Cour, bien qu'elles aient eu un effet négatif sur la transparence et la confiance dans l'ensemble du processus électoral, n'ont pas rendu impossible la détermination de la volonté des électeurs, ni entraîné une modification du résultat des élections de nature à justifier l'annulation totale des

élections et, par conséquent, la nécessité pour les citoyens d'exercer leur droit de vote lors de nouvelles élections.

Néanmoins, le recomptage des voix, effectué par les experts désignés, entraîne une modification dans la composition de la 51^e Assemblée nationale, ce qui, selon la Cour constitutionnelle, justifie l'illégalité de l'élection de seize députés. À la suite de la décision de la Cour, le Parlement a procédé à une redistribution des mandats au sein des groupes parlementaires déjà constitués et à la formation d'un nouveau groupe parlementaire. Un nouveau groupe parlementaire a été créé, portant leur nombre à neuf.

III – Les attaques contre la Cour constitutionnelle, symptôme d'une crise de la démocratie bulgare

Quelques jours avant qu'elle rende sa décision, la Cour constitutionnelle a fait l'objet d'une attaque de la part de plusieurs organes, dont l'Assemblée nationale. Les expertises réalisées dans le cadre de l'affaire constitutionnelle ont révélé que certains des sacs remis à la Cour pour le dépouillement des bulletins étaient vides, les bulletins ayant disparu. Après que la Cour constitutionnelle eut officiellement informé la Commission électorale centrale de cette circonstance, aucun bulletin électoral n'a été retrouvé dans deux des bureaux de vote pour être compté par les experts, bien que la vidéosurveillance ait montré que le vote avait bien eu lieu dans ces bureaux. Les experts ont consigné dans leurs conclusions qu'aucun vote n'avait été compté pour aucun des partis en raison de l'absence de bulletins. Cette situation a donné lieu à une saisine du parquet par «Services informatiques» – un service public chargé de

la maintenance des systèmes informatiques dans certains services de l'administration publique.

Le parquet a demandé à la Cour constitutionnelle des informations relatives à l'affaire en cours à ce moment-là. Dans une allocution télévisée sans précédent, le président de la Cour constitutionnelle a exprimé son indignation face à ce qui semblait être une obstruction délibérée du travail de la Cour constitutionnelle. Une discussion a eu lieu à l'Assemblée nationale. Les experts qui ont travaillé sur l'affaire ont été entendus. En conséquence, l'Assemblée nationale a adopté une déclaration dans laquelle elle a exprimé «sa profonde préoccupation face à l'évolution de l'affaire constitutionnelle contestant la légalité des élections [...]». Les députés ont estimé que «le plus grand défaut dans le travail de la Cour constitutionnelle résidait dans le fait qu'elle a rendu son travail secret et qu'il y avait un manque de transparence», en raison du refus de rendre publics les éléments de preuve dans l'affaire, y compris les expertises réalisées.

Ces critiques à l'égard de la Cour, formulées dans le contexte de cette affaire constitutionnelle, semblent totalement infondées. Les noms des experts sont publics – ils figurent dans les décisions de la Cour constitutionnelle par lesquelles ils ont été nommés⁵. Les représentants des députés à l'origine de la saisine ont été informés par la Cour constitutionnelle de la possibilité, avant le prononcé de la décision, de prendre connaissance de tous les éléments (preuves) recueillis dans le cadre de l'affaire constitutionnelle et de présenter leur avis⁶. Les députés ont critiqué le manque de transparence, alors que, dans le règlement intérieur de la Cour, il est explicitement prévu que les conclusions des experts sont publiées après la clôture de l'affaire (article 21, al. 5).

⁵ Ordonnance du 26 novembre 2024.

⁶ Ordonnance du 17 février 2025.

En raison des événements politiques qui ont précédé la prononciation de la décision par la Cour constitutionnelle, une partie non négligeable de la population a eu le sentiment de ne pouvoir faire confiance à personne. Une opinion et une attitude critiques à l'égard des actions de tous les organes de pouvoir public, y compris les tribunaux, sont nécessaires dans toute démocratie. Il ne fait aucun doute que la légalité et la confiance dans le processus électoral relèvent également de la responsabilité des tribunaux, et plus particulièrement de la Cour constitutionnelle. Toutefois, ceux-ci n'ont pas le monopole du contrôle et de la surveillance du vote. À cet égard, la responsabilité des partis politiques est grande.

Dans sa décision du 13 mars 2025, la Cour constitutionnelle rappelle que la participation active des partis à la préparation et à la tenue des élections, afin de garantir l'intégrité du vote de chaque citoyen, est le moyen le plus efficace pour renforcer la confiance dans le processus électoral et, par conséquent, pour renforcer la confiance dans les pouvoirs publics issus de ces élections. La Cour constitutionnelle estime nécessaire de rappeler que le Code électoral régit le processus électoral de manière à garantir la participation des partis politiques à chaque étape de la préparation et du déroulement des élections.

En effet, à plusieurs étapes de l'organisation et du déroulement des élections, les partis ont la possibilité de désigner leurs représentants chargés d'exercer un contrôle. La faible utilisation de cet outil empêche souvent de détecter les violations commises et d'en éliminer les conséquences. Cela reviendrait à un refus des partis politiques participants de remplir leur mission constitutionnelle, qui est de contribuer à la formation et à l'expression de la volonté politique des citoyens et de contribuer à la réalisation du principe du

pluralisme politique dans la vie politique du pays, expressément énoncée à l'article 11, paragraphes 1 et 4, de la Constitution. Malheureusement, les partis ne semblent pas être à la hauteur de leurs responsabilités, ce qui est symptomatique d'une crise dans le fonctionnement de la démocratie.

Le manque de confiance à leur égard est symptomatique de la vulnérabilité de la démocratie encore fragile en Bulgarie.

Aleksandar TSEKOV

*Maître de conférences à la Faculté de droit,
Université « Sv. Kliment Ohridski » de Sofia
atsekov@gmail.com*

**LE DROIT SOUVERAIN DE L'ÉTAT
ET L'ACCÈS AU DROIT :
ANALYSE COMPARÉE ENTRE
LES MODÈLES KAZAKH ET FRANÇAIS**

Résumé : *L'article propose une analyse comparée des modèles kazakh et français d'accès à l'information juridique. Au Kazakhstan, l'État partage cette fonction avec des acteurs privés, ce qui entraîne des risques de fragmentation et d'inégalités d'accès au droit. En France, au contraire, l'État détient un monopole sur la diffusion juridique via des portails officiels comme Legifrance, garantissant ainsi la fiabilité, l'unicité et la gratuité des informations. L'auteur souligne que seul un modèle centralisé peut réellement assurer la sécurité juridique et le respect du principe selon lequel nul n'est censé ignorer la loi. L'exemple français est ainsi présenté comme une voie à suivre pour renforcer la souveraineté juridique de l'État.*

Mots-clés : *Accès au droit – diffusion de l'information juridique – sécurité juridique – modèle centralisé – souveraineté de l'État*

Abstract : *This article offers a comparative analysis of the Kazakh and French models of access to legal information. In Kazakhstan, the State shares this function with private actors, leading to fragmentation and unequal access to the law. In contrast, France maintains a state monopoly on legal dissemination through official platforms like Legifrance, ensuring the reliability, unity, and free availability of legal data. The author argues that only a centralized model can truly guarantee legal certainty and uphold the principle that no one is supposed to ignore the law. The French example is presented as a model to strengthen the State's legal sovereignty.*

Keywords: *Access to law - dissemination of legal information – legal security – centralized model – State sovereignty*

L'accès à l'information juridique est une condition essentielle pour assurer la souveraineté de l'État, la primauté du droit et la sécurité juridique dans la société. Le principe « nul n'est censé ignorer la loi » rend la loi obligatoire pour tous, mais impose aussi à l'État de permettre à chaque citoyen de connaître les règles juridiques de façon claire et en temps utile. Quand la loi est cachée derrière des formalités compliquées, mal communiquée ou écrite d'une manière difficile à comprendre, il devient injuste de demander qu'elle soit respectée sans condition.

Les façons dont les États organisent la diffusion de l'information juridique sont très différentes et montrent comment ils comprennent leur rôle dans la garantie de la sécurité juridique. Au Kazakhstan, l'État n'a pas le monopole de la diffusion de l'information juridique : les services publics et les entreprises privées proposent des informations en concurrence. Ce système ne crée pas forcément plus d'avantages, comme on pourrait le penser, mais entraîne des risques et des coûts pour assurer le droit d'accès à l'information. La diversité des sources et l'absence d'un site officiel unique peuvent diviser l'espace juridique, affaiblir la sécurité juridique et rendre plus difficile le respect de la loi.

En France, au contraire, l'État a choisi un modèle centralisé : il diffuse seul l'information juridique à travers des sites officiels. Ce choix montre un comportement responsable d'un État démocratique qui prend au sérieux son devoir de garantir à tous les citoyens un accès sûr et fiable au droit.

Cet article analyse le modèle du Kazakhstan, en s'appuyant sur ses lois et sur le rôle de l'Agence pour la protection et le développement de la concurrence¹. Une partie est consacrée au modèle français, fondé sur la centralisation, avec la création des sites officiels Legifrance² et Service-public.fr³.

¹ Agence pour la protection et le développement de la concurrence de la République du Kazakhstan, site officiel, disponible sur : www.gov.kz/memleket/entities/zk?lang=en.

² Légifrance, le service public de la diffusion du droit par l'internet, disponible sur : www.legifrance.gouv.fr.

³ Service-public.fr, le site officiel de l'administration française, disponible sur : www.service-public.fr.

Au regard de cette analyse, sera par la suite étudiée la question des risques liés à une diffusion trop dispersée de l'information juridique.

I – Le choix d'un modèle concurrentiel d'accès au droit au Kazakhstan

Au Kazakhstan, l'accès à l'information juridique repose sur une combinaison d'initiatives publiques et privées, sans monopole de l'État sur la diffusion du droit. Les systèmes d'information officiels, comme le portail de la Banque de données de référence des actes juridiques⁴ et le système « Adilet »⁵, offrent un accès gratuit aux textes officiels des actes juridiques. À côté de ces ressources, des bases de données juridiques commerciales et des portails comme « Paragraf »⁶ et « Zakon.kz »⁷ proposent des outils de recherche avancés, des analyses et des services de conseil payants.

Ce modèle concurrentiel peut sembler pratique et moderne, car il permet de développer des solutions numériques pour différents types d'utilisateurs. Mais en réalité, il présente des risques importants : fragmentation de l'espace juridique, incohérences dans la présentation des informations et affaiblissement de la sécurité juridique. L'absence d'une source officielle unique et reconnue rend plus difficile l'application du principe « nul n'est censé ignorer la loi » et réduit la confiance des citoyens dans l'information sur le droit en vigueur.

II – La garantie du droit d'accès au droit au Kazakhstan

La Constitution de la République du Kazakhstan garantit à chacun le droit de recevoir et de diffuser librement des informations par tout moyen non interdit par la loi (article 20, paragraphe 2)⁸. Elle garantit en particulier le droit d'accéder librement à l'information juridique. Ce principe constitutionnel est précisé par d'autres textes de niveau législatif.

La loi du 16 novembre 2015 « Sur l'accès à l'information »⁹ classe les actes juridiques parmi les informations d'intérêt public, auxquels l'accès ne peut pas être limité. L'article 6 de cette loi affirme notamment que toute personne a le droit d'accéder librement aux textes des actes juridiques de la République du Kazakhstan (sauf ceux qui contiennent des secrets d'État), ainsi qu'aux projets de ces actes. Ainsi, la loi impose que l'ensemble de la base normative du pays soit ouvert et accessible à tous les citoyens et organisations.

La loi du 6 avril 2016 « Sur les actes juridiques » (n° 480-V ZRK)¹⁰ fixe les règles de publication officielle et de systématisation des actes juridiques. La publication officielle des actes qui concernent les droits, libertés et obligations des citoyens est une condition obligatoire pour leur entrée en vigueur. La loi prévoit que les textes de toutes les lois et actes réglementaires soient portés à la connaissance du public par des publications officielles et/ou des ressources électroniques.

Le ministère de la Justice de la République du Kazakhstan¹¹ joue un rôle central : il est chargé de gérer le système unifié d'information juridique du pays, sous la forme de la Banque de données de référence des actes

⁴ ZAN.gov.kz, le recueil électronique complet des actes réglementaires de la République du Kazakhstan, disponible sur : zan.gov.kz.

⁵ Adilet, le système d'information juridique de la République du Kazakhstan, disponible sur : www.adilet.zan.kz.

⁶ Paragraf.kz, le système d'information juridique et de référence le plus complet du Kazakhstan, disponible sur : prg.kz.

⁷ Zakon.kz – droit, législation et jurisprudence au Kazakhstan, disponible sur : www.zakon.kz/pravo/.

⁸ Constitution de la République du Kazakhstan, disponible sur : zan.gov.kz/client/#!/doc/1/rus.

⁹ Loi du Kazakhstan sur l'accès à l'information, disponible sur : zan.gov.kz/client/#!/doc/95458/rus.

¹⁰ Loi du Kazakhstan relative aux actes juridiques, disponible sur : zan.gov.kz/client/#!/doc/100890/rus.

¹¹ Ministère de la Justice de la République du Kazakhstan, disponible sur : gov.kz/memleket/entities/adilet?lang=ru.

juridiques¹². Cette banque est un recueil centralisé de tous les actes en vigueur, gérée par un organisme d'État relevant du ministère : l'Institut de législation et d'information juridique de la République du Kazakhstan¹³. Cet institut tient le registre officiel des actes juridiques et administre la Banque de données. Tous les organes publics doivent transmettre les copies de leurs actes pour leur enregistrement et validation.

Ainsi, la base juridique du Kazakhstan repose sur deux principes essentiels pour l'accès au droit :

1. la publicité des textes – tous les nouveaux actes doivent obligatoirement être rendus publics ;

2. l'exactitude et l'uniformité des textes – assurées par un système centralisé de collecte et de publication via des ressources officielles.

Ces règles forment la base du droit d'accès à l'information juridique et consacrent la responsabilité de l'État de garantir l'actualité, la complétude et la fiabilité des textes publiés.

III – Les sources officielles d'information juridique

Conformément aux bases légales établies, le Kazakhstan dispose de systèmes publics qui garantissent l'accès libre aux textes des actes juridiques. L'un des principaux outils est le système d'information juridique « Adilet », lancé par le ministère de la Justice en 2012. Ce système permet un accès en ligne à toute la législation nationale : la Constitution, les codes, les lois, les décrets présidentiels, les décisions du gouvernement et d'autres actes de niveaux central et local. Les utilisateurs peuvent consulter les versions en vigueur des actes, leurs versions antérieures ainsi que les textes abrogés. Cela permet aux citoyens et aux professionnels de suivre l'évolution du droit, ce qui est essentiel pour la pratique juridique.

Le principal avantage du système « Adilet » est sa gratuité et son accessibilité. Il offre des conditions optimales pour accéder à une

information juridique complète, à jour et présentée en trois langues : en kazakh, en russe et partiellement en anglais (traductions des principales lois et de certains actes réglementaires). L'accès à la base de données est ouvert, sans inscription ni frais, ce qui est fondamental pour garantir le droit constitutionnel à l'information.

Un autre outil essentiel est la Banque de données de référence des actes juridiques (portail Zan.gov.kz), gérée par le ministère de la Justice. Cette banque joue le rôle de publication officielle des actes juridiques sous forme numérique. Tous les organes exécutifs centraux et les assemblées locales sont tenus de transmettre leurs actes à cette banque pour publication. La publication d'un acte dans cette banque équivaut à sa promulgation officielle.

Ce portail offre un accès libre à tous les textes officiels et juridiquement valides. Son avantage est la rapidité : les actes sont publiés immédiatement après leur enregistrement et adoption, sans qu'il soit nécessaire de consulter des archives ou des bibliothèques.

La Banque de référence est dotée de fonctions pratiques qui facilitent son utilisation : suivi chronologique des modifications, liens entre les actes, accès aux documents associés. Actuellement, une modernisation des ressources est en cours : il est notamment prévu d'accompagner les nouveaux textes d'explications officielles et de commentaires analytiques pour en faciliter la compréhension par les citoyens.

Ainsi, le Kazakhstan a mis en place une infrastructure d'accès ouvert à la législation, avec un portail officiel de publication et un système d'information pour la recherche et la consultation des textes. De *jure* et de *facto*, les textes des lois sont accessibles gratuitement à tous, ce qui est conforme aux normes internationales de gouvernement ouvert et contribue à la transparence de l'activité normative.

¹² Banque des actes normatifs, disponible sur : zan.gov.kz/client/#/.

¹³ Institut de législation et d'information juridique de la République du Kazakhstan, disponible sur : zqai.kz/ru.

IV – Les systèmes privés d'accès au droit

Comme nous l'avons dit plus haut, au Kazakhstan, l'État n'a pas le monopole de la diffusion de l'information juridique. À côté des sites officiels (comme Zan.gov.kz et le système Adilet), il existe des systèmes privés qui proposent l'accès au droit contre paiement. Ces entreprises récupèrent les textes des lois dans les bases gratuites de l'État, les retravaillent dans leurs propres systèmes et les revendent aux citoyens. Cette commercialisation d'une information publique n'est pas acceptable dans un pays qui se veut «un État à l'écoute», où tous les citoyens doivent avoir un accès égal au droit.

Parmi les systèmes privés les plus connus, on trouve «Paragraf»¹⁴ et «Zakon.kz»¹⁵. Ces services sont apparus dans les années 1990, quand les lois étaient publiées surtout en version papier. À l'époque, ils ont aidé à organiser les textes pour les professionnels. Aujourd'hui, ces systèmes concurrencent les portails officiels, en offrant des options supplémentaires. Par exemple, «Paragraf» dispose d'une grande base de documents et vérifie leur exactitude en les comparant aux publications officielles. Les textes des principales lois sont accessibles gratuitement, mais l'accès aux décisions de justice, aux analyses et aux autres outils avancés est payant. De même, «Zakon.kz» complète sa base avec des actualités et des commentaires, mais il faut payer pour accéder à tout le contenu.

On dit souvent que la concurrence entre les plateformes pousse à améliorer les services : les entreprises privées investissent dans des interfaces plus pratiques, des recherches plus rapides, des commentaires ou des alertes sur les nouvelles lois. Mais en réalité, ce modèle concurrentiel pose certains problèmes. Par exemple, les mises à jour des documents ne sont pas toujours synchronisées entre les

plateformes et un utilisateur peut lire un texte dépassé. De plus, les différences de présentation peuvent causer des erreurs de compréhension. C'est la raison pour laquelle seul le texte officiel publié sur «Zan.gov.kz» a une valeur juridique.

Un autre problème réside dans le fait que l'accès complet à l'information juridique dans ces systèmes privés est payant. La Constitution garantit un accès libre aux lois et les textes sont bien disponibles gratuitement sur les sites de l'État. Pourtant, les entreprises privées font payer l'accès à des outils plus pratiques et à des analyses. Cela crée des inégalités : ceux qui peuvent payer ont un accès complet et facile au droit, tandis que les autres n'ont que l'essentiel. Cela va à l'encontre des principes d'un État à l'écoute, où l'accès à la loi ne devrait pas dépendre des moyens financiers.

En fin de compte, ce modèle concurrentiel comporte plus de risques que d'avantages. Au lieu de laisser l'État en concurrence avec des entreprises privées, il serait plus juste d'avoir un système unique, géré par l'État, qui serait la seule source officielle et complète du droit. Cela supprimerait les barrières commerciales et garantirait un accès égal à la loi, dans l'esprit d'un État où l'intérêt des citoyens passe avant le profit.

V – Le rôle de l'autorité anti-monopole et la politique de concurrence

Le choix du Kazakhstan en faveur d'un modèle concurrentiel pour la diffusion de l'information juridique se reflète dans sa politique de concurrence. L'Agence pour la protection et le développement de la concurrence (APDC)¹⁶ veille à ce qu'aucune position dominante injustifiée n'apparaisse sur les marchés, y compris dans le domaine des services d'information. La diffusion du droit n'est pas considérée comme un monopole

¹⁴ Paragraf.kz, le système d'information juridique et de référence le plus complet du Kazakhstan, disponible sur : prg.kz.

¹⁵ Zakon.kz – droit, législation et jurisprudence au Kazakhstan, disponible sur : www.zakon.kz/pravo/.

¹⁶ Agence de protection et de développement de la concurrence de la République du Kazakhstan, disponible sur : www.gov.kz/memleket/entities/zk?lang=ru.

d'État : elle ne figure pas dans la liste officielle des monopoles, approuvée par le gouvernement et l'APDC. Cette liste inclut des secteurs comme la circulation des stupéfiants ou la gestion des archives, mais pas l'accès au droit. Cela montre que l'État a délibérément laissé ce domaine ouvert au marché.

Dans ce cadre, l'APDC joue un double rôle. D'un côté, l'État fournit gratuitement les textes des lois via des sites comme «Zan.gov.kz» ou «Adilet», ce qui crée une forme de concurrence avec les entreprises privées. L'État se limite à ses fonctions publiques : publier les textes et les tenir à jour. Il ne propose pas de services juridiques payants ou d'analyses, laissant cet espace aux acteurs privés. De l'autre côté, l'APDC surveille le marché pour éviter les abus : par exemple, empêcher qu'une grande entreprise impose des prix trop élevés pour l'accès à ses services avancés.

La politique numérique du Kazakhstan repose aussi sur l'idée des données ouvertes : les textes des lois sont vus comme un bien public. Selon la Stratégie pour la Concurrence 2022-2026¹⁷, il faut garantir un accès égal aux données publiques et encourager leur utilisation dans de nouveaux services numériques. Cela veut dire que les textes de loi doivent pouvoir être copiés et partagés librement, pour favoriser la création de nouveaux outils au service des citoyens.

Mais ce modèle concurrentiel montre aussi ses limites. Les entreprises privées prennent les textes gratuits des sites de l'État, les adaptent à leurs systèmes et les revendent sous forme de services payants. Cela crée un risque d'inégalité : tout le monde peut accéder aux lois de base, mais les outils pratiques et les analyses sont réservés à ceux qui peuvent payer. Ce fonctionnement ne correspond pas aux principes «d'un État à l'écoute», où chacun devrait pouvoir accéder au droit sans barrière financière.

L'expérience du Kazakhstan montre que ce modèle offre de la diversité, mais exige de la

coordination et de la confiance. Pour l'avenir, il serait utile de renforcer les ressources publiques et de mettre en place un système d'accréditation des plateformes privées, pour que les citoyens aient confiance dans les informations qu'ils consultent. L'exemple de la France prouve qu'un modèle centralisé avec un monopole d'État sur la diffusion du droit permet d'éviter les risques et d'assurer un accès égal à tous.

VI – L'adoption par la France d'un modèle de diffusion centralisée de l'information juridique

En France, les autorités publiques assurent exclusivement la diffusion de l'information juridique par le biais de sites officiels. Les éléments clés de ce système sont les portails Legifrance (le site officiel de la législation française) et Service-public.fr (le portail unique d'information administrative et juridique pour les citoyens). Ces sites d'État garantissent un accès direct, gratuit et fiable aux lois en vigueur, aux règlements, à la jurisprudence et aux explications utiles pour la population. Ce rôle est clairement reconnu au plus haut niveau : Legifrance est présenté comme un «service public de diffusion du droit» placé sous la responsabilité du Secrétariat général du gouvernement. Service-public.fr, géré par la même structure, fournit des informations sûres sur les démarches administratives.

Ce monopole de l'État en matière d'information juridique découle de principes constitutionnels et d'exigences pratiques. Le principe selon lequel «nul n'est censé ignorer la loi» oblige l'État à permettre à chacun de connaître les règles en vigueur. En France, cela se traduit par un accès unique et officiel à l'information juridique, contrôlé entièrement par l'État. Legifrance met à disposition l'ensemble des textes fondamentaux (Constitution, codes, lois, décrets), ainsi que la jurisprudence des plus hautes juridictions et les bulletins officiels, dont le *Journal Officiel*. Depuis

¹⁷ Concept de protection et de développement de la concurrence en République du Kazakhstan pour 2022–2026, disponible sur : adilet.zan.kz/rus/docs/U2200000938.

2016, ce journal n'existe plus sous format papier : sa publication est entièrement numérique et exclusivement assurée par Legifrance. L'État exerce ainsi un droit exclusif en matière de communication juridique, offrant à la société une source centralisée, fiable et gratuite.

VII – Le respect par la France des garanties légales d'un accès libre et fiable aux informations

Les textes juridiques français imposent à l'État d'assurer la complétude, l'exactitude et la gratuité de l'information juridique pour les citoyens et les organisations. Plusieurs textes fondent cette obligation. Parmi eux, l'on peut citer, par exemple, le décret n° 2002-1064 du 7 août 2002 relatif au service public de diffusion du droit par internet¹⁸. Ce décret crée le site Legifrance, placé sous l'autorité du Secrétaire général du gouvernement et géré par la Direction des journaux officiels. Son objectif est de faciliter l'accès du public aux textes juridiques et à la jurisprudence. La diffusion de cette information est gratuite. Le décret précise les catégories d'informations que l'État doit rendre publiques sans frais : les actes normatifs, les actes issus des engagements internationaux de la France, la jurisprudence et les publications officielles. Le site Legifrance est désigné comme le portail officiel unique pour cet accès. Toute autre ressource publique ne peut intervenir dans ce domaine qu'avec une autorisation spéciale du Premier ministre.

Un autre texte pouvant être cité est le décret n° 2010-31 du 11 janvier 2010 relatif à la Direction de l'information légale et administrative (DILA)¹⁹. Ce décret crée la DILA, structure chargée des missions de publication et d'information juridique de l'État. La DILA a pour mission d'être garante de l'accès au droit

et de veiller à ce que les citoyens disposent des informations nécessaires pour connaître leurs droits et obligations et accomplir leurs démarches. Elle gère directement Legifrance et Service-public.fr, assurant un accès gratuit et simple au droit.

À son tour, la loi organique n° 2015-1712 du 22 décembre 2015²⁰ a acté la dématérialisation complète du *Journal Officiel*, qui est désormais uniquement publié sur Legifrance. La loi n° 2015-1779 du 28 décembre 2015 a renforcé le principe de gratuité et de réutilisation libre des informations publiques. Ces textes confirment l'obligation de l'État de fournir un accès complet, fiable et gratuit au droit.

L'expérience française montre que l'ouverture de la diffusion de l'information juridique à la concurrence du marché comporte des risques stratégiques majeurs. Confier cette mission à des opérateurs commerciaux ou autoriser des sources parallèles pourrait entraîner plusieurs conséquences négatives, parmi lesquelles l'on peut citer : l'affaiblissement du contrôle de l'État sur la communication juridique ; la vulnérabilité face aux erreurs et à la désinformation ; la menace pour l'ordre public et l'atteinte à la souveraineté.

Les experts français rappellent l'importance d'un mécanisme unique et officiel de diffusion du droit. Dans un rapport officiel du Conseil pour l'édition publique et l'information administrative (COEPIA)²¹, intitulé «Rationalisation de la diffusion du droit par l'État sur internet : analyse et recommandations», il est précisé que toute information juridique doit être centralisée sur Legifrance, et que l'intervention d'autres sites doit être soumise à une autorisation spécifique. Cela s'inscrit dans la doctrine des missions régaliennes, qui considère la diffusion de la loi

¹⁸ Décret n° 2002-1064 du 7 août 2002 relatif au service public de la diffusion du droit par l'internet, disponible sur : www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000413818.

¹⁹ Décret n° 2010-31 du 11 janvier 2010 relatif à la Direction de l'information légale et administrative (DILA), disponible sur :

www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000021658499.

²⁰ Loi organique n° 2015-1712 du 22 décembre 2015 relative à la dématérialisation du *Journal officiel de la République française*, disponible sur :

www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000031672261.

²¹ Conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative – Rationalisation de la diffusion du droit sur internet par l'État : analyse et recommandations, disponible sur : <https://t1p.de/zvn93>.

comme une fonction souveraine de l'État, ne pouvant être déléguée.

*

En conclusion, l'expérience du Kazakhstan illustre clairement les limites et les risques d'un modèle concurrentiel dans la diffusion de l'information juridique. Confier cette mission essentielle aux mécanismes du marché conduit à la fragmentation de l'espace juridique, à un affaiblissement de la sécurité juridique et à des inégalités d'accès au droit. Les entreprises privées transforment des données qui devraient rester un bien commun en un produit commercial payant, ce qui va à l'encontre des principes d'un État à l'écoute, tenu d'assurer un accès égal au droit pour tous, sans distinction de moyens.

L'exemple de la France montre qu'un modèle centralisé, fondé sur un monopole d'État dans la diffusion de l'information juridique, est plus efficace et plus juste. Cette approche garantit l'unité et la fiabilité des données juridiques, renforce l'ordre public et la confiance des citoyens dans les institutions. En France, la diffusion du droit est considérée comme une fonction régaliennne qui ne peut être déléguée au secteur privé sans menacer la souveraineté et la stabilité juridique.

Le Kazakhstan devrait envisager de revoir son modèle en s'inspirant de cet exemple. La création d'un portail unique, officiel et gratuit, reconnu comme la seule source authentique de l'information juridique, serait une étape essentielle pour garantir pleinement le droit d'accès au droit et renforcer la sécurité juridique au sein de l'État.

Madi MYLTYKBAEV

*Doctorant à l'Institut des recherches
constitutionnelles et politiques,
Université «Maqsut Narikbayev» d'Astana,
Kazakhstan
m_mylykbaev@kazguu.kz*

**L'INFLUENCE DU CONSTITUTIONNALISME
FRANÇAIS SUR LA CONSTITUTION
DE TARNOVO : ÉTUDE HISTORIQUE
ET JURIDIQUE COMPARATIVE***

Résumé : Dans cette étude, l'auteur présente brièvement les conclusions auxquelles il est parvenu dans son ouvrage publié en bulgare et portant le même titre. Il y examine l'influence du constitutionnalisme français sur le contexte constitutionnel en Bulgarie immédiatement après la libération et lors de l'adoption de la première Constitution bulgare — la Constitution de Tarnovo du 16 avril 1879. Il s'attarde en détail sur les formes de l'influence française dans la société bulgare au cours du XIX^e siècle, ainsi que sur les dispositions constitutionnelles concrètes inscrites dans les Constitutions françaises et qui ont influencé la première Constitution bulgare.

Abstract : In this article, the author briefly presents the conclusions he reached in his book, published in Bulgarian under the same title. The author examines the influence of French constitutionalism on the constitutional context in Bulgaria immediately after liberation and during the adoption of the first Bulgarian Constitution – the Tarnovo Constitution of 16 April 1879. He focuses in detail on the forms of French influence in Bulgarian society during the XIXth century, as well as on specific constitutional provisions contained in the French Constitutions that influenced the first Bulgarian Constitution.

Mots-clés : Bulgarie — France — Constitution de Tarnovo — Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 — Constitution belge de 1831

Keywords: Bulgaria — France — Tarnovo Constitution – Declaration of the Rights of Man and Citizen of 1789 – Belgian Constitution of 1831

Le fait qu'il existe de nombreuses analogies entre la première Constitution bulgare, adoptée le 16 avril 1879 — la Constitution de Tarnovo —, et la Constitution française de 1791, malgré l'intervalle de près de neuf décennies qui les sépare, semble à première vue surprenant. La thèse selon laquelle la Constitution belge de 1831 a exercé une forte influence sur le développement du constitutionnalisme balkanique au XIX^e siècle, y compris sur la Constitution de Tarnovo, est encore populaire aujourd'hui¹. Il ne fait aucun doute qu'une comparaison des dispositions de la Constitution de Tarnovo et de la Constitution belge révèle un grand nombre de similitudes, mais une analyse plus approfondie et un regard vers le passé montrent que les racines de ces dispositions peuvent être retracées bien plus tôt. Il est d'ailleurs bien connu que la Constitution belge elle-même est composée d'éléments empruntés à la Constitution française de 1791, à la Constitution néerlandaise de 1815 et à la Charte constitutionnelle française de 1830².

L'existence d'analogies entre les dispositions de la Constitution de Tarnovo et de la Constitution française de 1791, ainsi qu'entre d'autres actes constitutionnels de la France du XIX^e siècle, ne signifie nullement qu'elles leur sont directement empruntées. Les voies d'intégration et d'influence sont multiples. L'explication de ce phénomène réside dans la multiplicité des facteurs qui ont favorisé l'imposition du modèle constitutionnel français en Bulgarie en 1879.

De la fin du XVIII^e siècle jusqu'aux années 1870, les contacts entre Français et Bulgares sont nombreux et variés. Dans le cadre de l'Empire ottoman, les Bulgares

* Cet article est un résumé du livre de l'auteur portant le même titre, publié en bulgare en 2024 par la maison d'édition Paradigma.

¹ Voir P. Miliukov, *La Constitution bulgare*, Sofia. Kliment Ohridski, 2009, p. 14 (en bulgare) ; L. Vladikin, *Histoire de la Constitution de Tarnovo*, Sofia, Narodna Kultura, 1994, p. 150-151 (en bulgare) ; G. Bliznashki, « Réflexions sur le sort du constitutionnalisme bulgare », *Revue démocratique*, 1998, n° 37, p. 44 (en bulgare).

² Dans sa déclaration de 1998, l'ambassadeur du Royaume de Belgique auprès de la République de

Bulgarie — N. Amb. M. Guillaume Speltinx — se référant à des déclarations d'historiens, indique même des proportions spécifiques de ces emprunts dans la Constitution belge : 40 % des textes sont empruntés à la Constitution des Pays-Bas de 1815, 35 % à la Charte constitutionnelle française de 1830, 10 % à la Constitution française de 1791 et seulement 10 % des textes sont dits « nouveaux » (voir : « La Constitution belge du 7 février 1831 », *Revue démocratique*, 1998, n° 37, p. 24). En revanche, sa déclaration ne permet pas de savoir ce qu'étaient les 5 % restants des textes.

développent des relations commerciales avec la France, qui est alors l'un de ses principaux partenaires économiques. Plus tard, la coopération s'est développée dans le domaine de l'entrepreneuriat et des communications, avec la construction de chemins de fer et d'installations télégraphiques. Grâce à cette activité, la France a ouvert des bureaux consulaires sur le territoire bulgare.

Le développement des contacts économiques entre la France et l'Empire ottoman a créé des conditions propices à la diffusion des idées des Lumières parmi les Bulgares. Cela a renforcé leur croyance en l'homme en tant que valeur suprême, la connaissance, la science et la culture. Les idées des Lumières ont imprégné toutes les sphères de la vie sociale : la littérature, l'art, l'éducation, l'architecture, la vie quotidienne, y compris la mode. Les sentiments révolutionnaires des Français ont conquis et inspiré certains des esprits les plus brillants de la société bulgare de l'époque — Karavelov, Botev, Levski.

Dans les années 1830, la France est devenue le principal initiateur de la réforme de l'Empire ottoman sur le modèle européen, ce qui a directement et indirectement stimulé les Bulgares dans leur quête d'émancipation nationale et de modernisation. Les deux actes de réforme publiés en 1839 et 1856 — le Hatt-i Sharif de Gülhane et le Hatt-i humayun — bien qu'ils n'aient pas atteint les résultats escomptés, ont contribué à placer les revendications bulgares sur des bases légitimes. Ils ont donné un élan à la lutte pour l'émancipation nationale et pour l'indépendance de l'Église bulgare. Mais la politique française en la matière vise à soutenir et à répandre le catholicisme, et elle accueille donc favorablement l'idée d'une union avec l'orthodoxie et soutient le mouvement. Malgré sa sympathie clairement exprimée à l'égard des Grecs, la France a finalement été contrainte d'accepter les réalités, à savoir l'établissement d'un exarchat bulgare indépendant en 1870.

Toutefois, le plus puissant de tous les facteurs qui ont assuré l'influence française sur la société bulgare au XIX^e siècle fut l'éducation. Les idées des Lumières ont créé au sein de l'intelligentsia bulgare un culte de l'éducation comme moyen de progrès spirituel et social. Parallèlement, de nouvelles doctrines pédagogiques font leur apparition, qui consacrent l'éducation laïque moderne. Ce processus s'est intensifié au début du XIX^e siècle, lorsque de jeunes Bulgares sont allés étudier en France. Les deux lycées français de Constantinople — Galatasaray et Bebek — ont joué un rôle particulièrement actif à cet égard. Le nombre de Bulgares diplômés des universités françaises n'est pas non plus négligeable. Ils étudient à Paris, Montpellier, Aix-en-Provence, Grenoble, dans diverses spécialités — principalement la médecine, le droit, l'architecture, la littérature, l'ingénierie, la finance, les mathématiques, etc. Un cercle politique de Bulgares s'est formé à Paris, qui, d'une manière ou d'une autre, a cherché à contribuer au succès de la cause bulgare de libération.

Outre l'éducation, l'influence française s'exerce également dans les domaines de la science, de la littérature et d'autres sphères de la culture. Elle s'exerce surtout par le biais des traductions et de la diffusion de la littérature française. L'influence française se fait également sentir sur les goûts musicaux, la peinture, l'architecture et la mode.

La politique française dans les Balkans, et en particulier sur la question bulgare jusqu'au début des années 1870, est principalement guidée par la volonté de limiter l'influence russe dans la région. C'est la raison pour laquelle elle cherche à préserver le *statu quo* et à utiliser l'Empire ottoman comme barrière à la pénétration russe. À cet égard, la France n'a pas soutenu en principe les manifestations armées des Bulgares, mais sous la pression, notamment de l'opinion publique, elle a compaté aux souffrances du peuple bulgare lors des insurrections de 1841 et de 1876.

La volonté de la France de faire des compromis et de modifier sa politique balkanique est apparue après sa défaite dans

la guerre franco-prussienne de 1870-1871. Pour elle, le plus grand danger n'est plus tant la Russie que la montée en puissance de l'Allemagne. Les représentants français participent à la conférence de Constantinople fin 1876 et début 1877 et au congrès de Berlin en 1878, où la position française consiste à jouer un rôle de médiateur dans la controverse anglo-russe, tout en maintenant de bonnes relations avec les deux pays.

La France envoie également un délégué à l'Assemblée constituante de Tarnovo, où la première Constitution bulgare est débattue et adoptée en 1879. Son activité et sa position s'inscrivent pleinement dans la politique française dans les Balkans, déjà mentionnée, d'équilibre entre l'Angleterre et la Russie, étant donné ses possibilités limitées d'influencer les travaux de l'Assemblée. Cependant, ce sont les députés bulgares de l'Assemblée de Tarnovo, qui ont également étudié en France, qui ont le plus grand potentiel d'influence directe sur les discussions relatives au projet constitutionnel. Les plus actifs d'entre eux sont les juristes Marko Balabanov, Konstantin Stoilov, Dimitar Grekov et Dragan Tsankov. Ils prennent position sur les questions clés de la future gouvernance de l'État bulgare, ainsi que sur les questions de droits et de libertés civiles. Il est certain que ces représentants bulgares à l'Assemblée constituante, qui ont été exposés à la culture, à la mentalité et aux valeurs françaises, ont fortement contribué à façonner les principes sur lesquels repose la Constitution bulgare.

Au cours de son histoire constitutionnelle, qui commence en 1789 avec la célèbre Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, jusqu'au milieu des années 1870, la France a connu plus de dix constitutions — monarchiques, républicaines, impériales. Malgré un parcours complexe et mouvementé, au moment de l'adoption de la Constitution de Tarnovo, le constitutionnalisme français avait déjà un profil libéral clairement défini. Ce n'est pas un hasard si les trois lois

constitutionnelles de 1875 ont servi de fondement constitutionnel pendant plus de sept décennies.

La principauté bulgare a été l'un des derniers États des Balkans à adopter sa propre constitution. À l'époque de la Renaissance, les Bulgares n'avaient pas de véritables projets constitutionnels, mais seulement des programmes définissant le cadre général de la future organisation de l'État. Les opportunités offertes aux Bulgares à cet égard, après la signature des traités de San Stefano et de Berlin, sont relativement limitées par le cadre qui y est imposé. Ce cadre prévoit que le prince soit librement élu par la population et que son élection soit confirmée par la Sublime Porte. Il est également prévu qu'une assemblée des notables bulgares, convoquée à Tarnovo, élabore l'organisation de la future administration, avec la participation et la défense des intérêts de la population des autres nationalités, ainsi qu'avec la présence de représentants des grandes puissances.

Plusieurs instructions du gouvernement russe ont suivi, qui ont finalement déterminé le caractère du projet de charte organique³. Le gouvernement russe, avec la participation de représentants bulgares, a préparé le projet initial, examiné et révisé ensuite par la commission spéciale à Saint-Pétersbourg et renvoyé en Bulgarie. Le 10 février 1879, le projet de charte a été présenté à l'Assemblée constituante à Tarnovo, mais la suite des événements s'est déroulée d'une manière imprévue par rapport au plan initial. Au lieu d'une acceptation passive et docile du projet par les représentants bulgares, l'assemblée s'est transformée en un forum de discussions passionnées et de débats houleux. Ceux-ci portaient principalement sur la question de l'existence d'une seconde chambre du Parlement et d'un Conseil d'État, ainsi que sur la limitation des pouvoirs princiers et l'accroissement des droits et libertés civiques de la population. Parmi les deux courants idéologiques et politiques qui se sont formés,

³ Le statut organique est le nom donné par le traité de Berlin du 13 juillet 1878 à la loi fondamentale de la nouvelle Principauté de Bulgarie, qui s'étend sur les terres

situées entre le Danube et les montagnes balkaniques et l'ancien Sankac de Sofia.

celui des libéraux et celui des conservateurs, les premiers ont clairement pris le dessus et imposé leur vision de la constitution bulgare, nom donné à la loi fondamentale, au lieu de charte. La Constitution de Tarnovo se présente comme une Constitution démocratique et moderne, selon les critères de l'époque.

Les textes de la première Constitution bulgare et de la première Constitution française de 1791, bien qu'éloignés dans le temps et dans l'espace, présentent un nombre insoupçonné de similitudes. Une analyse comparative des dispositions des deux Constitutions montre clairement le lien qui les unit. Dans la plupart des cas, ce lien est indirect — à travers le projet initial de charte organique, les modifications apportées par la Commission de Saint-Pétersbourg, les emprunts aux constitutions d'autres pays des Balkans, aux constitutions françaises ultérieures, et bien sûr, et non des moindres, à travers les opinions et les positions prises par des députés de l'Assemblée constituante, dont certains étaient précisément des diplômés français.

Ces parallèles concernent les dispositions relatives à l'institution monarchique, à la représentation populaire, au pouvoir exécutif, aux droits et libertés civils, au pouvoir judiciaire, au territoire et à l'administration locale, à l'armée et à la révision de la Constitution. L'existence de tant d'analogies entre les deux Constitutions, alors qu'elles sont séparées par un si long intervalle de temps, n'est pas le fruit du hasard, mais la conséquence de facteurs économiques, politiques et spirituels-culturels qui ont influencé la société bulgare pendant la Renaissance.

L'influence du constitutionnalisme français sur la Constitution de Tarnovo ne s'est pas seulement exercée à travers les constitutions françaises de la fin du XVIII^e et du XIX^e siècles. Elle reflète les idées des Lumières et des constitutionnalistes français de l'époque : le principe de la séparation des pouvoirs de Montesquieu, la doctrine de la souveraineté populaire de Rousseau, les conceptions constitutionnelles de l'abbé Sieyès et de Benjamin Constant.

À l'aube de l'élaboration de leurs premières constitutions, Bulgares et Français partagent des valeurs et des idéaux communs, au premier rang desquels figurent la liberté et l'égalité. Une partie de la société française, en la personne du Tiers-État, rejette alors l'absolutisme royal et souhaite avoir des droits égaux à ceux des deux autres États — l'aristocratie et le clergé. Les motivations des Bulgares présentent à la fois des similitudes et des différences avec celles des Français. D'une part, les Bulgares cherchaient également à rejeter le pouvoir absolu du sultan, mais en parvenant à l'émancipation nationale et en établissant un État indépendant. D'autre part, en ce qui concerne l'égalité, en raison de la longue période pendant laquelle l'État n'a pas existé, la société bulgare de l'époque était dans l'ensemble égalitaire : elle n'avait pas d'aristocratie et le clergé était indissociable de la nation. Ainsi, les principes de base et les dispositions spécifiques de la Constitution française de 1791, transmis par d'autres actes constitutionnels ultérieurs — principalement français et balkaniques — ont facilement trouvé leur place dans la Constitution bulgare de 1879.

Au vu des faits et des arguments présentés, la thèse de la forte influence de la Constitution belge de 1831 sur la Constitution de Tarnovo doit être reconsidérée. Sans sous-estimer son importance et son influence sur le constitutionnalisme dans les Balkans, dans le cas présent, en ce qui concerne la Constitution bulgare, celle-ci se limite en pratique à son rôle de transmetteur d'idées, de principes et de dispositions constitutionnels étrangers et antérieurs, principalement français.

Kostadin PAEV

*Professeur à la Faculté de droit et d'histoire,
Université du Sud-Ouest « Neofit Rilski »
de Blagoevgrad, Bulgarie
kostapaev@swu.bg*

SYLVAIN KAHN

L'atlantisme est-il mort ? Vive l'Europe !

L'ATLANTISME EST-IL MORT ? VIVE
L'EUROPE !

Sylvain Kahn

Éditions de l'Aube, collection Boîte
à Outils

22 août 2025

ISBN : 978-2-8159-6824-9

96 p.



DIPLOMATIE N°133 – FLANC EST DE
L'EUROPE

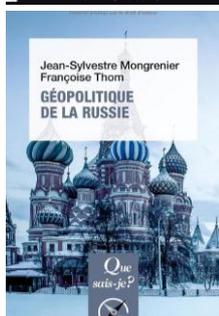
Collectif

AREION Group/Magazine Diplomatie

21 mai 2025

ISBN : 3663322133015

100 p.



GEOPOLITIQUE DE LA RUSSIE

Jean-Sylvestre Mongrenier et

Françoise Thom

Presses Universitaires de France (PUF)

13 novembre 2024

ISBN : 978-2-7154-2892-8

128 p.



RESILIENCE AND THE EU'S EASTERN
NEIGHBOURHOOD COUNTRIES: CRISIS,
TRANSFORMATIONS AND POLICIES

Gilles Rouet & Gabriela Carmen

Pascariu

Palgrave Macmillan

ISBN : 978-3-031-73378-9

617 p.

Lettre de l'Est

Sous l'égide
de l'Institut Louis Favoreu-GERJC CNRS
UMR 7318 (DICE)
et de l'Association Francophone des
Chercheurs sur les Pays de l'Est

Auteurs du numéro :

MARTIN BARBAROV
ELIO CHEROUX
NATAȘA DANELCIUC-COLODROVSCHI
MADI MYLTYKBAEV
KOSTADIN PAEV
RAMONA DELIA POPESCU
PAULINE SOULIER
SNEJANA SULIMA
ALEKSANDAR TSEKOV

Maquette :
CHARLOTTE LARGERON

ISSN électronique
2428-4718

Contact rédaction :
afcpe.asso@gmail.com

Comité scientifique : Marie-Élisabeth BAUDOIN, Professeure, Université Clermont Auvergne ; Adrian-Gabriel CORPĂDEAN, Maître de conférences, Université Babeș-Bolyai de Cluj-Napoca ; Angela DI GREGORIO, Professeure, Université de Milan ; Marthe FATIN-ROUGE STEFANINI, Directrice de recherche au CNRS, Aix Marseille Université ; Péter KRUZSLICZ, Professeur adjoint, Université de Szeged ; Xavier MAGNON, Professeur, Aix Marseille Université ; Bertrand MATHIEU, Professeur émérite, Université Paris I Panthéon-Sorbonne ; Angelika NUSSBERGER, Professeure, Université de Cologne ; Xavier PHILIPPE, Professeur, Université Paris I Panthéon-Sorbonne ; Aleksandar TSEKOV, Professeur adjoint, Université « St. Kliment Ohridski » de Sofia ; Marc VERDUSSEN, Professeur, Université de Louvain

Comité de rédaction : Philippe CLARET, Maître de conférences émérite, Université de Bordeaux ; Laura-Maria CRĂCIUNEAN-TATU, Maître de conférences, Université « Lucian Blaga » de Sibiu ; Geoffroy HERZOG, Maître de conférences, Université de Limoges ; Katarzyna KUBUJ, Professeure adjoint, Académie Polonaise des Sciences ; Ramona Delia POPESCU, Maître de conférences, Université de Bucarest ; Pauline SOULIER, Docteure, Institut libre des relations internationales et des sciences politiques ; Laura SPĂTARU-NEGURĂ, Maître de conférences, Université « Nicolae Titulescu » de Bucarest ; Marija VLAJKOVIC, Maître de conférences, Université de Belgrade

