

Lettre de l'Est

Numéro 41 – 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

- Les lois injustes – instruments de répression de l'État de droit en Géorgie
- Révision constitutionnelle en Slovaquie : des enjeux européens passés sous les radars
- L'Ukraine entre mémoire historique et stratégie d'épuisement : regard sur la logique géopolitique du conflit et sur l'évolution du rôle occidental
- Le respect des droits des minorités ethniques dans les Balkans (Bosnie-Herzégovine, Kosovo, Serbie)
- De la pétition à la consultation : la difficile institutionnalisation de la participation citoyenne en République de Moldavie
- Élections parlementaires moldaves du 28 septembre 2025. Droits électoraux, ingérences externes et vote géopolitique
- Le critère d'indépendance de la justice en droit de l'Union européenne au regard de la procédure d'adhésion de la République de Moldavie

ÉDITORIAL

Les contributions rassemblées dans ce numéro explorent, chacune à leur manière, la fragilité et la recomposition de l'État de droit dans plusieurs États d'Europe orientale et du Sud-Est, confrontés à des tensions politiques, institutionnelles et géopolitiques persistantes. Ces études mettent en évidence un constat commun : les dynamiques d'autoritarisme, les révisions constitutionnelles contestées, les ingérences extérieures et les failles institutionnelles ne relèvent plus d'épisodes isolés, mais dessinent les contours d'une crise structurelle du modèle démocratique dans la région.

L'article de Maka Nutsbidze ouvre ce numéro en analysant le cas géorgien, où les réformes législatives récentes sont utilisées par le pouvoir en place comme un instrument de coercition et de contrôle politique. En retraçant la manière dont les réformes successives ont progressivement érodé les libertés fondamentales, l'auteure met en lumière un phénomène d'*autoritarisme législatif* qui interroge la résilience du droit comme garant des libertés.

Cette approche trouve un écho dans l'étude de Samuel Rogron, consacrée à la révision constitutionnelle slovaque de 2025. Derrière une rhétorique de souveraineté nationale et de défense des valeurs traditionnelles, cette réforme révèle la complexité des tensions entre identité constitutionnelle et primauté du droit européen – tension qui touche au cœur même du projet d'intégration continentale.

La contribution de Valentin Smoliak propose à son tour une lecture géopolitique du conflit ukrainien, en soulignant la dimension mémorielle et stratégique de la guerre et la manière dont les récits de puissance redéfinissent les équilibres régionaux. En articulant mémoire, souveraineté et politique de puissance, l'auteur met en lumière la place de l'Ukraine comme espace où se rejouent les rapports entre droit, histoire et pouvoir.

Trois autres contributions offrent un éclairage complémentaire sur les Balkans et la Moldavie, où les défis liés à la démocratie et à la participation citoyenne restent étroitement liés aux conditions d'un État de droit effectif. Floriana Gocaj examine les limites structurelles de la protection des minorités ethniques dans les États post-yougoslaves, où les engagements juridiques internationaux se heurtent à la persistance de clivages politiques et communautaires. Une deuxième étude analyse la difficile institutionnalisation de la participation citoyenne en République de Moldavie, révélant la distance entre les dispositifs normatifs et leur application concrète. Dans la même perspective, Snejana Sulima s'intéresse aux élections parlementaires moldaves de 2025, marquées par des interférences extérieures et un vote hautement géopolitique, mais aussi par une forme de résilience démocratique qui témoigne d'une adhésion renouvelée au projet européen.

Enfin, l'étude d'Alix Tarrade-Dervaux clôt le numéro par une réflexion sur l'indépendance de la justice en République de Moldavie, analysée à travers le prisme du processus d'adhésion à l'Union européenne. Cette contribution met en évidence le paradoxe d'une réforme judiciaire portée par des impératifs européens, mais dont les modalités d'application risquent de fragiliser les garanties mêmes qu'elle prétend consolider.

Pris ensemble, ces travaux soulignent que la consolidation de l'État de droit ne peut être envisagée indépendamment des contextes politiques, historiques et géopolitiques propres à chaque État. Ils rappellent également que les valeurs démocratiques, loin d'être acquises, demeurent des constructions toujours à défendre et à réinventer. Ce numéro invite ainsi à une réflexion renouvelée sur la nature et les conditions de résilience de l'État de droit en Europe de l'Est, un espace où la confrontation entre autorité, souveraineté et intégration demeure l'un des enjeux majeurs du présent européen.

Bonne lecture à toutes et à tous !

Nataşa DANELCIUC-COLODROVSKI

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

**LES LOIS INJUSTES – INSTRUMENTS
DE RÉPRESSION DE L'ÉTAT DE DROIT
EN GÉORGIE**

Résumé : À la suite des élections parlementaires contestées d'octobre 2024 et de l'accession au pouvoir de M. Kavelashvili, le parti Rêve géorgien a engagé une série de réformes législatives restreignant les libertés fondamentales. Adoptées en plusieurs vagues entre décembre 2024 et octobre 2025, ces mesures ont affaibli la liberté d'expression et de manifestation, tout en consolidant un autoritarisme législatif. Cette étude examine comment le droit est instrumentalisé pour légitimer la répression politique, miner l'État de droit et entraver la démocratie. Elle met également en lumière les conséquences de cette évolution sur les relations entre la Géorgie, l'Union européenne et la Russie.

Abstract: Following the disputed parliamentary elections of October 2024 and the rise to power of Mr. Kavelashvili, the Georgian Dream party initiated a series of legislative reforms restricting fundamental freedoms. Adopted in several waves between December 2024 and October 2025, these measures weakened freedom of expression and assembly while consolidating legislative authoritarianism. This study analyzes how law is instrumentalized to legitimize political repression, undermine the Rule of law, and obstruct democracy. It also highlights the implications of this trajectory for Georgia's relations with the European Union and Russia.

Mots-clés : Géorgie – autoritarisme législatif – droits de l'homme – État de droit – Union européenne – influence russ

Keywords: Georgia – legislative authoritarianism – human rights – Rule of law – European Union – Russian influence

Le 16 octobre 2025, le Parlement, dominé par le parti Rêve géorgien, a adopté, selon une procédure accélérée, les lois répressives augmentant, de manière significative, les sanctions pour les infractions liées aux manifestations, modifiant le Code des infractions administratives, la loi sur les manifestations, ainsi que le Code pénal de Géorgie. Les amendements élargissent les pouvoirs des forces de l'ordre et introduisent des sanctions privatives de liberté pour la participation à des manifestations pacifiques.

Ces amendements ont été adoptés sans participation de l'opposition. L'initiative législative a été justifiée publiquement par les responsables gouvernementaux comme nécessaire pour mettre fin aux manifestations en cours sur l'avenue Rustaveli à Tbilissi¹, où les citoyens se rassemblent quotidiennement depuis plus de 332 jours pour exprimer leur soutien à l'intégration européenne de la Géorgie et leur opposition aux politiques gouvernementales pro-russes.

Les organisations de la société civile, dont l'Association des jeunes avocats géorgiens (GYLA)² et une coalition de vingt-cinq ONG³, ont publiquement déclaré que ces amendements constituaient une criminalisation de facto

¹ Le 28 novembre 2024, après des violations graves du droit de vote pendant les élections parlementaires du 26 octobre 2024. Le Premier ministre illégitime a annoncé que le parti Rêve Géorgien et son gouvernement avaient décidé de suspendre le processus de rapprochement avec l'UE. Depuis cette décision, les citoyens géorgiens manifestent, il y a déjà 332 jours. Chaque soir, les Géorgiens bloquent l'avenue centrale de Tbilissi, la capitale de la Géorgie, pour défendre leur aspiration européenne (selon les derniers sondages, 81 % des citoyens se déclarent favorables à l'adhésion à l'UE) et le respect de la Constitution de Géorgie, qui prévoit que : « Tous les organes constitutionnels doivent prendre toutes les mesures, dans le cadre de leurs compétences, pour assurer l'intégration complète de la Géorgie dans l'Union européenne et dans l'OTAN ».

² « Georgian Dream continues authoritarian lawmaking with new initiative to criminalize freedom of assembly », GYLA, 13 October 2025 : https://gyla.ge/en/post/GYLA-avtoritaruli-kanonshemoqmedebis-shepaseba?fbclid=IwY2xjawNbJ6hleHRuA2FlbQlxMABicmlkETfsVXNuRm9tR1dkWFhQSzNYAR66ajtkTfJdg2_jg-tM-hmH7h-pY1LlvDw34l89kdTG_WFHDASaqtrAFZH4Q_aem_ZGk34Sp1kj2qD_pxGKScYg.

³ « Statement by Georgian Non-Governmental Organizations on the Ban of Peaceful Protest », Social Justice Center, 15 October 2025 : <https://socialjustice.org.ge/ka/products/kartuli-arasamtavrobo-organizatsiebis-gantskhadebamshvidobiani-protestis-akrdzalvis-shesakheb>.

des manifestations pacifiques, les qualifiant de tentative de «prohibition des rassemblements pacifiques» et d'«injustice légalisée». La procédure d'adoption a manqué de consultation publique et de contrôle parlementaire, toutes les lectures ayant été menées selon une procédure accélérée et les lois sont immédiatement entrées en vigueur.

Des responsables gouvernementaux, y compris le Premier ministre issu du parti Rêve géorgien, Irakli Kobakhidze, ont explicitement relié les amendements à leur intention de réprimer les manifestations en cours sur l'avenue Rustaveli à Tbilissi, confirmant un lien direct entre la législation et la restriction de la participation civique : «Qu'ils attendent nos mesures méthodiques et systématiques. Et encore... zéro compassion pour ces personnes. Nous agissons conformément à la loi et à la Constitution. Tout sera protégé»⁴.

Dans les développements qui suivent, nous allons examiner : les dispositions des lois répressives adoptées (I), la régression de la législation géorgienne face aux standards européens des droits de l'homme (II), et les conséquences de l'application de ces lois (III).

I – Les lois répressives : description des dispositions

Comme nous l'avons indiqué, la procédure d'adoption des amendements législatifs a manqué de consultation publique et de contrôle parlementaire. Lesdits amendements ont été adoptés à l'unanimité par le parti au pouvoir dans le

cadre d'une procédure accélérée⁵ (les trois lectures ayant été effectuées en seulement deux jours consécutifs) et sont entrées en vigueur dès leur publication (le même jour, 16 octobre 2025 à 23 h)⁶.

A – Les modifications législatives

Les modifications législatives ont été introduites dans les lois suivantes : au Code des infractions administratives, au Code pénal et à la loi sur les manifestations.

La détention administrative immédiate, telle que prévue à l'article 1741 du Code des infractions administratives⁷, s'applique à différents types d'infractions commises lors de manifestations. Cela inclut le fait de se couvrir le visage avec un masque ou tout autre moyen, de porter des substances pyrotechniques ou toxiques, de posséder du gaz lacrymogène, de «bloquer artificiellement des routes», sauf si le nombre de participants le justifie, ou d'ériger des structures temporaires présentant un danger ou gênant le maintien de l'ordre et de la sécurité publique. Les participants à ces actions encourent jusqu'à 15 jours de détention, tandis que les organisateurs peuvent être détenus jusqu'à 20 jours. Par ailleurs, les matériaux illicites utilisés lors de ces manifestations, tels que les masques et les produits pyrotechniques, sont saisis par les autorités.

Les sanctions renforcées pour comportements dangereux, également prévues à l'article 1741 du Code des infractions administratives⁸, s'appliquent en cas de possession d'armes à feu, d'arme

⁴ « Kobakhidze Offers Reset With West, Threatens to End Rustaveli Protests », *Civil Georgia*, 7 October 2025) : <https://civil.ge/archives/705364>.

⁵ La procédure d'adoption législative a manqué de consultation publique, de contrôle parlementaire et de justification suffisante pour un examen accéléré, comme l'exige la loi. Les notes explicatives étaient génériques et formelles, ne démontrant pas pourquoi une adoption accélérée était indispensable. Elles se contentent d'affirmer, sans preuve, que les amendements ne contredisent pas les obligations de la Géorgie en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), de l'Accord

d'association UE–Géorgie ou d'autres engagements internationaux.

⁶ Les représentants du gouvernement, y compris le Premier ministre, ont explicitement lié les amendements à leur intention de «mettre fin» aux manifestations en cours sur l'avenue Rustaveli, confirmant un lien direct entre la législation et la répression des manifestations.

⁷ Voir :

<https://matsne.gov.ge/document/view/28216?publication=597>.

⁸ *Ibid*.

blanche, d'explosifs, de substances inflammables ou radioactives, ou de produits pyrotechniques, pouvant entraîner une détention jusqu'à 60 jours. Pour les groupes vulnérables, femmes enceintes, mineurs, femmes accompagnées d'enfants de moins de 12 ans et personnes handicapées, des amendes sont prévues à la place de la détention, s'élevant à 5 000 GELS pour les participants et 15 000 GEL pour les organisateurs.

La criminalisation des infractions répétées, telle que prévue aux articles 353⁹ et 347 du Code pénal de Géorgie⁹, concerne les violations répétées ou la participation à des manifestations lorsqu'il a été ordonné de se disperser. Ces comportements sont désormais considérés comme des infractions pénales. En cas de première infraction, une détention administrative peut être appliquée. En cas de récidive commise dans un délai d'un an, une responsabilité pénale peut être engagée, avec une peine pouvant aller jusqu'à un an de prison, et jusqu'à deux ans en cas de violations répétées. Les organisateurs dont les actions entraînent des conséquences graves peuvent être condamnés jusqu'à quatre ans de prison.

Enfin, la détention administrative pour désobéissance, prévue à l'article 173 du Code des infractions administratives¹⁰ et à l'article 353³ du Code pénal¹¹, s'applique lorsque le non-respect d'une demande légale d'un agent des forces de l'ordre ou la commission d'autres actes illicites survient lors de manifestations. La désobéissance à la police et/ou l'insulte à

un agent, commises pour la troisième fois ou davantage, entraîne désormais une responsabilité pénale. Les sanctions peuvent aller jusqu'à un an de prison, doublées en cas de récidive.

En conclusion, ces nouvelles dispositions renforcent le caractère répressif de la législation réglementant l'exercice de la liberté de réunion. Auparavant, tous les actes précités n'étaient soumis qu'à des amendes pouvant aller jusqu'à 5 000 GEL (environ 1 700 EUR), qui étaient, elles aussi, disproportionnées. Les amendements ont également criminalisé la participation à des rassemblements ou manifestations interrompus à la demande du ministère de l'Intérieur, punissable d'une détention administrative pouvant aller jusqu'à 60 jours¹². La répétition du même acte, après une responsabilité administrative antérieure, entraîne une peine de prison pouvant aller jusqu'à un an, et jusqu'à deux ans en cas de récidive multiple.

B – Absence de protection juridique interne

Dans la déclaration du porte-parole de l'Union européenne¹³ du 6 août 2025, où la condamnation prononcée contre Mzia Amaghlobeli est fermement dénoncée, l'Union européenne exprime sa profonde préoccupation face à l'instrumentalisation du système judiciaire en Géorgie et à son utilisation comme outil de répression contre les voix indépendantes. L'Union européenne appelle les autorités géorgiennes à libérer Mzia Amaghlobeli¹⁴

⁹ Voir : <https://matsne.gov.ge/document/view/16426?publication=286>.

¹⁰ Voir : <https://matsne.gov.ge/document/view/28216?publication=597>.

¹¹ Voir : <https://matsne.gov.ge/document/view/16426?publication=286>.

¹² L'accès à une représentation juridique reste problématique tout au long de la période.

¹³ *Georgia: Statement by the Spokesperson on the sentencing of journalist Mzia Amaghlobeli*, August 6, 2025 : [https://www.eeas.europa.eu/eeas/georgia-](https://www.eeas.europa.eu/eeas/georgia-statement-spokesperson-sentencing-journalist-mzia-amaghlobeli_en)

[statement-spokesperson-sentencing-journalist-mzia-amaghlobeli_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/georgia-statement-spokesperson-sentencing-journalist-mzia-amaghlobeli_en).

¹⁴ Mzia Amaghlobeli est une journaliste géorgienne et cofondatrice des médias indépendants *Batumelebi* et *Netgazeti*. Elle a été arrêtée en janvier 2025 à Batoumi après avoir collé un autocollant appelant à une grève nationale et suite à une altercation avec le chef de la police locale, pour laquelle elle est inculpée d'« assaut contre un fonctionnaire » selon le Code pénal géorgien. En août 2025, elle a été condamnée à deux ans de prison. Son arrestation suscite de vives critiques des organisations de défense de la liberté de la presse, qui estiment que les charges sont disproportionnées et visent à intimider les médias indépendants.

ainsi que toutes les personnes détenues injustement.

L'ONG GYLA, sur la base de son observation des audiences judiciaires, a élaboré un rapport intitulé : « Résultats de l'observation des affaires à motivation politique devant les juridictions de première instance concernant les personnes détenues dans le contexte des manifestations de 2024-2025 »¹⁵. Les membres de cette organisation ont surveillé près de 300 audiences pénales, impliquant 69 individus. Les affaires ont été sélectionnées selon les critères suivants :

1. Les affaires pénales liées à la persécution présumée de personnes en raison de leur activisme politique ou civique ;
2. Les affaires concernant des personnes détenues en vertu du droit pénal à la suite des manifestations contre la « loi russe » (printemps 2024) ;
3. Les affaires pénales visant des personnes détenues dans le cadre des manifestations postérieures au 28 novembre 2024.

L'ONG GYLA considère que ces affaires présentent un caractère politique et estime que l'objectif principal de ces procédures est la répression des opinions dissidentes. Selon ses conclusions principales, l'observation des affaires pénales devant les juridictions de première instance révèle que le recours aux mécanismes de poursuite pénale à l'encontre des activistes ne vise pas uniquement à identifier ou à

prévenir des actes criminels présumés précis, mais sert également de moyen de pression sur les droits à la liberté de réunion, de manifestation et d'expression.

En pratique, la plupart des affaires liées aux manifestations restent bloquées au niveau de l'appel, où les procédures sont indûment, et probablement délibérément, retardées. Le système judiciaire général est surchargé par un volume élevé d'affaires visant les manifestants, avec des décisions souvent rendues de manière globale et formelle, sans motivation individualisée ni évaluation des preuves. Les amendes administratives sont exécutées immédiatement après les jugements de première instance.

Les recours devant la cour d'appel ne suspendent pas l'exécution des dispositions contestées, de même que le dépôt d'une plainte devant la Cour constitutionnelle de Géorgie¹⁶. Cette dernière ne fournit pas non plus de recours effectif, étant largement considérée comme politisée, avec des décisions systématiquement et intentionnellement retardées, empêchant ainsi toute réparation dans des délais appropriés. À titre d'illustration, il suffit de mentionner que la Cour constitutionnelle n'a toujours pas rendu de décision dans les affaires concernant les prétendues « lois russes », tandis que la Cour européenne des droits de l'homme a déjà commencé l'examen de l'affaire et que la Commission de Venise¹⁷ a publié son mémoire *amicus curiae* sur les questions soulevées.

¹⁵ Voir : <https://gyla.ge/en/post/GYLA-politikuradmotivirebulisqmeebis-monitoringi>.

¹⁶ En 2023, la Cour constitutionnelle de Géorgie a statué sur la procédure de destitution présidentielle initiée par le Parlement et, à la majorité, a confirmé une violation de la Constitution par le président. Elle a interprété son mandat de manière restrictive, au profit du parti au pouvoir. En juillet 2024, concernant la loi géorgienne « Sur la transparence de l'influence étrangère », la Cour constitutionnelle n'a pas accédé à la demande de suspension des dispositions contestées de la loi, en attendant une décision définitive. À ce jour, aucune décision finale n'a encore été rendue dans cette affaire. En novembre 2024, sur la base des requêtes déposées devant la

Cour constitutionnelle, celle-ci devait se prononcer sur la constitutionnalité des normes régissant les élections parlementaires en Géorgie ainsi que sur les élections du 26 octobre tenues conformément à ces normes. Cependant, par une décision plénière datée du 29 novembre, la Cour a elle-même refusé d'exercer son mandat et n'a pas admis les recours constitutionnels pour un examen au fond.

¹⁷ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Amicus curiae brief for the European Court of Human Rights in the case of Georgian Young Lawyers' Association and Others v. Georgia (n° 31069/24) on regulation of foreign influence*, CDL-AD(2025)035-e.

Le soir du 17 octobre 2025, la Cour constitutionnelle a publié un communiqué annonçant que, par l'ordre n° 2 du président de la Cour constitutionnelle¹⁸, en vigueur à compter du 20 octobre 2025, la juge Irine Imerlishvili avait été libérée de ses fonctions à sa propre demande, mettant ainsi fin à son mandat onze mois avant l'expiration de sa durée légale. Cette démission est largement considérée comme liée au projet déclaré du parti au pouvoir de saisir la Cour la semaine suivante afin d'interdire environ dix partis d'opposition¹⁹ (soit pratiquement toutes les forces d'opposition majeures), conformément aux récents amendements législatifs inclus dans le même paquet législatif, introduisant des interdictions concernant les partis politiques et la participation politique individuelle²⁰. Il est largement admis que le système judiciaire géorgien, y compris la Cour constitutionnelle, est sous l'influence du parti au pouvoir²¹.

II – Régression de la législation géorgienne face aux standards européens des droits de l'homme

Les amendements récents, introduisant des sanctions pénales répressives à l'encontre des personnes exerçant leur droit de manifester et leur liberté d'expression, constituent une violation manifeste des articles 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme. Selon la jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme, une manifestation pacifique ne devrait, en principe, pas être exposée à la

menace d'une sanction pénale, et notamment d'une privation de liberté, sauf en cas de justification particulièrement convaincante (*Kudrevičius et autres c. Lituanie*, § 146). En Géorgie, après l'échec des vagues précédentes de répression, légitimées par des modifications successives du Code des infractions administratives et du Code pénal, le parti au pouvoir a opté pour un durcissement supplémentaire du cadre juridique.

Ainsi, la possibilité d'imposer de simples amendes administratives a été supprimée et remplacée par des sanctions sévères, notamment la détention immédiate de 15 à 20 jours pour une première infraction (art. 174¹), et, en cas de récidive, par une responsabilité pénale passible d'un emprisonnement d'un à deux ans (art. 353³; art. 347). Ce glissement d'infractions administratives mineures vers des infractions pénales graves illustre une escalade systémique du risque de répression étatique contre les manifestants pacifiques.

Comme l'a rappelé le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association, incriminer les participants à une assemblée pour des infractions telles que « l'entrave générale à la circulation » revient *de facto* à criminaliser l'exercice même du droit de réunion pacifique (Rapport A/HRC/32/36/Add.2, § 41). Le choix de poursuites pénales pour de tels faits démontre une intention manifeste de dissuader la tenue de rassemblements publics. Le Comité des droits de l'homme a souligné que toute restriction imposée au droit de réunion doit viser à en faciliter

¹⁸ Order n° 2 of the President of the Constitutional Court, effective on October 20, 2025.

¹⁹ « Kobakhidze: Lawsuit to Declare Up to Ten Political Parties Unconstitutional to Be Filed Soon », *Georgia Today*, 17 October 2025 :

<https://georgiatoday.ge/kobakhidze-lawsuit-to-declare-up-to-ten-political-parties-unconstitutional-to-be-filed-soon/>.

²⁰ « GD Parliament Adopts Law Extending Party Ban to Individuals », *Civil.ge*, 16 October 2025 : <https://civil.ge/archives/706643>

[17.10.2025] ; voir aussi : « Georgia Fines Finnish FM Valtonen for 'Blocking Road' as Foreign Ministry Sends Protest Note to OSCE », *Civil.ge*, 16 October 2025 : <https://civil.ge/archives/706888>.

²¹ European Commission, *Georgia 2024 Report*, Brussels, 30 October 2024, SWD(2024) 697 final, p. 32 : https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/7b6ed47c-ecde-41a2-99ea-41683dc2d1bd_en?filename=Georgia%20Report%2024.pdf.

l'exercice plutôt qu'à le limiter de manière inutile ou disproportionnée (*Turchenyak et autres c. Bélarus*, CCPR/C/108/D/1948/2010, § 7,4). Lorsqu'une mesure produit un effet dissuasif ou un « chilling effect », elle porte atteinte à l'essence même du droit garanti²².

Au regard de l'article 5 de la CEDH, les détentions de courte durée imposées aux manifestants constituent une privation de liberté, d'autant plus qu'elles revêtent un caractère pénal au sens autonome de la Convention. La Cour de Strasbourg a jugé que des régimes qualifiant certaines infractions d'« administratives » peuvent, en réalité, couvrir des comportements pénalement répréhensibles (*Palaoro c. Autriche*, §§ 33–35). En ce sens, les sanctions prévues par les amendements géorgiens, de par leur nature punitive et dissuasive, doivent être qualifiées de pénales²³. Le recours à la détention, même de courte durée, suffit à révéler le caractère pénal de la mesure, surtout lorsqu'elle atteint un degré de gravité significatif²⁴.

En pratique, les manifestants géorgiens sont non seulement privés de leur droit à la liberté et à la sûreté, mais souvent victimes de disparitions forcées temporaires, leurs proches étant incapables d'obtenir des informations sur leur sort. L'accès rapide à un avocat leur est fréquemment refusé, aggravant ainsi la violation de leurs droits procéduraux. Plus inquiétant encore, le ministère de l'Intérieur a adopté la pratique consistant à ne publier que les initiales des personnes arrêtées, les contraignant, ainsi que leurs familles, à les identifier sur des listes anonymisées, pratique créant un climat général de peur et d'incertitude. Un tel comportement constitue un traitement dégradant et inhumain contraire aux

exigences de la Convention, causant un préjudice non seulement aux personnes détenues, mais également à leurs proches.

Enfin, les conditions de détention des manifestants violent directement l'article 3 de la Convention. L'État a l'obligation de sauvegarder l'intégrité physique et le bien-être des personnes privées de liberté, notamment par l'accès à des soins médicaux adéquats (*Blokhin c. Russie* [GC], § 136 ; *Mozar c. Moldova et Russie* [GC], § 178). Or, de nombreux détenus ont signalé des actes de torture et des traitements inhumains infligés par les forces spéciales, notamment à l'intérieur de « minibus de punition » dépourvus de sièges et de fenêtres. Les témoignages de M. Gia Jvarsheishvili, victime de torture, ainsi que de plusieurs prisonniers, révèlent une pratique généralisée. À la prison pour femmes de Roustavi, la détenue Anastasia Zinovkina a décrit des conditions d'insalubrité extrême, tandis que la journaliste Mzia Amaglobeli a presque perdu la vue faute de soins médicaux adaptés. Le cas de Nino Datashvili, placée en observation psychiatrique forcée sur la base de dossiers obsolètes, illustre l'usage abusif de la psychiatrie à des fins politiques, pratique dénoncée par les psychologues et défenseurs des droits humains comme un retour aux méthodes répressives de l'ère soviétique.

La privation prolongée de visites et de moyens d'écriture pour les détenus politiques, observée notamment depuis la nomination d'un nouveau directeur pénitentiaire, montre que la répression s'étend désormais au-delà de la phase judiciaire, traduisant une stratégie globale de criminalisation de la dissidence.

Ainsi, le système judiciaire, sous contrôle politique, est devenu un instrument de

²² Cour EDH, *Balçık et autres c. Turquie*, n° 25/02, § 41 ; *Galstyan c. Arménie*, n° 26986/03, § 117 ; *Ashughyan c. Arménie*, n° 33268/03, § 93. La nature et la gravité des sanctions imposées deviennent alors déterminantes pour apprécier la proportionnalité de l'ingérence (*Kudrevičius et autres*, précités, § 146).

²³ Cour EDH, *Kasparov et autres c. Russie*, §§ 37–45 ; *Mikhaylova c. Russie*, n° 46998/08, §§ 57–69 ; *Kasparov et autres c. Russie* (n° 2), n° 51988/07, § 43.

²⁴ Cour EDH, *Malofeyeva c. Russie*, n° 36673/04, §§ 99–101 ; *Nemtsov c. Russie*, n° 1774/11, § 83 ; *Navalnyy et Yashin c. Russie*, § 78 ; *Ezeh et Connors c. Royaume-Uni*, §§ 69–130.

répression contre les mouvements de protestation. Les réformes successives ont renforcé cette dérive : audiences désormais fermées au public, accès restreint aux décisions de justice, recours à des témoins anonymes et dépendance quasi exclusive aux témoignages policiers.

Les procédures sont volontairement prolongées afin d'épuiser les requérants et d'entraver leur accès aux mécanismes internationaux. Dans les affaires des prisonniers d'opinion de 2024-2025, les faux témoignages et la partialité des juges sont récurrents. Ainsi, les recours internes sont devenus illusoires, privant les justiciables du droit à un procès équitable garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

III – Conséquences de l'application de la nouvelle législation

L'application des modifications législatives contestées et des mesures répressives qui y sont associées a commencé dès le lendemain²⁵. Les amendements²⁶ au Code des infractions administratives et au Code pénal de Géorgie, adoptés, signés et publiés le 16 octobre 2025²⁷, aux alentours de 23 h, sont entrés en vigueur dès leur publication et ont été appliqués activement lors du rassemblement public qui s'est tenu le 18 octobre 2025 sur l'avenue Rustaveli.

Au cours de cette manifestation, la police a déclaré publiquement que les participants, « malgré leur nombre réduit, avaient artificiellement bloqué la voie publique et perturbé la circulation », et a émis des avertissements selon lesquels le refus de se disperser entraînerait l'identification de « chaque contrevenant » et l'application des mesures légalement prévues à leur rencontre²⁸.

Le jour suivant, le 19 octobre, le vice-ministre de l'Intérieur du gouvernement « Rêve géorgien », M. Darakhvelidze, a annoncé lors d'un point de presse²⁹ que, dans le cadre du rassemblement du 18 octobre sur l'avenue Rustaveli, quatorze individus ayant commis des infractions avaient été placés en détention administrative, conformément au Code des infractions administratives, et que des procédures administratives étaient en cours à l'encontre de treize autres individus.

Au cours des jours suivants, la situation s'est encore intensifiée à mesure que les manifestants continuaient³⁰ de se rassembler, tandis que la réponse policière devenait progressivement plus répressive. Les détentions se sont poursuivies de manière persistante et sans interruption³¹, principalement pour des motifs tels que le prétendu blocage de la chaussée ou le fait de se couvrir le visage, souvent avec des masques médicaux en raison de la saison actuelle des virus respiratoires, ou avec des écharpes³² en raison des conditions

²⁵ « Protesters Rounded Up, Taken to Custody as Stricter Rally Laws Take Effect », *Civil Georgia*, 19 October 2025 : <https://civil.ge/archives/707375>.

²⁶ « The new amendments to protest laws are aimed at restricting or even banning any form of expression », *JAMnews*, 15 October 2025 : <https://jam-news.net/opinion-georgias-new-protest-laws-should-be-seen-as-ban-on-freedom-of-expression/>.

²⁷ « Georgian rights groups condemn proposal to punish protesters, curb opposition parties », *Reuters*, 14 October 2025 : <https://www.reuters.com/world/georgian-rights-groups-condemn-proposal-punish-protesters-curb-opposition-2025-10-14/>.

²⁸ « Statement of the Ministry of Internal Affairs regarding the dispersal of demonstrators and violations of the rules on assemblies and demonstrations », 18 October 2025 :

<https://police.ge/news/shinagan-sakmeta-saministros-gantskhadeba-27/10037?locale=en>.

²⁹ « Briefing at the Ministry of Internal Affairs of Georgia », 19 October 2025 : <https://police.ge/news/bripingi-shinagan-sakmeta-saministroshi-6/10041>.

³⁰ « New wave of arrests in Georgia as restrictive protest laws come into effect », *OC Media*, 23 October 2025 : <https://oc-media.org/new-wave-of-arrests-in-georgia-as-restrictive-protest-laws-come-into-effect/>.

³¹ « „Resistance exists only on the roadway" – protest-related arrests continue in Georgia », *OC Media*, 22 October 2025 : <https://oc-media.org/resistance-exists-only-on-the-roadway-protest-related-arrests-continue-in-georgia/>.

³² Lawyer Nika Simonishvili claims that activist Lara Nachkebia was detained for standing on the sidewalk with a scarf. Cf. « Based on available reports,

météorologiques³³. De plus, des individus ont été retenus, alors qu'ils se tenaient simplement sur les trottoirs, soulignant l'absence totale de toute indication raisonnable³⁴ quant à la manière dont ces dispositions seront interprétées et appliquées en pratique. L'intensité de ces opérations a atteint son apogée le soir du 22 octobre 2025, lorsque vingt-neuf manifestants ont été arrêtés, y compris des personnes arrêtées sur les trottoirs.

Le nombre de personnes détenues augmente rapidement et il est actuellement impossible de fournir un chiffre exact, les statistiques évoluant toutes les minutes. Toutefois, selon les informations disponibles à ce jour, entre le 17 et le 23 octobre 2025, jusqu'à soixante-dix manifestants ont été arrêtés³⁵, et, au 24 octobre 2025, plus de quatre-vingts individus³⁶ ont été détenus en lien avec l'application des nouveaux amendements législatifs.

Selon la déclaration du ministère de l'Intérieur du 26 octobre 2025, «au cours des trois derniers jours, les agents du ministère de l'Intérieur ont placé en détention soixante participants au rassemblement pour des violations des règles régissant les assemblées et les manifestations, conformément au Code des infractions administratives» (c'est-à-dire que les arrestations ont eu lieu les 23, 24 et 25 octobre 2025). La grande majorité des personnes arrêtées ont déjà été condamnées à une peine d'emprisonnement administratif pouvant aller jusqu'à quinze jours.

Cette tendance à la hausse indique une intensification continue de la répression, avec des arrestations quotidiennes qui rendent difficile l'établissement d'un chiffre précis.

*

En conclusion, l'application du nouveau cadre législatif, non conforme aux standards européens des droits de l'homme, a entraîné en Géorgie un affaiblissement significatif de l'État de droit, une restriction systématique des libertés fondamentales et une criminalisation de la dissidence pacifique. Les amendements récents au Code des infractions administratives et au Code pénal ont transformé des infractions mineures en infractions pénales sévèrement sanctionnées, instaurant un climat de peur et de répression ciblée contre les manifestants et les opposants politiques.

Un exemple récent et particulièrement révélateur de la répression des manifestants pacifiques s'est produit lorsque le ministère géorgien de l'Intérieur a infligé une amende de 5 000 GEL (≈1 800 USD) à la ministre finlandaise des Affaires étrangères et présidente en exercice de l'OSCE, Elin Valtonen, pour «obstruction de la voie» lors d'un rassemblement de protestation sur l'avenue Rustaveli à Tbilissi, le 14 octobre, auquel elle avait participé afin de rencontrer des manifestants. Les pays occidentaux ont exprimé un soutien ferme

on October 18, 2025, police detained several participants of a protest on Rustaveli Avenue in Tbilisi », *Interpressnews*, 19 October 2025 : <https://www.interpressnews.ge/en/article/143277>.

³³ Mtavari TV (19 October 2025) video footage showing that at Freedom Square, police seized medical masks from several protesters, sealed them, and drew up official reports : <https://www.facebook.com/reel/4346969078960445>.

³⁴ Par exemple, l'activiste Giorgi Kiasashvili a été détenu pour s'être couvert le visage et a été condamné à six jours de garde à vue administrative, malgré le fait qu'il ait informé le tribunal qu'il portait un masque pour des raisons médicales sur

recommandation de son dentiste. Le tribunal n'a fait aucun effort pour vérifier cette preuve.

³⁵ « „Georgian Dream", afraid of protests, is trying to suppress dissent through intensified repression », *Transparency International Georgia*, 23 October 2025 : <https://transparency.ge/en/post/georgian-dream-afraid-protests-trying-suppress-dissent-through-intensified-repression>.

³⁶ « At least 80 people have been detained over the past five days, while Kobakhidze claims that only 50 people are standing on Rustaveli Avenue – a further illustration of "Georgian Dream's" repressions », *Batumelebi*, 24 October 2025 : <https://batumelebi.netgazeti.ge/news/592216/>.

à Elina Valtonen³⁷. Le 16 octobre 2025, la Norvège, au nom de l'Islande, du Canada, du Danemark, de l'Estonie, de la Lituanie, de la Lettonie, des Pays-Bas, de la Suède, du Royaume-Uni et d'elle-même, a réaffirmé sa pleine confiance dans son leadership³⁸.

Les récents amendements à des lois clés, notamment la loi organique sur les associations politiques, le Code électoral et la loi sur la Cour constitutionnelle, permettent au parti au pouvoir, le Rêve géorgien, de chercher à interdire des partis d'opposition³⁹ et de restreindre la participation politique individuelle sous couvert de « démocratie défensive ». Les autorités ont annoncé leur intention de cibler jusqu'à dix partis politiques⁴⁰ et d'étendre les interdictions aux individus⁴¹, les empêchant de se porter candidats, d'adhérer à un parti ou de financer une activité politique.

L'usage massif de dispositions punitives dans le cadre du Code des infractions administratives, devenu un instrument central de répression avec des amendes excessives, des détentions arbitraires et un jugement politiquement orienté, illustre un schéma systémique de criminalisation de la dissidence. La justice nationale ne fournit plus de recours effectif contre les violations des articles 5, 10 et 11 de la Convention et il n'existe aucun délai réaliste ou perspective pour attendre l'issue des procédures ou demander des mesures provisoires devant la Cour constitutionnelle, alors que le recul démocratique s'aggrave jour après jour.

Les conséquences de ces mesures sont multiples : violation des droits de l'homme garantis par la Constitution de Géorgie et par les articles 3, 5, 6, 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, atteintes aux droits à la liberté et à la sûreté, au droit de manifester et à la liberté d'expression, ainsi qu'un recul général de la démocratie et de l'État de droit. La tendance croissante des arrestations quotidiennes et la persistance de mesures répressives soulignent l'urgence d'une réforme législative alignée sur les standards européens et d'une protection effective des droits fondamentaux en Géorgie.

Maka NUTSUBIDZE

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

³⁷ « Georgia Fines Finnish FM Valtonen for „Blocking Road” as Foreign Ministry Sends Protest Note to OSCE », *Civil. Ge*, 16 October 2025 : <https://civil.ge/archives/706888>.

³⁸ « Finland's Valtonen Gets Western Backing After Georgia Controversy », *Civil Georgia*, October 17, 2025 : <https://civil.ge/archives/707216>.

³⁹ « Parliament to review amendments in accelerated procedure from today, which, upon entry into force, will prohibit specific individuals from party activities, holding political positions, and passive electoral rights », *InterpressNews*, 15 October 2025 : <https://www.interpressnews.ge/en/article/143164>.

parliament-to-review-amendments-in-accelerated-procedure-from-today-which-upon-entry-into-force-will-prohibit-specific-individuals-from-party-activities-holding-political-positions-and-passive-electoral-rights.

⁴⁰ « Kobakhidze Lawsuit to Declare Up to Ten Political Parties Unconstitutional to Be Filed Soon », *Georgia Today* : <https://georgiatoday.ge/kobakhidze-lawsuit-to-declare-up-to-ten-political-parties-unconstitutional-to-be-filed-soon/>.

⁴¹ « GD Parliament Adopts Law Extending Party Ban to Individuals », *Civil Georgia* : <https://civil.ge/archives/706643>.

RÉVISION CONSTITUTIONNELLE EN SLOVAQUIE : DES ENJEUX EUROPÉENS PASSÉS SOUS LES RADARS¹

Résumé : La présente étude porte sur la révision constitutionnelle adoptée en Slovaquie en septembre 2025, qui introduit des dispositions affirmant la souveraineté nationale sur les questions d'identité et de valeurs, ainsi qu'une définition strictement biologique du sexe. En apparence centrée sur les enjeux sociétaux, cette réforme soulève en réalité des questions majeures de compatibilité avec le droit de l'Union européenne et le principe de primauté. L'analyse met en évidence les tensions entre souveraineté constitutionnelle et engagements européens en matière de droits fondamentaux et examine les possibles conséquences de cette réforme en termes de sanctions européennes, notamment au regard des procédures d'infraction prévues par les traités.

Abstract: This study examines the constitutional revision adopted in Slovakia in September 2025, which introduces provisions affirming national sovereignty over issues of identity and values, as well as a strictly biological definition of sex. Although seemingly focused on societal matters, this reform in fact raises major questions regarding its compatibility with European Union law and the principle of primacy. The analysis highlights the tensions between constitutional sovereignty and European commitments in the field of fundamental rights and explores the possible consequences of this reform in terms of European sanctions, particularly with regard to infringement procedures provided for by the Treaties.

Mots-clés : Révision constitutionnelle – souveraineté nationale – primauté du droit

européen – droits fondamentaux – sanctions européennes

Keywords: Constitutional revision – national sovereignty – primacy of EU law – fundamental rights – European sanctions

Trois jours après l'adoption du projet constitutionnel slovaque, la Commission européenne prend position à travers sa représentation en Slovaquie selon les termes suivants : « Rappelons que le droit de l'UE prime sur le droit national, y compris sur les dispositions constitutionnelles nationales. Nous regrettons que le texte juridique adopté ne tienne pas compte des préoccupations exprimées par la Commission européenne ».

Depuis le 26 septembre dernier, l'article 7 de la Constitution slovaque est complété par 2 nouveaux paragraphes (6 et 7)² qui garantissent la « souveraineté » de la Slovaquie sur les questions « d'identités nationales », marquant un revers structurel contre la primauté des actes européens. Par la même occasion, le projet adopté crée un article 52a reconnaissant « uniquement le sexe biologiquement déterminé de l'homme et de la femme ». Présentée par le Premier ministre Robert Fico comme « un rempart contre le progressisme », la réforme comporte également l'interdiction de la GPA³, la limitation de l'adoption aux couples mariés (à savoir un homme et une femme mariés ou engagés dans une autre relation juridiquement reconnue)⁴, l'exigence d'un

¹ L'auteur de la présente étude est stagiaire de la chancellerie diplomatique de l'Ambassade de France en Slovaquie. Cet article exprime les réflexions de son auteur et ne saurait être interprété comme une prise de position de l'Ambassade.

² Dans leur forme complète, les nouveaux paragraphes de l'article 7 sont les suivants : « (6) La République slovaque conserve sa souveraineté principalement dans les affaires relevant de l'identité nationale, formée notamment par les questions culturelles et éthiques fondamentales concernant la protection de la vie et de la dignité humaine, la vie privée et familiale, le mariage, la parentalité et la famille, la moralité publique, l'état civil, la culture et la langue, ainsi que la prise de décision sur les

questions connexes dans les domaines de la santé, de la science, de l'éducation, de l'enseignement, de l'état civil et des successions » ; « (7) Aucune disposition de la présente Constitution ni des lois constitutionnelles ne peut être interprétée comme un accord de la République slovaque pour le transfert de l'exercice d'une partie de ses droits dans les affaires constituant l'identité nationale ».

³ L'article 15 est désormais libellé comme suit : « (5) Il est interdit de conclure un accord en vue de donner naissance à un enfant pour le compte d'autrui. »

⁴ Article 41 § 2 : « Les parents d'un enfant sont la mère et le père ; la mère de l'enfant est une femme et le père de l'enfant est un homme. » ; Article 41 § 5 : « Un enfant mineur peut être adopté par les époux ou par

consentement parental pour la participation d'un enfant à l'éducation sexuelle⁵ ainsi que l'égalité rémunération des hommes et des femmes⁶.

Si le texte ne mentionne pas une seule fois le mot « Europe » – le rapport explicatif du projet d'amendements indiquant simplement « la nécessité de protéger le patrimoine culturel inscrit dans le préambule de la Constitution »⁷ –, ses implications européennes sont pourtant majeures. Le débat public s'est concentré sur la question du sexe biologique, occultant les tensions structurelles qu'elle introduit dans l'ordre juridique européen. Nous tenterons ainsi d'éclaircir les enjeux européens sous-jacents à la modification constitutionnelle.

I – Une révision qui compromet la primauté du droit européen

En inscrivant dans sa Constitution la « souveraineté » de la République sur les questions d'« identité nationale », ainsi que sur les domaines dits « éthiques et culturelles », la Slovaquie s'expose à un potentiel conflit avec le principe de primauté du droit de l'Union européenne.

En effet, l'article 291 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) dispose que « les États membres prennent toutes les mesures nécessaires pour mettre en œuvre les actes juridiquement contraignants de l'Union », qu'il s'agisse de règlements, de directives ou de décisions. En adhérant à l'UE en 2004, la Slovaquie s'est ainsi engagée à respecter les valeurs fondamentales énoncées à l'article 2 du Traité sur l'Union

européenne : la dignité humaine, la liberté, la démocratie, l'égalité, l'État de droit, le respect des droits de l'homme (y compris des droits des personnes appartenant à des minorités), la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité, ainsi que l'égalité entre les femmes et les hommes. À cela s'ajoute l'article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union, qui interdit explicitement toute discrimination fondée sur l'orientation sexuelle.

Cette protection conférée par le droit européen aux citoyens slovaques, en particulier dans le domaine des droits fondamentaux, pourrait se trouver fragilisée dans les prochains mois. En théorie, les nouveaux paragraphes souverainistes, ajoutés à l'article 7 de la Constitution, permettent à la Slovaquie de faire obstacle à l'application d'un acte européen. Autrement dit, en invoquant la défense de son « identité nationale », Bratislava pourrait désormais refuser la transposition d'une directive ou adopter une loi contraire au droit européen. Cette situation est d'autant plus préoccupante que le concept d'« identité nationale » n'est pas défini. Cela ouvre, en effet, la voie à une interprétation particulièrement large par le législateur.

L'avis urgent, rendu par la Commission de Venise le 24 septembre 2025 à la demande de la présidente de la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Mme Zanda Kalnina-Lukaševica, souligne d'ailleurs ce risque : « de telles dispositions, formulées en termes larges et indéterminés, risquent de compromettre la sécurité juridique, la protection effective des droits

un époux marié à l'un des parents de l'enfant ou par le conjoint survivant du parent ou du parent adoptif de l'enfant mineur. À titre exceptionnel, une personne seule peut également adopter un enfant mineur si l'adoption est dans l'intérêt supérieur de l'enfant. L'adoption est décidée par le tribunal.

⁵ Article 41 § 8 : « L'éducation et la scolarisation des enfants dans le domaine de la formation à la vie intime et au comportement sexuel ne peuvent être dispensées qu'avec le consentement du représentant légal. L'éducation visant à la protection

de la santé, à l'intégrité physique et à la prévention des abus fait partie de l'éducation générale des enfants sous une forme adaptée à leur âge ».

⁶ Article 36 § 3 : « L'égalité entre les hommes et les femmes en matière de rémunération pour le travail effectué est garantie ».

⁷ Le texte du préambule est le suivant : « Conscients de l'héritage politique et culturel de nos prédécesseurs et de l'expérience acquise au cours de siècles de lutte pour notre existence nationale et notre souveraineté... ».

fondamentaux et la primauté du droit international et supranational»⁸. Autrement dit, en l'absence de définition claire, c'est la seule interprétation du législateur ou constitutionnelle donnée par la Slovaquie qui délimitera le champ d'application de cette «identité nationale».

Une telle évolution reviendrait à éloigner le système juridique slovaque de l'espace normatif européen en matière de protection des droits fondamentaux. À ce sujet, le Défenseur public des droits slovaque, Robert Dobrovodsky, résume clairement les conséquences possibles : «Les droits fondamentaux, tels que le droit à la vie privée et familiale, ne seront plus interprétés par la Cour constitutionnelle au regard des traités internationaux ou des décisions de la Cour EDH ou de la CJUE. Dans ce cas, seuls les droits et libertés définis par la Constitution elle-même s'appliqueront».

De son côté, l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) a également exprimé ses vives préoccupations. Elle souligne que les nouvelles dispositions constitutionnelles, notamment la restriction de l'adoption et la définition exclusivement biologique du sexe, risquent d'entrer en contradiction avec les normes européennes de protection des droits des personnes LGBTQ+⁹.

Au-delà du droit européen, Robert Dobrovodsky souligne que ces mesures relatives à la souveraineté violent l'article 27 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, qui stipule qu'un État ne peut invoquer son droit interne pour justifier la non-exécution d'un traité. Dès lors, la Slovaquie, en tant que signataire du Traité de l'UE (membre de l'UE depuis 2004) et de la Convention européenne des droits de l'homme (membre du Conseil de l'Europe

depuis 1993) se trouve dans une position discutable.

Ainsi, l'application de la réforme sera surveillée de très près par les institutions européennes dans les mois à venir. D'ailleurs, une semaine après l'adoption du projet constitutionnel, la Commission européenne a réagi à travers sa représentation en Slovaquie ainsi que son porte-parole à Bruxelles, Markus Lammert. Ce dernier a déclaré, vendredi 7 novembre 2025¹⁰, que l'exécutif européen menait actuellement des discussions approfondies avec les autorités slovaques et a exprimé «ses préoccupations quant aux modifications proposées à l'article 7 de la Constitution et le droit de l'Union européennes», rappelant «que le droit de l'UE prime sur le droit des États membres, y compris sur les dispositions constitutionnelles».

II – L'indépendance de la Cour constitutionnelle slovaque, métronome européen ?

Dans ce contexte, la Cour constitutionnelle slovaque va jouer un rôle important. Comme le souligne l'Ordre des avocats slovaque (SAK), «elle reste un organe clé pour l'interprétation et l'application de la Constitution de la République slovaque et la garantie des droits et libertés fondamentaux». L'imprécision des concepts souverainistes adoptés lui confère la responsabilité de choisir une interprétation «pour» ou «contre» l'Europe, en contrôlant la constitutionnalité des lois.

Jusqu'à présent, la Cour constitutionnelle slovaque a plutôt adopté une position européenne sur des conflits de droits. Par exemple, le 28 novembre 2017, la

⁸ Commission européenne pour la démocratie par le droit, République slovaque. *Avis urgent sur le projet d'amendement à la Constitution*, 24 septembre 2025, CDL-AD(2025)040, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2025\)040-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2025)040-f).

⁹ Voir : <https://fra.europa.eu/en/news/2025/fra-statement-recent-developments-affecting-fundamental-rights-eu>.

¹⁰ Voir : <https://www.tasr.sk/tasr-clanok/TASR:2025110700000335>.

Cour constitutionnelle slovaque a rendu une décision importante concernant la hiérarchie des normes et l'application du droit européen¹¹. Elle a jugé que la Charte des droits fondamentaux de l'UE à la même valeur juridique que les traités fondateurs de l'UE, signifiant ainsi que la loi nationale doit respecter les dispositions de la Charte. Toutefois, à l'heure où le gouvernement actuel exerce régulièrement des pressions politiques sur des organes supposés indépendants et que la Cour devra trancher sur un conflit d'interprétation et non de droit, ce « constitutionnalisme européen » est loin d'être une garantie.

III – À quelles sanctions européennes la Slovaque peut-elle faire face ?

Cette situation s'inscrit dans une tension plus large entre souveraineté constitutionnelle nationale et primauté du droit de l'Union, déjà observée récemment en Pologne et en Hongrie autour des politiques envers les personnes LGBTQ+. Si l'on imagine aisément que l'Union européenne puisse exercer une pression financière sur la Slovaque en suspendant ses fonds européens, la réalité juridique est plus nuancée. Trois types de procédures peuvent, en théorie, conduire à des sanctions.

Premièrement, le mécanisme de conditionnalité lié à l'État de droit¹², lequel permet à la Commission européenne de suspendre les paiements européens lorsqu'une violation de l'État de droit compromet la bonne gestion du budget de l'Union. Les dispositions constitutionnelles slovaques, bien qu'elles puissent être jugées contraires aux valeurs de l'Union (article 2 TUE) ou à la Charte des droits fondamentaux, n'affectent pas directement la gestion des fonds européens. Toutefois, le juriste constitutionnaliste Marek Káčer, directeur du Département de théorie du droit et de

droit constitutionnel à la Faculté de droit de l'Université de Trnava, souligne qu'une suspension des fonds européens ne serait envisageable, en théorie, que si l'application concrète de la réforme constitutionnelle avait un impact sur le financement de projets européens, notamment dans les domaines de l'éducation ou de la recherche scientifique. En conséquence, ce mécanisme ne pourrait être activé que de manière indirecte, contrairement au cas hongrois, où la corruption et l'opacité budgétaire, impliquant des fonds UE, justifiaient le gel de 22 milliards d'euros.

La deuxième hypothèse serait le déclenchement de la procédure d'infraction, principal levier juridique dont dispose l'Union en cas de non-respect du droit européen. En vertu de l'article 258 TFUE, la Commission peut engager la procédure si elle estime qu'un État membre a manqué à ses obligations. Elle adresse d'abord une mise en demeure, puis, en cas d'inaction, saisit la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE).

Conformément à l'article 259 TFUE, un État membre peut également saisir la CJUE contre un autre État, après consultation préalable de la Commission. Si celle-ci n'émet pas un avis motivé dans un délai de trois mois, l'État plaignant peut saisir la CJUE. L'article 260 TFUE prévoit que si l'État condamné ne se conforme pas à l'arrêt, la Commission peut demander à la CJUE d'imposer une amende forfaitaire ou une astreinte journalière. Par exemple, en 2021, la Pologne a été condamnée à une astreinte d'un million d'euros par jour pour avoir pris des mesures contraires à l'indépendance de la justice, tout en actant la primauté de son droit national sur le droit européen sur des dispositions concernant l'organisation judiciaire.

Dans un troisième temps, nous avons la procédure politique de l'article 7 du TUE, souvent qualifiée « d'arme nucléaire

¹¹ CC, affaire PL. ÚS 21/2014.

¹² Règlement UE 2020/2092.

institutionnelle», qui permet de constater l'existence d'une violation grave et persistante des valeurs fondamentales de l'Union prévues à l'article 2 TUE. Elle peut mener à la suspension des droits de vote d'un État membre, voire au gel de certains financements. Toutefois, la condition d'unanimité entre les États membres rend son application quasiment impossible, comme l'ont montré les cas polonais et hongrois.

Dès lors, la Slovaquie risque surtout une procédure d'infraction si l'application des nouvelles dispositions constitutionnelles aboutissent à ignorer la primauté du droit européen. Elle pourrait alors être condamnée à une astreinte financière en dernier recours. Toutefois, ses fonds européens ne sont pas directement menacés car la réforme en l'état n'a pas d'effets directs sur la gestion budgétaire de l'Union.

Le 16 octobre 2025, le Parlement néerlandais a adopté une résolution invitant son gouvernement à saisir la Commission européenne au titre de l'article 259 TFUE pour engager une action contre la Slovaquie. De même, le 7 octobre 2025, des parlementaires européens ont adressé à la Commission une question avec demande de réponse pour connaître sa position en ce qui concerne le respect par la Slovaquie de ses obligations découlant des traités de l'Union, et plus particulièrement de la déclaration n° 17 du TFUE relative à la primauté et aux valeurs de l'Union au titre de l'article 2 du TUE, et les instruments juridiques qu'elle entend déployer «pour s'assurer que la modification de la Constitution ne mène pas à des violations systématiques de la Charte des droits fondamentaux de l'Union et des engagements internationaux en matière de droits de l'homme»¹³.

À ce jour, aucune décision n'a encore été prise, mais cela donne tout de même le ton des prochains mois.

Samuel ROGRON

Étudiant à Sciences Po Aix
samuel.rogron@etu.univ-amu.fr

¹³ Question n° E-003924/2025,
<https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-10-2025->

**L'UKRAINE ENTRE MÉMOIRE HISTORIQUE
ET STRATÉGIE D'ÉPUISEMENT : REGARD SUR
LA LOGIQUE GÉOPOLITIQUE DU CONFLIT
ET SUR L'ÉVOLUTION DU RÔLE OCCIDENTAL**

Résumé : Cette étude propose une lecture stratégique du positionnement de Donald Trump face à la guerre en Ukraine, en l'inscrivant dans une logique de continuité géopolitique et de calcul économique. L'auteur explore la manière dont le conflit s'inscrit dans une tradition occidentale de « guerre sans fin », tout en analysant les dynamiques internes de l'Union européenne et l'influence structurelle des États-Unis. En mobilisant des références historiques – du « scénario géorgien » aux enjeux identitaires autour de la Rous' de Kyiv – le texte déconstruit les récits simplificateurs sur les causes du conflit. Il met en évidence l'articulation complexe entre mémoire, souveraineté et stratégies de puissance, tout en soulignant les limites des lectures bilatérales du leadership international. L'approche se distingue par une analyse pluridimensionnelle combinant histoire, géopolitique et économie politique.

Abstract: This study offers a strategic reading of Donald Trump's stance on the war in Ukraine, framing it within a broader logic of geopolitical continuity and economic calculation. The author examines how the conflict fits into a Western tradition of "endless war", while analyzing the internal dynamics of the European Union and the structural influence of the United States. By drawing on historical references – from the "Georgian scenario" to identity struggles over the legacy of Kyivan Rus' – the text deconstructs simplistic narratives about the war's origins. It highlights the complex interplay between memory, sovereignty, and power strategies, while exposing the limitations of bilateral conceptions of international leadership. The approach stands out for its multidimensional analysis, combining history, geopolitics, and political economy.

¹ « Entretien exclusif avec Angela Merkel à Budapest », *Partizán*, Budapest, 10 octobre 2025.

Mots-clés : Géopolitique – mémoire historique – souveraineté – leadership – économie de la défense – identité nationale

Keywords: Geopolitics – historical memory – sovereignty – leadership – defense economy – national identity

La dynamique médiatique contemporaine, souvent guidée par la recherche du spectaculaire, tend à déformer l'espace informationnel. Elle simplifie les contextes, altère les faits et alimente des controverses artificielles, transformant les nuances en oppositions binaires.

L'un des exemples les plus récents de cette dérive est l'entretien d'Angela Merkel accordé à la chaîne hongroise *Partizán*¹. Peu après sa diffusion, plusieurs médias européens ont laissé entendre que l'ancienne chancelière aurait imputé à la Pologne et aux pays baltes une part de responsabilité dans l'invasion russe.

La Russie exploite elle aussi ce type de distorsion à son avantage². Selon *The Moscow Times*, le Kremlin a repris et amplifié les propos attribués à Merkel, suggérant que la Pologne et les pays baltes auraient « sapé les efforts visant à organiser des négociations entre l'Union européenne et la Russie » avant le déclenchement du conflit.

Dans ce contexte, la déclaration du Premier ministre hongrois Viktor Orbán mérite d'être rappelée : « Si Angela Merkel

² « Le Kremlin amplifie les propos attribués à Merkel sur la Pologne et les pays baltes », *The Moscow Times*, octobre 2025.

était restée chancelière, Poutine n'aurait pas attaqué l'Ukraine»³.

Le dirigeant hongrois avait formulé cette affirmation en mars 2022, peu après le début de l'invasion à grande échelle, lors d'un entretien à la radio publique hongroise. Il y est revenu en 2024, dans une interview accordée au groupe *Funke Mediengruppe*⁴. Cette constance dans son discours illustre la volonté d'Orbán de se présenter comme une voie alternative au sein de l'Union européenne, en opposition à la ligne dominante de Bruxelles.

Merkel a, quant à elle, répondu avec beaucoup de prudence lors de son entretien pour *Partizán* : « Nos échanges ont toujours été confidentiels, je ne les divulguerais pas. Mais oui, nous en avons parlé. (...) La pandémie a profondément influencé la politique mondiale. Sans elle, Poutine aurait-il osé ? Cela reste inconnu »⁵.

Merkel ne confirme pas directement la thèse d'Orbán, mais souligne que des circonstances exceptionnelles – la pandémie, l'isolement de Poutine et le manque de contacts directs – ont pu influencer sa décision d'attaquer l'Ukraine. Les propos d'Orbán, manifestement orientés, révèlent sa stratégie visant à transférer partiellement la responsabilité du Kremlin vers l'Union européenne, tout en affaiblissant la cohésion européenne autour des sanctions⁶. Ils justifient également sa politique de double équilibre entre l'Occident et la Russie, en se présentant comme le seul dirigeant européen « capable de comprendre Poutine ».

Angela Merkel rejette l'idée selon laquelle Orbán serait un « cheval de Troie de Poutine » au sein de l'UE, soulignant qu'il s'agit d'un dirigeant pragmatique, guidé

avant tout par la préservation de son pouvoir et par les intérêts économiques hongrois, parfois au détriment des valeurs européennes⁷. Ce paradoxe reflète une distanciation diplomatique subtile : Orbán n'est pas un agent direct de Moscou, mais sa politique fragilise l'unité européenne. Dans une perspective réaliste, ses actions visent à consolider le contrôle national sur les ressources plutôt qu'à servir les objectifs russes. Pour Moscou, toutefois, il demeure un levier partiel dans sa stratégie hybride, bien que non intentionnel.

Qu'en est-il réellement des propos de Merkel ? Dans cet entretien, elle ne met ni la Pologne ni les pays baltes en cause pour le déclenchement de la guerre. Elle rappelle qu'en juin 2021, avec Emmanuel Macron, elle avait proposé un format de négociations directes avec Poutine⁸. Cette initiative a été bloquée par certains États – principalement les pays baltes et la Pologne – qui craignaient de ne pas parvenir à une politique européenne commune vis-à-vis de Moscou. L'absence d'unanimité au sein de l'UE a empêché la mise en œuvre du projet. Ainsi, ses propos concernent le blocage d'une initiative diplomatique spécifique, et non la responsabilité directe dans le conflit.

Comme elle le précise : « En Europe, je ne pouvais rien entreprendre sans décisions communes. L'Europe a toujours fonctionné selon le principe de l'unanimité : si un seul pays dit "non", il devient impossible d'agir collectivement ». Et encore : « Lorsque la Russie a attaqué l'Ukraine, la seule réponse possible de l'UE était collective, car tous étaient d'accord. Personne, ni la Hongrie, ni aucun autre pays n'a dit "non" ».

Après l'annexion de la Crimée par la Russie, en mars 2014, et le début du conflit

³ « Hungarian PM Orbán says war would not have happened under Merkel », *Reuters*, 4 mars 2022.

⁴ « Orbán repeats claim Merkel could have prevented the war », *BBC News*, octobre 2024.

⁵ « Merkel : "Orbán n'est pas un cheval de Troie de Poutine" », *Magyar Nemzet*, 2025.

⁶ « L'Europe de Merkel et le dilemme Orbán : entre unité et intérêts nationaux », *Le Monde*, 12 octobre 2025.

⁷ « Merkel über Orbán : Pragmatismus, kein Verrat », *Die Zeit*, 11 octobre 2025.

⁸ « Merkel : "L'Europe a besoin d'unité dans le dialogue avec la Russie" », *Deutsche Welle (DW)*, octobre 2025.

dans le Donbass, l'UE a affiché un front uni autour des sanctions contre Moscou⁹. En réalité, aucun consensus véritable ne prévalait. La France, l'Allemagne, l'Italie et d'autres pays de la « vieille Europe » privilégiaient le dialogue plutôt que la dissuasion militaire, mettant en œuvre le format de Minsk (Minsk I et Minsk II)¹⁰. Ces accords sont rapidement devenus le symbole d'une approche occidentale de compromis, visant à : maintenir la Russie « dans le jeu » grâce à la diplomatie ; éviter l'effondrement de l'Ukraine tout en freinant son intégration à l'OTAN ; créer l'illusion d'une stabilité à l'Est du continent.

Après 2019, le processus de Minsk avait presque perdu toute efficacité. La Russie violait systématiquement les accords, restreignant l'accès des observateurs de l'OSCE, soutenant les combattants sur le terrain et imputant simultanément la responsabilité à l'Ukraine. Avec l'élection de Volodymyr Zelensky, en 2019, l'Ukraine a tenté de relancer le dialogue, notamment lors du format Normandie, à Paris en décembre 2019¹¹, sans succès. La pandémie de COVID-19, en 2020-2021, a ensuite paralysé toute activité diplomatique, révélant que Poutine ne prenait plus le processus de Minsk au sérieux¹². En juin 2021, Merkel a tenté d'initier un nouveau format de négociations directes entre l'UE et Moscou, mais ce projet fut bloqué par la Pologne et les pays baltes, pour qui tout « redémarrage » revenait de facto à reconnaître la présence russe sur une partie du territoire ukrainien.

Cette fracture a mis en lumière une asymétrie géopolitique majeure dans la perception de l'Ukraine. L'Allemagne, la France, l'Italie et, dans une moindre mesure, l'Espagne considéraient la négociation avec Poutine comme un outil

pragmatique, estimant que la dépendance économique – gaz, commerce, investissements – constituait un frein fiable à l'escalade militaire. Pour ces États, l'Ukraine n'était ni pleinement intégrée à l'espace de sécurité occidental ni une zone tampon : elle représentait plutôt un territoire intermédiaire, un espace d'influence russe à prendre en compte.

À l'inverse, l'Europe de l'Est percevait la Russie comme une menace existentielle. Depuis leur adhésion à l'UE, en 2004, la Pologne et les pays baltes ont forgé une approche de sécurité orientale, plaçant l'Ukraine au centre de leur stratégie comme zone tampon et avant-poste. Cette position reposait moins sur le pragmatisme économique que sur la mémoire historique – occupations, déportations, présence soviétique.

Cette divergence explique pourquoi, jusqu'en 2022, l'Europe occidentale considérait la guerre comme un problème lointain, tandis que Varsovie, Vilnius, Riga et Tallinn alertaient presque chaque semaine sur les préparatifs d'une nouvelle offensive russe. À Berlin, Paris ou Rome, le dialogue avec le Kremlin était perçu comme un instrument diplomatique. Pour l'Est, il s'agissait d'un signe de naïveté, une faiblesse susceptible d'encourager Moscou à poursuivre son escalade.

Ce n'est qu'après février 2022 que ces visions divergentes ont convergé, non par conviction, mais sous le choc de la guerre et par peur partagée. À l'Ouest, prévaut désormais le pragmatisme : la défaite de l'Ukraine serait synonyme d'effondrement de la stabilité européenne. À l'Est, domine l'instinct de survie : après Kyiv, Vilnius, Tallinn ou Varsovie pourraient constituer les prochaines cibles.

Ainsi, l'Ukraine apparaît comme un État tampon commun : rempart géographique

⁹ K. Åtland, « Diplomacy, and More War: Why Did the Minsk Agreements Fail? », *International Politics*, 2024.

¹⁰ S. Kardaś, & K. Wojciech, « Minsk 2 – A Fragile Truce », OSW, 2015.

¹¹ « Le format Normandie : entre espoir et désillusion », *Euractiv*, décembre 2019.

¹² S. Kobzar, « Reporting on the Minsk II Agreement: The Effect of Russian Narratives in French and German Media », *College of Europe Policy Brief*, 2016.

pour l'Est, point d'équilibre politique pour l'Ouest, une union née non pas de la vision stratégique, mais de la contrainte. Pour les grandes capitales européennes, l'Ukraine reste avant tout un espace géopolitique de contention, un champ de stabilisation destiné à contenir la Russie et à éviter une confrontation directe, ou à en retarder l'inévitable. Cette perspective, marquée par un pragmatisme froid, mesure le succès diplomatique à l'aune de l'absence de désordre apparent.

À l'inverse, pour les pays d'Europe orientale, l'Ukraine n'est pas simplement un partenaire : elle constitue un rempart vital. Derrière les déclarations de solidarité se cache une angoisse existentielle : la chute de Kyiv pourrait ouvrir un nouvel axe d'escalade entre l'Union européenne et Moscou, plaçant les États baltes et la Pologne en première ligne. Cette peur engendre une posture de fermeté absolue : intransigeance politique, soutien militaire maximal à l'Ukraine et refus catégorique de toute négociation avec le Kremlin.

Cette perception est profondément enracinée dans l'histoire de la domination russe – d'abord impériale, puis soviétique. Occupations, répressions, imposition de la langue et de la culture russes, contrôle idéologique : autant d'éléments qui ont façonné durablement la conscience collective et laissé une empreinte durable dans la mémoire des peuples de la région.

Dans d'autres parties de l'Europe, notamment les Balkans¹³, la lecture de la situation ukrainienne diffère : moins de rigidité stratégique, plus de compréhension historique, humaine et culturelle des conflits. Ces pays ont souvent été une épine dans le pied des grandes puissances, autrefois perçues comme invincibles. Ayant traversé leurs propres guerres dans les années 1990 et connu l'effondrement des États, ils comprennent intimement les

réalités de la guerre et ses effets dévastateurs sur la société. Ainsi, l'Ukraine y est perçue comme un peuple qui lutte pour sa dignité et sa survie.

Les expériences nationales façonnent cette empathie : les Croates se souviennent de la bataille de Vukovar, les Slovènes de leur guerre de dix jours pour l'indépendance et la Macédoine du Nord continue de défendre sa souveraineté malgré les divisions internes et les pressions extérieures – d'abord grecques et bulgares, aujourd'hui dans le cadre de l'intégration européenne. La Serbie, quant à elle, reste marquée par l'héritage des politiques chauvinistes¹⁴, limitant sa capacité à rompre avec certains réflexes impériaux.

Pour ces nations, l'Ukraine n'est pas seulement une zone tampon ou un front Est-Ouest : elle reflète leur propre expérience historique, incarnant à la fois mémoire, traumatisme et aspiration à la survie.

I – Donald Trump et l'impasse du conflit russo-ukrainien

Malgré le caractère parfois déroutant de la politique de Donald Trump, on peut en dégager une certaine cohérence. Son éventuel revirement en faveur de l'Ukraine pourrait s'expliquer par la prise de conscience de l'impasse du conflit et par un retour à une stratégie éprouvée de l'Occident : celle de la « guerre sans fin ».

Pour Trump, un retrait du soutien américain à Kyiv risquerait d'évoquer le « scénario afghan », une image qu'il cherche à éviter à tout prix. Cette crainte le pousse plutôt à maintenir, voire à renforcer, son appui. À ce calcul politique s'ajoute une dimension économique : les profits considérables issus de la vente d'armes consolident la position quasi monopolistique des États-Unis sur le marché mondial de l'armement, tandis que l'Union européenne reste affaiblie par la pression

¹³ « Western Balkans: Reactions and Implications of the Russian Aggression of Ukraine », *BiEPAG*, 11 mars 2022.

¹⁴ « Serbia's Position in the Post-Yugoslav and European Space: Strategic Ambiguity and Popular Mobilisation », *Blue Europe*, 2023.

des droits de douane américains. Dans tous les cas, Trump en sort gagnant, tant sur le plan géopolitique qu'économique.

L'industrie européenne de défense, quant à elle, progresse trop lentement. Elle manque de stratégies claires à long terme, ses capacités industrielles se reconstituent avec retard et les budgets militaires fluctuent au gré des aléas politiques. À cela s'ajoute la pression des forces radicales dans certains pays, opposées à la militarisation, obligeant les dirigeants à maintenir un équilibre fragile entre la nécessité de renforcer la défense, la stabilité intérieure et la crainte d'un mouvement social majeur. Résultat : l'Union européenne affiche une politique souvent désordonnée et incohérente, accentuant sa dépendance vis-à-vis de Washington, principal fournisseur d'armes et arbitre stratégique *de facto*.

La guerre en Ukraine a ainsi créé un enchevêtrement d'intérêts à la fois convergents et contradictoires. Pour certaines élites politiques et économiques ukrainiennes, elle garantit des flux financiers et une légitimité politique, reléguant à l'arrière-plan les problèmes structurels : corruption, difficultés économiques, crises sociales. Pour la Russie, le conflit reste un instrument de préservation de ses ambitions impériales et de son influence régionale. Quant à l'Europe, elle y voit un moyen de contenir l'agresseur tout en évitant une confrontation directe. Il en résulte un triple bénéfice d'intérêts, chaque acteur en retirant des avantages spécifiques.

Il convient de souligner que Donald Trump, fidèle à son tempérament centré sur l'image et la performance, peine à saisir la complexité et la multidimensionnalité du conflit en Ukraine. Il continue de percevoir en Vladimir Poutine une sorte d'« adversaire miroir » – tout aussi pragmatique, dur et animé par la recherche de pouvoir et de ressources. Pourtant, cette perception relève d'une illusion. Poutine s'appuie sur un ensemble de valeurs, d'idéologies et d'instruments propres, façonnés au fil du

temps et inspirés par les expériences de dictateurs passés. Il mène une guerre hybride, combinant récits historiques, ambitions géopolitiques et leviers socioculturels profonds. Autant d'éléments que Trump ne semble ni vouloir ni pouvoir prendre pleinement en compte.

Cette vision unilatérale, consistant à envisager des négociations exclusivement avec Poutine, en écartant les autres acteurs internationaux, traduit une conception bilatérale et théâtrale du leadership, fondée sur les rapports de force directs et les gestes « héroïques ». Une telle approche simplifie à l'excès un système international dont la dynamique repose, au contraire, sur le dialogue multilatéral et l'équilibre des intérêts.

Quant à Poutine, qui connaît bien Trump et son mode de fonctionnement, il joue le jeu avec habileté : il lui dit ce que celui-ci souhaite entendre, tout en restant fermement attaché à ses propres objectifs et à son agenda stratégique.

Dans le passé, la politique de Donald Trump vis-à-vis de la guerre en Ukraine visait avant tout à en accélérer la fin, quitte à privilégier une solution superficielle. Elle reposait sur l'idée d'un accord de paix rapide mais fragile, équivalant en réalité à un gel du conflit, avec un transfert quasi total de la responsabilité du sort futur de l'Ukraine à l'Union européenne. Une telle approche revenait à une capitulation lente, marquée par l'épuisement progressif de l'État ukrainien et l'érosion de sa souveraineté. Ce type de « paix » s'apparente à ce que l'on pourrait qualifier de « scénario géorgien modifié », adapté aux circonstances du moment.

Examinons cette notion plus en détail : commençons par une brève explication du « scénario géorgien », avant d'en analyser les nuances et sa possible application au cas ukrainien.

II – Le scénario géorgien : un modèle d'épuisement et de dépendance

Le «scénario géorgien» désigne un modèle d'évolution dans lequel un pays impliqué dans un conflit s'épuise progressivement sous l'effet combiné d'une guerre prolongée, d'une instabilité politique et de pressions extérieures, aboutissant à une perte partielle, voire totale, de sa souveraineté¹⁵.

Dans le cas de la Géorgie, ce processus s'est illustré en 2008 : après le conflit militaire avec la Russie, Tbilissi a perdu le contrôle effectif sur une partie de son territoire – l'Ossétie du Sud et l'Abkhazie¹⁶ – tandis que l'instabilité interne et la pression internationale ont renforcé sa dépendance vis-à-vis de Moscou¹⁷.

Les principales caractéristiques de ce scénario peuvent se résumer ainsi :

- un conflit prolongé qui épuise les ressources du pays
- des crises politiques internes et une perte de confiance envers le pouvoir ;
- le renforcement de l'influence ou du contrôle de l'agresseur ;
- l'émergence éventuelle d'un pouvoir local accommodant vis-à-vis de la politique russe ;
- la signature d'accords officialisant la perte de souveraineté sur certaines régions.

Le conflit en Abkhazie et en Ossétie du Sud, bien antérieur à 2008, trouve ses racines dans des facteurs ethniques et politiques complexes, sur fond de présence et d'ingérence russes. L'Abkhazie, peuplée majoritairement d'Abkhazes, a longtemps cherché à accroître son autonomie, voire à obtenir l'indépendance vis-à-vis de la Géorgie. La Russie, percevant le Caucase

comme une zone stratégique – véritable porte vers le Sud et espace clé de sa sécurité impériale – a su exploiter ces tensions pour renforcer son influence¹⁸.

Dès l'époque tsariste, Moscou a alterné campagnes militaires et diplomatie pour établir des protectorats sur diverses principautés caucasiennes. En Abkhazie, elle a soutenu les élites locales désireuses de préserver leur autonomie face à Tbilissi ou à d'autres puissances régionales¹⁹.

La situation de l'Ossétie du Sud suit une logique similaire. Les Ossètes, peuple d'origine iranienne réparti des deux côtés de la chaîne du Caucase, ont souvent été perçus par la Russie comme des alliés naturels. Dès le XIX^e siècle, lors des guerres du Caucase, Moscou s'est appuyée sur ces élites locales pour consolider sa présence. Sous l'Union soviétique, les frontières entre Ossétie du Nord et Ossétie du Sud n'étaient qu'administratives, mais les liens ethniques et culturels sont demeurés forts. Après l'effondrement de l'URSS, la Russie a de nouveau mobilisé ces connexions pour soutenir les mouvements séparatistes, s'en servant comme levier politique sur Tbilissi²⁰.

III – Le conflit identitaire et historique en Ukraine

Le conflit entre l'Ukraine et la Russie dépasse largement le cadre strictement politique ou militaire : il s'agit avant tout d'une lutte pour l'identité, la mémoire historique et le droit à l'autodétermination. L'Ukraine se considère comme l'héritière directe de la Rous' de Kyiv, un ancien État qui constitue la base historique et culturelle de la nation ukrainienne²¹. La Rous' de Kyiv fut un centre de développement politique et spirituel pour de nombreux peuples

¹⁵ R.G. Suny, *The Making of the Georgian Nation*, Bloomington, Indiana University Press, 1994, 2nd éd.

¹⁶ King Charles, *The Ghost of Freedom: A History of the Caucasus*, New York, Oxford University Press, 2008.

¹⁷ K. Deutsch, *Russia and the Caucasus: Boundaries of Empire*, London, Routledge, 1996.

¹⁸ V. Socor, « The Abkhazia Conflict and Russia's Role », *Jamestown Foundation*, 2010.

¹⁹ J. Popjanevski, « South Ossetia and the Russian-Georgian Conflict », *Caucasus Survey*, 2015, n° 3.

²⁰ G. Nodia, « The Russian-Georgian War and Its Aftermath », *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, 2009, n° 3.

²¹ M. Hrushevsky, *Istoriia Ukrainy-Rusy*, Kyiv, Naukova Dumka, 1991.

slaves et non slaves. Pour la Russie, en revanche, l'Ukraine représente depuis longtemps le cœur symbolique de l'Empire et la source de son propre mythe fondateur. De l'époque impériale à la période soviétique, Moscou a cherché à assimiler l'Ukraine, à soumettre sa mémoire et à réécrire son histoire afin de légitimer sa domination.

Les historiens ukrainiens, russes et biélorusses reconnaissent tous la Rous' de Kyiv²² comme un élément central de leur histoire respective, mais divergent quant à la question de savoir qui peut légitimement revendiquer cet héritage.

Dès la fin du XV^e siècle, les princes de Moscou commencèrent à conquérir les anciens territoires de Kyiv, invoquant un lien mystique de succession du pouvoir – la doctrine médiévale de la *Translatio imperii*, selon laquelle la souveraineté passe d'un empire à un autre dans une continuité historique²³.

Les historiens russes du XIX^e siècle, influencés par l'école juridique, ont soutenu que la Russie était la seule nation slave orientale à avoir bâti un État moderne, considérant ainsi Moscou comme le successeur naturel de Kyiv.²⁴ Selon eux, puisque les Ukrainiens et les Biélorusses n'avaient pas formé d'État propre à l'époque moderne, leur lien historique avec la Rous' de Kyiv serait secondaire.

Au XIX^e siècle, avec l'éveil de la conscience nationale ukrainienne, cette vision fut vivement contestée. Le grand historien Mykhailo Hrouchevsky (1866-1934) formula, dès 1906, une réponse décisive à cette appropriation du passé. Démocrate convaincu, il rejeta l'idée d'une histoire fondée exclusivement sur la continuité étatique. Pour lui, l'essence de l'histoire

réside dans l'expérience collective d'un peuple sur sa terre ancestrale.

Hrouchevsky soutenait que, depuis la tribu des Antes (VI^e siècle) jusqu'à l'époque moderne, le territoire ukrainien avait été habité de manière continue par un même groupe ethnique²⁵. Même après les invasions mongoles, la population revenait toujours sur ses terres dès que la situation le permettait.

Rejetant la théorie normande – qui attribuait la fondation de la Rous' de Kyiv aux Scandinaves – il affirmait que les Ukrainiens descendent directement des Polianes, la tribu ayant joué un rôle clé dans la formation de Kyiv. Ainsi, selon lui, l'expérience historique des Polianes occupe une place centrale dans l'histoire de l'Ukraine.

Attribuer l'héritage de Kyiv à la Russie, écrivait Hrouchevsky, revient non seulement à dénaturer l'histoire ukrainienne, mais aussi à alourdir artificiellement celle de la Russie d'un élément étranger à ses véritables origines. Si l'on considère malgré tout l'État comme le dépositaire principal de cet héritage, alors ce sont bien le principat de Galicie-Volhynie, puis le Grand-duché de Lituanie, imprégné d'éléments ukrainiens et biélorusses, qui en furent les véritables continuateurs, plutôt que Moscou ou les principautés du Nord-Est (Rostov, Souzdal, Vladimir, Tver).

Comme le conclut Hrouchevsky, Moscou n'a jamais été la continuation de Kyiv, mais un développement parallèle²⁶, né dans un autre contexte géographique, politique et culturel.

²² Ibid.

²³ La notion de *translatio imperii* désigne, au Moyen Âge, l'idée d'un transfert linéaire du pouvoir suprême d'un empire à l'autre – de l'Orient vers l'Occident – selon une interprétation du Livre de Daniel, concept central dans la pensée politique médiévale européenne. E.H. Kantorowicz, *The King's Two Bodies*:

A Study in Medieval Political Theology, Princeton, Princeton University Press, 1957.

²⁴ O. Subtelny, *Ukraine: A History*, Toronto, University of Toronto Press, 2009.

²⁵ M. Hrushevsky, *op. cit.*

²⁶ O. Subtelny, *op. cit.*

IV – La complexité du Donbass

Un fait historique essentiel, souvent oublié ou volontairement négligé, mérite d'être rappelé : lors du référendum de 1991, la majorité des citoyens ukrainiens – y compris dans les régions orientales comme le Donbass – ont voté en faveur de l'indépendance. Ce résultat montre qu'à cette époque, le soutien à une Ukraine souveraine était largement partagé, même dans les zones aujourd'hui présentées comme « pro-russes ». En effet, lors du référendum du 1^{er} décembre 1991, qui suivit l'Acte de Déclaration d'indépendance adopté le 24 août par la Rada, 84,18 % des électeurs participèrent au vote et 92,3 % se prononcèrent pour l'indépendance.

Ce simple fait remet profondément en cause le mythe d'un Donbass « naturellement russe » ou historiquement rattaché à la Russie. Au moment de la dislocation de l'URSS, le Donbass faisait pleinement partie de l'Ukraine et soutenait presque unanimement sa souveraineté²⁷. Les tendances séparatistes actuelles trouvent donc leur origine non pas dans une « identité pro-russe » innée, mais dans des dynamiques complexes, mêlant influences extérieures et déséquilibres internes.

Parmi les événements les plus marquants pour l'Ukraine – et particulièrement pour ses régions orientales – figure l'Holodomor de 1932–1933, une famine artificielle provoquée par le pouvoir soviétique, qui causa la mort de millions d'Ukrainiens. Au-delà de la tragédie humaine, cette politique visait à anéantir la conscience nationale et à éliminer toute résistance paysanne à la collectivisation²⁸.

Dans le prolongement de cette politique répressive, le stalinisme s'attaqua

également à l'élite intellectuelle et culturelle ukrainienne – écrivains, scientifiques, enseignants, figures politiques – afin d'empêcher toute forme d'organisation nationale. Ces purges massives détruisirent durablement les fondements culturels et politiques du pays²⁹.

Parallèlement, le régime soviétique entreprit un peuplement massif du Donbass par des ouvriers venus de Russie pour travailler dans les industries locales. Cette politique transforma la composition démographique et linguistique de la région, la rendant majoritairement russophone et socialement dépendante du modèle industriel soviétique³⁰.

Ainsi, les tendances séparatistes dans le Donbass ne furent jamais naturelles ni permanentes. Elles résultent d'une combinaison de facteurs historiques, économiques et démographiques, consolidés par la guerre informationnelle et la propagande russe.

L'un des éléments décisifs fut la dépendance économique du Donbass vis-à-vis de la Russie : orientation de l'industrie lourde, débouchés commerciaux et investissements. Ces liens structurels ont maintenu la région dans une sphère d'influence russe durable. Contrairement à l'Abkhazie ou à l'Ossétie du Sud, où le facteur ethnique constituait le moteur principal du conflit, le Donbass se distingue par ses dimensions linguistico-culturelles et économiques, bien plus que par une division ethnique nette³¹. Cela crée des mécanismes d'influence spécifiques et rend toute tentative de règlement particulièrement complexe, car elle doit intégrer ces multiples strates de dépendance et d'identité.

²⁷ « Ukraine's Independence Referendum: Sociological Survey Results Kyiv », *International Institute of Sociology*, 1991.

²⁸ T. Snyder, *Bloodlands: Europe Between Hitler and Stalin*, New York, Basic Books, 2010.

²⁹ O. Subtelny, *op. cit.*

³⁰ S. Plokhy, *The Gates of Europe: A History of Ukraine*, New York, Basic Books, 2015.

³¹ A. Wilson, *The Ukrainians: Unexpected Nation*, New Haven, Yale University Press, 2015.

V – La stratégie occidentale

L'Occident – en particulier le Royaume-Uni et les États-Unis – a adopté, dès 2022, une approche prudente vis-à-vis du processus de négociation avec la Russie. Les succès initiaux de l'armée ukrainienne laissaient entrevoir la possibilité d'un gel du conflit, mais une telle option aurait offert à Moscou une pause stratégique, lui permettant de reconstituer ses forces avant de relancer une nouvelle offensive. Un gel durable aurait également exigé un engagement massif de la part des alliés de Kyiv – sur les plans militaire, économique et diplomatique – ainsi qu'un déploiement international de forces de stabilisation.

Ce scénario aurait transformé le conflit régional en confrontation directe entre blocs. Face à ces risques, Washington et Londres ont préféré maintenir une stratégie de soutien prolongé, visant à contenir la Russie sans provoquer d'escalade directe.

Cette approche a permis de préserver une certaine stabilité stratégique pour l'Occident, tout en évitant une issue rapide et incertaine. En Ukraine, une ligne politique claire s'est dessinée autour de la reconquête des frontières de 1991, symbolisant la restauration complète de la souveraineté nationale. Les discours officiels ont mis en avant la possibilité d'opérations militaires capables de reprendre rapidement les territoires perdus depuis 2014. Au terme de cette dynamique, la guerre en Ukraine apparaît moins comme un affrontement idéologique que comme un mécanisme de rapports de force géopolitiques et économiques, où les calculs stratégiques des puissances se superposent au drame humain. Pour l'Ukraine, le coût de cette logique reste immense : un épuisement social, économique et moral, dont la portée dépasse largement le seul champ militaire.

Valentin SMOLIAK

*Analyste politique,
spécialiste de l'Europe de l'Est
arterbor@gmail.com*

LE RESPECT DES DROITS DES MINORITÉS ETHNIQUES DANS LES BALKANS (BOSNIE-HERZÉGOVINE, KOSOVO, SERBIE)

Résumé : Cette étude porte sur la question du respect des droits des minorités ethniques dans les Balkans, notamment en Bosnie-Herzégovine, au Kosovo et en Serbie, qui demeure un enjeu crucial dans un contexte post-conflit marqué par des tensions interethniques persistantes. Malgré un cadre juridique national et international relativement solide et des efforts notables de protection, des lacunes importantes subsistent. La Bosnie limite l'accès à certaines fonctions aux seuls «peuples constitutifs», tandis que le Kosovo et la Serbie peinent à garantir une inclusion effective des minorités. Au regard de ce contexte, les institutions internationales soulignent la bonne volonté affichée, mais appellent à une application plus rigoureuse des engagements contractés. Les différents exemples étudiés, mettent en exergue la persistance d'une situation qui reste fragile, variant entre volonté de pacification et obstacles structurels et politiques.

Abstract: This study focuses on the issue of respecting the rights of ethnic minorities in the Balkans, particularly in Bosnia and Herzegovina, Kosovo, and Serbia, which remains a crucial challenge in a post-conflict context marked by persistent interethnic tensions. Despite a relatively solid national and international legal framework and notable protection efforts, significant gaps remain. Bosnia restricts access to certain public offices to „constituent peoples" only, while Kosovo and Serbia struggle to ensure effective inclusion of minorities. In this context, international institutions acknowledge the goodwill shown but call for a more rigorous implementation of the commitments made. The various case studies highlight the persistence of a fragile situation, oscillating between a desire for peace and structural and political obstacles.

Mots-clés : Pays des Balkans – minorités ethniques – droits fondamentaux – discrimination – tensions interethniques

Keywords: Balkan countries – ethnic minorities – fundamental rights – discrimination – interethnic tensions

L'éclosion de la République fédérative socialiste de Yougoslavie, dans les années 1990, a engendré la formation de plusieurs entités étatiques, une grande majorité d'entre elles ayant obtenu la pleine reconnaissance internationale, d'autres partiellement, à l'instar du Kosovo, dont l'indépendance demeure encore aujourd'hui non reconnue par certains États, comme c'est le cas de la Serbie. Ce phénomène de fragmentation territoriale¹ a donné naissance au concept de «balkanisation», un néologisme désignant le morcellement politique et territorial d'un espace initialement unifié, souvent à la suite de conflits ethnopolitiques². Ce processus, exacerbé par les intérêts géopolitiques divergents des grandes puissances et l'absence de consensus quant au redécoupage des frontières, a eu pour effet de disséminer des populations partageant une même langue, une même culture et une identité historique commune de part et d'autre de nouvelles frontières étatiques. Ces populations se retrouvent dès lors sous le statut de minorités ethniques, soumises à des régimes juridiques parfois discriminatoires.

La question des minorités ethniques dans les Balkans a ainsi émergé comme une problématique centrale du post-conflit yougoslave. Dès 1992, l'Organisation des Nations Unies a exprimé sa volonté de garantir une protection spécifique à ces groupes par l'adoption de la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques. Ce texte, bien que non contraignant, constitue un socle normatif essentiel pour la reconnaissance des droits fondamentaux des minorités au niveau international. Par ailleurs, des instruments européens, tels que la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du Conseil de

¹ Pour une analyse détaillée du processus, voir N. Vuckovic, «Les Balkans entre intégration et désintégration», *Lettre de l'Est*, 2023, n° 33, p. 3-68.

² V. Capdepuy, F. Jesné, «Balkanisation : histoire d'un concept», *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, 2012, n° 107, p. 3-12.

l'Europe de 1995, ont cherché à institutionnaliser cette protection, en imposant aux États parties des obligations juridiques précises.

La Bosnie-Herzégovine représente à ce titre un cas emblématique. Elle fut le théâtre d'une politique d'épuration ethnique menée par les forces serbes contre la population bosniaque musulmane, culminant dans le massacre de Srebrenica en juillet 1995³. Cette tragédie, qualifiée de génocide par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, a été reconnue comme telle également par la Cour internationale de justice, dans son arrêt du 26 février 2007 (*Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*). Dans une dynamique similaire, la Serbie a été accusée de tentatives de nettoyage ethnique au Kosovo durant le conflit de 1998-1999, conflit marqué par des exactions massives commises à l'encontre des Albanais kosovars. La volonté de certains responsables politiques serbes contemporains – à l'instar du Président Aleksandar Vučić⁴ – de remettre en cause l'indépendance du Kosovo témoigne de la persistance de tensions identitaires et géopolitiques dans la région.

La configuration actuelle des frontières issues de l'éclatement de la Yougoslavie ne reflète que partiellement la réalité ethnique du terrain, caractérisée par une diversité persistante : Albanais, Serbes, Bosniaques, mais aussi communautés historiquement marginalisées telles que les Ashkalis, Roms, Turcs ou Gorans. Cette hétérogénéité démographique soulève des défis importants en matière de reconnaissance des minorités et de mise en œuvre effective de leurs droits, en particulier dans des États fragilisés par leur passé récent et en quête d'intégration européenne. L'Union

européenne, par le biais de son processus d'élargissement et de l'instrument de préadhésion (IPA), conditionne l'ouverture de négociations à des réformes internes garantissant l'État de droit et la protection des minorités, conformément aux critères de Copenhague (1993). Ce levier d'influence a conduit plusieurs États balkaniques à adopter des cadres juridiques relativement complets consacrant des droits spécifiques aux minorités.

Cependant, si les cadres normatifs nationaux et supranationaux présentent une architecture de protection apparemment solide, leur effectivité demeure sujette à caution. Comme le souligne la doctrine, « la reconnaissance juridique des minorités ne suffit pas à elle seule à assurer leur pleine intégration et leur protection ; elle doit s'accompagner de mécanismes de contrôle, de ressources adéquates et d'un réel engagement politique »⁵. En pratique, de nombreuses difficultés subsistent : application inégale des normes, discriminations institutionnelles, marginalisation économique, voire violences dans certaines zones sensibles. La tension entre normes juridiques et réalité sociopolitique illustre ainsi les limites de la protection des minorités dans un espace encore marqué par des mémoires conflictuelles et des intérêts nationalistes persistants.

Dès lors, une interrogation centrale s'impose : les garanties juridiques assurées aux minorités dans les Balkans sont-elles réellement effectives, ou relèvent-elles davantage d'un affichage normatif destiné à satisfaire les exigences internationales ? Bien que l'on puisse constater une volonté manifeste d'avancer vers une société inclusive, force est de

³ Voir : <https://www.icty.org/fr/le-tribunal-en-bref>.

⁴ « Le Kosovo-Metohija fait partie intégrante de la Serbie – c'est écrit dans notre Constitution et c'est pour nous l'écriture sainte » : <https://kossev.info/fr/kosovo-online-najnovije-vesti->

[vucic-ponovo-o-ustavu-cuvacemo-ga-je-deo-srbije-to-je-za-nas-sveto-pismo/](https://www.vucic-ponovo-o-ustavu-cuvacemo-ga-je-deo-srbije-to-je-za-nas-sveto-pismo/).

⁵ J.-A. Dérens, « Minorités nationales dans les Balkans », *Hommes et migrations*, 2008, n° 1275, p. 6-16.

constater que les obstacles à la mise en œuvre concrète de ces droits demeurent nombreux. L'analyse de cette problématique nécessite donc une approche à la fois juridique, politique et sociologique, articulée autour de deux axes : l'ampleur du cadre normatif garantissant les droits fondamentaux des minorités (I) et les entraves persistantes à leur mise en œuvre effective sur le terrain (II).

I – Une consécration exhaustive de la protection des droits des minorités aux niveaux national et supranational

Une multitude de textes à l'échelle supranationale, juridiquement contraignants ou non, illustrent une volonté de la communauté internationale d'assurer une protection et le respect des droits des minorités (A). Ces textes se retrouvent retranscrits dans des sources nationales, par le biais de normes législatives et constitutionnelles (B).

A – Une volonté de promotion des droits des minorités par les divers instruments internationaux

Une reconnaissance de ces droits est réalisée par le biais de la ratification d'instruments internationaux relatifs aux minorités, mais également à travers l'adoption d'accords spécifiques sur la question, notamment des accords bilatéraux ou plurilatéraux.

1 – Un cadre commun de reconnaissance des droits des minorités

Les droits de l'homme sont garantis par divers textes, des droits par définition inaliénables et universels. Cela est rappelé par la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, notamment en son préambule⁶, dont les textes juridiquement contraignants sont le PIDCP⁷ et le PIDESC, tous deux adoptés sous l'égide de l'ONU en 1966. Il en est de même pour la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques⁸ (1992), instrument juridiquement non contraignant, mais qui est utile aux États afin d'orienter la protection de ces droits.

Au niveau européen, la Convention européenne des droits de l'homme ainsi que ses protocoles additionnels garantissent des droits de l'homme qui, par conséquent, concernent également les minorités (droits étant prévus pour chaque individu du fait qu'il est un être humain). Cette dernière consacre son titre premier aux droits de l'homme, notamment aux articles 2 à 17.

Les droits rappelés sont pensés de manière à éviter toute discrimination⁹ liée, en l'occurrence, à l'appartenance ethnique d'un individu. Ainsi, l'on retrouve principalement dans des articles de chaque instrument : le droit à la vie, l'interdiction de l'esclavage et de la torture, le droit à la vie privée et familiale, le droit à un procès équitable, mais également des libertés comme la liberté d'expression, la liberté d'association, la

⁶ Article 1^{er} : « Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. Ils sont doués de raison et de conscience et doivent agir les uns envers les autres dans un esprit de fraternité ».

⁷ Dont l'article emblématique serait l'article 27 : « Dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de

pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue. ».

⁸ Texte de la Déclaration : <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/declaration-rights-persons-belonging-national-or-ethnic>.

⁹ La Convention internationale sur toutes les formes de discrimination raciale, de l'ONU, adoptée en 1969, insiste sur la non-discrimination, surtout lorsqu'il s'agit de minorités nationales, qui sont au cœur de nombreuses tensions actuellement.

liberté de religion, le droit à l'éducation et autres. Certains de ces droits sont reconnus par tous les instruments précités, comme c'est le cas de l'interdiction de la discrimination, prévu à l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, ainsi qu'au deuxième article du PIDCP et PIDESC.

Ces droits visent le maintien d'une paix qui est déjà recherchée par les effets de la Charte des Nations Unies, mais ici, par le biais d'articles concrets les visant, mentionnant explicitement les termes « chacun » ou « sans distinction », par exemple.

Quant à leur application par les États concernés, le droit international en son état actuel exige que les instruments soient ratifiés, signés, ou directement applicables du fait de la nature du texte. La Bosnie-Herzégovine et la Serbie ont ratifié les trois textes précités, ce qui implique un respect fidèle des obligations internationales contractées. Quant au Kosovo, son indépendance étant vivement contestée par des membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU, son accès à l'organisation en tant qu'État membre est bloqué. Toutefois, la résolution 1244¹⁰ adoptée par le Conseil de sécurité en 1999, à la suite de la guerre du Kosovo, met en place une « administration intérimaire », dont une partie de la mission est de protéger les droits de l'homme pour toutes les communautés présentes sur son territoire¹¹.

Pour assurer le respect de la protection garantie, des organes sont également mis en place. À ce titre, l'on peut notamment citer le Comité des droits de l'homme, qui veille à la bonne application du PIDCP et

qui est « un organe intergouvernemental du système des Nations Unies chargé de renforcer la promotion et la protection des droits de l'homme dans le monde et de traiter les situations de violation des droits de l'homme et de formuler des recommandations à leur sujet. »¹². De même, le Haut-Commissaire des Nations Unies des droits de l'homme est le « principal responsable des droits de l'homme dans le système des Nations Unies »¹³. Son rôle se décline en plusieurs fonctions : il s'acquitte des fonctions qui lui ont été expressément confiées par l'Assemblée générale aux termes de sa résolution 48/141 du 20 décembre 1993 et par des résolutions ultérieures émanant d'organes directeurs ; apporte des conseils au Secrétaire général concernant les politiques des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme ; veille à ce que les projets, activités, organes et institutions du programme des droits de l'homme soient soutenus ; représente le Secrétaire général aux réunions d'organes relatifs aux droits de l'homme et à d'autres événements, et s'acquitte des fonctions spéciales que lui confie le Secrétaire général.

Dans une même logique, l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) a en partie pour mission de promouvoir la sécurité et la coopération en Europe, en passant par le contrôle des conflits pouvant être posés par un éventuel déni des droits de l'homme. Par conséquent, cela concerne les minorités également. Ainsi, ont été mis en place le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme¹⁴ et le Haut-Commissaire aux minorités nationales¹⁵.

¹⁰ Résolution 1244 : https://unmik.unmissions.org/sites/default/files/old_dnn/Res1244ENG.pdf.

¹¹ *Id.*, « for all inhabitants of Kosovo » : paragraphe 10.

¹² Voir : <https://www.ohchr.org/fr/hr-bodies/hrc/about-council>.

¹³ Voir : <https://www.ohchr.org/fr/about-us/high-commissioner>.

¹⁴ Son rôle est multiple : il peut s'agir de vérifier si le droit national est conforme aux engagements de

l'OSCE, mais également de former sur la question des droits de l'homme, par exemple :

<https://www.osce.org/files/f/documents/9/f/13705.pdf>.

¹⁵ L'un des rôles est d'identifier et de prévenir les conflits, ce qui est primordial lorsqu'il s'agit de tensions ethniques, comme cela a pu être le cas de multiple fois à la frontière nord du Kosovo :

<https://www.osce.org/hcnm>.

Au niveau européen, dans le cas de la Bosnie-Herzégovine et de la Serbie, leur population respective peut saisir la Cour européenne des droits de l'homme pour contester les discriminations commises à l'encontre des minorités ethniques. Quant au Kosovo, n'étant pas encore reconnu en tant qu'État membre, même si un processus d'adhésion est en cours, sa population n'est pas en mesure de pouvoir saisir la Cour.

Outre les textes, l'OSCE prévoit des missions dans chaque État signataire qui nécessite une intervention, ce qui est le cas pour le trio présent. Pour le Kosovo, d'autres missions, telles que MINUK (mission des Nations Unies, résolution 1244), EULEX (mission de l'Union européenne), sont mises en place pour accompagner le développement de l'État et assurer le respect des engagements contractés.

2 – Des accords spécifiques adaptés aux États concernés

À ce jour, aucun accord n'a été conclu conjointement entre les trois États étudiés. Toutefois, des accords régionaux les réunissent, ainsi que des traités bilatéraux qui ont été conclus afin de permettre une adaptation aux contextes qu'ils connaissent. Notamment, sous l'égide du Conseil de l'Europe, a été conclue la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales datant de 2002, visant à promouvoir des droits qui sont garantis spécialement à ces catégories de personnes. Ainsi, un Comité consultatif¹⁶ a été mis en place afin de donner des avis sur la situation d'un État, par exemple, pour pouvoir ensuite améliorer le cadre national de protection des droits des minorités. Suivant la même logique, la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires de 1992, en vigueur depuis 1998, a été ratifiée par la Serbie et la Bosnie-

Herzégovine. Au vu de la situation juridique complexe du Kosovo, liée à la contestation de son indépendance, ce dernier n'est pas lié par cet instrument car il n'a pas pu le ratifier. Toutefois, son texte constitutionnel, notamment l'article 58, y fait explicitement référence.

La volonté d'adhésion à l'Union européenne des États concernés est accompagnée par la signature d'instruments spécifiques, tels que les accords de stabilisation et d'association. La signature d'un tel accord est intervenue en 2013 pour la Serbie, en 2015 pour la Bosnie-Herzégovine et en 2016 pour le Kosovo. L'objectif de ces accords est d'aider les États signataires à adopter les réformes nécessaires pour assurer, en vue d'une adhésion future, la conformité du droit national au droit de l'Union européenne, dont le respect des droits de l'homme. Les droits des minorités se retrouvent donc davantage protégés via cette voie.

Du côté institutionnel, le Conseil de coopération régionale de 2008, qui a remplacé le Pacte de stabilité de 1999, a comme mission de veiller à l'amélioration du respect des droits fondamentaux dans les États parties et les pays candidats à l'adhésion, notamment en «réduisant les divergences sociales»¹⁷.

D'un point de vue des traités bilatéraux, le plan Ahtisaari de 2007 accordait des droits à la minorité serbe du Kosovo. Plus récemment, les accords Pristina-Belgrade de 2022, ou encore les accords d'Ohrid de 2023 ont été établis entre la Serbie et le Kosovo afin de parvenir à calmer les tensions, réguler les relations et protéger les droits fondamentaux des populations vivant sur leur territoire.

¹⁶ Voir : <https://www.coe.int/fr/web/minorities/>.

¹⁷ Présentation du RCC : <https://www.rcc.int/pages/2/about-us>.

B – Un encadrement étatique à travers les normes constitutionnelles et législatives

Outre l'aide et la médiation offerte par les acteurs internationaux, les instruments juridiques nationaux permettent de concrétiser les engagements internationaux contractés par chacun des États. La volonté de reconnaître des droits spécifiques aux minorités ethniques peut effectivement être relevée à la lecture des textes constitutionnels et législatifs.

1 – La garantie constitutionnelle des droits des minorités ethniques

Les Constitutions des trois États qui font l'objet de notre recherche apparaissent comme particulièrement protectrices des droits des minorités ethniques. Elles contiennent non seulement des catalogues garantissant les droits et libertés, mais font également référence, de manière explicite, aux instruments juridiques internationaux et même aux organisations en charge de leur mise en œuvre.

La Constitution de Bosnie-Herzégovine, adoptée en 1995, renvoie directement, dès son préambule, à la Charte des Nations Unies, à la DUDH, ainsi qu'à « tout autre instrument garantissant les droits de l'homme ». L'article II de la Constitution est consacré aux « droits de l'homme et libertés fondamentales » en érigeant une liste exhaustive de ces droits et en y inscrivant à part la non-discrimination, dont « l'appartenance à une minorité nationale »¹⁸.

La Constitution kosovare (entrée en vigueur en 2008) en fait de même, en renvoyant notamment, à son article 22, aux textes internationaux ratifiés dont l'exécution est immédiate. Parmi les textes cités, on retrouve : la Convention européenne des droits de l'homme et ses protocoles, la DUDH, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales,

ou encore la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Par ailleurs, à son article 7, il est précisément fait mention de la non-discrimination. Enfin, divers articles de la Constitution reprennent des droits assurés par les instruments internationaux, comme c'est le cas pour la liberté d'expression, le droit de propriété, le droit à une vie privée et familiale, etc.

Par ailleurs, dès la Constitution, le Kosovo prévoit un quota de présence de personnes de la minorité serbe : ministères et représentations des communautés, procureur, le conseil judiciaire du Kosovo, la commission centrale des élections, la commission pour les droits et les intérêts des communautés, par exemple. Il s'agit d'un indicateur de véritables efforts d'inclusion d'une minorité dans l'administration étatique, puisque le quota est déjà déterminé, supprimant directement une possible discrimination. En effet, il y est prévu la présence d'une personne venant de la minorité serbe dans diverses fonctions, ce qui assure une représentation *a minima*, assurée par le texte suprême de l'État.

À son tour, la Constitution serbe fait mention de la protection des minorités nationales, à son article 14, en ce que la Serbie se doit de protéger les minorités nationales. Elle renvoie indirectement aux instruments juridiques précités, en précisant que la Constitution se base sur des principes de droit international généralement acceptés. Outre ces mentions, la section II de la Constitution serbe se nomme « droits et libertés de l'homme et des minorités », rappelant le principe de non-discrimination dans le cadre de la protection juridique (article 21), par exemple, ou encore le droit à la vie.

¹⁸ Article 4 de la Constitution bosniaque.

2 – La garantie des droits des minorités au niveau législatif

Dans les trois pays étudiés, peut être constaté un effort de concrétisation des garanties constitutionnelles à travers l'adoption de lois spécifiques visant à protéger les minorités.

La Bosnie-Herzégovine dispose d'un cadre diversifié de lois. Il s'agit du premier pays à avoir reconnu les « autres » minorités ne faisant pas partie du trio privilégié dans sa Constitution. Premièrement, cela s'est fait indirectement par une loi électorale de 2006, en octroyant le droit d'être élu aux « autres » minorités : il suffisait d'indiquer à laquelle de ces catégories l'on appartenait. Puis, la reconnaissance des « autres » minorités découle d'une loi sur la protection des droits des minorités nationales de 2008. En son article 3 al. 10), est assurée une protection aux « Albanais, Monténégrins, Tchèques, Italiens, Juifs, Hongrois, Macédoniens, Allemands, Polonais, Roms, Roumains, Russes, Ruthènes, Slovaques, Slovènes, Turcs, Ukrainiens et autres, qui répondent aux exigences visées au paragraphe 1 du présent article. ».

Dans le cas du Kosovo, la loi n° 3 contre la discrimination, en date de 2004, prévoit un « principe de bonne compréhension et de tolérance interethnique des citoyens du Kosovo », ce qui vise à supprimer toute discrimination pouvant être faite à cause de la différence d'ethnie. Par la suite, une loi sur l'emploi des langues, datant de 2006, est caractéristique de la prise en compte des minorités ethniques, notamment au sein de l'administration. En effet, la langue serbe et albanaise sont toutes deux les langues officielles dans toutes les institutions du Kosovo ¹⁹, mais la langue turque, bosniaque et rom sont d'usage pour les administrations locales (article 1.2). L'importance de la préservation de

l'identité est souvent mentionnée dans ce texte, témoignant de l'attention accordée à cette question sensible.

En Serbie, diverses lois ont été promulguées afin d'assurer des droits et libertés aux minorités nationales. Une loi adoptée en 1991 et révisée en 2018 sur l'emploi officiel des langues et des alphabets permet aux minorités nationales que leur langue soit officielle dans la partie du territoire où elles sont présentes, conjointement avec le serbe. Cette règle est reprise en principe par une loi sur l'autonomie locale de 2007, également révisée en 2018. Enfin, une loi sur la protection des droits et libertés des minorités nationales, datant de 2018, s'inscrit dans la continuité des précédentes lois, en rappelant la non-discrimination, ainsi que la liberté de déclarer son appartenance ethnique (à son article 5), dans un souhait de renforcer ce qui a déjà été garanti auparavant.

La situation juridique actuelle permet en théorie d'affirmer que les trois États ici étudiés présentent une volonté d'assurer une protection des droits des minorités, qui serait une suite à donner aux années de violation du droit international lors des conflits armés. Ainsi, l'on constate les engagements pris sur la scène internationale par le biais de ratifications et adoption ²⁰ de divers traités, mais également le renvoi aux textes internationaux, dès la Constitution, cette dernière étant le texte suprême de l'État. Toutefois, le respect de ces droits et libertés, explicitement et exhaustivement garantis, demeure en réalité fragile à cause de divers facteurs.

¹⁹ Article 2.1 de cette loi.

²⁰ Cela vaut également pour le Kosovo car, malgré son impossibilité de les ratifier, les textes de ces

organisations internationales sont respectés et les normes juridiques nationales y font référence.

II – Un respect des droits des minorités ethniques fragilisé par des obstacles d'ordre juridique et extrajudiciaire

Malgré un cadre juridique solide, de nombreuses lacunes subsistent (A), qui sont illustrées par des situations de mise en œuvre concrètes (B).

A – Les obstacles en matière d'octroi de droits liés au droit interne

Étant des États en plein développement, le cadre juridique demeure à améliorer, mais pas sur les mêmes points.

1 – Le cas de la Bosnie-Herzégovine et les conséquences de la reconnaissance partielle des minorités

Dès sa Constitution, la Bosnie-Herzégovine reconnaît des droits de manière égalitaire pour des minorités. Toutefois, seulement trois des dix-sept minorités se voient octroyer le droit d'accès aux fonctions présidentielles, par exemple, ou autres fonctions publiques. En effet, elle rappelle les peuples constitutifs, qui sont les «Serbes, Croates et Bosniaques» dès ses premiers articles, faisant alors abstraction des autres peuples.

L'existence des lois adoptées plus tard permettent de pallier cette absence, mais la protection est alors législative, ces groupes ne pouvant faire valoir une protection constitutionnelle, si ce n'est que la non-discrimination, valable pour tout individu. Ainsi, les textes devant être basés sur un principe d'égalité afin de pouvoir offrir une meilleure protection, cachent en réalité une discrimination déguisée. Par conséquent, des tensions peuvent apparaître entre individus appartenant à un autre groupe ethnique à cause du manque de considération, dans une République où le fonctionnement étatique est partagé entre une partie serbe et une partie bosniaque.

La protection offerte par les législations renvoie elle-même à un encadrement devant être géré par les cantons. Par conséquent, la protection peut différer d'une minorité à une autre, selon le canton. L'on peut avoir pour une même minorité une situation différente de protection, selon les cantons. Cela peut paraître positif à première vue, puisqu'il est possible de penser que de ce fait, les minorités ont plus ou moins des droits selon leur taux de présence. Toutefois, en pratique, il y a une différence dans la hiérarchie des droits accordés aux «peuples constitutifs» protégés par la Constitution et les «autres» qui dépendent de la volonté des cantons. Cette situation pose des problèmes juridiques et politiques. D'une part, une modification législative peut être adoptée plus facilement qu'une révision de la Constitution, ce qui peut mener à une instabilité des droits pour les minorités ethniques concernées. D'autre part, la région devient objet de tensions, conflits et instabilités, situation qui empêche l'apaisement des conflits interethniques.

2 – Le cas de la Serbie et du Kosovo

Malgré les différents accords, les tensions politiques se ressentent même au niveau de l'octroi de droits sur le plan juridique.

Pour le Kosovo, selon un avis du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des droits des minorités nationales, ce dernier «appelle les autorités à renforcer encore davantage l'efficacité du cadre juridique et institutionnel en matière de non-discrimination, en veillant à ce que le médiateur dispose de ressources suffisantes, qu'il soit connu des personnes appartenant à des minorités nationales et que celles-ci lui fassent confiance, en particulier pour ce qui est des personnes appartenant à la communauté serbe du Kosovo, en mettant dûment en œuvre les recommandations formulées par l'institution et en envisageant de lui donner

des attributions supplémentaires en matière de traitement du contentieux, qui s'appliqueraient aussi aux cas particuliers. ».

Dès la Constitution, la Serbie indique que des restrictions peuvent être portées aux droits et libertés des minorités, ce qui implique qu'un changement de régime, hostile aux minorités, peut mener à une suppression des droits accordés à ces derniers. Dans un rapport réalisé par le même Comité, il est fait une recommandation à la Serbie de mettre en œuvre un renforcement de toute action permettant la confiance des minorités en ses institutions.

B – Des rapports illustrant la nécessité d'un renforcement de la protection

Les rapports des divers organes, nationaux, communautaires ou internationaux, démontrent une dynamique opposée mais similaire : en effet, le réel souhait de suppression des discriminations ethniques (celles-ci nuisant à l'application des droits de l'homme pour les minorités concernées) est constaté et réel. Toutefois, des situations portent à observer concrètement une mise en place difficile des droits des minorités.

1 – Le constat d'une volonté accrue de suppression des discriminations ethniques

Malgré les obstacles rencontrés, que cela soit sur le plan empirique ou juridique, la bonne volonté de supprimer les discriminations est concrète, et soulignée par les différents *feedbacks*. En effet, il est nécessaire de relever que, selon l'office du Haut-Commissaire des droits de l'homme des Nations Unies, parmi les dix-huit traités portant sur le droit international humanitaire, la Serbie et la Bosnie-

Herzégovine en ont ratifié entre quinze et dix-huit²¹, ce qui les place au rang des États les plus impliqués en ce genre d'engagements. En effet, par le biais de ces traités, sont reconnus les droits les plus fondamentaux, parmi eux figurant la non-discrimination. Par conséquent, il ne peut être porté préjudice à une personne humaine simplement à cause du fait qu'elle appartient à une minorité ethnique.

De même, le fait d'établir, dans le texte constitutionnel, un quota de personnes minoritaires pouvant accéder à la fonction publique est un marqueur de la volonté du Kosovo de protéger les minorités ethniques. Le renvoi de la Constitution de chacun des trois États aux droits reconnus par les instruments internationaux qu'ils ont ratifiés s'inscrit dans cette continuité.

Enfin, dans les rapports du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales²² – rapports dont le contenu est uniquement et exclusivement dédié au traitement concret des minorités nationales – sont reconnus tous les efforts législatifs, concrets et institutionnels réalisés par ces États. Mais la demande qui est faite à ces États est celle de poursuivre leurs efforts en la matière.

2 – Les cas concrets de mise en œuvre difficile de droits favorables aux minorités

Le Conseil de l'Europe n'encadre pas la définition de minorité, laissant ainsi une liberté aux États d'identifier les minorités vivant sur leur territoire²³. Par conséquent, les États en profitent. La Bosnie-Herzégovine, par exemple, exclut plusieurs groupes de minorités, pour n'en reconnaître constitutionnellement que trois : les Serbes, les Bosniaques et les Croates, en tant que peuples constitutifs de l'État. Ce faisant, elle supprime la possibilité

²¹ Voir : <https://indicators.ohchr.org>.

²² Kosovo : <https://rm.coe.int/5th-op-kosovo-fr/1680ab6a7c> ; Bosnie-

Herzégovine <https://rm.coe.int/5th-op-bih-fr/1680b07a27>.

²³ Voir : [https://www.coe.int/fr/web/minorities/at-a-glance#{%2279030665%22:\[1\]}](https://www.coe.int/fr/web/minorities/at-a-glance#{%2279030665%22:[1]}).

pour les autres minorités de pouvoir faire valoir un quelconque droit consacré par la Constitution. Cette difficulté se pose également sur le plan international, sauf s'il s'agit de droits de l'homme dont chacun est titulaire en tant que personne humaine.

La Cour EDH s'est positionnée en défenseur contre les non-discriminations dans plusieurs affaires concernant la Bosnie-Herzégovine, dont l'arrêt le plus important est *Sejdić et Finci* de 2009²⁴, dans lequel la Bosnie-Herzégovine est condamnée pour discrimination d'un individu appartenant à un groupe minoritaire relevant de la catégorie «autres», ce dernier ne pouvant pas se porter candidat «aux élections à la présidence tripartite de l'État». Cette affaire est souvent rappelée dans plusieurs textes²⁵, tels que les rapports de l'OSCE ou d'ONG spécialisées dans le domaine des droits de l'homme. L'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme témoigne de la violation de tous les textes ratifiés ou adoptés, interdisant les discriminations, par la Bosnie-Herzégovine. Or, en l'espèce, il s'est agi d'un cas de discrimination sur fond d'appartenance à une minorité ethnique, l'individu en question ne pouvant se présenter à des élections à cause de son appartenance ethnique. Cet arrêt a été suivi de nombreux autres arrêts rendus par la Cour de Strasbourg à l'encontre de la Bosnie-Herzégovine sur ce sujet. Preuve que le problème de la discrimination est loin d'être résolu²⁶.

En outre, il est important de souligner que les associations des minorités nationales ne reçoivent plus aucun argent public depuis 2020²⁷, faute de budget non

adopté. Situation qui contribue à l'apparition de fractures au sein de la population et à l'augmentation des hostilités interethniques.

Selon divers rapports, certaines minorités sont plus discriminées que d'autres. Par exemple, la minorité rom est très souvent marginalisée, mise à l'écart. Elle peine à trouver sa place, notamment en matière d'éducation, à cause des stéréotypes qui sont généralisés à leur égard.

Dans le cas de la Serbie et du Kosovo, outre la marginalisation de la minorité rom, qui a pu être soulignée pour les deux États dans les différents rapports, les tensions interethniques sont souvent la cause d'apparition de conflits. En effet, des problèmes administratifs engendrent des réactions virulentes de la part des minorités. C'est la raison pour laquelle la ville de Mitrovica fait souvent l'objet de barricades, moyen de manifester le mécontentement de la population. Un rapport rédigé à l'initiative du ministère allemand des Affaires étrangères²⁸ indique notamment que les divers obstacles d'ordre administratif, impactant les droits des minorités, freinent la survenance de relations stables. Y sont notamment mentionnés divers problèmes, tels que la négligence des minorités dans le cadre de l'élaboration des textes de loi, l'enseignement d'une histoire commune dans les manuels, en faisant abstraction des questions liées aux minorités ethniques, etc. Compte tenu du fait que le Kosovo est sous une double administration – kosovare et serbe – puisque la Serbie refuse de reconnaître son indépendance, la mise en place d'une histoire commune est impossible. Situation qui pose un vrai

²⁴ Résumé de l'affaire : <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22%3A%5B%22002-1221%22%5D%7D>

²⁵ Il est fait mention du fait que « 400 000 Bosniaques ne peuvent pas se présenter aux élections présidentielles ou législatives à cause, en partie, de leur appartenance ethnique » : <https://www.hrw.org/news/2024/12/20/eu-needs-help-end-bias-bosnia-and-herzegovina>.

²⁶ Pour une analyse de la jurisprudence de la Cour EDH portant sur la discrimination électorale, voir M. Mustafic, « La Constitution et le système électoral discriminatoire en Bosnie-Herzégovine », *Lettre de l'Est*, 2024, n° 37, p. 53-59.

²⁷ Voir : <https://www.coe.int/fr/web/portal/-/protection-of-national-minorities-in-bosnia-and-herzegovina-georgia-1>.

²⁸ Voir : <https://www.koha.net/fr/arberi/tensionet-kosove-serbi-me-efekt-perhapes-ne-rajon>.

problème au niveau du respect du droit à l'éducation, les élèves se voyant imposer différentes versions de l'histoire.

À son tour, la Serbie est régulièrement invitée à réduire les discriminations envers la minorité hongroise, et ce, depuis une déclaration d'Amnesty international datant de 2013²⁹. Elle a été ainsi appelée à mettre en place certaines mesures³⁰ afin de favoriser la véritable prise en considération des minorités ethniques et de leurs droits, ainsi qu'à cesser certaines pratiques³¹ pour parvenir à établir un dialogue et une relation de confiance avec cette partie de sa population.

*

La question des minorités ethniques constitue un enjeu à la fois fondamental et particulièrement sensible dans les territoires des Balkans, en particulier au sein des États issus de la dislocation de l'ex-Yougoslavie. Ces derniers, marqués par des conflits violents – notamment la guerre du Kosovo et le génocide de Srebrenica – sont confrontés à la nécessité d'édifier des systèmes juridiques nationaux en conformité avec les engagements internationaux relatifs à la protection des minorités. La mosaïque ethnique caractéristique de chacun de ces États rend complexe la garantie effective et constante des droits de toutes les communautés. Cette complexité se manifeste, par exemple, à travers la persistance des revendications territoriales de la Serbie à l'égard du Kosovo, générant tensions et obstacles à une gouvernance apaisée. De même, le régime de

reconnaissance limitée des minorités en Bosnie-Herzégovine engendre des lacunes en matière de protection juridique pour les groupes non expressément désignés, contribuant ainsi à des situations d'inégalité.

Malgré les multiples efforts de médiation internationale et la mise en place d'instruments juridiques visant à soutenir ces États dans la réalisation effective de leurs engagements, la concrétisation des droits demeure entravée. Ces entraves trouvent leur origine tant dans les tensions structurelles persistantes que dans des omissions – volontaires ou non – de la part des autorités nationales quant à l'octroi effectif de certains droits aux bénéficiaires légitimes.

Floriana GOCAJ

Étudiante en Master 1,
Aix Marseille Université
floriana.gocaj@etu.univ-amu.fr

²⁹ Voir : <https://www.amnesty.org/fr/wp-content/uploads/sites/8/2021/06/eur700042013fr.pdf>.

³⁰ L'une des recommandations étant : « Le Comité consultatif exhorte les autorités à engager le dialogue avec les représentants et représentantes de la minorité albanaise et avec les autres parties prenantes afin de répondre à leurs préoccupations concernant la pratique administrative de „passivation” des adresses, notamment les méthodes

employées par les services répressifs pour vérifier le statut de résident dans les communes de Bujanovac, Medveđa et Preševo, et l'accès à des recours effectifs. ». Cf. *Cinquième avis sur la Serbie. Rapport du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*, adoptée le 26 février 2025.

³¹ *Ibid.*

**DE LA PÉTITION À LA CONSULTATION :
LA DIFFICILE INSTITUTIONNALISATION
DE LA PARTICIPATION CITOYENNE
EN RÉPUBLIQUE DE MOLDAVIE¹**

Résumé : Cette étude examine la participation citoyenne au processus législatif en République de Moldavie, en s'appuyant sur l'analyse du droit d'initiative, du droit de pétition et des procédures de consultation publique. Elle met en évidence le décalage entre un cadre juridique qui reconnaît formellement ces mécanismes et une pratique institutionnelle qui en limite l'efficacité. L'absence d'une véritable culture de dialogue entre les autorités et la société civile freine l'émergence d'une citoyenneté active et fragilise la légitimité démocratique. L'article souligne la nécessité d'une réforme normative et culturelle visant à institutionnaliser la participation citoyenne comme pilier du processus décisionnel et de la gouvernance démocratique moldave.

Abstract: This study examines citizen participation in the legislative process of the Republic of Moldova, focusing on the right of initiative, the right of petition, and public consultation procedures. It highlights the gap between a legal framework that formally recognizes these mechanisms and an institutional practice that limits their effectiveness. The absence of a genuine culture of dialogue between public authorities and civil society hinders the emergence of active citizenship and weakens democratic legitimacy. The paper underlines the need for both normative and cultural reforms to institutionalize citizen participation as a cornerstone of Moldova's decision-making process and democratic governance.

Mots-clés : Participation citoyenne – démocratie participative – processus législatif – pétition – consultation publique – gouvernance démocratique

Keywords: Citizen participation – participatory democracy – legislative process – petition – public consultation – democratic governance

La participation des citoyens à la vie publique constitue l'un des fondements essentiels de tout régime démocratique. Au-delà du simple exercice périodique du droit de vote, elle représente le moyen par lequel le peuple, titulaire de la souveraineté, prend part à la définition des politiques qui régissent la collectivité. La démocratie moderne ne peut en effet se réduire à la délégation de pouvoir entre des représentants élus. Elle suppose un dialogue permanent entre gouvernants et gouvernés, un échange réciproque d'informations, de propositions et de critiques. Sans cette interaction, les institutions perdent leur ancrage social et la légitimité du pouvoir s'en trouve fragilisée.

L'implication des citoyens dans le processus législatif revêt à ce titre une importance particulière. La loi, expression de la volonté générale, n'acquiert sa pleine légitimité que si les citoyens se reconnaissent dans sa formation. Loin d'être un simple acte technique, l'élaboration de la norme constitue un moment de rencontre entre la rationalité politique, juridique et sociale. Ouvrir cette phase à la participation citoyenne revient à admettre que la sagesse collective peut contribuer à améliorer la qualité des décisions publiques, à renforcer leur cohérence avec les besoins réels de la société et à garantir leur acceptabilité.

C'est d'ailleurs sur la base de ce postulat que s'est construite l'idée contemporaine de démocratie participative, entendue non pas comme un substitut à la démocratie représentative, mais comme son prolongement naturel. Elle vise à corriger les effets de distance, de passivité et parfois d'opacité que produit la délégation du pouvoir politique. À mesure que les sociétés deviennent plus complexes, que la technicité des politiques publiques s'accroît et que la confiance envers les élites politiques s'érode, la participation directe des citoyens apparaît

¹ La présente étude a été réalisée dans le cadre du projet international de recherche « Législation,

Innovation et Société » (LEXIS), financé par le Conseil de recherche en sciences humaines du Canada.

comme un instrument de régénération démocratique. Elle contribue à rapprocher les institutions de leurs administrés, à renforcer la transparence décisionnelle et à replacer la délibération au cœur du processus politique.

Pourtant, l'adhésion au principe ne garantit pas son effectivité. Dans de nombreux États, les mécanismes participatifs demeurent purement formels, réduits à une dimension symbolique. Les dispositifs d'initiative populaire, de pétition ou de consultation publique existent dans les textes, mais leur portée concrète reste marginale. Cette dissonance entre la norme et la pratique témoigne d'une difficulté plus profonde : celle d'institutionnaliser durablement la participation citoyenne, c'est-à-dire d'en faire une composante régulière et reconnue du processus législatif.

L'absence d'espaces réels de participation n'est pas neutre. Elle produit un double effet sur la démocratie. D'une part, elle nourrit la méfiance à l'égard des institutions représentatives, perçues comme closes sur elles-mêmes, insensibles aux préoccupations du citoyen ordinaire. Le sentiment d'exclusion du débat public se traduit par une désaffection électorale, un désintérêt pour la chose publique, voire par un retrait complet de la vie politique. D'autre part, elle ouvre la voie à des formes de contestation extraparlémentaires – mouvements de rue, radicalisation du discours politique, recours à des canaux non institutionnels – qui fragilisent la stabilité démocratique. Lorsqu'un État ne parvient plus à offrir de voies légales et crédibles pour exprimer le désaccord, il favorise l'émergence de tensions susceptibles d'éroder la cohésion sociale.

À l'inverse, l'ouverture du processus législatif à la participation citoyenne contribue à restaurer la confiance dans les institutions et à renforcer la légitimité du droit. L'expérience de nombreux pays européens montre que l'instauration de procédures participatives améliore non

seulement la qualité des lois, mais aussi leur acceptation sociale. La loi n'est plus perçue comme un produit imposé d'en haut, mais comme le résultat d'une co-construction. Cet enracinement social de la norme favorise le respect du droit et prévient les contestations ultérieures.

Il serait toutefois illusoire de penser que la participation citoyenne peut s'improviser. Elle suppose un cadre institutionnel clair, des procédures accessibles et des garanties de transparence. Le dialogue entre les autorités publiques et les citoyens doit être organisé, régulé et suivi. En l'absence de règles précises sur les modalités de consultation, sur la valeur des propositions reçues ou sur l'obligation de réponse des pouvoirs publics, la participation risque de se réduire à un simple exercice de communication politique. De même, sans éducation civique et sans culture de la responsabilité partagée, les citoyens peuvent demeurer réticents à s'impliquer, ou au contraire s'engager de manière ponctuelle, sans continuité ni cohérence.

Dans les jeunes démocraties postsoviétiques, ces défis sont d'autant plus marqués que la culture politique héritée d'un système autoritaire valorisait l'obéissance plutôt que la participation. La transition vers un État de droit implique donc un changement profond de mentalités, tant du côté des institutions que de celui des citoyens. Les premières doivent apprendre à partager le pouvoir décisionnel et à accepter la critique, tandis que les seconds doivent se percevoir non plus comme de simples sujets administrés, mais comme des acteurs de la production normative. C'est ainsi que la démocratie représentative peut s'enrichir d'une dimension participative authentique.

Dans le cas de la République de Moldavie, cette question revêt une acuité particulière. Le renforcement de l'implication de la société civile dans les processus décisionnels à tous les niveaux a été l'une des neuf recommandations faites

par la Commission européenne en vue de l'acceptation de la demande de la Moldavie de devenir candidate à l'adhésion à l'Union européenne dans l'avis du 17 juin 2022². Les autorités moldaves ont établi cinq actions planifiées pour remplir cet objectif³.

État jeune, en quête de stabilité institutionnelle et d'intégration européenne, la Moldavie a inscrit dans sa Constitution et sa législation des principes de transparence et de participation. Leur mise en œuvre demeure toutefois limitée et la question qui se pose est de savoir, à travers l'analyse des mécanismes de pétition, d'initiative ou de consultation, quelles sont les raisons de la persistance des obstacles structurels, nonobstant la volonté affichée de modernisation démocratique ? Leur compréhension est nécessaire à l'adoption de réformes afin de transformer des mécanismes théoriques de participation en outils effectifs de dialogue démocratique, dans une société qui reste vulnérable à la manipulation, aux discours populistes et aux tentations autoritaires.

I – Le droit d'initiative citoyenne

Le droit d'initiative citoyenne constitue l'une des expressions les plus abouties de la démocratie participative, permettant aux citoyens d'intervenir directement dans la production normative. Pourtant, la définition incertaine du droit lui-même et les

contradictions existantes entre les sources constitutionnelles et législatives, combinées avec l'absence d'une mise en œuvre effective et une pratique du pouvoir totalement monopolisée par les acteurs institutionnels, conduisent à la marginalisation de la place du citoyen dans le processus décisionnel.

A – Un droit mal défini

En Moldavie, les citoyens ne disposent pas du droit d'initiative législative. En vertu de l'article 73 de la Constitution, développé à l'article 47 al. 1) du règlement intérieur du Parlement, «le droit d'initiative législative appartient aux députés, au président de la République de Moldova, au gouvernement et à l'Assemblée populaire de l'unité territoriale autonome de Gagaouzie». En effet, le texte constitutionnel moldave octroie aux citoyens uniquement le droit d'initiative constitutionnelle, l'article 141 alin. 1) prévoyant que : «La révision de la Constitution peut être initiée par au moins 200 000 citoyens de la République de Moldova disposant du droit de vote. Les citoyens qui initient la révision de la Constitution doivent représenter au moins la moitié des unités administratives territoriales de niveau deux et, dans chacune d'elles, doivent être enregistrées pas moins de 20 000 signatures soutenant cette initiative»⁴.

² Commission Opinion on the Republic of Moldova's application for membership of the European Union, COM(2022)406 final, June, 17, 2022: <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-06/Republic%20of%20Moldova%20Opinion%20and%20Annex.pdf>.

³ Les cinq actions planifiées sont : 1. Assurer le fonctionnement des plateformes permanentes de concertation au niveau des autorités publiques centrales afin d'impliquer les représentants de la société civile dans le processus d'élaboration et de promotion des politiques publiques par le Gouvernement ; 2. Adopter un règlement sur le mécanisme de financement non remboursable des projets des organisations à but non lucratif afin de renforcer la viabilité financière de la société civile ; 3. Adopter le nouveau concept concernant la vision de développement de la société civile, élaboré à la

suite de l'évaluation ex-post de la Stratégie de développement de la société civile pour la période 2018-2020 ; 4. Lancer et opérationnaliser une plateforme permanente de coopération avec la société civile ; 5. Adopter une nouvelle loi relative à l'accès aux informations d'intérêt public pour : – mettre l'accent sur la transparence proactive (communication d'office d'informations d'intérêt public, en les publiant sur la page web officielle des entités publiques) ; – mettre à disposition une liste plus étendue de sujets qui auront la qualité de diffuseurs d'informations ; – établir des procédures plus claires concernant l'accès à l'information sur demande ; les délais d'examen ; la méthode de notification de l'information, ainsi que la méthode de rejet de la demande ou de refus d'accès à l'information, la forme du rejet ou du refus, etc.

⁴ La procédure visant les conditions d'exercice de l'initiative constitutionnelle populaire est réglementée

La doctrine moldave est divisée sur la question de la détention du droit d'initiative législative. D'aucuns plaident pour une interprétation littérale du texte constitutionnel⁵, en soutenant que ce droit n'y est pas prévu et qu'une révision constitutionnelle est nécessaire afin de le formaliser, comme c'est le cas en Roumanie, où la Constitution prévoit, à l'article 74 alin. 1) que : « Le droit d'initiative législative appartient, selon le cas, au gouvernement, aux députés, aux sénateurs ou à un nombre minimum de 100 000 citoyens ayant le droit de vote ».

D'autres proposent une interprétation extensive⁶ de l'article 73 de la Constitution en rapport avec l'article 75 alin. 1) portant sur le référendum républicain, explicité au chapitre 14 du Code électoral. En effet, l'article 75 alin. 1) du texte constitutionnel prévoit que : « Les problèmes les plus importants de la société et de l'État sont soumis au référendum ». Aucune précision n'est faite en ce qui concerne le type de référendum et à qui ce droit est reconnu. La réponse est apportée par le Code électoral. À l'article 182 notamment, sont énumérés quatre types de « référendums républicains » : constitutionnels, législatifs, consultatifs et visant à démettre de ses fonctions le président de la République.

Conformément aux dispositions de l'article 183 alin. 1) du même Code, les sujets détenant le droit d'initier un référendum républicain sont : « a) au moins 100 000 citoyens de la République de Moldova ayant le droit de vote ; b) au moins un tiers des députés au Parlement ; c) le président de la République de Moldova ; d) le gouvernement. À l'alinéa 2) du même article, sont précisés les types de référendums que chacun des sujets précités peut initier : « Les sujets mentionnés à l'alinéa 1) lettre a) – c'est-à-dire les

citoyens – peuvent initier des référendums constitutionnels, législatifs et consultatifs. Les sujets mentionnés à l'alinéa 1) lettre b) peuvent initier tout type de référendum prévu à l'article 182. Les sujets mentionnés à l'alinéa 1) lettre c) ne peuvent initier que des référendums consultatifs et ceux mentionnés à l'alinéa 1) lettre d) peuvent initier des référendums constitutionnels et consultatifs ».

Comme on peut le constater, si le texte constitutionnel reconnaît aux citoyens le droit d'initiative référendaire uniquement en vue d'une révision constitutionnelle, le Code électoral élargit ce droit aux référendums législatifs et consultatifs, la seule interdiction d'agir concerne le référendum de destitution du président de la République. Les deux textes contiennent toutefois une incohérence majeure en ce qui concerne le nombre de signatures requis : la Constitution prévoit 200 000 signatures et le Code électoral 100 000. Un écart extrêmement important qui pose la question de savoir lequel de ces chiffres serait finalement imposé si une initiative de référendum constitutionnel intervenait de la part des citoyens ?

B – L'absence d'exercice du droit d'initiative référendaire citoyenne

Depuis la création de l'État moldave à l'issue de la chute de l'URSS, cinq référendums républicains ont été organisés, mais aucun à l'initiative des citoyens.

Le premier référendum, organisé le 6 mars 1994 à l'initiative du président de la République de l'époque, Mircea Snegur, fut un référendum consultatif. Il a d'ailleurs été appelé par son initiateur « sondage sociologique "En bavardant avec le peuple" ». La question posée : « Êtes-vous

par la loi relative à l'initiative populaire de révision de la Constitution n° 387/2001 du 19 juillet 2001.

⁵ Voir en ce sens M. Lazar, M. Costachi, « Inițiativa legislativă populară ca instrument al democrației participative », *Legea și Viața*, n° 2, 2022, p. 15-25.

⁶ Voir notamment E. Rîbca, « Inițiativa legislativă (1) », *Actes de la conférence internationale des 14-15 mars 2009, Chisinau, Bons offices*, 2009, p. 310-327.

favorable au développement de la République de Moldova en tant qu'État indépendant et unitaire à l'intérieur des frontières reconnues par l'ONU, promouvant une politique de neutralité, maintenant des relations économiques mutuellement bénéfiques avec tout pays et garantissant à tous ses citoyens des droits égaux selon les normes de droit international ? ». Avec une présence aux urnes de 75 %, les Moldaves y ont répondu favorablement à 95,4 %.

Le deuxième référendum, organisé le 23 mai 1999 à l'initiative du président de la République, Petru Lucinschi, fut consultatif également. Le chef de l'État a demandé aux citoyens s'ils acceptaient un changement du système de gouvernement pour créer un régime présidentiel ⁷. La proposition a été approuvée à 64,2 %, mais bloquée par le Parlement.

Le troisième référendum date du 5 septembre 2010. Il s'est agi d'un référendum constitutionnel. Les citoyens ont été appelés aux urnes pour réintroduire dans la Constitution le suffrage universel direct pour l'élection du président de la République ⁸. Les résultats n'ont pas été validés en raison de la faible participation.

Le quatrième référendum fut à nouveau consultatif. Il a été organisé le 24 février 2019, le même jour que les élections parlementaires. Il a été initié par 53 députés et a visé à savoir si les citoyens étaient favorables à une diminution du nombre des parlementaires, en passant de 101 à 61, et à l'obtention du droit de révoquer les députés n'exerçant pas correctement leurs obligations. Avec une participation de 38,95 %, les résultats ont été validés et 73,66 % des votants y ont répondu

favorablement, mais cette initiative est restée lettre morte.

Le dernier référendum républicain, qui fut un référendum constitutionnel, date du 20 octobre 2024, jour du premier tour de l'élection présidentielle. Initié par la Présidente Maia Sandu – alors qu'en vertu de l'article 183 alin. 2 du Code électoral, le président de la République ne peut initier que des référendums consultatifs⁹ –, il a visé à interroger les citoyens sur l'introduction dans la Constitution de l'objectif du parcours européen de la République de Moldova. Avec une participation de 51,62 %, seuls 50,35 % des votants y ont répondu favorablement.

Au total, il y a eu donc trois référendums consultatifs et deux constitutionnels. Aucun référendum législatif n'a été organisé et donc aucun initié non plus par les citoyens.

C – La pratique de l'initiative législative hors référendum au cours de la dernière législature

Comme nous l'avons indiqué plus haut, quatre autorités disposent du droit d'initiative législative hors référendum : les députés, le président de la République, le gouvernement et l'Assemblée populaire de l'unité territoriale autonome de Gagaouzie. Les citoyens peuvent toutefois venir avec une initiative législative à travers les pétitions pouvant être adressées au Parlement. Comme on va le voir plus loin, cette voie n'est quasiment pas utilisée et si c'est le cas, les propositions sont appropriées par les députés.

Au cours de la période juillet 2023-juin 2024, ont été enregistrés : 130 propositions de loi déposées par les députés ; 167 projets de lois déposés par le gouvernement ; 45

⁷ La question posée a été la suivante : « Êtes-vous favorable à une modification de la Constitution afin d'établir un système de gouvernement présidentiel en République de Moldavie, dans le cadre duquel le Président de la République serait responsable de la formation et de la direction du gouvernement, ainsi que des résultats de la gouvernance du pays ? ».

⁸ La question posée a été la suivante : « Êtes-vous favorable à une modification de la Constitution pour

permettre l'élection du président de la République de Moldova par l'ensemble du peuple ? ».

⁹ Pour une analyse de cette question, voir N. Danelciuc-Colodrovschi et M. Spataru, « Le parcours européen instrumentalisé au profit des ambitions électoralistes de la présidence. Analyse au regard de la nouvelle initiative de révision de la Constitution moldave », *Lettre de l'Est*, n° 37-2024, p. 39-47.

projets issus de la présidence de la République ; 3 propositions faites par l'Assemblée populaire de l'unité territoriale autonome de Gagaouzie. Ces chiffres sont quasi identiques à ceux enregistrés au cours de la période juillet 2022-juin 2023. Pendant la première année de la XI^e législature, allant de juillet 2021 à juin 2022, les députés ont été beaucoup plus actifs : 254 propositions de loi faites par les députés ; 122 projets de loi présentés par le gouvernement ; 35 par la présidence de la République et 3 par l'Assemblée populaire de l'unité territoriale autonome de Gagaouzie.

Le taux d'acceptation et de vote des propositions de loi faites par les partis d'opposition s'élève à 5 %. Dans la majorité des cas, les propositions acceptées ont été celles qui ont pu être fusionnées avec les propositions faites par les députés de la majorité. Ensemble avec le gouvernement et la présidente de la République qui en font partie, le parti politique majoritaire domine donc totalement le processus législatif. Une pratique qui décourage l'initiative législative de l'opposition parlementaire.

II – Le mécanisme des pétitions

Les pétitions offrent aux individus la possibilité de communiquer directement avec les autorités publiques, de formuler des propositions ou de dénoncer des manquements dans l'application des lois. En Moldavie, le cadre normatif définit le droit de pétition et les autorités compétentes pour y répondre, mais en pratique, l'on constate une faible utilisation et une efficacité limitée du dispositif.

A – Le cadre normatif

En vertu de l'article 52 alin. 1) de la Constitution, les citoyens ont le droit de s'adresser aux autorités publiques par des pétitions formulées en nom propre. Celles-ci sont définies à l'article 9 alin. 1) du Code

administratif, comme « toute demande, saisine, proposition adressée à une autorité publique par une personne physique ou morale ».

Conformément à la décision du Parlement n° 104/2010 du 28 mai 2010 visant la garantie du droit de pétition et du programme des auditions au Parlement, quatre catégories de pétitions sont examinées par le Parlement (aucune précision ne figure dans le Code administratif à ce titre). Ainsi, le Parlement examine uniquement des pétitions portant sur : les problèmes de sécurité nationale ; des droits et intérêts légitimes de certains groupes de citoyens ; les propositions de modification de la législation ; la non-exécution des lois.

Les pétitions qui ne relèvent pas des champs matériels précités sont expédiées aux autorités compétentes par le Département de pétitions et auditions du Parlement, dont le rôle est de réceptionner et d'analyser les sujets abordés par les auteurs des pétitions.

En ce qui concerne la forme, les pétitions sont envoyées sous forme écrite, par la voie postale ou par fax, par la voie électronique, via la plateforme *E-petitii* (<https://e-petitii.parlament.md>) ou déposées verbalement. Si la pétition est déposée via la plateforme numérique, l'auteur reçoit un numéro d'enregistrement. Il peut ensuite utiliser ce numéro pour suivre l'état d'avancement de la prise en charge de sa pétition. Si la pétition est envoyée à une autre autorité, son auteur en est informé.

De juillet 2021 à juin 2022, le Parlement a reçu 5 329 pétitions, dont 4 686 déposées par des personnes physiques et 643 par des personnes morales. La moitié a été envoyée par la voie postale ou par fax (2 551), 929 oralement, 1 289 par la voie électronique et 58 via la plateforme *E-petitii*.

Au niveau des sujets sur lesquels elles ont porté : 3 740 ont abordé la question du non-respect du cadre normatif en vigueur, 1 124 sur l'activité du Parlement et les autres sur

des sujets spécifiques, tels que l'agriculture (84), le commerce (63), l'activité de certaines autorités publiques (392). L'on constate donc que la procédure de la pétition est plutôt vue comme «un bureau des plaintes» et non pas comme un moyen d'influencer le processus décisionnel.

En ce qui concerne l'origine des pétitions, le plus grand nombre (2760) est parvenu de la part des habitants de la capitale. Ceci démontre une connaissance faible du mécanisme dans le territoire et le travail d'information insuffisant de la part du Parlement.

B – Une faible utilisation et une efficacité limitée du dispositif

Au niveau des résultats, selon les informations officielles communiquées à l'ONG Promo-LEX¹⁰ par le Parlement, seules 1 223 pétitions (soit 23 %) ont reçu une réponse. Parmi elles, 367 (7 %) n'ont pas pu être solutionnées en raison des demandes formulées (aide matérielle, par exemple) et 1 813 (34 %) ont été envoyées aux autorités publiques compétentes.

Ce faible résultat constitue sûrement l'une des raisons de la diminution progressive du nombre de pétitions reçues par le Parlement. En effet, au cours de la période juillet 2022-juin 2023, 4 072 pétitions ont été adressées au Parlement. Pour la période suivante, juillet 2023-juin 2024, leur nombre s'est élevé à 4 045 pétitions au lieu des 5 329 reçues pendant la première année de législature. En termes de résultats, les chiffres ont peu évolué : 1 046 (28 %) pétitions ont été résolues, 1 392 (37 %) ont été redirectionnées vers d'autres institutions, 485 (13 %) ont été envoyées à titre d'information, de recommandations et de propositions.

Le taux des propositions législatives est donc très faible et leur sort reste inconnu, alors qu'une décision du Parlement de 2010

portant sur la garantie du droit de pétition et le programme d'auditions prévoit un suivi spécifique. Les demandes formulées à ce titre sont restées sans réponse de la part du Parlement.

En effet, en vertu de l'article 6 de la décision du Parlement précitée, le Département de pétitions et auditions doit systématiser les résultats et identifier des mesures visant à mettre fin aux problèmes relevés, qui seront ensuite transmises aux parlementaires. Pour la période juillet 2023-juin 2024, parmi les propositions les plus importantes formulées par le Département, l'on peut citer :

- la nécessaire consolidation des mécanismes de réalisation des objectifs de lutte contre la corruption et de réforme des organes de protection des normes de droit dans l'objectif d'assurer la suprématie de la loi et le respect des droits de l'homme et du principe de la séparation des pouvoirs, la mise en œuvre uniforme et correcte des lois et l'égalité de tous devant la loi ;
- la réforme du système d'assurance sociale et du système de protection de la santé ; le maintien de la stabilité des prix ; l'augmentation du nombre d'offres d'emploi ; l'augmentation des pensions de retraite et des prestations sociales afin d'assurer un niveau de vie décent ;
- la garantie de la participation directe des citoyens, des associations et autres parties intéressées au processus décisionnel ; l'information de la société visant le droit de pétition et la compétence du Parlement en matière d'examen des problèmes auxquels sont confrontés les citoyens ;
- l'intensification du contrôle des autorités publiques centrales et locales en matière de respect du cadre normatif en vigueur ; l'examen des problèmes auxquels sont confrontés les

¹⁰ Promo-LEX, *Raport. Monitorizarea activității Parlamentului de legislatura a XI-a în perioada 2021-2022.*

citoyens et la prise de mesures efficaces pour améliorer leur niveau de vie ;

- la réalisation du contrôle parlementaire sur l'exécution des actes législatifs générés par l'exercice du droit de pétition.

Ces mesures figurent dans les rapports annuels rédigés par le Secrétariat du Parlement, mais il n'existe pas d'informations concrètes en termes de résultats. L'inefficacité peut être constatée au regard des demandes qui reviennent dans les pétitions adressées les années suivantes. Or, les questions restent les mêmes, preuve que les demandes précédentes n'ont pas reçues de réponse adéquate.

Dans le rapport d'activité annuel de la Commission juridique, nomination et immunités, ne figure aucune référence aux mesures prises en vue de répondre aux demandes formulées par les citoyens via la procédure des pétitions et aux propositions faites par le Département de pétitions et auditions.

La numérisation des voies de saisine du Parlement (mails, page web), qui a eu comme objectif de promouvoir le mécanisme des pétitions n'a pas eu l'impact escompté en termes de chiffres. Ces voies sont utilisées dans environ 30-33 % du nombre total des pétitions adressées, dans 88 % des cas, par des personnes physiques.

Le nombre plus élevé de pétitions adressées au Parlement au cours de la première année de la XI^e législature s'explique sûrement par la vague d'espoir suscitée par l'arrivée au pouvoir du parti pro-européen PAS. Le constat d'absence de réponses et de la faible efficacité des démarches engagées par les citoyens conduit à l'érosion de la confiance citoyenne dans les élus et, conséquemment, à l'abandon du mécanisme.

III – La consultation des citoyens au cours du processus législatif

Si les autorités publiques et les porteurs de projets législatifs sont légalement tenus d'engager des procédures de consultations publiques, l'analyse des pratiques institutionnelles permet de relever leur faible utilisation, ainsi que des tendances de contournement afin de limiter la participation citoyenne, surtout lorsqu'il s'agit de textes normatifs portant sur des questions importantes.

A – Le cadre normatif visant les procédures de consultation

Conformément à l'article 2 de la loi n° 239/2008 portant sur la transparence du processus décisionnel¹¹, la transparence est entendue comme « la communication, afin d'informer de manière explicite et de consulter les citoyens, les associations constituées conformément à la loi et les autres parties intéressées par le processus d'élaboration et d'adoption des décisions ».

L'article 3 de la loi établit son champ d'application. En ce qui concerne les autorités soumises à l'obligation de transparence, il en existe deux catégories :

- les autorités publiques¹², formées du Parlement, du président de la République, du gouvernement, des autorités publiques autonomes, des autorités spécialisées de l'administration publique centrale, des autorités des unités territoriales autonomes dotées d'un statut juridique spécial, des autorités de l'administration publique locale ;
- les personnes morales de droit public et de droit privé qui gèrent et utilisent des moyens financiers publics¹³.

Pour ce qui est des domaines d'application des exigences de

¹¹ Loi n° 239/2008 du 13 novembre 2008.

¹² Art. 3 alin. 2) de la loi.

¹³ Art. 3 alin. 3) de la loi.

transparence et de consultation, l'article 3 alin. 4) de la loi les rend obligatoires pour « les projets d'actes normatifs et administratifs susceptibles d'avoir un impact social, économique ou environnemental (sur le mode de vie et les droits de l'homme, sur la culture, la santé et la protection sociale, sur les communautés locales et les services publics) ». À l'alinéa 5) du même article, il est établi que : « Les dispositions de la présente loi ne s'appliquent pas au processus d'élaboration des décisions et à la conduite des réunions au sein des autorités publiques au cours desquelles des informations officielles à accessibilité limitée sont examinées dans les conditions de la loi, ainsi qu'au processus de conduite des réunions opérationnelles convoquées par les chefs des autorités publiques respectives ».

En application de la loi n° 239/2008, le règlement intérieur du Parlement prévoit les conditions de mise en œuvre des obligations de transparence et de consultation. Ainsi, en vertu de l'article 47 alin. 6) du règlement, les projets d'acte législatif et les propositions législatives sont soumis au débat public, en étant accompagnés d'une déclaration sur l'objectif, le but, la conception du futur acte, sa place dans la législation en vigueur, ainsi que ses effets socio-économiques et autres, conformément aux exigences de la loi sur les actes législatifs n° 780/2001 du 27 décembre 2001. Y sont également indiquées les personnes qui ont participé à l'élaboration du projet et sont joints les résultats de l'expertise, des consultations et des recherches réalisées au cours de l'élaboration du projet ou de la proposition. Si la mise en œuvre de la nouvelle réglementation nécessite des dépenses financières, matérielles et autres, la justification économique et financière est jointe également.

Conformément à l'article 48 alin. 2) du règlement, l'ensemble des informations indiquées à l'article 47 doit être publié sur le site internet du Parlement dans un délai de cinq jours ouvrables à compter de la date d'enregistrement des projets ou des propositions d'actes législatifs.

Les dispositions du règlement intérieur du Parlement concernant l'ordre et les modalités de conduite des consultations publiques ne sont pas sans ambiguïté. Ainsi, d'une part, les résultats des consultations publiques doivent être joints au projet d'acte législatif ou à la proposition législative au moment de la soumission au débat¹⁴. S'il est constaté que les initiatives législatives ne sont pas achevées selon les exigences techniques établies, le Bureau permanent peut proposer à leurs auteurs de les mettre en conformité avec les dispositions légales respectives¹⁵.

D'autre part, la commission permanente saisie au fond du projet ou de la proposition de loi assure la consultation publique des parties prenantes et/ou intéressées, en recourant aux procédures consultatives établies à l'article 11 de la loi sur la transparence, telles que : le sondage d'opinion ; le référendum ; la demande d'avis d'experts dans le domaine ; la création de groupes de travail permanents ou *ad hoc* avec la participation de représentants de la société civile. À la fin des consultations, la commission est obligée de rendre publique, sur le site internet du Parlement, la synthèse des recommandations reçues dans le cadre de la procédure de consultation.

Il n'est donc pas clair si les consultations doivent être réalisées et par les porteurs des projets ou propositions de loi et par la commission permanente saisie au fond ou si celle-ci intervient uniquement lorsqu'elle constate l'absence de consultations préalables ou le non-respect des obligations découlant des dispositions de l'article 32 alin. 7 de la loi n° 100/2017

¹⁴ Art. 47 alin. 6) du règlement.

¹⁵ Art. 47 alin. 11) du règlement.

portant sur les actes normatifs ¹⁶, qui prévoient notamment que si, à l'issue des consultations publiques, le projet ou la proposition d'acte normatif a été complété par de nouveaux aspects ou concepts, ou si les modifications apportées dépassent les 30 % du texte, celui-ci doit être remis pour avis et consultation.

Les ambiguïtés normatives constituent sûrement un frein à leur mise en œuvre effective. La multiplication des textes et des modifications adoptées en vue de répondre aux exigences européennes dans le cadre du processus d'harmonisation de la législation avec le droit de l'UE ne constitue pas un gage d'efficacité à partir du moment où elles ont comme conséquence une augmentation du nombre des incohérences et qu'aucune obligation claire n'est prévue à ce titre pour les autorités concernées.

B – La faible pratique des consultations publiques

De prime abord, il est important de noter que les sites internet institutionnels constituent la voie de consultation la plus largement utilisée. Sur le site du Parlement, une rubrique est dédiée à la « transparence décisionnelle » et, dans cette rubrique, sont faites les annonces de consultations publiques dans une sous rubrique spécialisée ¹⁷, tant par les commissions permanentes, pour les projets ou propositions de loi déjà enregistrés, que par les députés souhaitant initier une proposition de loi. Selon les informations du site internet, cette pratique a été initiée le 17 mars 2023. Elle est donc assez récente.

L'analyse des informations y présentes permet toutefois de constater un mélange entre les annonces de consultations, d'appels à candidatures pour des postes

vacants et d'annonces d'auditions, alors que chacune de ces thématiques dispose d'une sous-rubrique séparée dans la rubrique générale appelée « Transparence décisionnelle ».

La consultation des appels révèle aussi des pratiques différentes au niveau des délais qui sont octroyés pour venir avec des observations, propositions ou demandes de précisions. Nous y trouvons, par exemple, une annonce publiée le 2 mai 2025 visant l'organisation de consultations publiques par la Commission sécurité nationale, défense et ordre public, dans laquelle est octroyé un délai de 30 jours à partir de la date de publication pour l'envoi des réponses des citoyens. En revanche, pour le projet de loi portant sur le vote par correspondance, la publication de l'annonce visant l'organisation d'une consultation publique le 2 mai 2025 est intervenue le 30 avril 2025, avec le 1^{er} mai comme jour férié au milieu. Pour le projet portant modification à la loi n° 273/1994 visant les actes d'identité dans le système national de passeports, l'annonce des consultations publiques organisées par la Commission de sécurité nationale, le 12 mai 2025, a été publiée le 25 avril 2025.

Ces exemples confirment les constats faits par l'ONG Promo-LEX à l'issue de l'analyse des pratiques consultatives depuis le début de la XI^e législature, c'est-à-dire l'irrégularité de leur tenue, l'absence de consultation pour les projets ou propositions de loi portant sur des sujets importants, l'octroi de délais insuffisants pour formuler des réponses¹⁸.

Ainsi, au cours de la période juillet 2021-juin 2022, période correspondant à la première année d'exercice de la XI^e législature, ont été enregistrés 414 projets ou propositions de loi, dont 247 ont été adoptés. Si 83 % d'entre eux ont fait

¹⁶ Loi n° 100/2017 du 22 décembre 2017.

¹⁷ Voir : https://www.parlament.md/consultari-publice.nspx?_page=1.

¹⁸ Promo-LEX, *Raport. Monitorizarea activității Parlamentului de legislatura a XI-a în perioada 2021-2022* ; Promo-LEX, *Raport. Monitorizarea activității*

Parlamentului de legislatura a XI-a în perioada 2022-2023 ; Promo-LEX, *Raport. Monitorizarea activității Parlamentului de legislatura a XI-a în perioada 2023-2024*.

l'objet d'une publication, dans 33 % des cas, le délai entre la publication du projet et son vote en première lecture a été plus court que le délai légal de réception des recommandations des citoyens : en vertu de l'article 12 alin. 2) de la loi sur la transparence du processus décisionnel, «le délai de présentation des recommandations sur les projets de décision sera d'au moins 10 jours ouvrables à compter de la date de couverture médiatique de l'annonce concernant le lancement du processus décisionnel ou de la date de couverture médiatique de l'annonce concernant l'organisation de consultations publiques. À la demande des parties intéressées, l'autorité publique peut prolonger le délai de soumission des recommandations».

Dans le *Concept de coopération entre le Parlement et la société civile*, adopté par le Parlement en 2005¹⁹, il est prévu que les contributions des organisations de la société civile seront prises en compte à condition qu'elles soient soumises dans un délai de 15 jours ouvrables à compter de la date de publication des projets ou propositions d'actes législatifs sur le site internet du Parlement ou de la demande expresse du Parlement. En cas d'urgence ou lorsqu'il est évident que les OSC peuvent exprimer leur point de vue plus rapidement, le délai de 15 jours peut être réduit.

Pour ce qui est de l'organisation de consultations publiques, leur chiffre s'est élevé à 39, soit dans 9,2 % du nombre total de projets ou propositions de loi et dans 77 % des cas (soit 30 textes), il s'est agi de propositions de loi initiées par les députés. Pour les 23 % restants, les consultations ont été organisées par la commission permanente saisie.

Au cours de la deuxième année d'activité de la XI^e législature (juillet 2022-juin 2023), des consultations publiques ont été organisées pour 90 projets ou

propositions, soit dans 16 % des cas. Un chiffre en légère hausse par rapport à l'année précédente. Les commissions permanentes ont fait preuve de la même inactivité en la matière car, dans 51,1 % des cas, les consultations ont été réalisées à l'initiative des députés à l'origine de la proposition de loi et, dans 46,6 %, elles ont été organisées par le gouvernement.

Cette pratique n'a pas connu d'évolution au cours de la période juillet 2023-juin 2024, preuve qu'aucun changement essentiel n'interviendra en l'absence de l'introduction du caractère obligatoire des consultations publiques, comme c'est le cas, par exemple, pour l'expertise anticorruption, qui est requise pour tous les projets d'actes normatifs en vertu de l'article 36 de la loi n° 100/2017, afin d'identifier les facteurs générateurs de risque de corruption.

L'analyse de l'activité parlementaire permet de constater que, parmi les projets ou propositions de loi ayant suscité de fortes contestations au sein de la société civile, aucun n'a fait l'objet d'une consultation publique. À titre d'exemple, pourrait être citée la proposition de loi n° 107 du 8 avril 2024 modifiant la loi n° 25/2016 portant sur l'application de mesures restrictives internationales, enregistrée par un groupe de députés du parti PAS (parti gouvernemental). Elle a été votée en première lecture le 12 avril 2024, soit quatre jours après son enregistrement, sans procéder à des consultations publiques et sans respecter le délai de soumission des recommandations par les parties intéressées (minimum 15 jours ouvrables à compter de la date de publication du projet).

La proposition prévoyait le retrait de la citoyenneté moldave aux personnes soumises à des restrictions internationales, suite à la notification du Service d'information et de sécurité. Cette

¹⁹ Décision du Parlement n° 373 du 29 décembre 2005 portant approbation du *Concept sur la coopération entre le Parlement et la société civile*.

proposition a été critiquée par les représentants de partis politiques d'opposition, d'organisations non gouvernementales, mais aussi par d'autres personnalités publiques. Cependant, ni la commission permanente, ni ses auteurs n'ont organisé de consultations publiques, la proposition ayant été votée avec la validation du retrait de la citoyenneté des personnes soumises à des restrictions en l'absence de décisions judiciaires définitives.

Même situation pour la proposition de loi n° 345 du 4 octobre 2023 portant modification du Code électoral, votée en deux lectures le jour de son enregistrement, sans consultations publiques et sans l'avis du gouvernement, de la Commission électorale centrale et de l'expertise anticorruption. La proposition a été élaborée après la déclaration par la Cour constitutionnelle, un jour plus tôt (le 3 octobre 2023)²⁰, de l'inconstitutionnalité de l'article 16 alin. 2) lettre e) du Code électoral, du fait qu'il prévoyait des restrictions disproportionnées au droit d'être élu. La loi nouvellement adoptée établissait toutefois l'interdiction de se présenter aux élections aux personnes associées à des partis politiques déclarés inconstitutionnels. Son adoption est intervenue un jour avant le début de la campagne électorale pour les élections locales générales du 5 novembre 2023, le but politique poursuivi ayant été d'empêcher certains candidats d'y participer.

La mission d'observation Promo-LEX a exprimé des inquiétudes quant à la manière dont les amendements au Code électoral ont été adoptés²¹. La mission

d'observation de l'OSCE/BIDDH a conclu à l'incertitude de l'efficacité des mesures établies²² et l'Avocat du Peuple, dans son avis *Amicus curiae*, adressé à la Cour constitutionnelle, a noté l'absence de débats parlementaires effectifs²³. Le 26 mars 2024²⁴, la Cour constitutionnelle a déclaré cette loi inconstitutionnelle, estimant qu'elle avait été adoptée dans le cadre d'une procédure législative qui ne garantissait pas le respect de l'article 73 de la Constitution (droit des députés de formuler des propositions et des amendements aux projets ou propositions de loi). Si la Cour constitutionnelle a pu prononcer l'annulation, c'est parce que ce droit est prévu dans le texte constitutionnel, preuve de l'intérêt de la formalisation du droit de participation citoyenne à l'élaboration des lois, non seulement à travers l'initiative référendaire, qui n'est jamais mise en œuvre et dont la procédure est prévue dans la Constitution et dans la loi de manière différente, mais aussi par la consultation obligatoire, au moins pour certains textes législatifs. Compte tenu de la taille du pays et du nombre peu élevé de sa population, la mise en œuvre d'un tel projet reste tout à fait envisageable.

*

L'analyse de la participation citoyenne au processus législatif en République de Moldavie révèle un paradoxe démocratique caractéristique des jeunes démocraties : les mécanismes juridiques existent, mais leur réglementation est parfois lacunaire et leur mise en œuvre demeure marginale. Ce décalage entre le droit proclamé et la pratique

²⁰ CC, arrêt n° 16 du 3 octobre 2023.

²¹ Promo-LEX, *Rapport n° 2 d'observation des élections locales générales du 5 novembre 2023*.

²² OSCE/BIDDH, *Déclaration sur les constats et les conclusions préliminaires visant les élections locales du 5 novembre 2023*.

²³ *Amicus curiae* adressé à la Cour constitutionnelle à l'appui de la saisine n° 226a/2023 visant le contrôle de constitutionnalité de la loi n° 280 du 4 octobre 2023 portant modification au Code électoral.

²⁴ CC, arrêt n° 9 du 26 mars 2024. Pour un commentaire de cet arrêt, nous nous permettons de renvoyer à notre analyse : N. Danelciuc-Colodrovski, « Quand la Cour constitutionnelle moldave s'efforce d'éteindre le feu qu'elle a elle-même allumé. À propos de l'arrêt n° 9 du 26 mars 2024 », *Lettre de l'Est*, n° 35-2024, p. 49-58, <https://afcpeasso.wixsite.com/afcpe>.

institutionnelle traduit une difficulté plus profonde : celle d'une culture démocratique encore inachevée, où la société civile peine à se faire reconnaître comme un partenaire légitime du pouvoir.

L'enjeu, en Moldavie comme ailleurs, ne réside pas uniquement dans la création d'instruments participatifs, mais dans leur institutionnalisation effective. Cela suppose, d'une part, un cadre normatif clair, cohérent et contraignant, garantissant à la fois l'accès des citoyens à l'information, la transparence du processus législatif et l'obligation pour les autorités d'examiner et de motiver leurs réponses aux propositions reçues. D'autre part, cette institutionnalisation doit s'accompagner d'un changement de culture politique : l'ouverture du processus décisionnel ne doit pas être perçue comme une concession faite aux citoyens, mais comme une condition de la qualité de la gouvernance démocratique.

La participation citoyenne ne se décrète pas. Elle s'apprend, se cultive et se protège. Elle exige des institutions solides, mais aussi des citoyens informés, conscients de leurs droits et de leur responsabilité dans la construction de la norme. Le renforcement de l'éducation civique, la diffusion d'une culture du débat public et la valorisation de la société civile organisée constituent, à cet égard, des leviers indispensables. De même, le recours accru aux outils numériques peut offrir un espace d'expression et de concertation plus large, à condition que ces dispositifs soient transparents et suivis d'effets réels.

À défaut de cette évolution, le risque est grand de voir la distance entre les institutions et les citoyens s'accroître encore, alimentant la défiance, le populisme et le désengagement politique. Une démocratie qui n'écoute pas finit par perdre sa légitimité. À l'inverse, une démocratie qui associe ses citoyens au processus de décision renforce non seulement la pertinence de ses lois, mais aussi la résilience de ses institutions.

Pour la République de Moldavie, engagée sur la voie de l'intégration européenne, ce défi est doublement stratégique : il ne s'agit pas seulement de satisfaire aux critères formels de la démocratie, mais de donner corps à une gouvernance fondée sur la participation, la transparence et la responsabilité partagée. Faire de la participation citoyenne une pratique ordinaire du pouvoir, c'est consolider la confiance publique, stabiliser le système politique et ancrer la Moldavie dans une tradition démocratique durable.

Nataşa DANELCIUC-COLODROVSKI

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

**ÉLECTIONS PARLEMENTAIRES MOLDAVES
DU 28 SEPTEMBRE 2025.
DROITS ÉLECTORAUX, INGÉRENCES
EXTERNES ET VOTE GÉOPOLITIQUE**

Résumé : Cette analyse porte sur le déroulement du scrutin parlementaire qui a eu lieu en République de Moldavie, le 28 septembre 2025. Nous nous sommes intéressés de voir comment le parti au gouvernement, le Parti Action et Solidarité (PAS), a pu maintenir sa position en tête des résultats favorables, malgré les interférences extérieures massives durant toute la campagne et même le jour du vote. D'une part, nous nous sommes penchés sur le cadre légal des élections et sur la capacité des organisateurs du scrutin à imposer le respect de ce cadre aux concurrents électoraux, aussi bien qu'aux électeurs en risque d'être corrompus. D'autre part, nous avons analysé les propos de campagne des candidats dans un contexte géopolitique très tendu et la crédibilité des alternatives au parcours européen proposés par la plupart des opposants au PAS. Finalement, les électeurs moldaves, tout comme les institutions démocratiques de ce pays ont pu faire preuve de résilience, en poursuivant le but de faire avancer la Moldavie sur la voie d'intégration européenne.

Abstract: This analysis focuses on the parliamentary elections held in the Republic of Moldova on September 28, 2025. We examined how the ruling party, the Party of Action and Solidarity (PAS), managed to maintain its leading position in the results, despite massive external interference throughout the campaign and even on election day. On the one hand, we considered the legal framework of the elections and the ability of the election organizers to enforce this framework on both the candidates and voters at risk of being corrupted. On the other hand, we analyzed the candidates' campaign rhetoric within a highly tense geopolitical context and the credibility of the alternatives to the European path proposed by most of PAS's opponents. Ultimately, Moldovan voters, as well as the country's democratic institutions, were able to demonstrate resilience, pursuing the goal of moving Moldova forward on the path to European integration.

Mots-clés : droits électoraux – élections législatives – Moldavie – ingérences russes – résilience démocratique

Keywords: electoral rights – parliamentary elections – Moldova – Russian interferences – democratic resilience

À la suite du scrutin présidentiel de l'année dernière, quand la Présidente Maia Sandu a reçu un deuxième mandat, les électeurs moldaves se rendaient de nouveau aux urnes, le 28 septembre 2025, pour décider de la composition de la chambre unique de leur Parlement. Pour la Cheffe de l'État, ainsi que pour le parti au gouvernement lui favorable, la question était de savoir si leur majorité serait reconduite pour la législature suivante, si les résultats les obligeraient à négocier la formation d'un gouvernement de coalition ou si, dans le pire des scénarios, la victoire de l'opposition imposerait une cohabitation avec une majorité pro-russe.

La Commission électorale centrale (CEC) avait enregistré vingt-deux concurrents électoraux, dont quatorze partis politiques, quatre blocs électoraux et quatre candidats indépendants. Le vingt-troisième concurrent, la Parti «Moldova Mare», a vu sa candidature annulée par arrêté de la CEC, deux jours avant le scrutin. Pourtant, le combat se donnait principalement, d'une part, entre le Parti Action et Solidarité (PAS) au gouvernement et, d'autre part, le Bloc des Socialistes, Communistes, le Cœur et le Futur de la Moldavie ainsi que le Bloc «Alternativa» de la même facture. De fait, ces trois concurrents principaux représentaient deux courants totalement opposés, exprimant l'option des électeurs pour l'intégration européenne ou pour un rapprochement à la Russie. Ces deux courants correspondent à deux options géopolitiques des citoyens moldaves, qui caractérisent depuis longtemps leur vote.

En effet, depuis le début de la période postsoviétique, le vote politique en Moldavie a été principalement géopolitique soit pour le rapprochement à l'Europe, soit pour rester dans le champ des

anciennes influences russes. Certains électeurs, tout comme leurs représentants, ont souvent considéré que les deux voies sont possibles, à la fois.

Les sondages annonçaient un résultat très étroit entre les représentants de pro-européens et les pro-russes, sans aucune majorité confortable pour pouvoir former indépendamment le futur gouvernement. La campagne électorale, ainsi que la période préélectorale, ont été caractérisées par un climat de violentes oppositions entre ces deux courants, ainsi que par des ingérences externes sans précédent, ayant le but d'influencer le vote de l'électorat, dans la plupart des cas par des moyens de corruption.

C'est dans cette atmosphère que les électeurs se sont rendus aux urnes le jour du vote, dans un climat d'insécurité, mais avec l'espoir que leur choix serait gagnant.

Conformément à la loi électorale moldave, une participation d'au moins un tiers des électeurs inscrits sur les listes électorales est exigée afin de valider le scrutin (art. 127 du Code électorale). Les 101 députés au Parlement sont élus sur la base d'un scrutin proportionnel, dans une seule circonscription électorale nationale, par un tour unique. Seulement les formations qui ont dépassé le seuil électoral de 5 % pour les partis politiques, de 7 % pour les blocs électoraux et de 2 % pour les candidats indépendants peuvent se voir attribuer des mandats de député dans la future législature. Selon les données finales, la présence au vote des électeurs moldaves a été de 52,24 %, ce qui a été largement suffisant pour valider le scrutin. Un total de 17,5 % d'électeurs ont pu exprimer leur choix dans une des 301 sections de vote, ouvertes dans 41 pays. Certains électeurs se trouvant à l'étranger le jour du vote purent exprimer leur choix par correspondance, en remplissant la condition d'enregistrement

préalable moyennant une procédure disponible pour la première fois sur la page de la CEC.

Selon les résultats centralisés par la CEC, cinq formations politiques ont dépassé le seuil électoral respectif et, par la suite, ont pu accéder au Parlement : le Parti Action et Solidarité (PAS) a obtenu 50,20 % des voix exprimées et s'est vu attribuer 55 mandats ; le Parti « Democratia Acasa » (PDA), 5,62 % et a pu recevoir 6 mandats ; le Bloc électoral patriotique des Socialistes, Communistes, le Cœur de Moldavie et le Futur de Moldavie (BEC) s'est vu attribuer 26 mandats de député avec 24,20 % de voix ; le Bloc « Alternativa » (BeA), ayant dépassé à peine le seuil électoral avec ses 7,96 %, a obtenu 8 mandats ; Notre Parti, dirigé par Renato Usatîi, a décroché 6 mandats avec 6,20 % de voix.

En ce qui concerne la distribution de mandats entre les femmes et les hommes, il n'y a que 37 députés femmes, contre presque le double de 64 hommes députés. L'âge moyen des représentants du peuple est de 48 ans. La majorité des députés ont leur domicile dans la capitale et les localités proches de celle-ci¹.

Avant d'analyser les principaux enjeux de ce scrutin, qui ont attiré des ingérences massives de l'extérieur (II), nous allons présenter les règles qui gouvernent les élections en Moldavie et celles qui régissent la légalité des partis politiques, ainsi que les limites imposées aux droits électoraux (I). Enfin, nous allons nous pencher sur les issues du scrutin afin de dévoiler l'importance du respect du principe de l'État de droit pour des élections libres et correctes (III).

I – Droits électoraux et droit électoral

Le scrutin parlementaire du 28 septembre 2025 s'est déroulé sur la base du nouveau Code électorale, en vigueur depuis janvier 2023. La période

¹ Des données complètes concernant les élections parlementaires sont disponibles sur le site dédié de l'Association pour la Démocratie Participative

(ADEPT), au : https://alegeri.md/w/Pagina_principal%C4%83.

préélectorale a été marquée par de nombreux ajustements du cadre légal des élections, comprenant le Code susmentionné, ainsi que la loi des partis politiques, le Code contraventionnel, le Code pénal et d'autres lois. Le but principal de cette réforme a été de durcir les sanctions pour des faits de corruption électorale et de consolider les instruments de prévention de financement illégal des partis politiques. Grâce aux nombreux changements relatifs à l'administration électorale, aux règles de campagne, à la supervision et au financement des campagnes, au droit de vote, y compris à l'étranger, et aux règles régissant les référendums, ce Code électoral se présente plus comme une nouvelle loi qu'une révision du Code ancien (1997).

De manière générale, la Commission de Venise, qui avait donné son avis sur le projet du nouveau Code, a constaté que les amendements envisagés «comprennent un certain nombre de développements bienvenus», s'agissant notamment «de mesures visant à clarifier les procédures de vote à l'étranger, du renforcement des réglementations relatives au financement des campagnes électorales et du mandat de la CEC pour s'engager dans un contrôle et une supervision significatifs du financement des partis et des campagnes»².

A – Droits électoraux

Le droit de vote est attribué à tous les citoyens moldaves ayant atteint l'âge de 18 ans, à l'exception des personnes privées de ce droit par décision de justice établissant la mesure de protection judiciaire ³ (art. 14 du Code électoral). Conformément aux exigences démocratiques, le Code prévoit l'universalité, l'égalité, le secret et la liberté du vote directement exprimé par les citoyens qui n'ont pas été dépourvus de ce droit (articles 3 à 7 du Code électoral).

Peuvent être élus les citoyens moldaves qui, à la fois, conservent leur droit de vote et remplissent les conditions du Code. Son article 16 relatif aux restrictions à l'exercice des droits électoraux a fait l'objet de nombreuses révisions et d'analyses demandées à la Cour constitutionnelle. Donnant suite aux déclarations d'inconstitutionnalité des dispositions sur les inéligibilités, prévues à l'article 16 alinéa 2, lettres e) ⁴ et f) ⁵ du Code, les autorités moldaves ont demandé l'avis de la Commission de Venise à ce sujet. Dans son avis, celle-ci a précisé que «si les amendements peuvent répondre à l'objectif légitime de défendre la Constitution et l'intégrité de l'État, les restrictions qu'ils imposent ne sont pas conformes à l'article 3 du premier Protocole additionnel à la CEDH et à l'article 25 PIDCP, car elles ne semblent pas entièrement prévisibles ni totalement conformes au principe de la

² Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), 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*, Approuvé par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 74^e réunion (Venise, 20 octobre 2022) et Adopté par la Commission de Venise lors de sa 132^e session plénière (Venise, 21-22 octobre 2022), CDL-AD(2022)025.

³ Disposition conforme à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, fondée sur l'article 3 du Protocole 1 à la Convention européenne des droits de l'homme. Voir, entre autres, *Strøbye et Rosenlind c. Danemark*, n° 25802/18 et 27338/18, 2 février 2021, paragraphes 112-120, et

Alajos Kiss c. Hongrie, n° 38832/06, 20 mai 2010.

Cependant, la Commission de Venise a attiré l'attention sur le fait que cette disposition est en contradiction avec la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CDPH), qui promeut et protège les droits politiques des personnes handicapées, y compris, par définition, les personnes ayant un handicap intellectuel et psychosocial. Voir : Commission de Venise, CDL-AD(2022)025 précité, § 51.

⁴ HCC16 du 03.10.23, MO391-394/19.10.23.

⁵ Art.16 al.(2), let. f) a été introduit par la loi n° 280/2023, déclarée inconstitutionnelle par la décision de la Cour constitutionnelle du 26 mars 24, MO192-194/02.05.24 art.66.

proportionnalité»⁶ et a recommandé aux autorités moldave, «si elles souhaitent empêcher certains membres de partis politiques déclarés inconstitutionnels de se porter candidats aux élections»⁷, de «définir les critères de restriction du droit d'éligibilité de manière plus précise et plus étroite, conformément aux principes de sécurité juridique et de proportionnalité, en supprimant la possibilité d'appliquer l'inéligibilité aux personnes "soupçonnées, accusées ou inculpées" (article 16, paragraphe 2, point f), premier alinéa) et d'autres termes vagues et généraux (article 16, paragraphe 2, point f), deuxième, troisième et quatrième alinéas), tout en limitant les restrictions de ce droit aux personnes dont les activités ont mis en danger la Constitution et l'intégrité de l'État démocratique, par leurs actions et leurs expressions, et/ou qui ont activement poursuivi les objectifs (illégaux) des partis anticonstitutionnels»⁸.

De même, la Commission de Venise a conseillé «d'exiger des autorités qu'elles démontrent, en fournissant des preuves suffisantes et pertinentes, qu'une personne remplit les conditions et les critères de l'article 16, paragraphe 2, point f), et qu'elle a activement contribué aux actes illégitimes attribués au parti politique qui a conduit à la déclaration d'inconstitutionnalité et, de préférence, que cela soit établi par un tribunal». Finalement, la Commission considère qu'il serait bien «de donner aux individus une véritable chance devant les organes électoraux avec une charge de la preuve raisonnable qui permette aux individus de réfuter la présomption de leur implication individuelle dans les activités du parti qui ont conduit à sa déclaration d'inconstitutionnalité»⁹.

En même temps, la Commission saluait quelques améliorations du Code relatives à la limitation de la durée de l'inéligibilité à 3 ans, à compter de la décision d'inconstitutionnalité du parti politique, au lieu de 5, à l'introduction d'une approche plus individualisée appliquant la sanction d'inéligibilité sur la base du comportement individuel spécifique et limitant finalement l'application de restrictions à un groupe de personnes beaucoup plus restreint, et à l'introduction de la possibilité de demander un contrôle judiciaire de la décision de privation du droit de se présenter aux élections, ainsi que la possibilité de présenter des preuves aux organes électoraux pour contester la décision relative à ses activités¹⁰.

Un nombre considérable de citoyens moldaves actifs du point de vue électoral résident à l'étranger. De ce fait, il était important d'introduire dans la loi des règles supplémentaires pour répondre aux besoins liés à la formation de bureaux de vote à l'extérieur du pays. L'article 39 prévoit que les bureaux de vote à l'étranger sont organisés au moins 35 jours avant les élections. De plus, outre l'organisation d'un ou plusieurs bureaux de vote dans les missions diplomatiques, dans le cas où il y a au moins 500 électeurs situés à l'étranger, des bureaux de vote peuvent également être organisés en dehors des missions diplomatiques avec l'accord des autorités compétentes du pays d'accueil. Le nombre potentiel d'électeurs sera établi en consultant les registres consulaires, les informations fournies par le ministère des Affaires étrangères et de l'intégration européenne, et l'historique des votes dans une localité donnée à l'étranger lors des trois dernières élections (art. 39 [5] du Code électoral). Ainsi, cette année, les Moldaves de l'étranger ont pu voter dans une des

⁶ Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH), Avis n° 1163/2023, CDL-AD(2023)048 ODIHR-491/2023 du 18 décembre 2023, § 53.

⁷ *Id.*, § 54.

⁸ *Id.*, § 54.

⁹ *Id.*, § 54.

¹⁰ *Id.*, § 52.

301 sections de vote, ouvertes dans 41 pays. De plus, pour la première fois, dans certains pays¹¹, les Moldaves ont eu la possibilité de voter par correspondance, après un enregistrement préalable dans un délai imparti. La plupart des sections de vote de l'extérieur ont été ouvertes dans les pays où réside la majorité de la diaspora moldave : en Italie (75), en Allemagne (36), en France (26), en Grande-Bretagne (24) et en Roumanie (23).

B – Réformes du droit électoral

En juin 2025, une large réforme législative a été adoptée avec le but d'améliorer la lutte contre la corruption électorale¹². L'objectif des nouvelles dispositions légales était de combattre les problèmes révélés lors des élections précédentes (surtout, la présidentielle de 2024), toute en consolidant l'intégrité du processus électoral. Des rectifications essentielles ont été introduites dans les Codes pénal, de procédure pénale, contraventionnel, électoral, ainsi que dans plusieurs lois relatives aux partis politiques, aux réunions, aux actes d'identité, à la philanthropie et à la sponsoring, à la lutte contre les activités extrémistes, à la protection de données à caractère personnel, à l'activité spéciale d'investigation, et à l'activité informative externe¹³.

Désormais, la portée de la notion de corruption électorale 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 constantes 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 de fonds publics. L'acceptation de promesses de biens ou de services à des fins électorales est qualifiée comme corruption passive, passible de sanctions conséquentes. La prévention des financements frauduleux des campagnes électorales a bénéficié d'une attention particulière du législateur, ainsi que 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.

L'utilisation politique des actions charitables par les dirigeants des partis et les concurrents électoraux est désormais bannie. Par ailleurs, ils 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 Commission électorale centrale (CEC). Cette interdiction poursuit le but d'écarter la transformation de telles activités en

¹¹ Il s'agit de l'Australie, du Canada, de la Corée du Sud, de la Finlande, de l'Islande, du Japon, du Norvège, de la Nouvelle Zélande, des États-Unis et de la Suède.

¹² La loi n° 100/2025 relative à la modification de certains actes normatifs (lutte efficace contre le phénomène de la corruption électorale et des aspects connexes à celle-ci), *Moniteur Officiel*, n° 317-319 du 14 juin 2025.

¹³ Voir le Code pénal (n° 985/2002), MO, n° 72-74/2009 ; le Code de procédure pénale (n° 122/2003), MO, n° 248-251/2013 ; le Code contraventionnel (n° 218/2008), republié dans le MO, n° 78-84/2017 ; le Code électoral (n° 325/2022), MO, n° 426-427/2022 ;

la loi n° 294/2007 relative aux partis politiques, MO, n° 42-44/2008 ; la loi n° 26/2008 relative aux réunions, MO, n° 80/2008 ; la loi n° 273/1994 relative aux actes d'identité et le système national de passeports, MO, n° 9/1995 ; la loi n° 1420/2002 relative à la philanthropie et sponsoring, MO, n° 185-18/2002 ; la loi n° 54/2003 relative à l'anéantissement de l'activité extrémiste, MO, n° 56-58/2003 ; la loi n° 133/2011 relative à la protection des données à caractère personnel, MO, n° 170-175/2011 ; la loi n° 59/2012 relative à l'activité spéciale d'investigations, MO, n° 113-118/2012 ; la loi n° 179/2023 relative à l'activité informative et l'activité informative externe, MO, n° 267-270/2023.

instruments d'image politique, sans les annuler totalement.

Pour ce qui tient aux 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. Les juridictions ont la charge de vérifier s'il y a de la continuité 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.

La même loi qualifie comme activité extrémiste et la punit comme telle toute initiative de nature séparatiste, idéologique ou de déstabilisation, menée par des organisations non enregistrées, des personnes physiques ou des médias.

Des délais courts, mais raisonnables sont fixés pour les investigations et les procédures juridictionnelles relatives aux 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.

II – Offre électorale, ingérences externes et application des limitations aux droits

D'une part, les campagnes des concurrents électoraux ont été modelées par les principaux enjeux tiraillant le pays. Les inquiétudes des citoyens, causées par la guerre russe contre le pays voisin, ont aussi influencé leurs options. D'autre part, la campagne s'est déroulée dans un climat de tensions induites notamment par des ingérences massives de la part de la Russie, qui ont été qualifiées comme une vraie guerre hybride¹⁴.

Les réponses des autorités en charge d'appliquer la loi dans ce climat électoral particulier ont été plus adaptées que celles de l'élection présidentielle de l'année précédente. Les responsables semblent avoir été plus préparés pour réagir de manière plus ferme, avec de nouvelles dispositions légales à l'appui.

A – Quelle offre électorale sous l'emprise de la propagande russe ?

Dans la course parlementaire aux élections du 28 septembre se sont inscrits vingt-deux concurrents¹⁵ dont : quatorze partis politiques¹⁶, quatre blocs électoraux¹⁷ et quatre candidats indépendants¹⁸. Quatre jours avant le jour du scrutin, l'enregistrement du vingt-troisième

¹⁴ Voir le discours de la Présidente Maia Sandu devant le Parlement européen, prononcé le 9 septembre 2025, en ligne au : https://multimedia.europarl.europa.eu/fr/video/formal-sitting-with-maia-sandu-president-of-the-moldovan-republic-address-by-maia-sandu-president-of-moldova_1276521.

¹⁵ D'un total de 25 demandes déposées par des partis politiques et des alliances électorales, 8 ont été déboutées par la Commission électorale centrale sous le motif de ne pas avoir rempli les conditions légales. Ultérieurement, après des contrôles juridictionnels, le dossier de certaines formations (Partidul « Noua Opțiune Istorică » et Partidul « Moldova Mare ») ont été admis. Voir le site consacré aux élections moldaves : https://alegeri.md/w/Alegerile_parlamentare_din_2025_%C3%AEn_Republica_Moldova.

¹⁶ Partidul Acțiune și Solidaritate (PAS); Partidul „Democrația Acasă” (DA); Alianța Liberalilor și Democraților pentru Europa (ALDE); Coaliția pentru

Unitate și Bunăstare (CUB); Partidul Social Democrat European (PSDE); Partidul Național Moldovenesc (PNM); Mișcarea „Respect Moldova” (Marian Lupu); Partidul „Noua Opțiune Istorică” (NOI); Partidul Liberal (PL); Liga Orașelor și Comunelor (LOC); Alianța pentru Unirea Românilor (AUR); Alianța „Moldovenii” (AM); Uniunea Creștin-Socială din Moldova (CALIN); Partidul Nostru (Renato Usatfi).

¹⁷ Blocul electoral patriotic al Socialiștilor, Comuniștilor, Inima și Viitorul Moldovei (BEP) ; Blocul electoral „Alternativa” (BeA); Blocul electoral „Împreună” (BeÎ); Blocul Unirea Națiunii (BUN).

¹⁸ Les demandes de 4 candidats électoraux, Andrei Năstase, Olesia Stamate, Victoria Sanduța, Tatiana Cretu, ont été admises, alors que 17 demandes ont été refusées, soit parce que les demandeurs n'ont pas pu présenter des dossiers complets à l'enregistrement, soit parce que le nombre de signatures présentées en leur faveur n'a pas été suffisant.

candidat, le Parti « Moldova Mare », a été annulé par la CEC à cause de violations des normes relatives à l'utilisation de fonds non déclarés, à l'utilisation de fonds provenant de l'étranger et à l'offre d'argent, biens et autres services aux électeurs, avec le but d'influencer le vote¹⁹.

En ce qui concerne les orientations politiques des partis inscrits dans la course, une partie se déclare plutôt de droite²⁰, d'autres se situent à gauche²¹ de l'échiquier politique. Pourtant, le plus important élément pour l'électorat reste l'option géopolitique des partis. Quand la plupart se déclarent de manière conjoncturelle pro-européens, certains prônent encore un rapprochement de l'Est, voire un retour dans la zone d'influence russe. Il est néanmoins important de déceler entre le discours officiel des représentants du parti et leur vraies options, dévoilées par leurs actions et discours en dehors du contexte électoral. Bon nombre de leaders politiques s'étant présenté au scrutin a déjà fait partie des gouvernances antérieures ou, du moins, des partis ayant gouverné dans la même formation ou dans différentes alliances, se montrant à l'époque totalement en opposition avec le discours de campagne actuel²².

Certains partis se présentaient pour la toute première fois aux élections parlementaires, seuls²³ ou dans des coalitions avec d'autres partis plus anciens ou récemment fondés²⁴.

Le Parti Action et Solidarité (PAS), au gouvernement depuis 2021, a été de

nouveau le principal concurrent électoral, en quête d'une majorité absolue avec le but de continuer le chemin de la Moldavie vers l'intégration européenne. À l'origine, il s'agit d'un parti fondé par un mouvement autour de Maia Sandu, en 2016, dont elle a été la première présidente. Actuellement, le PAS est conduit par Igor Grosu, son président élu en 2022, et qui a occupé la fonction de président du Parlement lors de la législature précédente. Une analyse réalisée par un think tank local²⁵ montre les acquis du PAS durant le gouvernement, toute en dévoilant les promesses qui n'ont pas été tenues, dont la plus importante celle relative à la réforme de la justice moldave.

En dépit de certaines initiatives liées, par exemple, à la restructuration du parquet anticorruption, à la diminution du nombre de juges à la Cour suprême de justice, aux procédures de vérification de l'intégrité éthique et financière des procureurs par des procédures de pré-vetting ou vetting²⁶, de manière générale la corruption ronge encore le système de justice de ce pays.

Selon l'auteur de cette étude, le PAS a réussi à tenir 56 % de ses promesses, dont notamment celles relatives à la politique extérieure dirigée vers l'intégration européenne. De plus, la coopération étroite du gouvernement PAS avec les pays voisins (Roumanie et Ukraine) a permis de trouver des solutions aux crises énergétiques qui auraient pu fragiliser beaucoup plus la situation de la Moldavie par rapport aux influences russes.

¹⁹ Arrêté de la CEC n° 4119 du 26.09.2025.

²⁰ D'après leur statut, le Parti Action et Solidarité (PAS), ainsi que la Coalition pour l'unité et le bien-être (CUB) se déclarent des partis de centre-droite, fondés sur les idées du libéralisme social, alors que l'Alliance des libéraux et des démocrates pour l'Europe (ALDE) est un parti de centre-droite, à vocation européenne et avec une doctrine libérale-conservatrice.

²¹ Il s'agit notamment des membres du Bloc des Socialistes, Communistes, le Cœur de Moldavie et le Futur de Moldavie (BEP).

²² Comme, par exemple, tous les leaders du Bloc électoral « Alternativa », Ion Ceban, Mark Tkaciuk, Alexandr Stoianoglo et Ion Chicu.

²³ Comme, par exemple, la Coalition pour unité et bien-être (CUB), avec Igor Munteanu comme tête de liste.

²⁴ Comme, par exemple, le Parti « Inima Moldovei » et le Parti pour le futur de la Moldavie qui se sont présentés dans un bloc avec les socialistes et les communistes.

²⁵ Ștefan Bejan pour Watch Dog, « Ce a reușit și ce nu PAS în patru ani de guvernare ? », septembre 2025, en ligne au : <https://watchdog.md/studies/208607/ce-a-reușit-si-ce-nu-pas-in-patru-ani-de-guvernare/>.

²⁶ Terme emprunté de l'anglais et qui porte sur des procédures de révision et d'examen minutieux des candidatures à la fonction de procureur et, respectivement, du contrôle de l'intégrité éthique et financière des procureurs en fonction déjà.

Les principaux opposants du PAS ont essayé de consolider leur position dans deux coalitions : d'une part, le BEP des socialistes et communistes réunis, portant un discours de rapprochement de l'Est et, de l'autre, le BeA qui se présentait comme une alternative pro-européenne au PAS. Cette alternative proposée par les trois partis membres du bloc, le Mouvement Alternative Nationale (Mișcarea Alternativă Națională), le Parti du Développement et de la Consolidation de la Moldavie (Partidul Dezvoltării și Consolidării Moldovei) et le Parti de l'Action Commune – le Congrès Civique (Partidul Acțiunii Comune – Congresul Civic), avait comme tête de liste le maire actuel de la capitale, Ion Ceban, un personnage controversé, qui a reçu l'interdiction de circuler dans l'espace Schengen ²⁷. Les autres figures représentatives de ce bloc étaient Ion Chicu, ancien Premier ministre (2019-2020) nommé durant la présidence d'Igor Dodon, Marc Tkaciuk, brusquement métamorphosé en pro-européen, après avoir servi pendant des années les intérêts de Moscou ²⁸, et Alexandr Stoianoglo, ancien candidat à la présidence, lors de l'élection de 2024, soutenu par l'opposition face à Maia Sandu. Dans la situation d'une proposition électorale faite par des personnes qui, d'une manière ou d'une

autre, ont été ou sont encore au pouvoir, une question sur la crédibilité d'une telle alternative pro-européenne se pose à juste titre.

En ce qui concerne les représentants de la propagande russe en Moldavie, très actifs durant toute la campagne et pendant la période préalable à celle-ci, ils ont été évincés du processus électoral par les moyens légaux relatifs au combat des transgressions aux normes électorales.

Comme dans d'autres pays, la Russie a utilisé largement les réseaux d'internet contre la Moldavie avec le but d'influencer ses élections, de la déstabiliser, voire de la soumettre à son contrôle. À l'aide des plateformes de socialisation, les autorités russes ont promu leurs pions, tout en essayant de discréditer constamment les représentants du parti au gouvernement et la Présidente Maia Sandu, ainsi que de compromettre le processus d'intégration européenne de la Moldavie. En soutenant et en promouvant des candidats corrompus, l'objectif du Kremlin a été d'instaurer une gouvernance pro-russe, à la manière de ses interférences dans les élections de Géorgie, en 2024, avec des résultats qui ont totalement discrédité le parcours européen de ce pays. En Moldavie, ce réseau était conduit depuis la Russie par Ilan Șor²⁹ qui a bénéficié d'un financement substantiel en ce sens³⁰.

²⁷ La mesure d'interdiction a été décidée par les autorités de Roumanie, mesure qui, après saisine du plaignant Ceban, a été confirmée par la Cour d'Appel de Bucarest, le 11 septembre 2025, voir le site de la CA de Bucarest : https://portal.just.ro/2/SitePages/Dosar.aspx?id_dosar=200000000451198&id_inst=2#Informa%C5%A3ii_gene_rale.

²⁸ Mark Tkaciuk, ancien idéologue du Parti de Communistes de Moldavie durant la période de sa gouvernance (2001-2009), fervent promoteur du Mémoire russe « Kozak », qui avait comme but la transformation de la Moldavie dans une fédération, a fait campagne en appelant les Moldaves à boycotter le référendum de 2024 relatif à l'adhésion de leur pays à l'Union européenne. Voir, entre autres, l'article de Mihaela Tobultoc, « Fabrica de "pro-europeni" de la Moscova. Metamorfoza lui Mark Tkaciuk și conexiunile sale cu serviciile secrete de la Kremlin », *Cotidianul*, 26 septembre 2025 ; l'article paru dans *Ziarul de Gardă*, « Mark Tkaciuk, unul din liderii Blocului „Alternativa”, care se declară pro-

european, susține că „Memorandumul Kozak” din 2003, care federaliza R. Moldova, trebuia semnat », 11 septembre 2025, en ligne sur : <https://www.zdg.md/stiri/mark-tkaciuk-unul-din-liderii-blocului-alternativa-care-se-vrea-pro-european-a-declarat-ca-memorandumul-lui-kozak-din-2003-trebuia-sa-fie-semnat/> ; l'analyse de Măriuța Nistor, du même journal, « Profil de candidat: Blocul Politic „Alternativa” », disponible au : <https://www.zdg.md/investigatii/ancheta/video-profil-de-candidat-blocul-politic-alternativa/>.

²⁹ Ilan Șor est un oligarque et homme politique israélomoldave, chef de son propre parti nationaliste et russophile, héritier de l'ancien mouvement pro-russe « Ravnopravie ». Le 19 juin 2023, le Parti « Șor » a été déclaré inconstitutionnel et donc dissout par l'arrêt n° 10 de la Cour constitutionnelle : CC, dossier n° 184h/2022 visant le contrôle de constitutionnalité du Parti « Șor ».

³⁰ Sur la manière d'agir du réseau constitué par le Kremlin en Moldavie, voir, entre autres, l'étude

D'autres politiciens³¹, proches du réseau Șor, ont utilisé largement les plateformes d'internet (TikTok, You Tube, Instagram, Facebook, Threads) afin de disséminer leur propagande par des messages de manipulation par l'intermédiaire de très nombreux faux comptes³².

Un rôle non négligeable dans la campagne a été joué par l'Église orthodoxe soumise à la Patriarchie de Russie³³. Pendant toute la campagne, la Commission électorale centrale a enregistré des cas de prêtres impliqués dans des activités de propagande politique³⁴, qui disséminaient constamment des messages contre les valeurs européennes et contre la communauté LGBT³⁵.

La guerre d'agression russe contre l'Ukraine voisine a aussi influencé la campagne électorale en Moldavie. Alors que la Présidente Maia Sandu, « locomotive » du PAS, s'est clairement exprimée en attirant l'attention sur les interférences violentes de la Russie, qui a versé des fonds massifs dans la campagne, afin de soumettre la Moldavie à son influence à l'aide de la corruption électorale par tout moyen ³⁶, les représentants du bloc des socialistes et communistes se déplaçaient régulièrement à Moscou et prônaient la nécessité de revenir au rétablissement de meilleures relations avec la Russie, en dépit de la guerre déclenchée par cette dernière et les risques auxquels est exposée de ce fait la Moldavie³⁷.

d'Andrei Rusu, Andrei Curăraru et Eugen Muravschi, « Rețeaua rusă de dezinformare în Moldova : anatomia unei operațiuni pe rețelele de socializare », Watch Dog, août 2025.

³¹ Les politiciens moldaves les plus cités dans ces réseaux ont été Victoria Furtuna, ancienne procureure anticorruption, qui a été incluse sur une liste de sanctions de l'Union européenne pour des tentatives de déstabilisation du pays, Ilan Șor, lui-même, Eugenia Guțul, la gouvernatrice de la région de Gagaouzie, également incluse sur la liste de sanctions de l'UE et des États-Unis pour les mêmes raisons, Ion Ceban, maire de la capitale Chișinău, qui a reçu une interdiction d'entrée sur le territoire de l'espace Schengen étant considéré comme une menace pour la sécurité nationale de la Roumanie. D'autres hommes politiques roumains, d'orientation nationaliste et avec des liens en Moldavie, comme George Simion, le leader du parti extrémiste AUR ou Calin Georgescu, ancien candidat à la fonction de président de la République en Roumanie, connu pour la propagation des idées conspirationnistes et son rapprochement du Kremlin. Voir Andrei Rusu, Andrei Curăraru, Eugen Muravschi, *op. cit.*

³² Sur l'armée digitale du Kremlin, utilisée pour corrompre l'électorat moldave, voir, entre autres, les investigations des journalistes moldaves Natalia Zaharescu, « Armata digitală a Kremlinului. Investigație sub acoperire. Se plătește, hai să vă spun, se plătește direct de la Moscova », *Ziarul de Gardă*, 4 septembre 2025, disponible au : <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/>, et celle de Măriuța Nistor, « Armata digitală a Kremlinului (II). Salarii în cripto, partidul prieten și inamicul declarat. Investigație ZdG sub acoperire », *Ziarul de gardă*, 18 septembre 2025, au : <https://www.zdg.md/investigatii/ancheta/video-armata-digitala-a-kremlinului-ii-salarii-in-cripto->

[partidul-prieten-si-inamicul-declarat-investigatie-zdg-sub-acoperire/](https://www.zdg.md/investigatii/ancheta/video-armata-digitala-a-kremlinului-ii-salarii-in-cripto-).

³³ Depuis l'indépendance de la Moldavie, au début des années 1990, deux branches de l'Église orthodoxe se sont constituées dans le pays : la Métropole de Chișinău et de toute la Moldavie, qui est soumise à la Patriarchie russe, et l'Église orthodoxe autonome de Bessarabie rattachée canoniquement au Patriarchie de Roumanie.

³⁴ Voir, entre autres, « Élections en Moldavie : la religion orthodoxe au service de la guerre hybride de Moscou », en ligne sur : <https://fr.euronews.com/my-europe/2025/09/05/elections-en-moldavie-la-religion-orthodoxe-au-service-de-la-guerre-hybride-de-moscou>, ou l'investigation des journalistes de *Ziarul de Gardă*, « Altarul propagandei de pe rețelele sociale : Telegram, TikTok, Facebook sau Viber – noile „lăcașuri sfinte” în care biserica rusă din R. Moldova face campanie electorală », disponible au : <https://www.zdg.md/investigatii/ancheta/video-altarul-propagandei-de-pe-retelele-sociale-telegram-tiktok-facebook-sau-viber-noile-lacasuri-sfinte-in-care-biserica-rusa-din-r-moldova-face-campanie-electoral/>.

³⁵ Voir Andrei Rusu, Andrei Curăraru, Eugen Muravschi, *op. cit.*

³⁶ Voir, entre autres, le discours de la Présidente Maia Sandu devant le Parlement de l'Union européenne, avant les élections, le 9 septembre 2025, disponible au : https://multimedia.europarl.europa.eu/fr/video/formal-sitting-with-maia-sandu-president-of-the-moldovan-republic-address-by-maia-sandu-president-of-moldova_1276521.

³⁷ Voir, par exemple, le reportage sur les déclarations controversées d'Igor Dodon, leader des socialistes, pendant sa campagne électorale, sur la menace des Moldaves à être « bombardés » comme les Ukrainiens au : <https://tvrinfo.ro/igor-dodon-declaratii-controverse-in-campania-electoral-va-fi-la-fel-ca-in-ucraina-aici-vor-bombarda-cateva-lucruri-comisia-electoral-avertizeaza-ca-astfel-de-pozitionari-sun/>.

Durant toute la campagne électorale, les autorités moldaves ont dû faire face aux ingérences étrangères russes, vouées à corrompre les électeurs moyennant des versements d'argent, comme également à la guerre de désinformation entretenue par les politiciens corrompus via des réseaux sociaux³⁸. Face à ces pressions, le pays, en tant que candidat à l'adhésion à l'Union européenne, a pu bénéficier du soutien de cette dernière sous forme de financements, mais également par une diplomatie très active présentant une image de soutien constant de la part de certains leaders des pays européens. La présence de trois leaders politiques européens à Chisinau, Emmanuel Macron, Friedrich Merz et Donald Tusk, lors de la fête d'indépendance de Moldavie, le 27 août 2025, à côté de la présidente moldave les ayant invités, a beaucoup renforcé la crédibilité du PAS au gouvernement et sur la route de l'adhésion.

Une autre action qui a coïncidé avec la campagne électorale, et qui a pu donner une image positive de la justice moldave en réforme, a été l'extradition de l'oligarque Vladimir Plahotniuc, trois jours avant le scrutin, le 25 septembre 2025. Ancien leader du Parti Démocrate (au pouvoir en alliance avec d'autres partis entre les années 2009-2021), Plahotniuc est accusé de détournement massif de fonds (plus d'un milliard de dollars) et de trafic d'influence sur la classe politique de Moldavie. Il était en fugue depuis 2019 et, de ce fait, sujet d'un mandat d'arrêt international.

B – L'application des limitations aux droits électoraux dans un État de droit

Les droits électoraux ne sont pas absolus. De ce fait, ils supportent des limitations,

justifiables dans une société démocratique. Pour correspondre aux standards du droit européen des droits de l'homme, les limitations aux droits de vote et d'être élu doivent remplir les conditions de proportionnalité avec le but suivi et de nécessité dans une société démocratique³⁹. La loi électorale doit donc intervenir afin de garantir la liberté du choix et, par la suite, légitimer les élus. L'État de droit dans la société démocratique impose le respect de certaines règles clairement définies régissant la période préalable à la campagne électorale, la campagne proprement dite, l'exercice du choix le jour du scrutin, ainsi que l'issue du suffrage.

La théorie des limitations aux droits humains, développée par la Cour de Strasbourg à travers sa jurisprudence liée notamment aux articles 8 (droit au respect de la vie privée et familiale), 9 (liberté de pensée, de conscience et de religion), 10 (liberté d'expression) et 11 (liberté de réunion et d'association) est pleinement applicable au contexte des élections.

Aujourd'hui, une société démocratique se définit essentiellement par le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture. Dans la Convention européenne des droits de l'homme, le pluralisme se caractérise par une triple dimension : 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 ont permis à la Cour EDH d'affirmer que « des élections libres et la liberté d'expression, notamment la liberté du débat politique, constituent l'assise de tout régime démocratique »⁴⁰.

Conformément à l'article 3 du premier Protocol additionnel à la CEDH, les Parties

³⁸ Voir, entre autres, Cătălina Budurin, Andrei Rusu, « Campaniile de dezinformare ale Kremlinului și oligarhilor fugari pe platformele meta și Youtube », rapport de WatchDog.MD, août 2025.

³⁹ Voir, entre autres, Cour EDH, 2 mars 1987,

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

⁴⁰ Cour EDH, 19 février 1998, *Bowman c. Royaume-Uni*, n° 141/1996/760/961, § 42.

signataires « 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 ».

C'est justement afin de pouvoir remplir ses obligations relatives à l'organisation des élections, qui garantiraient la libre formation de l'opinion de l'électeur préalable à l'expression de son vote, les États sont tenus par des obligations positives qui impliquent, en amont, la mise en place d'une législation efficace, mais aussi, en aval, des réactions proportionnelles lorsque cette législation est violée.

C'est dans ce contexte que les autorités moldaves, chargées d'appliquer la législation électorale, avaient l'obligation de réagir efficacement à chaque fois quand elle n'était pas respectée ou était violée. De ce fait, l'écartement de la compétition électorale des partis politiques qui ne remplissaient pas les conditions de leur enregistrement légal était une obligation. En même temps, toute tentative de fraude avant, pendant et sur les résultats du scrutin attirait l'obligation des autorités d'enquêter, déterminer les responsables et les punir conformément à la loi. Ainsi, se fondant sur le cadre normatif réformé, la Commission électorale centrale, l'Inspectorat général de police, le parquet, le Conseil de l'audiovisuel, le Centre national de lutte contre la corruption (CNA), le Service des informations et de sécurité (SIS) ont pu et dû réagir, souvent en coopérant, afin de documenter les contraventions et les suspicions de corruption électorale, avec le but général d'assurer le déroulement correct du scrutin.

Conformément à la loi électorale, toutes les actions, inactions et les décisions des organes électoraux, ainsi que celles des concurrents peuvent être contestées par

les électeurs, aussi bien que par les candidats. Depuis le début de la période électorale, le 14 juillet 2025, jusqu'à la veille des élections, la CEC a reçu 124 contestations et saisines concernant notamment les abus liés à l'utilisation des ressources administratives, à l'enregistrement des candidats, aux prétentions de violation des règlements électoraux, au financement illégal de la campagne et de corruption électorale⁴¹.

Conformément aux constatations des observateurs⁴², les décisions concernant les plaintes déposées ont été rendues généralement dans les meilleurs délais. La CEC a pu émettre un avertissement relatif au financement illégal, deux autres concernant l'utilisation abusive des ressources administratives et encore deux relatifs à l'affiliation politique. Les autres plaintes ont été rejetées comme infondées, alors que quarante autres saisines ont été transmises à la police pour des investigations ultérieures. Néanmoins, la majorité des plaintes ont été traitées avant le jour du scrutin. En ce qui concerne les disputes électorales, les observateurs ont constaté que celles-ci ont été généralement examinées par les juridictions de manière efficace et dans les meilleurs délais⁴³.

III – Attentes et issus du scrutin

Le jour de scrutin a été bien chargé et les résultats n'ont pas manqué de surprises pour les candidats, comme pour les électeurs. Une bonne participation de l'électorat a montré l'engagement des Moldaves pour une voie vers l'Europe, malgré les nombreuses tentatives de déstabilisation jusqu'au jour du vote.

Finalement, les résultats dévoilent, une fois de plus, un vote géopolitique, des

⁴¹ Les plaintes déposées sont disponibles pour consultation dans un registre tenu par la CEC sur son site au : <https://a.cec.md/ro/contestatiisizari-19029.html>.

⁴² OSCE / ODIHR, Parlement européen et Conseil de l'Europe, « Misiunea de monitorizare a alegerilor în

Republica Moldova – Alegerile Parlamentare, 28 septembrie 2025, Declarație privind constatări și concluzii preliminare », p. 23, disponible en ligne au : <https://www.osce.org/odihr/598219>.

⁴³ Ibid.

électeurs guidés principalement par une orientation vers l'intégration européenne, mais aussi des nostalgiques regardant vers l'Est.

A – Sondages préalables

Les sondages préalables montraient une confiance constante, notamment pour quatre formations inscrites dans la course. D'abord, il s'agit du Parti Action et Solidarité (PAS) au gouvernement, qui se maintenait encore dans les options de vote de la majorité des électeurs. Ensuite, plusieurs formations se déclarant en opposition, dont la majorité, qui formait le Bloc électoral patriotique des Socialistes, Communistes, le Cœur de Moldavie et le Futur de Moldavie (BEP), se sont retrouvées déjà au pouvoir dans certaines périodes. Après, le Bloc électoral « Alternativa » (BeA) se voulait une alternative pro-européenne au PAS. Enfin, certains électeurs étaient favorables au parti du maire d'une grande ville moldave, Renato Usatîi, Notre Parti (PN). Selon l'analyse des sondages, ces formations enregistraient des intentions de vote constantes qui auraient dépassé le seuil électoral⁴⁴.

Une grille d'analyse utilisant cinq domaines de référence, dont la sécurité et la défense, l'intégration européenne, le développement socio-économique, la justice et les droits de l'homme, dévoilait des différences substantielles sous certains aspects entre tous ces candidats et leur rapprochement de visions dans d'autres domaines. Alors que, par exemple, dans le domaine de l'intégration européenne, le PAS formulait un engagement explicite et ferme pour l'adhésion, avec une date précise de référence, l'année 2028, le BEP adoptait une position ambiguë, sans

assumer l'adhésion comme objectif stratégique. Le BeA, caractérisé par une dissonance doctrinale entre les partis le composant, a utilisé l'adhésion comme objectif électoral circonstanciel pour motiver les électeurs de les voter, sans montrer un vrai engagement dans ce sens.

En dépit d'une convergence déclarative dans le domaine de la justice, seulement le parti au gouvernement, le PAS, proposait la continuation des réformes pour mieux combattre la corruption dans ce domaine, avec des pas réalistes et réalisables. Quant au respect et à la promotion des droits humains, c'est encore le PAS qui s'appuyait sur les standards internationaux et européens, alors que les autres concurrents, notamment le BEP et le PN préféraient les regards traditionnalistes, axés sur la famille et les valeurs traditionnelles et religieuses, ce qui pourrait mener facilement à des exclusions et des discriminations implicites⁴⁵.

Malgré le fait que sur une partie du territoire moldave, la Transnistrie, stationne toujours une armée des envahisseurs, l'armée russe, et que le pays voisin se confronte à une guerre d'agression de la part des Russes, les concurrents électoraux ne consacraient pas l'attention qu'il mériterait au domaine de la sécurité et de la défense⁴⁶. Seulement le programme du PAS intégrait des aspects liés à la sécurité comme partie de la politique extérieure et sur le chemin de l'intégration européenne⁴⁷.

Pour ce qui tient à l'économie et au développement sociopolitique, la stratégie du PAS pour la « Moldavie européenne 2030 » proposait une liste d'objectifs avec des programmes relativement détaillés, alors que les autres concurrents, le BEP notamment, ont inclus

⁴⁴ Chirtoacă Ilie, Culeac Petru, Madan Stas, Panainte Polina, Vieru Vadim, « Alegerile parlamentare 2025 - Analiza comparativă a platformelor electorale », ADEPT, septembre 2025, p. 8-10.

⁴⁵ *Id.*, p. 11-18.

⁴⁶ Voir, entre autres, Artur Leșcu, Eugen Muravski, Pavel Horea, « Partidele ignoră apărarea în plină criză

de securitate regională », Watch Dog.MD, 24 septembre 2025, disponible en ligne au : <https://watchdog.md/analyzes/208613/partidele-ignora-apararea-in-plina-criza-de-securitate-regionala/>.

⁴⁷ *Id.*, p. 19-22.

dans leurs propositions des objectifs plutôt populistes, préconisant un impact majeur sur le budget du pays et sans pouvoir indiquer d'autres sources de financement pour ces objectifs. Les promesses de croissance rapide, sans aucune base de financement, apparaissent totalement irréalistes, voire fantaisistes dans la situation actuelle de la Moldavie⁴⁸.

Finalement, il s'est avéré que les sondages n'ont dévoilé que partiellement les vraies intentions de vote du corps électoral. La réalité a montré un électorat qui a su lire entre les lignes des programmes électoraux, en se rappelant des actions des candidats qui ont gouverné antérieurement, ainsi que de celles du parti au pouvoir au moment des élections.

B – Les résultats surprenants d'un scrutin dans les limites de la loi

Les résultats du scrutin ont donné accès dans la nouvelle législature à cinq formations politiques, mais pas nécessairement à celles qui s'y voyaient selon les sondages préalables. L'intérêt pour ces élections a été considérable, avec une présence aux urnes enregistrée par la CEC de 52.21 %, y compris les votants à l'extérieur du pays, dans la diaspora.

Selon les analyses des observateurs⁴⁹, malgré un processus marqué par de cas sérieux d'interférence étrangère, de financement illégal, d'attaques cyber⁵⁰ et de désinformation à large échelle, les

élections du 28 septembre ont été compétitives, en offrant un choix clair parmi plusieurs alternatives politiques.

Même si le jour du vote plusieurs incidents ont été enregistrés, y compris des menaces à la bombe dans certaines sections du pays et à l'étranger⁵¹, ce qui a suspendu temporairement le processus, la mission internationale des observateurs électoraux, aussi bien que les observateurs internes, ont donné des appréciations positives au scrutin, en considérant que le processus a été bien organisé et avec professionnalisme par les responsables en charge⁵².

La coalition des observateurs internes (CALC) met en exergue la persistance de certains défis majeurs, identifiés lors des autres scrutins, liés au manque de transparence dans le financement des campagnes, l'utilisation des ressources administratives, la prolifération de la désinformation et la polarisation du discours politique. Toujours selon la CLAC, ces difficultés ébranlent l'égalité de chances des concurrents et la confiance des citoyens dans le caractère totalement démocratique des élections⁵³.

La coalition a finalement conclu que les élections parlementaires ont été « partiellement libres et partiellement correctes, en reflétant tant une résilience démocratique des institutions, que la persistance des vulnérabilités

⁴⁸ *Id.*, p. 22-30.

⁴⁹ Voir les conclusions préliminaires de la mission commune d'observation des élections réunissant des experts de l'OSCE / ODIHR, du Parlement européen et du Conseil de l'Europe, *op. cit.*

⁵⁰ Avant le jour des élections, le 24 septembre 2025, le Premier ministre annonçait que l'infrastructure du pays a été victime de mille attaques cyber durant cette année. La veille du scrutin et le jour du vote, le Service de la technologie informatique et de sécurité cybernétique (STISC) annonçait de nombreuses tentatives d'attaque sur l'infrastructure électorale. En réponse, afin de limiter leurs effets, le STISC a dû bloquer la plateforme host.md, ce qui a mené à la restriction d'environ 4.000 sites. Voir les communiqués de presse du STISC au :

<https://stisc.gov.md/ro/comunicate-de-presa/comunicat-de-presa-2>.

⁵¹ Dans des sections de vote en Belgique, Italie, Espagne, Roumanie et aux États-Unis.

⁵² L'OSCE/ODIHR, Parlement Européen et Conseil de l'Europe, « Misiunea de monitorizare a alegerilor Republica Moldova – Alegerile Parlamentare, 28 septembrie 2025, Declarație privind constatări și concluzii preliminare », disponible en ligne au : <https://www.osce.org/odihr/598219>.

⁵³ Voir CALC, « Déclaration de la Coalition civique pour des élections libres et correctes relative aux élections du 28 septembre 2028 », p. 5, disponible au : <https://alegeliber.md/declaratia-calc-privind-alegerile-parlamentare-din-28-septembrie-2025-4349.html/declaratia-calc-aprecierea-alegerilor-parlamentare-2025>.

structurelles»⁵⁴. Elle a considéré que les progrès enregistrés dans la consolidation du cadre juridique et institutionnel, la mobilisation des autorités pour combattre la corruption électorale et la participation considérable des électeurs – y compris de la diaspora – démontre la volonté de la société de préserver la démocratie.

Finalement, les résultats du scrutin n'ont pas manqué de surprendre les candidats, aussi bien que les analystes. Alors que la plupart des experts anticipaient une certaine majorité en faveur du parti au gouvernement, le PAS, il a néanmoins enregistré un score bien plus élevé que les attentes. En dépit des critiques constantes à son adresse et de l'érosion normale de la confiance après quatre ans de gouvernement, ils ont obtenu un peu plus de 50 % de voix, pour recevoir, de nouveau, la majorité absolue de sièges dans la nouvelle législature. L'image très positive de la Présidente Maia Sandu, qui s'est beaucoup impliquée dans la promotion de la voie européenne du PAS, a été l'un des principaux atouts de cette réussite. De plus, l'absence d'alternative pro-européenne crédible, pour un électorat forgé dans les campagnes précédentes, pourrait expliquer la réussite du PAS.

La deuxième surprise des résultats du scrutin a été l'entrée au Parlement du Parti «Democrația Acasă» (DA), avec Vasile Costiuc, un homme politique controversé et peu connu par la majorité de l'électorat, comme tête de liste. Comment expliquer cette réussite ? En effet, il s'agit d'un parti affilié à l'Alliance pour l'Union des

Roumains (AUR), qui s'est servi pleinement du réseau de cette dernière pour sa campagne menée notamment sur TikTok et Facebook⁵⁵, en détournant les voix de certains électeurs favorables à l'union avec la Roumanie⁵⁶ avec le même discours de ses homologues de AUR⁵⁷.

En définitive, les opposants au PAS, divisés dans plusieurs formations et réunis dans des alliances conjoncturelles, n'ont pas réussi à former une opposition crédible pour l'électorat moldave. Les prétendus pro-européens du Bloc «Alternativa» n'ont pu duper l'électorat avec leurs messages contre la Présidente Sandu et avec un discours soutenu pleinement par les réseaux de propagande russe⁵⁸. En effet, la plupart de candidats se plaçant en opposition au PAS ont été soutenus par la machine de cette propagande extérieure, tout en profitant des moyens versés par le Kremlin dans ce scrutin. Cependant, le BEC avec 26 mandats, le BeA avec 8 mandats, le DA qui a reçu 6 mandats et le PN avec 6 mandats, ne peuvent pas former une opposition cohérente dans la nouvelle législature, du fait de leurs différences et mésententes. Il ne s'agit nullement de partage des mêmes doctrines ou de la possibilité de formuler une volonté commune pour apporter des solutions aux problèmes de la Moldavie.

*

Le scrutin parlementaire du 28 septembre 2025 a eu lieu dans un contexte très tendu, marqué par la peur de

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Voir l'analyse de Andrei Rusu, Andrei Curăraru, Eugen Muravski, *op. cit.*, p. 23 et suiv.

⁵⁶ Voir, entre autres, l'avis d'un politologue moldave sur le positionnement de Costiuc dans sa campagne : Valeria Vițu, « Costiuc încearcă să se poziționeze unionist ca Simion. În R.Moldova însă marea majoritate a unioniștilor este pro-europeană », *RFI*, en ligne au : <https://www.rfi.fr/ro/republica-moldova/20251023-expert-la-rfi-costiuc-%C3%AEncearc%C4%83-s%C4%83-se-pozizi%C8%9Bioneze-unionist-ca-simion-%C3%AE-n->

[moldova-%C3%AEn%C4%83-marea-majoritate-a-unioni%C8%9Btilor-sunt-pro-europeni.](https://www.rfi.fr/ro/republica-moldova/20251023-expert-la-rfi-costiuc-%C3%AEncearc%C4%83-s%C4%83-se-pozizi%C8%9Bioneze-unionist-ca-simion-%C3%AE-n-)

⁵⁷ En dépit de la participation au scrutin d'une filiale de AUR en Moldavie, ayant comme tête de liste un de ses anciens promoteurs, Boris Volosafii, le Parti DA a su s'imposer pour « voler » les voix de AUR suite aux arrangements personnels entre Vasile Costiuc et George Simion, un des leaders de l'AUR roumaine. Voir, par exemple, la conférence de presse commune de ses deux hommes politiques sur : <https://www.youtube.com/watch?v=oSP6unYd6fl>.

⁵⁸ Voir l'analyse d'Andrei Rusu, Andrei Curăraru, Eugen Muravski, *op. cit.*, p. 21-23.

la guerre d'agression russe supportée par le pays voisin, l'Ukraine, ce qui a provoqué des défis majeurs pour l'économie et la société moldave. En même temps, les interférences massives des mécanismes de propagande russe, par tous ses moyens, dans la campagne de Moldavie, ont mis à l'épreuve, une fois de plus, la résistance du gouvernement pro-européen de cette dernière. On pourrait considérer que le vote en faveur de PAS a été, peut-être, guidé par un sentiment « d'urgence existentielle »⁵⁹ dans un contexte géopolitique difficile.

Le respect des droits électoraux, mais aussi l'intervention rapide, dans les limites de la loi, des autorités en charge (notamment la CEC) pour faire respecter aux concurrents les limitations aux droits électoraux et les sanctions appliquées en cas de violations de la législation électorale, peuvent expliquer la confiance que les électeurs ont eue dans les institutions démocratiques du pays sous le gouvernement du PAS, avec la Présidente Maia Sandu à ses côtés.

Est-ce que par la suite le PAS sera capable de répondre encore aux attentes de l'électorat qui a fait preuve de résilience démocratique ? Il nous semble que cela dépend surtout de sa capacité à trouver le chemin vers l'européanisation du pays, en poursuivant les réformes dans tous les domaines et, notamment, dans le domaine de la justice, tout en protégeant ses institutions démocratiques et sa souveraineté par rapport aux tendances d'invasion russe dans la région.

Snejana SULIMA

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

⁵⁹ Florent Parmentier, « La Moldavie, laboratoire de la double résilience démocratique », *Telos*, 7 octobre 2025, en ligne : <https://www.telos-eu.com/fr/politique->

[francaise-et-internationale/la-moldavie-laboratoire-de-la-double-resilience-de.html](https://www.telos-eu.com/fr/politique-francaise-et-internationale/la-moldavie-laboratoire-de-la-double-resilience-de.html).

**LE CRITÈRE D'INDÉPENDANCE DE LA JUSTICE
EN DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE
AU REGARD DE LA PROCÉDURE D'ADHÉSION
DE LA RÉPUBLIQUE DE MOLDAVIE**

Résumé : En juin 2022, l'Union européenne a accordé le statut d'État candidat à la République de Moldavie. Le chemin sinueux de l'adhésion s'ouvre alors pour cet État d'Europe de l'Est dont le système institutionnel et plus particulièrement judiciaire souffre d'une très forte corruption. L'Union européenne et le Conseil de l'Europe aident la Moldavie à mettre en place des réformes afin de lui permettre d'adopter l'acquis européen et d'en atteindre les standards en matière d'État de droit et d'indépendance de la justice. Paradoxalement, la manière même dont sont menées les réformes de la justice pose question quant aux garanties qu'elles offrent en matière de respect de l'État de droit.

Abstract: In June 2022, the European Union granted candidate status to the Republic of Moldova. This marked the beginning of a winding path toward accession for this Eastern European state, whose institutional system – and particularly its judiciary – suffers from deeply rooted corruption. The European Union and the Council of Europe are assisting Moldova in implementing reforms to help it adopt the EU acquis and meet European standards in terms of the rule of law and judicial independence. Paradoxically, however, the very way in which these judicial reforms are being carried out raises questions about the guarantees they offer regarding respect for the rule of law.

Mots clés : Union européenne – Conseil de l'Europe – État de droit – indépendance de la justice – réforme de la justice – adhésion – valeurs de l'Union européenne – conditionnalité

Keywords: European Union – Council of Europe – rule of law – judicial independence – judicial reform – accession – European Union values – conditionality

« L'élargissement n'a de sens que si l'on consolide en même temps l'approfondissement, c'est-à-dire l'affermissement de nos règles communes, du respect de la démocratie et de l'État de droit. »¹

L'Union européenne (UE) a connu sept vagues d'élargissement depuis sa création pour passer d'une Europe à six en 1957 à une Europe à vingt-sept aujourd'hui. Le Royaume-Uni, le Danemark et l'Irlande furent les premiers à intégrer ce qui était alors la Communauté européenne en 1973, suivis par la Grèce en 1981 et l'Espagne et le Portugal en 1986². En 1995, après l'intégration de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède, la Communauté européenne couvre alors presque entièrement l'Europe occidentale. Les évolutions les plus récentes et celles à venir concernent logiquement l'Europe de l'Est.

Divers instruments juridiques ont été mis en œuvre pour faciliter le processus d'intégration à l'Union, à la fois avant l'intégration mais aussi après. Les conditions d'adhésion sont fixées par l'article 49 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) ainsi que par des procédures de la Commission. Elles ont été révisées en 1998, 2005, 2011 et 2020³.

La vocation expansionniste de l'Union lui permet de renforcer son influence économique et politique sur le reste du monde et de se placer au rang des grandes puissances mondiales malgré le déclin individuel des puissances européennes face aux puissances émergentes⁴. L'Union européenne a accordé le statut de pays candidats à quasiment tous les pays balkaniques au

¹ J. Delors, Discours au Collège de Bruges, 17 octobre 1989.

² « Les élargissements de l'Union européenne, de 6 à 27 États membres », *Toute l'Europe*, 15 février 2022.

³ N. Suceveanu, « Les défis de l'adaptation aux standards européens pour un État candidat –

l'exemple moldave », Conférence dispensée à la Faculté de droit de l'Université d'État de Moldavie, Chisinau, 4 octobre 2024.

⁴ A. Kammer, « Europe : impératif d'intégration », *Journal du FMI*, juin 2025, p. 19-23.

cours des vingt dernières années : la Macédoine du Nord en 2005 (mais les négociations n'ont été ouvertes qu'en 2020), le Monténégro en 2010, la Serbie en 2012, l'Albanie en 2014 et la Bosnie-Herzégovine en 2022. Le Kosovo fait exception en raison de sa situation historique particulière, mais aussi du fait que certains États membres de l'Union européenne ne reconnaissent toujours pas son indépendance⁵.

Ces États font partie, depuis l'année 2000, du Processus de stabilisation et d'association (PSA) qui vise à les préparer à l'adhésion par le biais de politiques de stabilisation et de développement. La politique d'élargissement de l'UE est une politique anticipatoire et est un processus long et coûteux, tant pour les États candidats que pour l'Union européenne. À côté de cette politique globale, on retrouve également des accords bilatéraux de stabilisation et d'association qui servent de base juridique aux relations entre l'UE et les pays des Balkans, et instaurent une zone de libre-échange transitoire et un commencement d'harmonisation législative en plus de leur intégration progressive dans le marché intérieur. La candidature à l'Union européenne marque l'officialisation de la procédure qui a bien souvent commencé de manière préparatoire et officieuse. Par conséquent, l'adhésion ne débute pas au

moment du dépôt de la candidature mais s'inscrit dans une dynamique préalable de coopération et d'accords.

De nombreux blocages existent dans la mise en œuvre de la procédure d'élargissement, d'ordre politique surtout, mais également juridique. On peut citer les problématiques de corruption politique dans l'ensemble des Balkans mais aussi des problématiques plus ciblées comme la non-reconnaissance du Kosovo par la Serbie⁶, les blocages institutionnels liés à la Constitution bosnienne prévue par les accords de Dayton-Paris du 14 décembre 1995⁷ ou encore le conflit avec la Grèce en Macédoine du Nord⁸. L'Union européenne doit alors prévoir un dialogue moins standardisé et adapter sa politique d'élargissement aux différentes problématiques de ces pays.

La guerre en Ukraine, aux portes de l'Union européenne, représente à la fois un danger et une opportunité. En effet, si les possibilités de l'Union en termes militaires sont extrêmement limitées, voire inexistantes, et intégralement dépendantes de la souveraineté des États membres⁹, le rôle qu'elle se trouve à jouer est sur le terrain juridique. Elle a accordé en juin 2022 le statut de pays candidat non seulement à l'Ukraine, mais également à la Moldavie, pays enclavé entre l'Ukraine et la Roumanie et dont la situation géographique le place au carrefour de la

⁵ L. Lika, « La reconnaissance internationale de la République du Kosovo (2008-2016) : succès, défis et perspectives de ce nouvel État », *Strada Lex. Revue de la Faculté de droit de l'Université de Liège*, 2016.

⁶ *Ibid.*

⁷ Compte-rendu du déplacement du groupe interparlementaire d'amitié France-Balkans occidentaux en Bosnie-Herzégovine du 22 au 26 avril 2024, « La Bosnie-Herzégovine : un pays fragmenté qui aspire à rejoindre l'Union européenne », n° CR 2024 – 02.

⁸ « Macédoine du Nord : politique, relations avec l'UE, géographie, économie, histoire... », *ToutEurope.ue*, 12 septembre 2024.

⁹ La politique de sécurité et de défense commune (PSDC) est un sous-ensemble de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Ce domaine du droit de l'Union européenne représente davantage un objectif qu'une réalité comme on le voit dans les traités de Maastricht en 1992, de Nice en 2001 et de Lisbonne en 2009. La mise en œuvre d'une coopération militaire est envisagée à l'article 46 du TUE mais dépend de la volonté des États membres. Par exemple, la décision PESC du Conseil du 11 décembre 2017 sur la base de l'article 46 a réuni 25 des 28 États membres. Cf. D. Blanc, *Histoire juridique des traités de l'Union européenne de Maastricht à Lisbonne. Répertoire de droit européen* [Encyclopédie juridique Dalloz], 2023, p. 1-48, ffhal-04489930.

Russie et de l'Europe. La décision de lui accorder le statut d'État candidat et de lier sa procédure d'adhésion à celle de l'Ukraine relève d'un choix politique pour l'Union européenne. La doctrine est unanime sur le fait que le déclenchement de la guerre a été décisif dans la décision d'accorder ce statut à la Moldavie¹⁰.

Le processus d'adhésion à l'Union européenne de la Moldavie est plus récent que celui des autres États candidats, notamment ceux des Balkans, et est par conséquent moins avancé. Cependant, le choix de l'étudier n'est pas anodin. En effet, cela permet une comparaison avec les autres situations, notamment la situation albanaise et ainsi une meilleure compréhension du fonctionnement de la politique d'élargissement européenne notamment au regard de la protection de l'État de droit dans le processus d'adhésion.

Son histoire et les conséquences de celle-ci font de la Moldavie un pays divisé. La guerre civile qui a eu lieu en Transnistrie en 1992, soit un an après sa déclaration d'indépendance vis-à-vis de l'URSS¹¹, a toujours des effets aujourd'hui : ce territoire, représentant 11 % de la surface totale du pays, se revendique aujourd'hui autonome et est une zone de non-droit où des chars militaires russes stationnent en permanence. La question de l'intégration à l'UE soulève de nombreuses questions juridiques en matière d'État de droit, de corruption et de circulation, puisque cette zone est une plaque tournante du trafic (d'armes, d'êtres humains et de drogues)¹² et que l'ouverture des frontières y

nécessiterait des changements profonds et radicaux.

La question de la Transnistrie n'est pas la seule qui soulève des questions inhérentes à la Moldavie et interrogent quant à la réalité d'une adhésion à l'UE en 2030 comme le prévoit le calendrier des négociations. En effet, cet État est gangrené par la corruption et fait partie des pays dont l'État est le plus capté en Europe. La capture de l'État est une forme de « corruption de haut niveau » où les entreprises modèlent elles-mêmes « les lois, politiques et réglementations à leur avantage, en soudoyant les responsables publics »¹³. Autrement dit, cela s'ajoute à la corruption plus classique et résulte en un système gouverné de *facto* par une poignée d'oligarques. Ils sont ainsi soumis à des lois qu'eux-mêmes ont choisies. Leur influence sur le droit et sur le système judiciaire dans son ensemble rend difficile le respect de l'État de droit.

Si de prime abord la question de la mise en œuvre de la politique d'élargissement de l'Union européenne semble être un sujet éminemment politique, elle repose sur un ensemble de normes juridiques qui s'imposent à l'Union européenne et aux pays candidats. Le droit est un élément central de cette politique puisqu'il en dessine les contours et sert d'instrument de mise en place de toutes les actions en faveur de l'intégration.

Le processus d'adhésion à l'Union européenne doit lui-même respecter le droit de l'Union et demande aux États candidats des réformes majeures dans les domaines politiques, juridiques et

¹⁰ F. Parmentier, « La Moldavie à l'épreuve de la guerre en Ukraine », J.-P. Gougeon et G. Schnitzler (dir.), *(Re)penser la relation franco-allemande. Revue internationale et stratégique*, 2022, p.19 à 27.

¹¹ F. Parmentier, « La Transnistrie : politique de légitimation d'un État de facto », *Le courrier des pays de l'Est*, 2007/3, n° 1061, p. 69-75.

¹² *Ibid.*

¹³ J. Hellman et D. Kaufmann, « La captation de l'État dans les économies en transition : un défi à relever », *Finances et Développement*, septembre 2001, p. 30-35.

économiques. Robert Schuman, dans sa déclaration faite à Paris le 9 mai 1950, relaie l'idée qu'il faut construire la paix en Europe afin de permettre la naissance d'une «Europe solidement unie et fortement charpentée»¹⁴. Les traités fondateurs, le Traité de Paris de 1951 pour la Communauté Économique du Charbon et de l'Acier (CECA), puis le Traité de Rome de 1957 mettent en place une communauté économique qui n'avait alors pas un objectif politique mais celui d'une paix en Europe par le biais de l'intégration économique.

L'idée initiale est donc de créer un marché commun basé sur des règles techniques pour le commerce de marchandises. Les questions politiques d'État de droit et de «valeurs communes», que l'on retrouve plus tard, en sont exclues. C'est au fur et à mesure que la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) – qui devient ensuite la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) – fait apparaître dans sa jurisprudence le concept d'Union de droit. Notamment, l'arrêt *Parti écologiste «les Verts» c. Parlement européen* de 1986 est fondateur en la matière, la CJCE y ayant affirmé que «la Communauté économique européenne est une Communauté de droit»¹⁵. Tous les actes des institutions peuvent être ainsi soumis à un contrôle de conformité exercé par la Cour. L'UE, à travers ses institutions, se trouve soumise à

son propre droit de manière formelle. À partir de cet arrêt pionnier, l'État de droit devient une caractéristique fondamentale de l'ordre juridique communautaire. Les États membres y sont également soumis puisque la Cour, dans les arrêts *Van Gend en Loos* de 1963¹⁶ et *Costa c. Enel* de 1974¹⁷, instaure les principes d'effet direct et de primauté. Le droit de l'Union européenne s'impose alors aux États et les règles issues du droit de l'Union priment sur les législations nationales.

Dans sa version la plus classique¹⁸, la doctrine de l'État de droit suppose une hiérarchie des normes et une soumission à la norme fondamentale. Le Doyen Vedel explique que : «La loi exprime la volonté générale dans le respect de la Constitution»¹⁹. La primauté des normes européennes sur le droit national implique alors une forme de constitutionnalisation des traités fondateurs qui sont intégrés au sein des blocs de constitutionnalité des États membres.

Dans les années 1970 et 1980, la Communauté européenne évolue afin d'intégrer progressivement la défense des droits fondamentaux et de devenir ainsi une «Communauté de valeurs» en plus d'être une communauté de droit. La jurisprudence de la CJCE reconnaît certains droits fondamentaux comme des principes généraux du droit²⁰ ou encore des traditions constitutionnelles communes²¹, formulations qui permettent

¹⁴ Déclaration de Robert Schuman du 9 mai 1950 à Paris.

¹⁵ CJCE, 23 avril 1986, *Parti écologiste «Les Verts» c. Parlement européen*, Affaire 294/83, Rec. 1986, p. 1339 § 23.

¹⁶ CJCE, 5 février 1963, *Van Gend en Loos c. Administration fiscale néerlandaise*, Affaire 26/62, Rec. 1963, p. 1.

¹⁷ CJCE, 15 juillet 1964, *Costa c. ENEL*, Affaire 6/64, Rec. 1964, p. 1141.

¹⁸ Il s'agit ici de la thèse défendue par Kelsen dans la *Théorie pure du droit*. Bien que cette vision de l'État de droit ait été l'objet de nombreuses critiques doctrinales,

notamment de la doctrine française à cause de l'assimilation de l'État et du droit, il n'en reste pas moins que le critère de la hiérarchie des normes et de la soumission à la norme fondamentale est toujours présente dans la définition de l'État de droit.

Cf. J. Chevallier, *L'État de droit*, Paris, LGDJ, collection «Clefs», 2023, 8^e éd., p. 42.

¹⁹ Georges Vedel, décision du Conseil constitutionnel français du 23 août 1985, n° 85-197DC, cons. 27.

²⁰ CJCE, 12 novembre 1969, *Stauder c. Ville d'Ulm*, Affaire 29/69, Rec. 1969, p. 419.

²¹ CJCE, 17 décembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft mbH c. Einfuhr- und Vorratsstelle für*

de leur donner valeur obligatoire en droit. L'État de droit devient peu à peu un objectif explicite de l'Union. En 1992, le Traité de Maastricht confirme l'« attachement aux principes de la liberté, de la démocratie et du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'État de droit »²² des États membres et ajoute que la promotion de ces principes est l'un des objectifs de la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE. Pour la première fois, l'Union fait également référence à des valeurs communes aux États membres.

Le Traité d'Amsterdam de 1997 ajoute un mécanisme de sanction pour l'État membre qui violerait ces principes communs en son sein²³. En matière de droits fondamentaux, le Conseil européen de Nice entérine le projet de Charte des droits fondamentaux de l'UE (CFDUE), qui avait été pensée lors du Conseil européen de Cologne, en 1999, afin d'intégrer un texte de protection des droits fondamentaux dans l'ordre juridique de l'Union. À côté de cela, l'Union européenne cherche à élaborer une constitution européenne à laquelle la Charte devait être intégrée, mais le projet n'aboutit pas²⁴. Après avoir étudié différentes options afin de rendre la Charte des droits fondamentaux juridiquement contraignante, le Traité de Lisbonne de 2009, à travers l'article 6 § 2 du Traité sur l'Union européenne (TUE), lui donne valeur de traité constitutif.

Dans sa version la plus récente et européanisée²⁵, la conception de l'État de

droit explique que la soumission à la norme fondamentale n'est pas suffisante. En effet, un État soumis à une norme autoritaire ne pourrait être qualifié d'État de droit et la défense des droits fondamentaux y est l'un des piliers majeurs. L'UE, dans le Traité de Lisbonne, ajoute un autre article fondamental, l'article 2 TUE qui énonce, pour la première fois, ses valeurs communes et principes fondateurs de manière explicite²⁶ : « L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes ».

La défense de l'État de droit devient alors, pour la première fois, une mission concrète de l'Union, non plus seulement dans le cadre de son action extérieure (article 273 TFUE), mais aussi en tant que principe interne que les États membres et les institutions doivent respecter. L'article 7 du TUE est également ajouté par le Traité de Lisbonne. Il s'agit d'un mécanisme de sanction à l'encontre des États membres dans le cas d'un « risque clair de violation grave par un État membre des valeurs visées à l'article 2 »²⁷. Bien que la défense de l'État de droit, et plus largement des principes et valeurs de l'UE, occupe désormais une place centrale dans le droit

Getreide und Futtermittel, Affaire 11/70, Rec. 1970, p. 1125.

²² Traité sur l'Union européenne (Maastricht), signé le 7 février 1992, entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993, JO C 191 du 29 juillet 1992, article J.1.

²³ Traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997, entré en vigueur le 1^{er} mai 1999, JO C 340 du 10 novembre 1997, article F.1.

²⁴ « Qu'est-ce que le traité établissant une constitution pour l'Europe ? », *Toute l'Europe*, 28 mai 2025.

²⁵ J. Chevallier, *op. cit.*, p. 93.

²⁶ I. Pingel, « Le chemin sinueux de la proclamation à la consécration des valeurs de l'UE : quel impact sur les conditions d'adhésion à l'UE ? », Intervention lors de la table ronde sur « Le respect et la "promotion en commun" des valeurs consacrées à l'article 2 du Traité sur l'Union européenne : une condition pour adhérer à l'Union européenne », Faculté de droit de l'Université d'État de Moldavie, Chisinau, 4 octobre 2024.

²⁷ Traité sur l'Union européenne (TUE), art. 7, signé le 7 février 1992 (Maastricht) et consolidé par le Traité de Lisbonne, JO C 326 du 26 octobre 2012, p. 13-14.

de l'Union européenne, les situations polonaise, hongroise et roumaine actuelles démontrent un réel désintérêt pour ces questions, voire un rejet²⁸. Parallèlement, le mécanisme de l'article 7 TUE s'est avéré difficile à mettre en place (notamment du fait qu'il requiert l'unanimité des États membres)²⁹.

De plus, la défense de l'État de droit, conception doctrinale d'origine initiale allemande et française³⁰, revêt plusieurs aspects et correspond à des définitions qui peuvent varier. Ainsi, l'Union européenne, à travers sa jurisprudence et ses différents textes de droit dérivés, cherche à en donner une définition, ou du moins un standard à respecter, à la fois pour les États membres mais également pour les États tiers ayant conclu des accords avec l'UE. En effet, bien que le droit de l'Union européenne ne s'applique pas directement aux États tiers, l'UE doit, dans ses relations extérieures, promouvoir le respect de ces principes dont l'État de droit³¹.

Cependant, si on revient à la conception générale de ce principe, celle de la soumission de l'État à la norme suprême, cela suppose que les actes du pouvoir exécutif et législatif puissent être contrôlés³². Ainsi, on comprend bien la nécessité d'une séparation claire des pouvoirs exécutif et législatif, d'un côté, et judiciaire, de l'autre, et d'un système de justice indépendant et impartial. Autrement dit, la défense de l'indépendance de la justice découle de la

défense de l'État de droit demandée par les traités fondateurs de l'UE.

En 1993, lors du Conseil européen de Copenhague, la procédure d'adhésion à l'Union européenne intègre les critères de Copenhague, trois critères de référence afin d'évaluer la situation d'un État candidat. Le volet politique demande la présence d'institutions stables, garantissant la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et le respect et la protection des minorités³³. En réalité, le critère le plus intéressant ici est celui de l'adoption de l'acquis communautaire. Il s'agit de la capacité pour un État candidat d'assumer les obligations liées à l'adhésion, notamment la transposition et l'application du droit de l'UE. L'indépendance de la justice n'est pas qu'un simple principe politique, mais une réelle obligation juridique provenant du droit primaire de l'Union.

Bien que la procédure d'adhésion repose sur les actions de réformes des États candidats, l'Union européenne est un véritable acteur de sa politique d'élargissement. En effet, elle met en place différents accords avec les États afin de les aider à se préparer et à se conformer au droit de l'Union, tels que les accords de stabilisation et d'association, des accords commerciaux préférentiels, des accords de financements et d'assistance technique ou encore des accords politiques et de sécurité. En matière d'indépendance de la justice, il en va de même. Dans les Balkans, comme en Moldavie, l'UE supervise les

²⁸ A. Kovacs, « L'impasse normative de l'Union européenne face aux violations systémiques de l'État de droit par la Hongrie », *Revue de la Faculté de droit de l'Université de Liège*, 2023/2.

²⁹ M. Dugré, « Le contrôle opéré par les institutions européennes et les États membres à partir de l'article 7 du Traité sur l'Union européenne », Intervention lors de la table ronde « Le contrôle du respect et de la « promotion en commun » des valeurs de l'Union européenne par les États : quelles sanctions pour les

États membres ? », Faculté de droit de l'Université d'État de Moldavie, Chisinau, 4 octobre 2024.

³⁰ J. Chevallier, *op. cit.*, p. 12.

³¹ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), art. 273, consolidé par le Traité de Lisbonne, JO C 326 du 26 octobre 2012.

³² J. Chevallier, *op. cit.*, p. 40.

³³ Comité européen, « Conclusions de la réunion de Copenhague », 21-22 juin 1993, Décision sur les critères d'adhésion à l'Union européenne, JO C 241 du 29 août 1993.

réformes, fait des recommandations et les finance. Ainsi, à travers tout ce processus de mise en conformité, la Moldavie, mais également l'Union européenne, sont soumises au droit de l'UE et, par extension, au respect et à la défense de l'État de droit.

L'indépendance de la justice est une des conditions phares du respect de l'État de droit. Aussi, la lutte contre la corruption commence par la lutte pour l'intégrité des juges et des procureurs. De nombreuses affaires judiciaires internes reflètent le caractère systémique de la corruption judiciaire et de la politisation de la justice comme c'est le cas de l'affaire de l'ancien Procureur général, Alexandr Stoianoglo, qui a fait condamner la Moldavie devant la Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH) pour non-respect du droit au procès équitable.

En ce moment ont lieu des réformes importantes de la justice, majoritairement financées et supervisées par l'UE. Celles-ci tendent à purger le système judiciaire de toute forme de corruption. La loi n° 26/2022³⁴ relative à certaines mesures concernant la sélection des candidats aux organes d'autogestion des juges et des procureurs en République de Moldavie a été adoptée le 10 mars 2022. La procédure de pré-évaluation (*pre-vetting*) des candidats a débuté en avril 2022, avec la mise en place d'une Commission d'évaluation indépendante.

Initialement, la loi prévoyait que cette procédure soit achevée avant le 31 décembre 2022. Cependant, en raison de divers obstacles et de la nécessité d'ajustements législatifs, la procédure a été

prolongée au-delà de cette date. Par exemple, des modifications apportées à la loi en août 2023 ont entraîné des changements dans les règles de procédure de la Commission de pré-évaluation. En novembre 2024, la Commission a annoncé avoir terminé l'évaluation de tous les juges concernés par cette première procédure.

De nombreux juges et procureurs ont démissionné dans le but de se soustraire aux commissions d'examen, les jugeant parfois contraires aux garanties nécessaires à la protection de l'État de droit³⁵. Des juges se sont plaints d'atteintes à leurs droits fondamentaux ou encore de politisation trop aiguë des commissions d'examen³⁶. Des critiques émergent également de la doctrine européenne qui questionne la conformité de ces réformes avec le standard européen de l'État de droit à la fois à cause des conséquences négatives de ces réformes sur le système judiciaire mais aussi sur la protection des droits fondamentaux des individus³⁷.

On constate ici un paradoxe naissant dans les réformes de la justice moldave soutenues par l'UE : bien que l'objectif principal de ces dernières soit l'indépendance de la justice et le respect de l'État de droit, dans une perspective d'ensemble, elles soulèvent un certain nombre d'interrogations quant à leur entière soumission au droit. Or, la Moldavie et l'UE doivent respecter leurs obligations en la matière durant l'entièreté du processus de réforme. Les États candidats doivent se conformer au droit de l'UE dans le but de l'adhésion, mais l'UE doit aussi se conformer à ses propres standards, notamment en matière d'État de droit,

³⁴ République de Moldavie, loi n° 26 du 10 mars 2022 relative à certaines mesures concernant la sélection des candidats aux organes d'autogestion des juges et des procureurs, MO, 2022, n° 72, p. 103.

³⁵ C. Ciubotaru, C. Chilian & T. Dobi, « Democracy and Human Rights. The Pre-Vetting Phases: The Unseen Face of Justice Reform », Friedrich-Ebert-Stiftung, février 2025.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Entretien avec Mme Natasa Danelciuc-Colodrovschi, réalisé le vendredi 8 août 2025.

dans la mise en œuvre et le suivi des réformes de la justice en Moldavie.

Il convient alors de se demander dans quelle mesure les réformes de la justice moldave en vue de son adhésion à l'Union européenne garantissent-elles un réel respect de l'État de droit ?

L'indépendance de la justice est une exigence fondamentale du droit de l'Union européenne, indissociable du respect de l'État de droit consacré à l'article 2 TUE. Ce principe engendre des obligations positives, non seulement à l'égard des institutions et des États membres, mais également à l'égard des États tiers liés par des accords d'association, tel que c'est le cas pour la République de Moldavie. Toutefois, en dépit de sa valeur normative indiscutable, le droit primaire de l'Union ne fournit pas, à lui seul, un standard juridique suffisamment précis et opérationnel permettant de définir de manière uniforme les exigences concrètes attachées à l'indépendance judiciaire (I). De plus, les carences structurelles inhérentes au système moldave, marqué par la corruption judiciaire, rendent l'application effective des normes européennes et la mise en conformité avec l'acquis européen encore plus ardues. Il revient alors à l'Union européenne de s'assurer de la mise en œuvre de garanties institutionnelles et procédurales tout au long du processus de réforme de la justice (II).

I – L'indépendance de la justice, une exigence fondamentale du droit de l'Union européenne dans le processus d'adhésion

«Tout État européen qui respecte les valeurs visées à l'article 2 et s'engage à les promouvoir peut demander à devenir membre de l'Union»³⁸. L'article 49 du TUE donne ici trois conditions pour qu'un État puisse demander à devenir membre de l'Union. La première considération est d'ordre géographique, critère assez évident pour une organisation régionale. Le deuxième est celui qui nous intéresse ici. En effet, il renvoie à l'article 2 du TUE et impose le respect et la promotion des valeurs qu'il énonce. L'indépendance de la justice n'est pas citée explicitement, bien qu'il s'agisse de l'un des critères les plus importants. Malgré son absence dans les traités, il faut tenter de définir un standard juridique précis en droit de l'Union européenne de ce qu'est l'indépendance de la justice afin de comprendre les attentes aux fins de l'adhésion (A). Une fois ce cadre défini, sera étudiée son application dans le processus d'adhésion, mais également avant puisque la coopération entre l'Union européenne et la Moldavie, afin de mener des réformes du système judiciaire, ne commence pas au moment du dépôt de la candidature. Elle s'inscrit dans une dynamique préalable (B).

A – La difficile construction d'un standard européen d'indépendance de la justice

Le respect des valeurs de l'article 2 du Traité sur l'Union européenne est la condition première de l'adhésion (article 49 TUE). Naturellement, c'est à partir de cet article que l'on recherche les critères et attentes de l'Union en matière d'indépendance de la

³⁸ Traité sur l'Union européenne (TUE), art. 49, signé le 7 février 1992 (Maastricht) et consolidé par le Traité de Lisbonne, JO C 326 du 26 octobre 2012, p. 13-14.

justice (1). Toutefois, les textes de droit primaire sont à eux seuls insuffisants pour définir des critères clairs. Ainsi, faut-il les compléter à partir de la jurisprudence européenne pour obtenir un standard d'indépendance de la justice en droit de l'Union européenne (2).

1 - L'indépendance de la justice, condition sous-entendue dans les valeurs de l'article 2 TUE

L'article 2 TUE énonce les valeurs de l'Union européenne dont le respect et la promotion sont des conditions de l'adhésion³⁹. L'indépendance de la justice n'y figure pas explicitement, il peut donc sembler difficile de s'y rattacher afin de dégager un standard clair (a). Cependant, l'indépendance de la justice découle aussi d'autres textes de droit primaire qui agissent de manière complémentaire (b).

a – Le « faible potentiel opérationnel » de l'article 2 TUE en matière d'indépendance de la justice

L'article 2 du TUE auquel fait référence l'article 49 TUE énonce une suite de principes et de valeurs. Cette question de « valeurs » en droit est intéressante à plusieurs égards. Dans un premier temps, il faut relever la tardiveté de l'apparition de ces « valeurs » communes et, dans un second temps, s'interroger sur la portée de la protection de ces dernières. La notion de valeurs en droit de l'Union n'est pas récente puisqu'elles sont déjà évoquées dans le Traité de Maastricht au titre V, « Dispositions concernant une politique étrangère et de sécurité commune ». Selon l'article J alinéa 2, « Les objectifs de la

politique étrangère et de sécurité commune sont : la sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux et de l'indépendance de l'Union ». La notion de valeurs communes aux États membres est déjà présente, mais sans dire explicitement ce que cette notion recouvre. C'est seulement dix-sept ans plus tard, à partir du traité de Lisbonne, que ces valeurs sont exprimées à l'article 2 TUE.

Leur place au sein de la politique d'adhésion est centrale, notamment de par sa référence à l'article 49 TUE. Le déroulé provisoire des négociations (*Commission staff working document*⁴⁰) relatif à l'adhésion de la Moldavie à l'Union européenne met l'accent sur la question des « valeurs » à nouveau. Si l'importance des « valeurs » n'est pas à démontrer, l'article 2 TUE est bien insuffisant pour en tirer une règle de droit ou un outil juridiquement contraignant. Bien qu'elles soient citées dans le deuxième article d'un des traités fondateurs de l'Union, montrant ainsi leur place forte et leur importance fondamentale, il faut d'abord rappeler qu'il s'agit d'un texte de compromis entre les vingt-sept États membres⁴¹.

En effet, cet article évoque une liste de principes et valeurs, énumérés indistinctement, ce qui mène à une confusion dans la hiérarchisation. Ainsi, peut-on croire qu'il faut protéger de la même manière et avec la même fermeté « l'État de droit » et « l'interdiction de la discrimination » ? En cas de concurrence entre deux valeurs ou principes, il n'existe pas de moyen de les distinguer et de savoir lequel appliquer. Ces exemples sont pourtant difficilement comparables et bien avisé serait celui qui saurait choisir entre les deux seulement à partir de cet article. La

³⁹ Traité sur l'Union européenne (TUE), art. 49, signé le 7 février 1992 (Maastricht) et consolidé par le Traité de Lisbonne, JO C 326 du 26 octobre 2012.

⁴⁰ Commission européenne, *Commission Staff Working Document : Republic of Moldova 2024 Report*, SWD(2024) 698 final, Bruxelles, 30 octobre 2024.

⁴¹ I. Pingel, *op. cit.*

fragilité première de ce texte réside ainsi dans son « faible potentiel opérationnel »⁴² causé par sa trop grande généralité.

Il semble pertinent également d'essayer de comprendre l'intérêt premier de cet « appel aux valeurs » au lieu d'une règle de droit. Le concept presque identitaire de valeurs paraît valider ainsi son hégémonie quant aux autres règles⁴³. En effet, il est plus aisé de réfuter une règle de droit qu'un système de valeurs qui, par l'emploi de ce vocabulaire, semble inamovible et non négociable. Ainsi, le fait d'utiliser un système de valeurs permet également de créer un sentiment d'appartenance et d'éloigner ceux qui sont étrangers.

Cependant, de réelles obligations découlent de ce système de valeurs. La question de l'indépendance de la justice qui nous intéresse ici est un des corollaires de l'État de droit⁴⁴. Le concept de l'État de droit est pluriel et, en conséquence, il n'existe pas une seule définition exhaustive qui saurait englober tous ces aspects.

Le terme d'origine jurisprudentielle « Communauté de droit »⁴⁵ et le terme d'« Union de droit » sont non seulement les « versions européennes » de « l'État de droit »⁴⁶ mais le précède également en droit de l'Union européenne. En effet, si ces termes sont d'abord utilisés pour garantir et ouvrir l'accès au prétoire de la Cour de justice⁴⁷, aujourd'hui l'État de droit est perçu

comme une garantie du respect des droits fondamentaux.

La procédure d'adhésion ne repose bien évidemment pas uniquement sur la simple adhésion à une liste de valeurs dont le sens manque cruellement de clarté et dont l'invocation devant une juridiction relève du défi. L'adoption des critères de Copenhague de 1993 montre la conditionnalité de l'adhésion à l'Union à l'État de droit⁴⁸ et fait face à ce manque de clarté quant aux attentes de l'Union à l'égard des pays tiers et candidats. Le volet politique des critères demande « la présence d'institutions stables garantissant la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection »⁴⁹.

La doctrine classique de la séparation des pouvoirs place le pouvoir judiciaire au centre de la lutte pour l'État de droit⁵⁰. En effet, un État soumis au droit entraîne nécessairement des gouvernants et une administration elle-même soumise au droit⁵¹. La corruption du système judiciaire cause un contrôle peu efficace, voire une absence de contrôle du respect du droit, ce qui entraîne une application différenciée du droit et donc des atteintes graves à l'État de droit. Ainsi, le paradoxe semble évident entre l'importance de l'indépendance des magistrats et, plus largement, de l'État de droit et l'absence de possibilité de l'invoquer devant un juge car, bien que cette faiblesse

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ J. Chevallier, *op. cit.*, p. 128.

⁴⁵ CJCE, 23 avril 1986, *Parti écologiste « Les Verts » c. Parlement européen*, 294/83, Rec. 1339, point 23.

⁴⁶ S. Platon, « Les fonctions du standard de l'État de droit en droit de l'Union européenne », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2019, p. 305.

⁴⁷ CJCE, 23 avril 1986, *Parti écologiste « Les Verts » c. Parlement européen*, 294/83, Rec. 1339.

⁴⁸ Comité européen, « Conclusions de la réunion de Copenhague », 21-22 juin 1993, Décision sur les critères d'adhésion à l'Union européenne, JO C 241 du 29 août 1993.

⁴⁹ N. Danelciuc-Colodrovschi, « La perspective d'adhésion de la Moldavie et de l'Ukraine à l'Union européenne : quelles chances au regard des réalités juridiques, politiques et économiques ? », *Lettre de l'Est*, 2022, n° 28, p. 17-25.

⁵⁰ J. Chevallier, *op. cit.*, p. 40.

⁵¹ Selon la thèse de l'autolimitation, l'État et son administration doivent être soumis au droit qui représente une « véritable contrainte pour l'État ». On retrouve cette thèse initialement chez Otto Mayer (1846-1924) et, plus généralement, dans la conception allemande de l'État de droit (*Rechtsstaat*) qui justifie l'avènement du droit administratif. Cf. J. Chevallier, *op. cit.*, p. 20.

ne soit pas conceptuelle, une « valeur » n'est pas une règle de droit. De plus, la question sous-jacente de l'indépendance des magistrats, condition *sine qua non* de l'État de droit, est implicite.

La procédure d'adhésion est tout de même rigoureuse et s'appuie ainsi sur d'autres instruments du droit de l'Union, mais également de la Cour européenne des droits de l'homme afin de compléter cet article et de rendre contraignante juridiquement la question de l'indépendance des magistrats.

Le recours aux « valeurs » de l'article 2 pose question quant à sa nécessité même. La règle de droit semble plus efficace et plus sûre afin de protéger les droits et les libertés que le « système de valeurs ». Selon Madame le Professeur Pingel, dans le droit se trouvent toujours des valeurs cachées qui n'ont pas besoin d'être le centre de la règle de droit⁵². On comprend alors bien qu'en tant que liste de valeurs et non pas de règle de droit, l'article 2 TUE n'est pas autosuffisant.

b – La complémentarité des articles 19 TUE et 47 CFDE dans la définition de l'indépendance de la justice

L'indépendance de la justice comme composante majeure de l'État de droit n'est pas un but en soi. Cette indépendance est nécessaire pour garantir d'autres droits reconnus aux justiciables, tels que le droit au recours effectif (article 19 TUE) et le droit au procès équitable (article 47 CFDE). Ces droits ne peuvent être garantis que lorsque le justiciable a accès à une justice et à un juge indépendant. Ainsi, il convient de rappeler

que le premier juge de l'Union européenne est le juge national⁵³ et cela implique donc que les juges nationaux doivent être indépendants afin d'être en mesure de respecter les exigences du droit de l'Union et permettre cet « accès au juge » pour les justiciables⁵⁴.

L'article 19 paragraphe 1 alinéa 2 du TUE indique que « les États membres établissent les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union »⁵⁵. Il est donc clair que cette responsabilité de garantir « la protection juridictionnelle effective » pèse en premier lieu sur les juridictions nationales et que l'accent doit être mis sur cet aspect dans la procédure d'adhésion à l'Union européenne. Pourtant, il ne s'agit pas là d'une évidence puisqu'elle résulte d'une longue jurisprudence de la Cour de justice⁵⁶.

Déjà en 1964, dans l'arrêt *Costa c. Enel*, elle explique le rôle des juridictions nationales dans la sauvegarde des droits individuels à travers le principe de primauté du droit de l'Union. En 1978, la Cour va encore plus loin, dans une affaire entre un opérateur économique et une autorité italienne, en investissant le juge national de la mission de faire appliquer le droit européen dans le cadre des litiges. Elle fait ainsi du juge national le premier juge du droit de l'Union⁵⁷.

Mais c'est seulement en 2017, dans le célèbre arrêt *Associação sindical dos Juizes portugueses (ASJP)*, qu'elle établit un lien direct entre cette obligation d'indépendance des juridictions nationales et le droit de l'Union dans le but de garantir

⁵² I. Pingel, *op. cit.*

⁵³ CJCE, 9 mars 1978, *Amministrazione delle Finanze dello Stato c. Simmenthal SpA*, Affaire 106/77, Rec. 1978, p. 629.

⁵⁴ C. Nourissat, « Protection juridictionnelle effective », *Dictionnaire de droit de la concurrence*, art. n° 86021.

⁵⁵ Traité sur l'Union européenne (TUE), art. 19, signé le 7 février 1992 (Maastricht) et consolidé par le Traité de Lisbonne, JO C 326 du 26 octobre 2012, p. 21.

⁵⁶ C. Iannone, M. Brosch & A. Michalek-Janiczek, « L'indépendance de la justice dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne », *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1-2/2025.

⁵⁷ CJCE, 9 mars 1978, *Amministrazione delle Finanze dello Stato c. Simmenthal SpA*, Affaire 106/77, Rec. 1978, p. 629.

l'effectivité du droit à une protection juridictionnelle effective résultant de l'article 19 paragraphe 1 alinéa 2 du TUE⁵⁸. Ainsi, les juridictions de l'UE n'exercent pas seules la compétence juridictionnelle⁵⁹. L'UE fait découler du principe de l'indépendance de la justice une obligation positive de garantir la protection juridictionnelle effective. Autrement dit, la protection d'un droit concret pour les justiciables permet une meilleure application du principe.

Les États candidats à l'Union européenne doivent ainsi justifier de tribunaux indépendants, non seulement afin de respecter les critères de l'article 2 et de l'article 49, mais également afin de permettre ensuite une réelle application du droit de l'Union et de garantir les nouveaux droits acquis par leurs ressortissants nationaux au moment d'acquérir la citoyenneté européenne.

Il en va de la même logique pour l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (CDFUE) qui garantit le « droit à un recours effectif ». Cet article pose également des conditions concrètes de l'application de ce droit. En effet, « toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi. Toute personne a la possibilité de se faire conseiller, défendre et représenter ». La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne est, depuis le Traité de Lisbonne, élevée au rang des traités fondateurs⁶⁰. Tout comme l'article 19 paragraphe 1 alinéa 2 du TFUE, la Charte permet par le recours à la protection des droits fondamentaux de protéger le

respect de l'indépendance des magistrats. En effet, elle conditionne l'application de certains droits. La garantie de l'État de droit n'apparaît donc pas sans but.

Le recours à la protection des droits pour les justiciables, prévue par l'article 19 paragraphe 1 alinéa 2 TUE et l'article 47 CDFUE, complète indéniablement l'article 2 du TUE quant aux obligations des États membres et établit aussi un standard de protection qu'il faut atteindre pour les États en voie d'adhésion à l'Union. L'applicabilité de la Charte, bien qu'étant un texte de droit primaire, reste plus limitée que l'article 19 paragraphe 1 alinéa 2 du TUE puisque son invocation est possible face aux actions de l'État « dans sa mise en œuvre du droit de l'Union » alors que l'article 19 TUE s'applique à « tous les domaines couverts par le droit de l'Union »⁶¹. Ces deux textes s'appliquent de manière complémentaire entre eux, puisque l'un impose une obligation positive pour les États et l'autre un droit pour les justiciables.

Néanmoins, ces textes manquent de pertinence et de précision quant à ce qu'il est attendu dans la procédure d'adhésion en matière d'indépendance de la justice.

Bien entendu, ils n'ont pas été prévus à cet effet puisqu'ils résultent des traités fondateurs. Pour ces raisons, c'est à partir de la jurisprudence de la CJUE et de la Cour EDH qu'on retrouve des critères précis de ce qui est attendu des juges et des juridictions afin de protéger leur indépendance.

⁵⁸ C. Iannone, M. Brosch & A. Michalek-Janiczek, *op. cit.*

⁵⁹ L. Fromont et A. Van Waeyenberge, « La protection juridictionnelle effective en Europe ou l'histoire d'une procession d'Echternach », *Cahiers de droit européen*, 2015/1, p. 113 et s.

⁶⁰ Traité sur l'Union européenne (TUE), art. 6, §1, signé le 7 février 1992 (Maastricht) et consolidé par le Traité de Lisbonne, JO C 326 du 26 octobre 2012, p. 13-14.

⁶¹ C. Iannone, M. Brosch & A. Michalek-Janiczek, *op. cit.*

2 - Une tentative de définition autonome dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne

Les textes de droit primaire doivent être complétés par la jurisprudence européenne. La Cour de justice de l'Union européenne utilise la jurisprudence de la Cour EDH afin de permettre de pallier les insuffisances du droit de l'Union (a). À partir de ces jurisprudences, la CJUE dégage des critères autonomes en droit de l'Union (b).

a – La subsidiarité de la jurisprudence de la Cour EDH face à l'insuffisance du droit de l'Union

Si le droit primaire de l'Union se montre insuffisamment clair dans les garanties que le système judiciaire doit offrir afin de garantir l'indépendance de la justice, le droit de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) se montre plus explicatif.

Néanmoins, le droit issu de la CEDH et de la jurisprudence de la Cour EDH est subsidiaire par rapport au droit de l'Union au sein de l'Union européenne. Autrement dit, en théorie, il n'intervient que pour combler les carences du droit de l'Union. En pratique, sa place est plus importante et l'UE se réfère directement à la jurisprudence de la Cour EDH, par exemple, dans l'interprétation de la Charte des droits fondamentaux⁶².

L'article 6 § 1 de la CEDH prévoit que « toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi ». La question de l'indépendance de la justice est donc l'un des critères nécessaires à la

protection de ce droit garanti par la CEDH. Dans sa jurisprudence, la Cour EDH rend de nombreux arrêts permettant de circonscrire l'obligation qui repose sur les États. Aussi, les critères que doivent remplir les juridictions nationales selon l'article 6 § 1 CEDH sont prévus afin de permettre la protection effective du droit à un procès équitable. En effet, sans la garantie d'être face à un tribunal « indépendant et impartial, établi par la loi », le procès ne peut être équitable.

Le critère tenant à l'établissement par la loi est expliqué par la jurisprudence de la Cour comme permettant de créer une distance entre le pouvoir judiciaire et exécutif. En effet, l'établissement par la loi d'un tribunal lui permet d'être régi par une loi du Parlement et donc de ne pas être laissé à la discrétion du pouvoir exécutif⁶³. Cette obligation d'être « établi par la loi » concerne également le mandat des juges qui doit être, à son tour, établi par la loi. Ainsi, un magistrat dont le mandat aurait expiré résulte en une violation de l'article 6 § 1.

La Cour prohibe ainsi les interférences entre le pouvoir exécutif et judiciaire dans une logique classique de séparation des pouvoirs afin de préserver l'État de droit. Cependant, l'indépendance doit aussi être garantie au sein même de l'institution judiciaire puisqu'elle a condamné l'Ukraine en 2011 dans un arrêt *Agrokompleks* à cause d'interférences venant du ministère de la Justice lui-même⁶⁴.

Afin de mieux comprendre les attentes de la Cour en matière d'indépendance et d'impartialité, qui sont les deux autres critères de l'article 6 § 1, il faut s'arrêter sur les critères d'analyse proposés dans l'arrêt *Langborger c. Suède* de 1989⁶⁵. Dans un premier temps, afin d'étudier l'indépendance d'un tribunal,

⁶² Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (CFDUE), art. 52 § 3, JO C 326 du 26 octobre 2012, p. 391.

⁶³ Cour EDH, 23 octobre 1978, *Zand c. Autriche*, requête n° 7360/76.

⁶⁴ Cour EDH, 6 octobre 2011, *Agrokompleks c. Ukraine*, requête n° 23465/03, § 144.

⁶⁵ Cour EDH, 22 juin 1989, *Langborger c. Suède*, requête n° 11179/84.

il faut regarder le mode de désignation des juges, la durée de leur mandat, l'existence d'une protection contre les pressions extérieures et l'apparence d'indépendance. Pour l'impartialité, l'étude se fait en deux temps selon la Cour. Dans un premier temps, il faut adopter une démarche objective, c'est-à-dire l'existence de garanties suffisantes pour exclure tout doute quant à l'impartialité des juges. Dans un second temps, c'est une démarche subjective qu'il faut adopter. La démarche subjective permet de déterminer la conviction intérieure du juge, c'est-à-dire ce qu'il peut penser en son for intérieur, en tenant compte de sa situation personnelle et des liens qu'il peut avoir⁶⁶. En l'espèce, la Cour ne dissocie pas l'impartialité de l'indépendance et les deux critères sont étudiés ensemble, bien que relevant de conditions différentes.

L'apparence d'indépendance est aussi un critère essentiel de la protection de l'indépendance judiciaire. En effet, selon un fameux dicton anglais, « *Justice must not only be done, it should be seen done* »⁶⁷ (La justice ne doit pas être simplement rendue mais vue lorsqu'elle est rendue). Pour cela, le point de vue de l'accusé entre également en jeu pour déterminer le sentiment d'indépendance et d'impartialité bien qu'il ne joue pas un rôle décisif⁶⁸. Il s'agit simplement d'un élément supplémentaire à prendre en compte.

La Cour EDH, dans un arrêt *Sacilor-Lormines* de 2006, rappelle tout de même que les doutes doivent être objectivement fondés quant à l'apparence d'impartialité et que l'article 6 § 1 est d'interprétation stricte.

Une procédure peut être qualifiée d'inéquitable si au sein de la formation de jugement, dans une affaire opposant un particulier à un ministère, se trouve un juge qui postérieurement au litige est nommé Secrétaire général du ministère en question⁶⁹. Le doute est ici légitime pour la Cour EDH et résulte en une violation de l'article 6 § 1 puisque l'apparence d'indépendance n'est en l'espèce pas présente. Les doutes qui ne sont pas considérés comme légitimes par la Cour EDH conduisent à l'irrecevabilité de la requête⁷⁰.

La Cour parle largement de la théorie des apparences et du sentiment d'indépendance de la justice⁷¹. Les juges ne doivent pas être subordonnés à d'autres dans la manière dont ils rendent le jugement.

Ainsi, un tribunal militaire composé de juges officiers subordonnés à l'officier qui a convoqué le tribunal n'apporte pas les garanties d'indépendance suffisantes et on ne peut penser que les juges peuvent rendre leur jugement en toute indépendance puisque l'officier convocat (à l'origine du procès) a le pouvoir de modifier la sentence après le jugement⁷². Plus largement, dans un arrêt *Piersack c. Belgique* de 1982, l'impartialité est définie comme « l'absence de préjugés ou de parti pris ». La Cour précise que l'analyse relève également de la démarche subjective, c'est-à-dire de déterminer ce que le juge peut penser, qu'il faut ensuite lier à la démarche objective pour déterminer si cela peut causer une atteinte aux garanties de l'indépendance.

En l'espèce, la Cour explique qu'il ne peut pas y avoir de subordination d'un des

⁶⁶ Service presse de la Cour EDH, *Fiche thématique – Indépendance de la justice*, août 2023.

⁶⁷ Cour EDH, 28 juin 1984, *Campbell et Fell c. Royaume-Uni*, requête n° 7819/77 et 7878/77, § 81.

⁶⁸ Cour EDH, 9 juin 1998, *Incal c. Turquie*, requête n° 22678/93.

⁶⁹ Cour EDH, 9 novembre 2006, *Sacilor-Lormines c. France*, requête n° 65411/01.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ R. Bustos Gisbert, « Judicial Independence in European Constitutional Law », *European Constitutional Law Review*, 2022, 18(4), p. 591-620.

⁷² Cour EDH, 25 février 1997, *Findlay c. Royaume-Uni*, requête n° 22107/93.

membres du tribunal par rapport à l'une des parties⁷³.

Le principe d'impartialité est aussi détaillé par la Cour EDH. Dans un arrêt *Cubber c. Belgique* de 1984, la Cour explique que, même si elle n'a pas de raison de douter de l'impartialité du magistrat, sa présence peut inspirer des doutes légitimes puisqu'il a eu à juger de la même affaire auparavant⁷⁴.

Aussi, la Cour se penche-t-elle sur la manière dont les juges sont nommés, puis sur celle dont leur carrière évolue ainsi que sur les procédures de leur révocation afin qu'à travers toutes ces étapes, soit garantie l'indépendance des tribunaux et qu'ils ne soient pas soumis à l'arbitraire du pouvoir exécutif. La jurisprudence de la Cour explique aussi que l'indépendance des juges doit être statutaire et liée à des critères objectifs et subjectifs⁷⁵.

Sur la question de la nomination des juges, un vice n'emporte pas nécessairement une atteinte au droit à un procès équitable. En effet, la Cour n'apporte pas une vision ni une interprétation extensive de ce droit⁷⁶. En réalité, la Cour explique que la nomination des juges ne doit pas être trop guidée par le pouvoir exécutif ou législatif, mais bien relever d'une procédure indépendante⁷⁷.

Par exemple, en ce qui concerne l'influence des pouvoirs exécutifs ou législatif, dans un arrêt *Advance Pharma c. Pologne* de 2022, la violation trouvait son origine dans les modifications apportées à la législation polonaise qui avait privé la magistrature du droit d'élire les membres juges du Conseil national de la magistrature et donc avait permis l'interférence des pouvoirs législatifs

et exécutif⁷⁸. Cet arrêt entre dans une jurisprudence extensive concernant l'indépendance des magistrats en Pologne qui n'a eu de cesse de subir des violations systémiques. L'importance de la protection de l'indépendance du pouvoir judiciaire est présentée comme une problématique majeure puisqu'un simple changement de législation peut remettre en cause toute l'indépendance et l'impartialité d'un système judiciaire sans avoir nécessairement recours à un changement constitutionnel⁷⁹.

Le besoin de garanties procédurales fortes se révèle alors encore plus nécessaire quant à la fragilité de l'équilibre du système et la facilité avec laquelle on peut nuire à l'État de droit en matière d'indépendance de la justice.

Les juges doivent également bénéficier de garanties professionnelles, notamment du respect de l'équité procédurale dans leur carrière. Le principe de l'inamovibilité des juges permet à ceux-ci de ne pas être subordonnés au pouvoir exécutif et de ne pas risquer de perdre leur poste si leur décision ne convient pas à l'exécutif⁸⁰. S'il faut révoquer un juge, cela doit se faire selon une procédure judiciaire équitable.

Dans un arrêt *Broda et Bojara c. Pologne* de 2021, concernant la révocation arbitraire des vice-présidents du tribunal de Kielce et de l'absence de voie de recours, la Cour constate une violation de l'article 6 § 1 car la révocation n'avait pas été décidée par un tribunal mais par une décision ministérielle. À nouveau, l'importance est accordée à la nécessité de sauvegarder l'indépendance et au respect des garanties procédurales. Le

⁷³ Cour EDH, 1 octobre 1982, *Piersack c. Belgique*, requête n° 8692/79.

⁷⁴ Cour EDH, 26 octobre 1984, *De Cubber c. Belgique*, requête n° 9186/80.

⁷⁵ Cour EDH, 1^{er} octobre 1982, *Piersack c. Belgique*, requête n° 8692/79 ; Cour EDH, 22 juin 1989, *Langborger c. Suède*, requête n° 11179/84.

⁷⁶ Cour EDH, 1^{er} décembre 2020, *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islande*, requête n° 26374/18.

⁷⁷ Cour EDH, 22 juillet 2021, *Reczkowicz c. Pologne*, requête n° 43447/19.

⁷⁸ Cour EDH, 3 février 2022, *Advance Pharma sp. z o.o. c. Pologne*, requête n° 1469/20.

⁷⁹ A. Kovacs, *op. cit.*

⁸⁰ Cour EDH, 23 juin 2016, *Baka c. Hongrie*, requête n° 20261/12, § 130.

critère d'indépendance de la justice est aussi mis en place pour sauvegarder les droits des justiciables, tout comme ceux des juges, qui peuvent être victimes d'un système judiciaire n'apportant pas de garanties suffisantes d'indépendance⁸¹.

Un autre arrêt concernant la révocation des juges, l'arrêt *Zurek c. Pologne* de 2022, constate une violation de l'article 6 § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme car, en l'espèce, le requérant avait été privé de l'accès à un tribunal après sa révocation⁸². Cela peut être problématique quant à la manière dont sont menées les réformes de la justice en Moldavie puisqu'on voit qu'à l'issue de la procédure de *vetting*, prévue par la loi moldave n° 26/2022, les juges n'ont pas de réel accès à un tribunal et qu'il n'existe pas de réel appel possible d'une des décisions de la commission de *vetting*⁸³.

La jurisprudence de la Cour EDH sur la protection de l'indépendance de la justice est abondante et permet de montrer les frontières de ce qui est conforme à la protection du droit à un procès équitable ou non. Aussi, l'énumération de critères clairs permet-elle à la CJUE de consolider le standard d'indépendance de la justice en droit de l'UE et d'en faire émerger une définition autonome.

b – La consolidation jurisprudentielle de la Cour de justice de l'Union européenne

La notion de juridiction nationale en droit de l'Union européenne est une notion autonome d'origine jurisprudentielle. La Cour utilise un faisceau d'indices afin de déterminer si elle est face à une juridiction, en utilisant des critères à la fois organiques et fonctionnels, tels que l'origine légale, la permanence, le caractère obligatoire de sa juridiction, l'application des règles de droit ou encore son indépendance⁸⁴. Ainsi, l'un des premiers arrêts de la Cour de justice en matière d'indépendance de la justice est l'arrêt *Wilson* du 19 septembre 2006. Dans cet arrêt, la Cour statue en expliquant que seules les juridictions peuvent saisir la Cour et qu'en l'espèce, le Conseil disciplinaire des avocats au Luxembourg est jugé comme insuffisamment indépendant pour être considéré comme une juridiction au sens du droit de l'Union européenne⁸⁵.

Bien qu'il ne s'agisse pas du premier arrêt dans lequel la Cour considère qu'un organisme est insuffisamment «indépendant» pour être qualifié de juridiction au sens de l'article 267⁸⁶, c'est à partir de cet arrêt qu'elle définit les exigences découlant du principe de l'indépendance judiciaire⁸⁷. Les juges de l'Union citent explicitement les arrêts de la Cour EDH en la matière, démontrant ainsi non seulement une inspiration mais une réelle subsidiarité de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg aux lacunes du droit de l'Union. Dans cet arrêt, la Cour explique que la notion d'indépendance «comporte par ailleurs deux aspects»⁸⁸.

⁸¹ Cour EDH, 29 septembre 2021, *Broda et Bojara c. Pologne*, requêtes n° 26691/18 et 27367/18.

⁸² Cour EDH, 16 juin 2022, *Zurek c. Pologne*, requête n° 39650/18.

⁸³ C. Ciubotaru, C. Chilian & T. Dobi, *op. cit.*

⁸⁴ CJCE, 30 juin 1966, *Veuve G. Vaassen-Göbbels c. direction du Beambtenfonds voor het Mijnbetrijf*, Affaire 61/65, Rec. 1966, p. 489 ; CJCE, 17 septembre 1997, *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH c. Bundesbaugesellschaft Berlin mbH*, C-54/96, Rec. 1997, p. 109.

⁸⁵ CJCE, 14 septembre 2006, *Graham J. Wilson c. Ordre des avocats du Luxembourg*, Affaire C-506/04, Rec. 2006, I-08613.

⁸⁶ CJUE, 31 mai 2005, *Syfait e.a.*, C-53/03, Rec. 2005 I-04609.

⁸⁷ A. Perego, *op. cit.*, p. 129-142.

⁸⁸ CJCE, 14 septembre 2006, *Graham J. Wilson c. Ordre des avocats du Luxembourg*, Affaire C-506/04, Rec. 2006, I-08613.

Tout d'abord, l'aspect externe de l'indépendance concerne la protection de l'instance « d'interventions ou de pressions extérieures susceptibles de mettre en péril l'indépendance du jugement de ses membres »⁸⁹, une exigence que les juges de l'Union relient à l'arrêt de la Cour EDH, *Campbell et Fell* de 1984⁹⁰. Elle cite également les arrêts de *Cubber c. Belgique* du 26 octobre 1984, *Langborger c. Suède* du 22 juin 1989 et *Incal c. Turquie* du 9 juin 1998.

Le second aspect de l'indépendance, selon la CJUE, est celui de l'indépendance interne qui « rejoint la notion d'impartialité »⁹¹, lequel « exige le respect de l'objectivité et l'absence de tout intérêt dans la solution du litige en dehors de la stricte application de la règle de droit »⁹².

Aussi, le contentieux entre les États membres et l'indépendance de la justice est un contentieux relativement nouveau⁹³ puisqu'il apparaît pour la première fois en 2012 avec la Hongrie⁹⁴. Le litige opposait la Hongrie, qui avait voté une loi réduisant l'âge de départ à la retraite des juges, et la Commission, qui jugeait que cette loi constituait une discrimination fondée sur l'âge⁹⁵. Cependant, c'est à partir de l'arrêt *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (ci-après ASJP) de 2018 que la jurisprudence de la CJUE prend un véritable tournant en matière de protection de l'indépendance de la justice⁹⁶. En effet, à partir de cet arrêt, elle lie clairement l'exigence d'indépendance de la justice avec la protection juridictionnelle effective prévue à l'article 19 TUE⁹⁷.

La Cour de justice, dans un document intitulé « Explications relatives à la Charte des droits fondamentaux »⁹⁸, explique que les deuxième et troisième alinéas de l'article 47 CFDE correspondent à l'article 6 § 1 de la CEDH. Néanmoins, la Cour souligne que sa « portée est plus étendue »⁹⁹. Ainsi, la Cour de justice met en place un système plus protecteur des droits que celui de la CEDH.

Bien que ce document n'ait pas de valeur juridique, il donne des indications quant à la manière dont la Cour interprète le texte. En effet, l'article 47 CFDE dépasse le champ matériel de l'article 6 § 2 et § 3 qui s'applique seulement aux matières civiles et pénales et trouve à s'appliquer à « l'ensemble du champ d'application du droit de l'Union européenne ».

La question de l'apparence de la justice est également issue de la jurisprudence de la Cour EDH et du célèbre adage « *justice must not only be done but seen be done* » et revêt une importance équivalente à celle de l'indépendance elle-même. Cette question, devenue centrale dans l'examen de l'indépendance par la Cour EDH apparaît à son tour dans la jurisprudence de la CJUE.

La question de la carrière des juges fait aussi écho à la jurisprudence de la Cour EDH. En effet, la CJUE se saisit de ces questions qui touchent à la fois à l'indépendance objective des magistrats, mais également à l'apparence d'indépendance. Dans le cadre des nominations des juges, par exemple, elle reprend le même raisonnement en trois étapes que celui établi par la Cour EDH, dans son arrêt *Guðmundur*

⁸⁹ *Id.*, point 51.

⁹⁰ Cour EDH, 28 juin 1984, *Campbell et Fell* c. Royaume-Uni, requêtes n° 7819/77 et 7878/77, Recueil 1984, p. 143. § 81.

⁹¹ CJCE, 14 septembre 2006, *Graham J. Wilson* c. *Ordre des avocats du Luxembourg*, Affaire C-506/04, Rec. 2006, I-08613, point 52.

⁹² *Ibid.*

⁹³ A. Perego, *op. cit.*, p. 129-142.

⁹⁴ CJUE, 6 novembre 2012, *Commission européenne c. Hongrie*, Affaire C-286/12.

⁹⁵ Directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, JO L 303 du 2.12.2000, p. 16-22.

⁹⁶ C. Iannone, M. Brosch & A. Michalek-Janiczek, *op. cit.*

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ CJUE, *Explications relatives à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, 14 décembre 2007, JOUE, 2007/C C 303/02.

⁹⁹ *Id.*, p. 13.

Andri Ástráðsson c. Islande du 1^{er} décembre 2020 ¹⁰⁰, afin de déterminer si les circonstances de la nomination du juge sont de nature à violer le droit à un procès équitable.

Il convient de rappeler ici que l'ensemble des membres de l'UE sont aussi parties à la CEDH. Toutefois, l'avis n° 2/13 de la Cour de justice du 18 décembre 2014 ¹⁰¹ sur la question de l'adhésion de l'UE à la CEDH insiste sur l'autonomie du droit de l'Union face à celui de la CEDH. Ainsi, malgré leur proximité juridique et jurisprudentielle, la définition et les critères d'indépendance de la justice, qui forment le standard de référence pour les États candidats à l'Union européenne, relèvent du droit de l'Union européenne. Le point 170 de l'avis n° 2/13 fait état de cette constatation, « l'autonomie dont jouit le droit de l'Union par rapport aux droits des États membres, ainsi que par rapport au droit international, impose que l'interprétation de ces droits fondamentaux soit assurée dans le cadre de la structure et des objectifs de l'Union ».

Il faut également souligner que les objectifs d'indépendance de la justice en droit de la CEDH et en droit de l'Union diffèrent. Le premier a pour unique objectif de protéger les droits fondamentaux alors que pour le second, la protection des droits fondamentaux s'inscrit dans une dynamique plus large. En effet, l'indépendance de la justice au sein de l'Union européenne est indispensable, notamment au principe de confiance mutuelle. Le dialogue de juge à juge, prévu par le droit de l'UE, est à la fois horizontal et vertical¹⁰². Les juges nationaux dialoguent avec les juges de l'UE à travers les

questions préjudicielles prévues à l'article 267 TFUE, l'arrêt *Achmea* de 2018 de la CJUE rappelle que cette question préjudicielle est « la clef de voûte du système juridictionnel »¹⁰³ et qu'elle « a pour but d'assurer l'unité d'interprétation du droit de l'Union, permettant ainsi d'assurer sa cohérence, son plein effet et son autonomie ainsi que, en dernière instance, le caractère propre du droit institué par les traités ». La reconnaissance mutuelle des jugements, prévue par l'article 82 TFUE, constitue la base de coopération judiciaire au sein de l'UE¹⁰⁴.

L'indépendance de la justice en droit de l'Union européenne est donc importante à plusieurs égards dans le fonctionnement de l'organisation internationale : tant dans les relations entre ses membres que dans l'application uniforme de son droit en son sein. Par conséquent, il est aisé de comprendre les raisons pour lesquelles ce principe revêt un caractère primordial et que l'Union européenne l'impose aux États membres, aux États candidats mais également aux États tiers avec qui elle entretient des relations.

B – L'émergence d'un cadre normatif contraignant pour la Moldavie en matière d'indépendance de la justice, préalablement à sa candidature

Bien que les exigences auxquelles le juge doit répondre pour atteindre le standard européen dépendent davantage de la jurisprudence de la CJUE que de son droit primaire, l'Union européenne travaille à garantir cette indépendance en Moldavie et ce, bien avant sa candidature (1). Cet

¹⁰⁰ P. Pastor Vilanova, « L'arrêt Ástráðsson c. Islande [GC] ou le triomphe de l'indépendance de la justice », *Europe des droits & libertés/Europe of Rights & Liberties*, 2023/1, n° 7, p. 382-386.

¹⁰¹ CJUE, avis 2/13, 18 décembre 2014, *Adhésion de l'Union européenne à la CEDH*, Rec. 2014, p. I-0000.

¹⁰² Ch. De Bernardinis, « Chapitre 3. L'optimisation de la protection : le dialogue vertical entre juges internes et

européens et le dialogue supranational entre juges européens », *Revue générale du droit*, 2021, n° 55525.

¹⁰³ CJUE, 6 mars 2018, *Slowakische Republik c. Achmea BV*, Affaire C-284/16, point 37.

¹⁰⁴ « La coopération judiciaire en matière pénale », *Touteleurope.eu*, 16 février 2018.

accompagnement juridique continue et se renforce évidemment au long de la procédure d'adhésion. Cependant, l'inflexibilité de l'acquis de l'Union et le principe de conditionnalité comportent des risques démocratiques (2).

1 – Le caractère primordial du critère d'indépendance de la justice en droit de l'Union européenne

La défense de l'État de droit est l'une des missions de l'Union européenne en dehors même de l'Union ¹⁰⁵. Ainsi, de nombreux accords, tels que la politique de voisinage, les accords d'association imposent une conditionnalité démocratique dans les relations de l'UE avec la Moldavie (a). Ce partenariat entre l'Union et la Moldavie préalablement à l'adhésion est effectué avec l'aide de la Cour européenne des droits de l'homme afin de mener des réformes efficaces en matière d'indépendance de la justice. (b)

a – La mise en place d'une forme de conditionnalité préalablement à la candidature dans les relations entre l'Union européenne et la Moldavie

Les relations entre l'UE et la Moldavie ont commencé bien avant le dépôt de candidature de la Moldavie à l'Union européenne. En effet, l'UE et la Moldavie entretiennent des relations dans le cadre de l'action extérieure de l'UE qui lui permettent de développer des relations avec les États tiers, notamment dans les domaines économiques dans le cadre de la politique

commerciale commune (article 217 TFUE), mais également non-économique avec la politique étrangère de sécurité commune. La conditionnalité est une méthode normative permettant à l'Union européenne de prioriser certains aspects de sa politique et de faire respecter ses priorités dans le reste de son action¹⁰⁶.

Le premier accord entre l'UE et la Moldavie est l'accord de partenariat et de coopération entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République de Moldavie, d'autre part, entré en vigueur le 1^{er} juillet 1998, qui a pour but de mettre en place un cadre pour « les relations économiques », de « développer un dialogue politique » ou encore même « d'instaurer une coopération culturelle » entre les Communautés et la Moldavie¹⁰⁷. Il convient de rappeler ici que la République de Moldavie est devenue indépendante de l'Union des républiques socialistes soviétiques en 1991 et que cet accord, bien qu'entré en vigueur en 1998, date de 1994.

À l'article premier de cet accord, les Communautés européennes expriment déjà le désir de « fournir une base à la coopération dans les domaines juridiques ». Cet accord de coopération bilatéral n'impose pas de conditionnalité politique à la Moldavie directement et les articles se référant aux questions d'État de droit ou de démocratie s'imposent aux deux parties à l'accord. Cet accord crée des obligations conventionnelles à l'égard des deux parties signataires. L'article 6, par exemple, dit que les parties doivent « coopérer sur les questions relatives [...] au respect des

¹⁰⁵ Traité sur l'Union européenne (Maastricht), signé le 7 février 1992, entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993, JO C 191 du 29 juillet 1992, article J.1.

¹⁰⁶ E. Tulmets, *La conditionnalité dans la politique d'élargissement de l'Union européenne à l'Est : un cadre d'apprentissages et de socialisation mutuelle ?*, Thèse de doctorat, Institut d'Études Politiques de Paris, cycle supérieur de relations internationales & Freie

Universität Berlin, Arbeitsstelle Transatlantische Außen- und Sicherheitspolitik, soutenue le 28 septembre 2005.

¹⁰⁷ Décision du Conseil et de la Commission 98/401/CE-CECA-Euratom du 28 mai 1998 relative à la conclusion de l'accord de partenariat et de coopération entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République de Moldova, d'autre part.

principes de la démocratie [...] et à se consulter, si nécessaire, sur ces questions». Les responsabilités sont ainsi partagées et la coopération, sur un pied d'égalité, semble primer.

En réalité, si la conditionnalité n'est pas exprimée directement, les modalités de la coopération financière, telles qu'indiquées à l'article 79, conditionnent «l'assistance financière» aux «mesures prévues dans le cadre du programme TACIS». Ce dernier est un programme d'assistance technique et financière de la Commission européenne à destination de la Communauté des États indépendants, une organisation intergouvernementale dont a fait partie la Moldavie jusqu'en 2023¹⁰⁸. Ce programme a pour «but de favoriser la transition vers une économie de marché et de renforcer l'État de droit et la démocratie»¹⁰⁹, notamment dans le domaine judiciaire, en prévoyant une «aide aux réformes institutionnelles, juridiques et administratives».

Les conditions auxquelles fait référence l'article 79 de l'accord ACP sont notamment explicitées à l'article 3 paragraphe 11 du Règlement (EURATOM, CE) n° 1279/96 du Conseil du 25 juin 1996 relatif à la fourniture d'une assistance aux nouveaux États indépendants et à la Mongolie dans l'effort d'assainissement et de redressement de leur économie (programme TACIS) qui dit que «lorsqu'un élément essentiel à la poursuite de la coopération par le biais de l'assistance fait défaut, notamment en cas de violation des principes démocratiques et des droits de l'homme, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission,

peut prendre les mesures appropriées concernant l'assistance à un État partenaire»¹¹⁰. Par conséquent, l'aide est accordée dans la mesure où la Moldavie respecte ses engagements en matière de démocratie.

Les différents accords et programmes de l'UE auxquels participe la Moldavie après l'ACP comportent tous des clauses de conditionnalité. On peut citer ici la politique de voisinage (PEV) de l'Union européenne, créée durant le Conseil européen de Copenhague en décembre 2002 afin de renforcer les relations entre l'UE et les pays «voisins». L'article 8 du TUE dispose que «l'Union développe avec les pays de son voisinage des relations privilégiées, en vue d'établir un espace de prospérité et de bon voisinage, fondé sur les valeurs de l'Union et caractérisé par des relations étroites et pacifiques reposant sur la coopération» et sert de base juridique à la mise en place de cette politique. Il n'est pas ici question d'adhésion, mais est prévue, entre autres, «une coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures»¹¹¹. La politique européenne de voisinage n'a pas vocation à préparer l'adhésion à l'UE. Le rapport de voisinage de 2004 sur la Moldavie indique déjà que «le gouvernement admet que la réforme du système judiciaire demeure une priorité [...] et en particulier l'indépendance des juges et des procureurs». La question de la conditionnalité de l'accès aux fonds européens permet à l'Union européenne de créer un levier important dans la mise en œuvre des réformes.

¹⁰⁸ Règlement (CE, Euratom) n° 99/2000 du Conseil, du 29 décembre 1999, relatif à la fourniture d'une assistance aux États partenaires d'Europe orientale et d'Asie centrale.

¹⁰⁹ Description du programme TACIS ; règlement (CE, Euratom) n° 99/2000 du Conseil, du 29 décembre 1999, relatif à la fourniture d'une assistance aux États partenaires d'Europe orientale et d'Asie centrale.

¹¹⁰ Règlement (EURATOM, CE) n° 1279/96 du Conseil du 25 juin 1996 relatif à la fourniture d'une assistance aux nouveaux États indépendants et à la Mongolie dans l'effort d'assainissement et de redressement de leur économie.

¹¹¹ C. Lescot et F. Fourment, «Chapitre I - Historique de la construction européenne», *Organisations européennes*, Bruxelles, Bruylant, 2025, 26^e édition, p. 23-46.

La participation à ce programme de voisinage pour la Moldavie se concrétise par la signature du Partenariat oriental durant le Sommet de Prague en mai 2009. La Biélorussie est, par exemple, sortie de ce partenariat le 28 juin 2021, suite aux sanctions de l'UE à son égard¹¹². Elle a, par ce retrait, renoncé aux aides économiques de l'UE et mis fin à leur coopération.

La Moldavie et l'Union européenne ont signé un accord d'association le 27 juin 2014, entré en vigueur en 2016. Dans cet accord, à nouveau, « le respect des principes de l'État de droit » (en son article 2) est réaffirmé et défini comme l'un des buts du dialogue politique mis en place par cet accord (en son article 3). « L'indépendance du pouvoir judiciaire » y est même citée comme l'un des critères de l'État de droit auquel « les parties accordent une importance particulière » (en son article 12).

Le principe de conditionnalité imposé par l'Union européenne dans le cadre des différents accords et politiques qu'elle mène avec la Moldavie n'est pas simplement dans le but de l'adhésion puisqu'elle commence bien avant celle-ci, mais dans une dynamique plus générale de « promotion » de ces valeurs. Conformément aux dispositions de l'article J du Titre V du Traité de Maastricht, les Communautés européennes mettent déjà en œuvre dans leur politique étrangère « la sauvegarde de leurs valeurs communes ». Cet article sert de base juridique aux Communautés afin de mettre en œuvre les principes de conditionnalité au sein de ses relations extérieures. Bien entendu, l'adoption du Traité de Lisbonne renforce encore plus ce principe en ajoutant que « l'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son

développement et à son élargissement et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde : la démocratie, l'État de droit [...] » (article 21 paragraphe 1, Titre V chapitre 1). L'action extérieure de l'Union européenne, c'est-à-dire l'ensemble des politiques que l'UE mène hors de son territoire et avec ses partenaires internationaux, doit elle-même respecter et promouvoir ces principes et valeurs. On comprend alors pourquoi ces mesures de conditionnalité conventionnelles sont indispensables aux accords conclus avec des pays tiers. En effet, ces clauses relèvent de la défense des valeurs, mais aussi du respect par l'Union européenne de son droit.

Cependant, la conditionnalité de l'action de l'UE n'est pas le seul instrument utilisé afin de permettre à la Moldavie de réformer son système judiciaire et d'atteindre les standards européens d'indépendance de la justice. L'UE travaille en coopération avec la CEDH sur ces questions. Ainsi, la participation de la Moldavie aux programmes conjoints entre les deux organisations internationales permet de montrer une réelle volonté de réforme et d'aller dans le sens de l'adhésion à l'UE.

b – Le rôle d'appui de la Cour EDH dans la procédure d'adhésion moldave, les programmes conjoints de l'UE et du Conseil de l'Europe

Le Conseil de l'Europe est une organisation internationale spécialisée dans la protection des droits de l'homme en Europe. Il existe diverses commissions en dehors des organes principaux que l'on connaît classiquement (Cour européenne des droits de l'homme, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe,

¹¹² Parlement européen, *Trois voisins du partenariat oriental : l'Ukraine, la Moldavie et la Biélorussie*, Fiches thématiques sur l'Union européenne – 2025, p. 19.

Comité des ministres) qui travaillent sur des thématiques bien précises. En matière d'indépendance de la justice, deux commissions sont d'une importance toute particulière : la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) et la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise). Ces deux commissions sont respectivement un organe de recherche et une commission consultative du Conseil de l'Europe travaillant sur les questions d'État de droit, démocratie et de justice. L'étude de leurs programmes et de leurs méthodes de fonctionnement quant aux réformes de la justice en Moldavie permet de déceler à travers une réelle volonté de faire respecter le droit de la CEDH et les engagements auxquels elle a souscrit à son entrée dans le Conseil de l'Europe en 1995. Ces commissions mènent également des programmes conjoints entre l'UE et le Conseil de l'Europe dans le but de suivre la Moldavie durant tout le processus de réforme de son système judiciaire.

La dynamique de coopération institutionnelle organisée entre l'UE et le Conseil de l'Europe est permise dans le cadre de l'article 21 du TUE qui prévoit que « l'Union s'efforce de développer des relations et de construire des partenariats [...] avec les organisations [...] régionales [...] qui partagent les principes » qui sont les mêmes que ceux de l'article 2 TUE. Aussi, de manière plus explicite, l'article 220 § 1 TFUE dispose que « l'Union établit toute coopération utile avec [...] le Conseil de l'Europe ». Du côté du Conseil, la coopération avec l'Union européenne est prévue par son statut à l'article E i) de l'annexe I à travers le moyen d'accords.

De plus, en 2007, le mémorandum d'accords entre l'UE et le Conseil de l'Europe fait de ce dernier « la source paneuropéenne de référence en matière de droits de l'homme »¹¹³. Ce principe a été rappelé lors du Sommet de Reykjavik en mai 2023. En effet, le mémorandum de 2007 est le point de départ des programmes conjoints entre l'UE et le Conseil de l'Europe, mais l'UE fait référence à ses travaux préalablement. On peut citer à titre d'exemple le rapport de voisinage UE à propos de la Moldavie de 2004 dans lequel la Commission européenne utilise également les chiffres de la Cour EDH, notamment le nombre d'affaires pendantes devant la Cour, ou encore le taux d'effectivité de ses décisions comme critères afin d'évaluer le système judiciaire¹¹⁴. Bien que les compétences soient partagées entre les deux organisations internationales, l'Union ne délègue pas ses compétences mais opère dans une logique de financement de programmes tandis que le Conseil de l'Europe applique ses conventions. La gouvernance de ces programmes est également partagée entre l'UE, le Conseil de l'Europe et l'État bénéficiaire du programme qui forment un comité de pilotage¹¹⁵.

La Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) est une commission du Conseil de l'Europe formée de représentants des quarante-six États membres¹¹⁶ afin de permettre d'acquérir « une bonne connaissance des systèmes judiciaires nationaux » et notamment des réformes mises en œuvre. Cette commission permet à la Cour EDH de proposer et de développer des « outils communs propres à améliorer l'impartialité, l'efficacité et la qualité du service public de la justice, sur la

¹¹³ Mémorandum d'accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, 23 mars 2007, p. 4, § 17.

¹¹⁴ Politique européenne de voisinage, Rapport sur la Moldavie, 12.5.2004 SEC(2004) 567 ; {COM(2004)373 final} ; p. 34.

¹¹⁵ Comité de pilotage du tableau de bord du Partenariat oriental (« Justice Dashboard EaP »), 14 novembre 2024, publié sur le site du CEPEJ.

¹¹⁶ Profils pays – Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ).

base des normes européennes»¹¹⁷. En Moldavie, la CEPEJ coopère étroitement avec la Commission de Venise et l'Union européenne comme on peut le voir dans divers rapports. Dans un questionnaire pour évaluer les systèmes judiciaires de 2009¹¹⁸, la correspondante moldave, Lilia Grimalschi, cheffe de direction au ministère de la Justice, explique déjà que la Moldavie recherche à se mettre en conformité avec les standards internationaux en matière d'indépendance de la justice afin de respecter les «engagements assumés par notre État devant le Conseil de l'Europe et l'Union européenne». Il est déjà ici question de respecter des engagements internationaux devant les deux organisations internationales.

La Commission de Venise a une compétence plus générale en matière d'État de droit puisqu'elle a été créée dans le but de venir en aide aux nouveaux États à leur indépendance après la chute de l'URSS et la dislocation de la Yougoslavie¹¹⁹, notamment à travers sa compétence consultative. Elle rend une dizaine d'avis entre 1992 et 2003¹²⁰ à propos de la Moldavie. L'UE s'appuie très largement sur son expertise afin de mettre en place des réformes efficaces.

En Moldavie, différents programmes sont mis en place afin de réformer la justice et d'aider le pays à se conformer à ses engagements internationaux. Le programme «Soutien au renforcement de

l'efficacité et de la qualité du système judiciaire de la République de Moldova» est organisé en plusieurs phases au sein du Partenariat pour la bonne gouvernance, un programme conjoint entre le Conseil de l'Europe et l'UE pour les pays faisant partie du Partenariat oriental. Ce programme a débuté en 2015, la première phase étant menée par l'UE. Cela s'inscrit donc bien dans l'action extérieure de l'UE prévue par l'article 216 du TFUE. La deuxième phase a débuté en 2019 et le projet prévoit, «par l'application des outils de la CEPEJ»¹²¹, d'améliorer «l'efficacité et la qualité des tribunaux». Les réformes de la justice moldave sont donc encouragées par l'UE et la Cour EDH depuis de nombreuses années, avant la candidature de la Moldavie d'adhérer à l'UE. Il existe d'autres programmes conjoints tels que le programme «Renforcer le régime de lutte contre le blanchiment d'argent et le recouvrement des avoirs en République de Moldavie»¹²², par exemple.

Après l'accord du statut d'État candidat à la Moldavie par l'UE, la Cour EDH et l'UE ont continué leur coopération¹²³, en renforçant et en renouvelant le «Soutien au renforcement de l'efficacité et de la qualité du système judiciaire de la République de Moldova» pour une nouvelle période, allant de 2023 à 2026¹²⁴.

Les buts poursuivis par les deux institutions diffèrent, l'UE étant une organisation économique alors que le Conseil de l'Europe

¹¹⁷ Ibid.

¹¹⁸ Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), *Questionnaire pour évaluer les systèmes judiciaires – Pays : Moldova, 2009*, correspondant national : Lilia Grimalschi, p. 54.

¹¹⁹ Y. Boucher, *La commission de Venise, architecte du développement du patrimoine constitutionnel européen : élaboration et implémentation du patrimoine constitutionnel européen par un organe d'ingénierie constitutionnelle*. Droit. 2020, p. 26 pt. 47, ffodumas-03272482f.

¹²⁰ Ibid.

¹²¹ Conseil de l'Europe & Union européenne, *Programme «Soutien au renforcement de l'efficacité et de la qualité du système judiciaire de la République de Moldova»*, novembre 2019 – février 2023.

¹²² Conseil de l'Europe & Union européenne, Republic of Moldova – Council of Europe and the European Union present the Partnership for Good Governance Programme 2019-2021 in the Republic of Moldova, Chisinau, 25 octobre 2019.

¹²³ Union européenne & Conseil de l'Europe, *EU and Council of Europe launch joint project supporting justice reform in Moldova*, 20 octobre 2023.

¹²⁴ Ibid.

est une organisation de protection des droits de l'homme et la création de programmes communs peut paraître étonnante ¹²⁵. Cependant, les objectifs en matière d'indépendance de la justice (pour des raisons différentes comme on a pu l'étudier auparavant) sont tout de même équivalents. De plus, cette proximité entre les deux organisations régionales et leur coopération institutionnelle s'explique à la fois par un partage des expertises mais aussi parce que le droit du Conseil de l'Europe comble les lacunes de l'UE en matière de droits fondamentaux, domaine sur lequel elle a une compétence relativement faible initialement¹²⁶.

La Commission européenne, dans son rapport de mai 2024 sur le «Respect des obligations et engagements de la République de Moldova» ¹²⁷ explique que «bon nombre de ces réformes ont été élaborées et mises en œuvre en étroite coopération et consultation avec le Conseil de l'Europe, en particulier avec la Commission de Venise» ¹²⁸. L'UE reconnaît explicitement à travers les programmes mis en place et les rapports sur la Moldavie la nécessité accrue de l'aide technique du Conseil de l'Europe. En effet, la base juridique en droit de l'Union européenne se montre insuffisante et serait bien moins précise et efficace que celle du Conseil de l'Europe. La connaissance technique des problématiques de réformes et de transitions démocratiques de la Commission de Venise permet à l'UE d'avoir un socle normatif solide qu'elle ne pourrait avoir seule. On voit alors tout l'intérêt pour les deux organisations de coopérer sur ces thématiques.

2 – L'inflexibilité de l'acquis de l'Union, un risque de standardisation pour la Moldavie

L'adoption de l'acquis de l'Union européenne est l'une des conditions posées par les critères de Copenhague de 1993. La Moldavie doit être capable de l'adopter tel quel afin de pouvoir adhérer à l'Union. La récente réforme de la politique d'élargissement de l'Union européenne laisse encore moins de flexibilité (a). Par conséquent émerge le risque d'une forme de «standardisation» et d'un manque de contextualisation dans les réformes de la justice, ce qui pose aussi la question des limites démocratiques de la conditionnalité (b).

a – Les réformes de la politique d'élargissement : le Chapitre 23 du noyau des «Fondamentaux»

Les négociations avec l'Union européenne en vue de l'adhésion s'organisent en six modules ou «clusters» qui compte au total trente-deux chapitres thématiques qui servent de bases aux négociations avec l'Union européenne ¹²⁹. Les chapitres concernent les domaines de compétences exclusives, partagées et même d'appui de l'Union européenne. On peut citer, par exemple, le marché intérieur (cluster 2), la gestion des ressources et l'agriculture (cluster 5), le «green agenda» (cluster 4) ou encore les relations extérieures (cluster 6). Ces chapitres forment l'entièreté de l'acquis européen, c'est-à-dire les normes d droit de l'Union européenne que les États

¹²⁵ Y. Boucher, *op. cit.*, p. 109, pt. 264.

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ Conseil de l'Europe, *Note d'information, Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi)*, Visite République de Moldova, 4-7 février 2024, document déclassifié AS/Mon (2024) 10, fmondoc10_2024, 17 mai 2024.

¹²⁸ Conseil de l'Union européenne, *Note d'information, Visite République de Moldova, 4-7 février 2024*, document déclassifié n° 2759-2057-6265.1, octobre 2024, p. 2, pt. 2.5.

¹²⁹ Commission européenne, *EU Accession Process – Clusters*, octobre 2022.

candidats doivent adopter afin de pouvoir y adhérer¹³⁰. Le «cluster» ou groupe thématique qui nous intéresse ici est le plus important des négociations puisqu'il s'agit du cluster des «Fondamentaux» qui concerne des critères économiques, de fonctionnement des institutions démocratiques et de réformes de l'administration publique. Les négociations s'ouvrent par groupes thématiques et celui des fondamentaux est le premier à être ouvert et également le dernier à être clos¹³¹.

Il comporte cinq chapitres qui traitent de différentes questions relatives au pouvoir judiciaire, aux droits fondamentaux et à la justice (Chapitre 23), à la liberté et la sécurité (Chapitre 24), à la commande publique (Chapitre 5), aux statistiques (Chapitre 18) et au contrôle financier (Chapitre 35). Ce découpage est plus précis que celui qui avait été proposé pour le septième élargissement (pour la Croatie) qui comptait trente-et-un chapitres qui n'avaient pas été regroupés en modules thématiques¹³². Selon un document de la Commission européenne¹³³ qui détaille étape par étape le processus d'adhésion, les avancées sur ce premier groupe thématique des fondamentaux déterminent celles des autres groupes. En effet, des progrès rapides dans ces domaines démontrent une plus grande motivation d'intégration et permettent d'accéder plus vite à l'intégration grâce à des financements et investissements¹³⁴.

Pour la première fois, en 2020, le Conseil de l'UE adopte une nouvelle méthode pour

l'élargissement instituant le principe de réversibilité¹³⁵. Grâce à ce principe, un chapitre des négociations qui a été clos peut être rouvert ou l'UE peut décider de suspendre les négociations en cas de régression de la part de l'État candidat. Ce n'était pas le cas auparavant, lorsqu'un chapitre était clos, il ne pouvait être rouvert.

L'adoption de ce principe permet une sécurité supplémentaire pour l'Union européenne. Toutefois, cela se traduit aussi par un engagement encore plus faible de l'UE par rapport à l'État candidat qui voit ses garanties d'adhésion réduites et encore plus conditionnées à la bonne tenue de ses réformes. Les raisons de cette modification sont compréhensibles au regard des situations polonaise, hongroise et roumaine¹³⁶, mais résultent tout de même en une relation encore plus déséquilibrée entre l'UE et les États candidats.

En décembre 2023 sont ouvertes les négociations d'adhésion avec la République de Moldavie et la première a lieu en juin 2024. L'UE utilise trois critères de référence qui correspondent au stade où se trouve le pays candidat (ouverture, intermédiaire et fermeture). Le critère intermédiaire a été introduit pour le module État de droit¹³⁷ (Chapitre 23). L'évaluation initiale de la Commission concernant le chapitre 23 dit que des «efforts approfondis»¹³⁸ sont nécessaires afin d'atteindre les objectifs qui permettraient à la Moldavie d'adopter l'acquis de l'UE.

¹³⁰ Comité européen, «Conclusions de la réunion de Copenhague», 21-22 juin 1993, Décision sur les critères d'adhésion à l'Union européenne, JO C 241 du 29 août 1993.

¹³¹ Commission européenne, *Commission Staff Working Document : Republic of Moldova 2024 Report*, SWD(2024) 698 final, Bruxelles, 30 octobre 2024.

¹³² N. Suceveanu, *op. cit.*

¹³³ Commission européenne, *EU Accession Process – Clusters*, octobre 2022.

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ I. Pingel, *op. cit.*

¹³⁶ M. Muharemović, P. Usvatov, *Der Zwischenbericht zur Rechtsstaatlichkeit im EU-Beitrittsprozess : Zur Rolle und Aussagekraft des IBAR als Wegmarke der europäischen Integration für Montenegro und andere südosteuropäische Staaten*, Länderbericht, Konrad-Adenauer-Stiftung, juillet 2024.

¹³⁷ N. Suceveanu, *op. cit.*

¹³⁸ Commission européenne, *Commission Staff Working Document : Republic of Moldova 2024 Report*, SWD(2024) 698 final, Bruxelles, 30 octobre 2024.

Les chapitres 23 et 24, de par leur importance au sein du processus d'adhésion, subissent une évaluation supplémentaire. En effet, la Commission européenne prépare un rapport qui permet de vérifier que l'État candidat a atteint l'objectif intermédiaire chiffré (*benchmark*) mis en place par les États membres.

L'indicateur IBAR (*Interim Benchmark Assessment Report*) n'a pas encore été prévu pour la Moldavie, qui doit produire un document «à partir des expériences nord-macédonienne et albanaise»¹³⁹ afin de prévoir les changements nécessaires. Aucun autre chapitre des négociations ne peut être clos tant que l'IBAR n'a pas été atteint¹⁴⁰. Sa fonction de «cadre extérieur pour tous les autres domaines d'harmonisation et de réformes»¹⁴¹ accentue encore une fois l'importance des réformes structurelles de la justice pour la Moldavie. Il ne s'agit pas seulement d'adopter l'acquis européen mais également de pouvoir continuer la procédure d'adhésion. Encore une fois, la Moldavie n'a aucun pouvoir décisionnel et doit se plier aux exigences de l'Union européenne qui conditionne chaque avancée dans le processus d'adhésion. Le rapport IBAR examine quatre domaines, dont celui des réformes judiciaires. Pour l'élaboration des critères, le rapport se base sur les travaux du Groupe d'États contre la Corruption (GRECO), un organe du Conseil de l'Europe et de la Commission de Venise. Là encore, on voit l'importante coopération entre l'UE et la Cour EDH, qui est une référence pour l'Union tout au long du processus d'adhésion.

Le déroulé provisoire des négociations est décrit dans un document de travail (*Commission staff working document*¹⁴²).

Bien que l'UE parle de «négociations», en réalité, la marge de manœuvre de la Moldavie est quasiment inexistante et il s'agit d'adopter l'acquis de l'UE. La communication de la Commission du 30 octobre 2024 fait état des différentes avancées dans le domaine de la justice et s'exprime sur les différentes réformes (réformes du bureau du procureur anticorruption, procédure de *vetting*, loi sur le mode de recrutement des directeurs de l'Institut national de justice, etc....). Ce rapport est nuancé quant aux résultats de ces réformes puisque les rapporteurs concluent que, bien que la Moldavie ait «un certain niveau de préparation et a fait quelques progrès dans le domaine de la justice»¹⁴³ et que la plupart des «recommandations de l'année précédente aient été adoptées»¹⁴⁴, de nombreux efforts sont encore attendus. Du côté moldave, il est rappelé que cela demande des efforts d'adaptation colossaux afin de permettre l'harmonisation législative qui est un «exercice hautement technique»¹⁴⁵ qui requiert une «transformation profonde du pays»¹⁴⁶.

La Moldavie est engagée dans un processus d'adhésion à l'Union européenne sur lequel elle n'a aucune marge de manœuvre et les garanties de l'Union quant à la réalité de l'adhésion sont inexistantes¹⁴⁷.

Cependant, on comprend bien que ce déséquilibre est nécessaire afin de permettre à l'Union de s'assurer du bon fonctionnement de son système juridique et

¹³⁹ Service européen pour l'action extérieure, *Handbook for Negotiations*, version finale, octobre 2024.

¹⁴⁰ M. Muharemović, P. Usvatov, *op. cit.*

¹⁴¹ *Ibid.*

¹⁴² Commission européenne, *Commission Staff Working Document: Republic of Moldova 2024 Report*, *op. cit.*

¹⁴³ *Ibid.*

¹⁴⁴ *Ibid.*

¹⁴⁵ N. Suceveanu, *op. cit.*

¹⁴⁶ *Ibid.*

¹⁴⁷ E. Tulmets, *op. cit.*

de la possibilité de bien intégrer la Moldavie après l'adhésion. Les expériences passées permettent à l'UE de renforcer son processus d'adhésion et de l'adapter aux nouveaux États candidats, tout en ajoutant des garanties et des moyens de vérification supplémentaires (tels que l'IBAR) dans les domaines les plus importants tels que celui de l'indépendance de la justice et, plus généralement, celui du chapitre 23 des négociations.

Ce manque d'adaptation à la Moldavie peut toutefois susciter des remarques négatives tenant à l'adoption d'un système trop différent de celui moldave et donc inadéquat. De plus, la trop grande standardisation des attentes de l'UE et le principe de conditionnalité des échanges avec la Moldavie peuvent se montrer à certains égards comme ne tenant pas compte de certains principes démocratiques.

*b – Les limites démocratiques
de la conditionnalité*

L'UE applique le principe de conditionnalité dans tous ses accords internationaux¹⁴⁸. Par exemple, l'exigence démocratique est la condition *sine qua non* de l'application de conventions ou accords, à l'image de la Convention ACP/UE signée le 23 juin 2000 à Cotonou (Bénin) avec à l'appui la « conditionnalité démocratique » de l'aide au développement. De tels procédés ne sont pas propres à l'UE et sont courants pour les bailleurs de fonds internationaux – FMI ou la Banque Mondiale

– bien qu'ils soient appliqués de « manière discutable en termes de respect de la souveraineté »¹⁴⁹.

Ainsi, comme on a pu l'observer précédemment, l'indépendance de la justice et, plus largement, le respect de l'État de droit (et des valeurs de l'Union européenne) sont les priorités de l'UE et font donc l'objet de cette conditionnalité qu'elle met en place dans les différents traités et accords qu'elle passe avec les États tiers. Le processus d'adhésion n'échappe pas à la conditionnalité qui, au contraire, y est encore plus présente.

Cette conditionnalité fait l'objet de certaines critiques de la part de la doctrine. Certains y voient une relation asymétrique, un risque de standardisation à cause du manque d'adaptation de la part de l'UE à l'État candidat ou une forme de « coercition » à laquelle il est difficile de renoncer, pouvant ainsi questionner quant au réel choix de l'État en question¹⁵⁰.

La critique concernant « l'asymétrie et l'unilatéralité » du processus d'adhésion était déjà présente dans les précédentes vagues d'adhésion à l'Union européenne. Durant l'élargissement de l'UE avec la procédure d'adhésion des pays d'Europe centrale et de l'Ouest (PECO), les subventions provenant du programme d'assistance technique PHARE étaient soumises à la « réalisation des réformes conseillées »¹⁵¹. Ces critiques émanaient directement de la part des États candidats¹⁵².

Comme on a pu le voir dans les précédentes démonstrations, la relation entre l'UE et la Moldavie dans le cadre de la

¹⁴⁸ C. Schneider, E. Tucny, « Réflexions sur la conditionnalité politique appliquée à l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 2002, n° 33(3), p. 11-44.

¹⁴⁹ K. Dodzi, « Souveraineté étatique et principe de légitimité démocratique », *Revue québécoise de droit international*, 2003, vol. 16-1, p. 37-59.

¹⁵⁰ E. Tulmets, *op. cit.*

¹⁵¹ « Programme PHARE: Pologne-Hongrie, Aide à la Reconstruction Économique (règlement du Conseil n° 3906/89). À l'origine exclusivement destiné à la Pologne et à la Hongrie, le programme a, par la suite, été étendu à l'ensemble des pays d'Europe centrale et orientale (PECO), soit la République tchèque, la Slovaquie, la Lituanie, la Lettonie, l'Estonie, la Slovaquie, la Bulgarie et la Roumanie ». Cf. E. Tulmets, *op. cit.*

¹⁵² *Id.*, p. 22.

procédure d'adhésion est une relation très déséquilibrée. La Moldavie doit, afin d'adopter l'acquis de l'Union européenne, réformer en profondeur son système judiciaire et entreprendre des changements majeurs de ses institutions. Le principe de conditionnalité est caractérisé par cette asymétrie ¹⁵³ puisque au contraire, l'Union européenne n'est liée par aucune obligation juridiquement tangible mais seulement par «la promesse, vague et différée, d'une future adhésion»¹⁵⁴.

Ainsi, pour la Moldavie, il ne s'agit pas seulement d'une conditionnalité élargie afin de préparer l'adhésion à l'Union européenne, c'est-à-dire d'une conditionnalité à d'autres critères que le «triptyque traditionnel, État de droit, démocratie, droits de l'homme» ¹⁵⁵, mais aussi une conditionnalité à d'autres critères ajoutés, tels que celui de mener certaines réformes précises concernant la justice. On parle alors d'une conditionnalité renforcée puisque l'UE organise le suivi des réformes à travers différents instruments juridiques, tels que la présence régulière d'experts, afin de contrôler l'avancée des réformes demandées qui rendent annuellement des rapports de «monitoring». Le dernier rapport de la Commission en date du 30 octobre 2024 indique que la Moldavie «reste fermement engagée à mettre en œuvre la stratégie» de réforme 2022-2025, un programme conjoint entre l'UE et la Cour EDH pour l'indépendance judiciaire en Moldavie. La conditionnalité présente tout au long du processus d'adhésion retranscrit le besoin pour la Moldavie de s'adapter aux attentes de l'UE dans l'ensemble de ces réformes. Certains auteurs parlent même de

«déséquilibre structurel» ¹⁵⁶ puisque la Moldavie doit adopter des normes à l'élaboration desquelles elle n'a pas participé¹⁵⁷.

Dans le cadre du processus d'adhésion, le manque de garanties quant à l'avancée de l'adhésion fait également l'objet de critiques puisque tant que les pays n'ont pas effectués «les réformes imposées par la conditionnalité, l'Union ne prend pas en retour d'engagements précis quant au calendrier ou aux modalités de l'adhésion»¹⁵⁸.

L'adoption de l'acquis européen, notamment en matière d'indépendance de la justice, est d'une difficulté toute particulière pour un État tel que la Moldavie, où la corruption judiciaire et la politisation de la justice sont des menaces permanentes pour l'État de droit. Il est communément acquis pour la doctrine que «la logique de la conditionnalité revient à imposer aux pays candidats l'importation intégrale de l'acquis communautaire, sans que soient véritablement prises en compte leurs spécificités historiques, institutionnelles ou économiques» ¹⁵⁹ dont «les critères, définis une fois pour toutes, s'appliquent uniformément à l'ensemble des pays candidats, indépendamment de leurs contextes nationaux et des contraintes propres aux transitions démocratiques et économiques qu'ils connaissent»¹⁶⁰.

La standardisation normative dans les instruments juridiques qui instaurent la conditionnalité est incontestable. La Moldavie n'est pas le seul exemple. Dans les Balkans occidentaux, l'Union européenne mène une politique conjointe¹⁶¹, malgré des trajectoires historiques et institutionnelles

¹⁵³ C. Schneider, E. Tucny, *op. cit.*, p. 11-44.

¹⁵⁴ *Id.*, p. 27.

¹⁵⁵ *Ibid.*

¹⁵⁶ *Id.*, p. 31.

¹⁵⁷ E. Tulmets, *op. cit.*

¹⁵⁸ C. Schneider, E. Tucny, *op. cit.*

¹⁵⁹ *Id.*, p. 28.

¹⁶⁰ *Ibid.*, p. 30.

¹⁶¹ Commission des affaires européennes, *Rapport d'information sur l'évolution des négociations d'adhésion entre les pays des Balkans occidentaux et l'Union européenne*, présenté par M. Pierre-Henri

profondément différentes. De même, la Moldavie et l'Ukraine sont soumises à des procédures d'adhésion étroitement liées, ouvertes par le Conseil européen en juin 2022, alors que leurs systèmes politiques et judiciaires sont difficilement comparables. L'Union européenne hésite même à accélérer l'adhésion de la Moldavie pour faire en sorte que les deux adhésions suivent le même rythme¹⁶².

La dernière critique à l'égard de la conditionnalité concerne l'octroi de financements de la part de l'UE. Cette logique se retrouve dans le domaine de l'assistance macro-financière¹⁶³. En cas de manquement, l'Union est habilitée à suspendre ou annuler les versements, ce qui s'est produit en 2018 à la suite de l'invalidation des élections municipales de Chişinău, interprétée comme une atteinte à l'indépendance judiciaire¹⁶⁴.

Il faut ici noter les apports colossaux de l'UE à la Moldavie afin de réformer le pays. En 2024, la Commission européenne a adopté un plan de croissance pour la République de Moldavie de 1,8 milliard d'euros¹⁶⁵. À titre de comparaison, le PIB moldave en 2024 était de 16,6 milliards d'euros¹⁶⁶. On comprend alors la difficulté de renoncer à des financements aussi importants et la conséquence qui est celle de vouloir se conformer aux attentes européennes. Cependant, les limites propres

au système moldave freinent les réformes de la justice.

II – L'exigence d'indépendance confrontée aux limites procédurales et systémiques des réformes

La Moldavie fait face à des problèmes structurels à la fois liés à son passé communiste, à sa position géographique ou encore à des situations internes telles que celles de la Transnistrie. La Moldavie est l'un des États les plus captés d'Europe¹⁶⁷. La conséquence première est que l'entière du système légal et judiciaire est corrompue et donc ne peut permettre de réelles garanties quant à la mise en place de ces réformes, tant cette corruption est profondément ancrée dans le système. La procédure de *vetting* est la réforme la plus aboutie du système de justice moldave. Son étude permet ainsi de tirer des conclusions quant à la mise en œuvre des réformes en Moldavie (A). Toutefois, les réformes du système judiciaire semblent satisfaire l'Union européenne malgré la menace à la fois de la corruption et des ingérences extérieures. La Moldavie doit s'assurer de pouvoir maintenir ce cap et mener des réformes en profondeur afin de ne pas compromettre son avenir européen (B).

Dumont et Mme Liliana Tanguy, députés, n° 2467, 10 avril 2024.

¹⁶² S. Cantone, N. Joubioux, « Moldavie : Chişinău tente d'accélérer son adhésion à l'Union européenne », *Euronews*, 3 juillet 2025.

¹⁶³ Résolution législative du Parlement européen du 4 juillet 2017 sur la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil accordant une assistance macrofinancière à la République de Moldavie, [COM(2017) 0014 – C8-0016/2017 – 2017/0007(COD)].

¹⁶⁴ Résolution du Parlement européen du 14 novembre 2018 sur la mise en œuvre de l'AA UE-Moldavie et la suspension de l'assistance macro-financière, JO C 363, 28.10.2020, p. 61.

¹⁶⁵ Commission européenne, « La Commission adopte un train de mesures de soutien de 1,8 milliard d'euros à l'appui du plan de croissance économique pour la Moldavie, sur la voie de l'adhésion à l'UE », communiqué de presse, Chişinău, 10 octobre 2024.

¹⁶⁶ Direction générale du Trésor, ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique (France), « Moldavie – Situation économique et financière », Données économiques 2024.

¹⁶⁷ OECD, « Anti-Corruption Reforms in Moldova: Pilot 5th Round of Monitoring Under the OECD Istanbul Anti-Corruption Action Plan », Rapport de 2022.

A – L'absence de garanties procédurales suffisantes dans la mise en place de la procédure de vetting

La problématique principale de la mise en place des réformes de la justice tient à la condition structurelle de la corruption. Une étude approfondie du ministère public révèle de nombreuses failles et dysfonctionnements qui ont des conséquences non seulement sur l'état de la justice en elle-même mais également sur la manière dont la justice est perçue. Ces défis transparaissent dès la mise en place de la procédure de *vetting* (1). Outre l'absence de garanties inhérentes au système corrompu moldave, il existe des risques liés à la radicalité demandée par une telle procédure qui peut causer à son tour des atteintes à l'État de droit (2).

1 - Les dysfonctionnements dans la mise en œuvre initiale de la procédure de vetting

En 2021, le ministre de la Justice moldave, Sergiu Litvinenco, a présenté la procédure de *vetting* mise en œuvre par la Moldavie dans le cadre de son adhésion à l'Union européenne comme s'inspirant de l'exemple albanais¹⁶⁸. Cependant, dès l'adoption de la loi n° 26/2022 et de la mise en œuvre de la procédure de *pré-vetting*, on remarque qu'il ne reste que peu de choses des garanties procédurales de l'exemple albanais en Moldavie (a). L'exemple le plus marquant est celui de l'absence de *vetting* de la Cour constitutionnelle. En effet, alors qu'il s'agit de l'institution judiciaire la plus importante

chargée d'assurer le contrôle de la légalité des actes et la hiérarchie des normes, cette institution échappe au contrôle de la Commission de *vetting* (b).

a – Le fantôme de l'exemple albanais dans la procédure de vetting moldave

La procédure de *vetting* est une procédure mise en place afin d'évaluer les capacités des juges et des procureurs en place pour déterminer s'ils peuvent rester en poste selon s'ils sont corrompus ou non¹⁶⁹. À la différence de l'Albanie, où la procédure de *vetting* concerne l'ensemble des juges et des procureurs¹⁷⁰, la procédure moldave revêt un caractère exceptionnel et ne concerne que certains organes alors que d'autres en sont exclus¹⁷¹. La loi moldave n° 26/2022 sur la procédure de *vetting* concerne une sorte de «*pré-vetting*» incomplet.

Il faut également noter que la composition du panel chargé de la procédure de *vetting* est discutable. En effet, selon la loi moldave n° 26/2022 sur la procédure de *vetting*, ce comité est composé de six membres dont trois sont choisis par le Parlement¹⁷². Là encore, il n'existe aucun moyen de garantir l'objectivité du panel, le risque de politisation de la justice menace à nouveau l'indépendance des juges¹⁷³. En 2022, lors de l'adoption de la loi (et depuis les élections législatives de 2021), la majorité au Parlement (60,4 %, soit 61 sièges) était détenue par le Parti Action et Solidarité (PAS), le parti pro-européen de centre-droit de la présidente moldave, Maia Sandu¹⁷⁴.

¹⁶⁸ « In Reforming Corrupt Justice System, Moldova Eyes Albanian Precedent », *Balkan Insight*, 24 février 2022.

¹⁶⁹ C. Ciubotaru, C. Chilian, T. Dobi, *op. cit.*

¹⁷⁰ Loi n° 84/2016 du 23 septembre 2016 relative à la réévaluation transitoire des juges et des procureurs en République d'Albanie.

¹⁷¹ C. Ciubotaru, C. Chilian, T. Dobi, *op. cit.*

¹⁷² République de Moldavie, loi n° 26/2022 du 10 mars 2022 relative à certaines mesures concernant la sélection des candidats aux organes d'autogestion des juges et des procureurs (*pré-vetting*).

¹⁷³ C. Ciubotaru, C. Chilian, T. Dobi, *op. cit.*

¹⁷⁴ Parlement de la République de Moldavie, « Deputații în Parlament ».

Ainsi, contrairement à l'Albanie, où le choix du panel chargé du *vetting* relève d'une procédure neutre et internationalisée¹⁷⁵, la Moldavie n'apporte aucune garantie juridique de l'indépendance¹⁷⁶ même des personnes en charge du *vetting*. Les trois autres membres du panel sont choisis par les partenaires de développement de la Moldavie dont fait partie l'Union européenne.

Pour ne prendre qu'un exemple, Herman von Hebel, l'un des membres internationaux de la Commission de *vetting*, avait fait l'objet de scandales le mêlant à des affaires de « mal administration » et de « fraude » et a déclaré devant la presse néerlandaise soutenir le parti de la Présidente Sandu¹⁷⁷. Preuve de plus que le critère d'apparence d'indépendance est négligé. La loi n° 26/2022 indique qu'en cas d'inadéquation de l'un des membres de la Commission, ses membres doivent demander son exclusion au Parlement¹⁷⁸. Pourtant, aucune mesure n'a été prise. Bien que le candidat ait lui-même assumé son inadéquation avec le poste, le Président de la Commission de *pré-vetting* a refusé sa démission, jugeant les affaires « insignifiantes »¹⁷⁹.

Le Bureau du Procureur anticorruption a également révélé que l'un des membres nationaux, et donc choisi par le Parlement, a été mêlé à la plus grande affaire de corruption moldave, celle dite du « milliard volé »¹⁸⁰. Le choix des membres de la commission de *pré-vetting*, à la fois des membres nationaux et internationaux, n'apportent donc pas la garantie d'indépendance nécessaire à la bonne

tenue des réformes. Pourtant, la Commission européenne, dans son rapport sur la Moldavie de 2024, se félicite de la tenue de ces commissions de *pré-vetting* et de la vitesse avec laquelle ils agissent¹⁸¹. On observe clairement le paradoxe entre la prétendue défense de l'État de droit et la négligence de toutes ces garanties.

La commission *pré-vetting*, après examen des candidats aux postes au Conseil supérieur de la Magistrature (CSM) et Conseil supérieur des procureurs (CSP) a déclaré aptes moins de candidats qu'il n'y avait de postes à pourvoir. Par conséquent, elle n'a pas laissé le choix de l'élection des membres du CSM et du CSP aux assemblées, dont c'est normalement le rôle, mais simplement de la validation des candidats restants¹⁸². Le résultat étant que la commission de *pré-vetting* composée, rappelons-le, de moitié par des membres choisis par le Parlement, s'est substituée à l'Assemblée générale des procureurs et à l'Assemblée générale des juges. L'absence de garantie d'indépendance et le manque de transparence dans la procédure résultent inévitablement en une méfiance à l'égard de l'institution judiciaire. L'apparence d'indépendance étant un des critères majeurs de la jurisprudence de la Cour EDH en matière d'indépendance de la justice¹⁸³, cela pose encore plus question quant à l'encouragement et à la participation de l'Union à une telle procédure.

La procédure de *vetting* pose aussi des problèmes sur le fond de la procédure. En effet, les critères étudiés dans le cadre de la procédure albanaise touchent à la fois à

¹⁷⁵ J. Messant, P. Plas, « *Vetting process* – les processus de vérification », *Justice transitionnelle*, IIRCO – Centre d'archives, de documentation et d'expertise, 14 juin 2021.

¹⁷⁶ C. Ciubotaru, C. Chilian, T. Dobi, *op. cit.*

¹⁷⁷ *Id.*, p. 88.

¹⁷⁸ *Ibid.*

¹⁷⁹ *Ibid.*

¹⁸⁰ I. Rotari, « Anatomia unui scandal sau cum văd vettingul președinta Sandu, spicherul Grosu și procurarea șefă anticorupție Dragalin », *Radio Europa Liberă Moldova*, 18 mai 2024.

¹⁸¹ Commission européenne, *Commission Staff Working Document : Republic of Moldova 2024 Report*, *op. cit.*

¹⁸² C. Ciubotaru, C. Chilian, T. Dobi, *op. cit.*, p. 103.

¹⁸³ Cour EDH, 9 janvier 2013, *Oleksandr Volkov c. Ukraine*, requête n° 21722/11.

l'intégrité et à la compétence des juges. En Moldavie, le critère de la compétence des juges est évincé. Cependant, l'appréciation de la compétence des juges est d'un ordre équivalent à celui de savoir s'ils sont corrompus¹⁸⁴. En Albanie, durant un an, les juges n'ayant pas passé l'examen de compétence ont été payés 75 % de leur salaire afin de se préparer à un nouvel examen. En cas d'échec, ils étaient démis de leurs fonctions¹⁸⁵. En effet, il semble difficile d'imaginer une justice indépendante mais composée de juges incompetents. Les risques concernent la bonne administration de la justice et la sécurité juridique. Dans un pays où la corruption est généralisée et touche à tous les secteurs, les cas d'achat de diplôme ou encore de points de mobilité (une fois occupant le poste de juge) sont monnaie courante¹⁸⁶. Cette forme de corruption est plus insidieuse encore car elle est également plus difficile à démontrer. Pourtant, on ne peut imaginer que des juges incompetents puissent rendre leurs jugements en toute indépendance et sans souffrir des influences politiques.

La seconde problématique liée à l'incompétence des juges est de savoir comment exclure du système les juges incompetents. Selon Natasa Danelciuc-Colodrovschi, enseignante-chercheuse en droit constitutionnel des pays postsoviétiques à l'Université d'Aix-Marseille, le critère de la compétence est « encore plus important que celui de la corruption car il n'existe pas de moyens de lutter contre cette incompétence comme il en existe pour la

lutte contre la corruption »¹⁸⁷. Ainsi, le choix moldave de ne pas retenir ce critère reste inexplicable. Cette lacune n'est pas la seule à relever. Comme nous l'avons mentionné plus haut, la procédure de *vetting* moldave exclut également de son contrôle les juges constitutionnels moldaves.

b – L'absence de contrôle de la Cour constitutionnelle

« La loi exprime la volonté générale dans le respect de la Constitution »¹⁸⁸. Georges Vedel exprime dans cette phrase la supériorité de la Constitution au sein de la hiérarchie des normes nationales. La Cour constitutionnelle est l'institution la plus importante dans la défense de l'État de droit. Son rôle premier est de défendre la « suprématie de la Constitution »¹⁸⁹ qui est au sommet de la hiérarchie des normes nationales. Elle donne ainsi son effectivité à la Constitution¹⁹⁰ qui, sans elle, « n'aurait qu'une portée symbolique »¹⁹¹. En Moldavie, la Cour garantit l'égalité de tous devant la loi, ainsi que la préservation des libertés et droits fondamentaux¹⁹². Elle s'assure également du bon fonctionnement des institutions, en vérifiant notamment le respect du principe de séparation des pouvoirs. Elle est en mesure, selon sa jurisprudence, de procéder à un contrôle *a posteriori* des lois¹⁹³.

La Cour constitutionnelle moldave est composée de six membres nommés pour six ans : deux par le gouvernement, deux par le Parlement et deux par le Conseil supérieur de la magistrature. Elle peut être saisie par le

¹⁸⁴ Entretien avec Mme Natasa Danelciuc-Colodrovschi, *op. cit.*

¹⁸⁵ *Ibid.*

¹⁸⁶ T. Vilars, « Moldavie : 10 choses à savoir sur Maia Sandu, présidente proeuropéenne en course pour sa réélection », *Le Nouvel Observateur* (L'Obs), 22 octobre 2024.

¹⁸⁷ Entretien avec Mme Natasa Danelciuc-Colodrovschi, *op. cit.*

¹⁸⁸ G. Vedel, *op. cit.*

¹⁸⁹ J. Chevallier, *op. cit.*, p. 42.

¹⁹⁰ *Id.*, p. 75.

¹⁹¹ *Ibid.*

¹⁹² Association des cours constitutionnelles francophones (ACCF), « Cour constitutionnelle de Moldavie », mars 2019.

¹⁹³ Ambassade de France en Roumanie, Service de la Magistrature de la Liaison, « Fiche pays – Moldavie », 7 août 2024.

président de la République, le gouvernement, le ministre de la Justice, la Cour suprême de justice et les cours d'appel, le CSM, le Procureur général, un député du Parlement, une fraction parlementaire, l'Avocat du peuple, l'Avocat du peuple pour les droits des enfants ou encore l'Assemblée populaire de Gagaouzie¹⁹⁴.

La Cour constitutionnelle moldave assure la suprématie de la Constitution par le moyen du contrôle de constitutionnalité¹⁹⁵. Elle est la seule à avoir cette compétence. Elle est indépendante de tout autre autorité ou institution et elle se soumet uniquement à la Constitution (article 134 de la Constitution moldave). Les arrêts rendus par la Cour sont définitifs, aucun recours n'est possible. En cas de déclaration d'inconstitutionnalité, les actes normatifs concernés doivent être modifiés. Elle est un acteur clé dans la sauvegarde de l'État de droit en ce qu'elle permet le respect de la hiérarchie des normes¹⁹⁶.

La procédure de *pré-vetting* moldave, prévue par la loi n° 26/2022, exclut la Cour constitutionnelle du champ de son contrôle. L'Albanie, au contraire, a commencé sa procédure de *vetting* par le contrôle de la Cour constitutionnelle. Les juges constitutionnels ont accepté de «renoncer à leur propre compétence au profit d'une juridiction *ad hoc*»¹⁹⁷ en annonçant qu'ils «faisaient confiance aux juridictions *ad hoc*»¹⁹⁸. Cette procédure de *vetting*, c'est-à-dire de vérification de l'irréprochabilité de la juridiction constitutionnelle, a également eu des conséquences négatives sur la bonne

administration de la justice constitutionnelle. Par exemple, l'activité de la Cour a été suspendue de mai 2018 à décembre 2020¹⁹⁹ et a ainsi privé de contrôle de constitutionnalité les actes émanant du pouvoir politique. L'un des rôles de la Cour constitutionnelle, aussi bien en Albanie qu'en Moldavie, est le contrôle de conventionnalité et donc la conformité aux conventions internationales et notamment à la CEDH. Des actes contraires à la CEDH ont donc pu entrer en vigueur sans contrôle possible, portant ainsi atteinte à l'État de droit dans sa dimension protectrice des droits fondamentaux. La période de fermeture de la Cour durant la pandémie de Covid-19, ayant conduit à l'établissement de mesures attentatoires aux libertés individuelles, a été d'autant plus préoccupante²⁰⁰. Si l'absence de contrôle de la Cour constitutionnelle moldave permet d'éviter un arrêt complet de son activité, d'autres problématiques tenant au contrôle de l'État de droit émergent alors.

L'absence de contrôle par la Commission de *vetting* de la Cour constitutionnelle pose également problème du point de vue des garanties de la mise en œuvre de cette procédure. La décision n° 42, rendue par la Cour le 6 avril 2023, porte sur l'examen d'exceptions d'inconstitutionnalité de la loi n° 26/2022 sur la procédure de *vetting*²⁰¹ et pose la question de sa légitimité alors qu'elle-même n'a subi aucun type de contrôle. De plus, la Cour a déclaré irrecevables tous les moyens d'inconstitutionnalité et d'inconventionnalité invoqués.

¹⁹⁴ *Ibid.*

¹⁹⁵ Constitution de la République de Moldavie, titre V « Organisation et déroulement de la justice », adoptée par la loi n° 317-XIII du 13 décembre 1994, publiée au *Monitorul Oficial* n°1/1994.

¹⁹⁶ J. Chevallier, *op. cit.*, p. 42.

¹⁹⁷ N. Danelciuc-Colodrovschi, « La "procédure d'irréprochabilité" comme moyen de lutte contre la corruption dans le système judiciaire en vue de l'adhésion à l'Union européenne. Interrogations quant

à son efficacité au regard des expériences albanaise et moldave », *Synergies Roumanie*, 2025, n° 19, p. 31.

¹⁹⁸ *Ibid.*

¹⁹⁹ *Id.*, p. 44.

²⁰⁰ Entretien avec Mme Natasa Danelciuc-Colodrovschi, *op. cit.*

²⁰¹ Cour constitutionnelle de la République de Moldavie, arrêt n° 42 du 6 avril 2023, relatif à l'examen de la constitutionnalité de la loi n° 26/2022 sur la procédure de pré-évaluation (« *vetting* »).

Le refus d'évaluer la Cour constitutionnelle au cours de la procédure de *vetting*, alors même qu'elle est garante du respect de la Constitution et, par extension, de l'État de droit, est très révélateur du manque de rigueur des réformes. L'UE, en acceptant cette demi-procédure de *vetting*, joue un jeu très dangereux et à double tranchant. Le premier danger est celui que l'on observe en Pologne actuellement, c'est-à-dire la prise du pouvoir et la remise en cause de l'indépendance de la justice à travers le remaniement des juridictions suprême et constitutionnelle, des réformes du parquet et des tribunaux de droit commun²⁰². Ce danger est d'autant plus grand pour l'UE qu'en Pologne, par exemple, le Tribunal constitutionnel, dans une décision du 7 octobre 2021²⁰³, est allé jusqu'à remettre en cause la primauté du droit de l'Union sur les normes nationales sans même avoir besoin de révision constitutionnelle²⁰⁴.

Le second danger est celui de laisser aux oligarques en place le pouvoir et l'opportunité de continuer à profiter d'un système corrompu²⁰⁵. En effet, la Cour constitutionnelle, n'ayant pas subi la procédure de *vetting*, peut servir de vecteur pour les oligarques pour accepter ou non les dispositions législatives qu'ils veulent, en utilisant comme prétexte les droits de l'homme²⁰⁶. On peut citer, par exemple, la déclaration d'inconstitutionnalité du parti d'opposition Sor par la Cour constitutionnelle moldave après avoir été saisie par le gouvernement. Afin de légitimer son action, le 17 novembre 2022, la Cour a saisi la Commission de Venise d'une demande d'*amicus curiae*. Cependant, cette

décision, bien que conforme juridiquement, n'est pas anodine puisqu'elle participe à une forme de politisation de la Cour constitutionnelle. Cette décision favorable au gouvernement de Maia Sandu semble avoir participé à la décision de renommer Domnica Manole présidente de la Cour constitutionnelle pour un second mandat²⁰⁷. En effet, la Constitution moldave permet de nommer une seconde fois des juges à la fin de leur mandat. Cela pose un problème important du point de vue de l'indépendance puisqu'on peut penser que leurs opinions (notamment les opinions séparées) peuvent jouer un rôle dans la nomination.

Tilman Hoppe, un expert international spécialiste de la corruption et ancien juge en Allemagne, compare les cours constitutionnelles des systèmes corrompus, tels que celui de la Moldavie, à des « marionnettes des élites corrompues »²⁰⁸ qui ont le pouvoir de discréditer les réformes, en les déclarant inconstitutionnelles ou en modifiant leur mode de fonctionnement jusqu'à les réduire au néant. Cette mécanique permet de faire de « faux progrès », c'est-à-dire de donner une apparence de réforme du système judiciaire qui, en réalité, n'apporterait aucune amélioration quant à son indépendance.

Tilman Hoppe parle du dilemme auquel sont confrontées les organisations internationales et notamment l'UE : celui par lequel, en promouvant l'État de droit, et donc en menant des réformes pour renforcer l'indépendance de la justice, est créé un nouveau cadre pour permettre aux oligarques de se protéger encore plus, en se cachant derrière « la norme européenne de

²⁰² J. Chevallier, *op. cit.*, p. 139.

²⁰³ S. Platon, « La décision du "tribunal" constitutionnel polonais sur la primauté du droit de l'Union européenne. Une réponse à Jean-Eric Schoettl », *RDLF*, 2021, chron. n° 37.

²⁰⁴ J. Chevallier, *op. cit.*, p. 139.

²⁰⁵ T. Hoppe, « Money Talks: The ECtHR is Getting Rid of Corrupt Judges », *VerfBlog*, 5 mars 2021.

²⁰⁶ *Ibid.*

²⁰⁷ Entretien avec Mme Natasa Danelciuc-Colodrovschi, *op. cit.*

²⁰⁸ T. Hoppe, *op. cit.*

l'État de droit»²⁰⁹. Ainsi, l'action de l'UE, de par sa nature extérieure à la Moldavie et donc hors du système national de corruption, doit jouer un rôle accru et se montrer stricte dans la manière dont sont menées les réformes et ce, dès leur mise en place. Se féliciter de la tenue de la procédure de *vetting*, alors même que les garanties procédurales sont encore plus faibles qu'en Albanie, relève de l'absurdité. En effet, comment peut-on croire encore aux dires des dirigeants quant à leur soi-disant bonne volonté en l'absence de garanties procédurales tangibles ?

2 – La procédure de *vetting* : un appel aux méthodes de la justice transitionnelle

Les méthodes de justice transitionnelle, telles que le *vetting* sont conçues pour permettre aux pays en sortie de crise de se reconstruire démocratiquement « pour tenter de faire face à des exactions massives commises dans le passé »²¹⁰. Cependant, si une telle radicalité dans la réforme permet d'empêcher efficacement les risques de corruption, il est nécessaire que ces procédures n'impactent pas le respect des droits fondamentaux (a). De plus, une réforme trop rapide a un impact fonctionnel sur l'efficacité de la justice et sur sa bonne administration de manière plus générale (b).

a – L'impact fonctionnel des réformes sur l'efficacité de la justice

L'étude comparative entre la procédure de *vetting* en Albanie et en Moldavie, bien qu'en réalité substantiellement très éloignées

dans les garanties procédurales qu'elles proposent ²¹¹, reste tout de même intéressante sur certains points. L'Albanie a commencé la procédure de *vetting* en 2014, bien avant la Moldavie, et l'étude des impacts négatifs sur le système judiciaire albanais permettent de mettre en exergue l'impact fonctionnel de ces réformes sur l'efficacité de la justice.

Dans un premier temps, il faut noter que ces réformes sont assez radicales et semblent justifiées par la situation d'urgence. Ainsi, pour certains, les atteintes au fonctionnement du système judiciaire sont acceptables et sont un « mal nécessaire » afin d'atteindre, après toutes ces atteintes, un système judiciaire purgé, qui garantirait une administration saine de la justice. Réside tout de même un paradoxe, celui de paralyser l'État de droit afin de sauver l'État de droit. Ainsi, sur ce point, les analyses entre la Cour EDH et l'UE divergent. En effet, la Commission européenne, dans ses rapports sur la Moldavie, encourage ces procédures de *vetting* ²¹², alors même que les conséquences pour la protection des droits fondamentaux sont lourdes.

La Cour constitutionnelle albanaise a suspendu ses activités entre mai 2018 et décembre 2020, privant ²¹³ ainsi les justiciables d'un contrôle de constitutionnalité indispensable à l'État de droit. Ce n'est pas la seule cour affectée par la procédure de *vetting* puisque la Cour suprême albanaise a également été contrainte de fonctionner de manière réduite avec un seul juge sur les dix-neuf normalement présents²¹⁴. On observe des situations similaires en Moldavie. Les

²⁰⁹ Ibid.

²¹⁰ Secrétariat des Nations Unies, *Guidance Note of the Secretary-General on Transitional Justice: A Strategic Tool for People, Prevention and Peace*, 11 octobre 2023.

²¹¹ N. Danelciuc-Colodrovschi, « La "procédure d'irréprochabilité" [...] », *op. cit.*

²¹² Commission européenne, *Commission Staff Working Document : Republic of Moldova 2024 Report*, *op. cit.*

²¹³ N. Danelciuc-Colodrovschi, « La "procédure d'irréprochabilité" [...] », *op. cit.*

²¹⁴ Ibid.

rapporteurs du Conseil de l'Europe soulignent que « malgré les réformes profondes du système judiciaire, l'efficacité de la justice demeure préoccupante, comme l'a noté le récent rapport de la Commission européenne sur la République de Moldova. Des mesures supplémentaires devraient être prises pour résorber l'arriéré des affaires portées devant les tribunaux (environ 22.000 devant les tribunaux de première instance et plus de 3.000 affaires devant les tribunaux de second degré) et pour remédier au taux relativement faible de liquidation des affaires et de leur exécution »²¹⁵.

De plus, l'Union européenne, dans son rapport sur les avancées en matière de réformes de la justice dans le cadre des objectifs du chapitre 23 (Pouvoir judiciaire et droits fondamentaux) rapporte que les délais de traitement des affaires sont trop longs, avec une moyenne pour les affaires administratives de 544 jours en première instance²¹⁶.

Ce même rapport indique cependant une augmentation de l'activité du bureau du Procureur anticorruption puisqu'en 2023, le Bureau national anticorruption (CNA) a travaillé sur 1100 affaires et 164 personnes ont été poursuivies. Dans la première moitié de 2024, le CNA a identifié 391 cas de corruption, soit une augmentation de 38 % par rapport à la même période en 2023²¹⁷. Il s'avère qu'en réalité, le bilan positif de cette statistique est à nuancer fortement puisque si le nombre d'affaires ouvertes par le BPA et le CNA sont documentés, il n'existe pas de bilan des affaires jugées et des condamnations.

Ainsi, l'atteinte au délai raisonnable et au droit au recours effectif est caractérisée puisque les juges ne sont pas en mesure de juger et de faire appliquer les peines. Cependant, la question concerne alors la justification par l'urgence de ces réformes. Le Conseil de l'Europe dans un rapport lors d'une visite d'information recommande aux « organismes de contrôle de veiller à ce que le processus de contrôle soit mené avec diligence et rapidité afin de s'assurer qu'il est achevé dans les délais prévus, ce qui permettra de limiter au minimum les effets négatifs »²¹⁸. Ainsi, s'agit-il réellement d'un mal nécessaire par lequel le pays doit nécessairement passer, ou s'agit-il d'atteintes au droit au recours effectif à propos desquelles on ne peut transiger ?

La Cour EDH répond dans un arrêt *Bara et Kola c. Albanie* rendu le 12 octobre 2021²¹⁹, concernant des procédures pendantes devant les juridictions internes, alors que des réformes du système judiciaire étaient en cours. La Cour a conclu à une violation de l'article 6 § 1 de la CEDH, sur le non-respect du délai raisonnable pour les deux requérants, et à la violation de l'article 13 sur le droit au recours effectif pour l'un d'entre eux puisque sa demande a été abandonnée par la justice albanaise²²⁰. La Cour a statué que « les réformes judiciaires ne dispensent pas l'État de son obligation de garantir un procès dans un délai raisonnable »²²¹. Au 1^{er} janvier 2025, 307 requêtes sont pendantes devant la Cour EDH et en 2024, sur 20 arrêts rendus par contre l'Albanie, 18 ont résulté en une violation de la CEDH²²². L'autre conséquence à noter de ce ralentissement, voire de cet arrêt, est le coût financier pour

²¹⁵ Conseil de l'Europe, *Note d'information, Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi), Visite République de Moldova, 4-7 février 2024, document déclassifié AS/Mon (2024) 10, fmondoc10_2024, 17 mai 2024, p. 6.*

²¹⁶ Commission européenne, *Commission Staff Working Document : Republic of Moldova 2024 Report, op. cit.*

²¹⁷ *Ibid.*

²¹⁸ Conseil de l'Europe, *Note d'information [...], op. cit.*

²¹⁹ Cour EDH, 12 octobre 2021, *Bara et Kola c. Albanie*, req. n° 43391/18 et n° 17766/19.

²²⁰ *Ibid.*

²²¹ N. Danelciuc-Colodrovschi, « La "procédure d'irréprochabilité" [...] », *op. cit.*

²²² Cour EDH, *Fiche pays – Albanie*, janvier 2025.

les institutions nationales, autre argument quant à l'impact de ces réformes et leur efficacité.

Ces obligations existent également en droit de l'Union européenne et des condamnations similaires sont facilement imaginables quant à la Moldavie. Pourtant, l'Union européenne se montre très favorable à ces procédures de *vetting* et satisfaite de la manière dont elles sont menées, encourageant même les autres pays de l'Est à «suivre l'exemple albanais dans la perspective de l'avancement des négociations d'adhésion»²²³. Contrairement à la justice transitionnelle pour les pays en sortie de crise, où il faut tout reconstruire, les systèmes judiciaires corrompus ne peuvent être ignorés et ainsi l'Union européenne doit tenir compte de ce facteur dans la mise en place de la procédure de *vetting*. Le risque est celui de mener des réformes qui relèveraient plus de la «communication politique»²²⁴, demandées par la Commission européenne et mises en place par des États désireux de montrer leur volonté d'adhésion plutôt que des réformes juridiques proposant de véritables garanties de l'État de droit pour les justiciables.

b – Le respect des droits fondamentaux au cours de la procédure de vetting

La procédure de *vetting*, au-delà de l'impact qu'elle a sur le fonctionnement de la justice, est un processus lourd pour les juges qui la subissent. Encore une fois, l'urgence et la nécessité accrue de ces réformes ne sont pas un motif légitime d'atteinte aux droits fondamentaux des juges. Bien que ceux-ci doivent passer par des procédures longues et complexes, l'un des piliers de l'État de

droit, tel qu'on l'entend aujourd'hui, est la garantie des droits et libertés fondamentales²²⁵. Cependant, ces procédures ont été critiquées justement à cause des violations du droit à la vie privée, du droit à un procès équitable et, plus largement, de la manière critiquable dont ont été traités les juges, manque de respect, humiliations, etc.

Une étude menée afin de comprendre le processus d'évaluation du point de vue des candidats montre que 83 % des candidats interrogés ont déclaré que «les questions de la Commission résultaient en des interprétations biaisées de certains aspects de leur vie privée, ainsi que de celle de leurs proches et leur entourage»²²⁶. Parmi ces questions, on retrouve des exemples bien précis de violations du droit à la vie privée. Par exemple, la Commission a demandé à certains candidats «quand leur relation avec leur partenaire avait commencé», «pourquoi avaient-ils fait des achats à un endroit plutôt qu'un autre», «pourquoi avaient-ils quitté la Moldavie lors d'un voyage avec des amis et leur famille» ou encore «pourquoi leur mère avait besoin d'une voiture»²²⁷.

La loi n° 26/2022 qui met en place le *vetting* ne prévoit aucune disposition permettant ce niveau d'intrusion dans la vie privée des juges. En effet, ladite loi avait initialement prévu l'étude de l'intégrité comprise comme «l'intégrité professionnelle, le style de vie et le standard de vie»²²⁸. Puis, la révision de la loi a réduit les critères et s'applique à l'intégrité «éthique et financière» selon l'article 8 paragraphe 1. L'absence de définition initiale de ce qu'est «l'intégrité» au regard de la Commission d'évaluation ne permet pas de différencier

²²³ N. Danelciuc-Colodrovschi, «La "procédure d'irréprochabilité" [...]», *op. cit.*

²²⁴ Entretien avec Mme Natasa Danelciuc-Colodrovschi, *op. cit.*

²²⁵ J. Chevallier, *op. cit.*, p. 93.

²²⁶ C. Ciubotaru, C. Chilian, T. Dobi, *op. cit.*, p. 60.

²²⁷ *Ibid.*

²²⁸ *Id.*, p. 104.

l'intégrité personnelle et professionnelle. Encore une fois, le cadre d'évaluation n'est pas clairement défini²²⁹. En pratique aussi, cela pose problème puisque « les critères d'évaluation de l'intégrité sont assez hétérogènes, notamment en ce qui concerne la nature de leur évaluation. Si l'absence de décision judiciaire ou de sanctions disciplinaires est assez facile à vérifier, "le respect par le candidat des principes énoncés dans le Code de déontologie et de conduite professionnelle des juges ou, le cas échéant, des procureurs" ou "la commission par le candidat d'actes qui portent atteinte à l'honneur, à la probité professionnelle ou au prestige de la justice, au point d'affecter la confiance dans la justice", sont des évaluations assez complexes »²³⁰. Par conséquent, cela peut résulter en des interprétations subjectives de la part de la Commission d'évaluation et qui peut changer d'un candidat à l'autre, en fonction des objectifs visés en termes de résultats. Ce manque de critères précis peut causer un réel risque de politisation de la justice²³¹ et une atteinte à l'indépendance.

La même étude constate que 73 % des candidats qui n'ont pas réussi à passer le processus de *vetting* se sont sentis « humiliés, offensés ou diminués ». Certains témoignages de ces processus dégradants laissent transparaître le manque d'indépendance au sein de la Commission de *vetting*, considérée par beaucoup comme trop proche du gouvernement de Maia Sandu : « Je me suis senti utilisé par des politiciens pour qu'ils puissent atteindre leur objectif politique » ; « Les questions de la

Commission pour les candidats soutenus par le PAS (le Parti Action et Solidarité, de Maia Sandu) étaient bien plus modestes. La Commission a retenu contre moi des circonstances qu'elle n'a pas retenues contre d'autres candidats »²³².

Bien qu'on puisse constater une violation de ce droit, l'article 8 de la CEDH sur le droit au respect de sa vie privée et familiale n'est pas absolu. Le deuxième paragraphe de cet article prévoit qu'il peut être limité si cela est prévu par la loi, s'il poursuit un but légitime et que les mesures sont nécessaires dans une société démocratique. Le premier critère qui demande à ce que l'ingérence soit prévue par la loi est manquant. En effet, la Commission de Venise, dans une opinion n° 1069/2021, reproche un « manque de critères légaux précis »²³³ dans la première version de la loi moldave n° 26/2022 sur la procédure de *vetting* et donc qu'il ne peut y avoir de cadre d'évaluation qui puisse permettre de savoir ce qui est acceptable ou non par la Commission d'évaluation.

Encore une fois, au prétexte de l'urgence et de la radicalité nécessaire afin de permettre l'émergence d'un système judiciaire indépendant et dépourvu de toute corruption, des violations des droits fondamentaux sont constatées en Moldavie. L'article 2 du TUE cite au même titre que l'État de droit le respect des droits de l'homme. Cette hiérarchisation de fait, puisque l'UE, dans la mise en œuvre de ces réformes, choisit l'indépendance de la justice au détriment de la protection de certains droits, n'est pas conforme aux recommandations de la Commission de

²²⁹ Ibid.

²³⁰ Commission de Venise, Conseil de l'Europe, *Republic of Moldova – Joint opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on some measures related to the selection of candidates for administrative positions in bodies of self-administration of judges and prosecutors and the amendment of some normative acts*, Opinion n° 1069/2021, adoptée

lors de la 129^e session plénière, Venise, 10-11 décembre 2021, point n° 28.

²³¹ N. Danelciuc-Colodrovschi, « La "procédure d'irréprochabilité" [...] », *op. cit.*

²³² C. Ciubotaru, C. Chilian, T. Dobi, *op. cit.*, p. 61.

²³³ Commission de Venise, Conseil de l'Europe, *Republic of Moldova – Joint opinion of the Venice Commission [...]*, *op. cit.*

Venise. La loi n° 26/2022 a ensuite été révisée à la lumière des recommandations de la Commission. La définition de l'intégrité a été précisée, la période d'évaluation a été rallongée également²³⁴.

La Cour EDH, dans un arrêt *Xhoxhaj c. Albanie* du 9 février 2021 concernant la procédure de *vetting* en Albanie, évoque justement la question de la temporalité de l'évaluation au regard de l'article 6 § 1 de la CEDH²³⁵. La requérante, une ancienne juge albanaise démise de ses fonctions suite à la procédure de *vetting* et bannie du système judiciaire à vie, explique que la Commission de *vetting* n'avait pas de règlement précis quant à l'évaluation de son patrimoine et qu'ainsi elle avait été placée dans une «situation impossible»²³⁶ à cause de «la portée temporelle considérable du processus de vérification»²³⁷.

La Cour EDH a répondu que la procédure en question justifiait de l'étendue du processus de vérification puisque «les biens personnels ou familiaux s'accumulent généralement au cours de la vie professionnelle, ce qui fait que l'imposition de limites temporelles strictes pour l'évaluation des biens restreindrait considérablement et compromettrait la capacité des autorités à évaluer la légalité de l'ensemble des biens acquis par la personne faisant l'objet d'une vérification au cours de sa carrière professionnelle»²³⁸. Cette justification n'est cependant pas absolue et le processus de *vetting* doit être proportionnel au but recherché. Ainsi, la dernière phrase du paragraphe 349 de

l'arrêt *Xhoxhaj* exprime clairement ces limites et dit que la «flexibilité» permise par la procédure de *vetting* et les circonstances exceptionnelles, «ne peut être illimitée et les implications pour la sécurité juridique et les droits du requérant au titre de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention doivent être examinées au cas par cas»²³⁹.

Dans sa décision n° 42, portant sur les exceptions d'inconstitutionnalité de la loi n° 26/2022, la Cour constitutionnelle moldave²⁴⁰ a considéré qu'il était raisonnable d'étendre la «période de vérification de l'intégrité financière»²⁴¹. De plus, la Cour constitutionnelle se base sur la jurisprudence de la Cour EDH *Xhoxhaj* de 2021, et notamment les paragraphes 348 et 349, dans lesquels la Cour explique que les circonstances du *vetting* et l'objet de la vérification pouvaient justifier l'extension de cette période de vérification. Toutefois, la dernière phrase de ce paragraphe 349 qui pose des limites et indique «qu'il faut étudier au cas par cas», n'est pas mentionnée par la Cour constitutionnelle²⁴².

L'absence de garanties procédurales fortes est un problème présent dans toutes les étapes de la procédure de *vetting*, qui traduit un ancrage solide de la corruption dans le fonctionnement institutionnel moldave. L'accompagnement de l'UE et de la Cour EDH dans la mise en œuvre des réformes semble même parfois s'avérer insuffisant puisqu'il n'accorde pas suffisamment de garanties. De plus, la Commission européenne paraît se satisfaire de ces réformes qui s'opèrent plus sur la

²³⁴ République de Moldavie, loi n° 26 du 10 mars 2022 relative aux mesures concernant la sélection des candidats aux postes de membres des organes d'autogestion des juges et des procureurs, entrée en vigueur le 16 mars 2022, telle qu'amendée par la loi n° 252 du 17 août 2023 (*Monitorul Oficial*, n° 325-327 du 22 août 2023, art. 581), entrée en vigueur le 22 août 2023.

²³⁵ Cour EDH, 9 février 2021, *Xhoxhaj c. Albanie*, req. n° 15227/19.

²³⁶ *Id.*, § 345.

²³⁷ *Ibid.*

²³⁸ Cour EDH, 9 février 2021, *Xhoxhaj c. Albanie*, req. n° 15227/19, § 349.

²³⁹ *Ibid.*

²⁴⁰ Cour constitutionnelle de la République de Moldavie, arrêt n° 42 du 6 avril 2023, relatif à l'examen de la constitutionnalité de la loi n° 26/2022 sur la procédure de pré-évaluation («*vetting*»).

²⁴¹ *Id.*, § 123.

²⁴² C. Ciubotaru, C. Chilian, T. Dobi, *op. cit.*, p. 105.

forme que sur le fond. Les nombreuses violations des principes de l'État de droit au long de la procédure de réforme impactent également leur perception par la société. La Moldavie et l'UE doivent se montrer intransigeantes face aux violations des principes de l'État de droit afin de maintenir l'espoir d'un avenir européen pour la Moldavie.

B – L'ancrage institutionnel de la corruption judiciaire, menace possiblement surmontable pour l'avenir européen de la Moldavie

La problématique principale de la mise en place des réformes de la justice tient à la condition structurelle de la corruption. Une étude approfondie du ministère public révèle de nombreuses failles et dysfonctionnements qui ont des conséquences non seulement sur l'état de la justice en elle-même, mais également sur la manière dont la justice est perçue. Les obstacles structurels auxquels doit faire face la Moldavie dans la mise en œuvre de ces réformes semblent menacer son avenir européen. En effet, l'étendue et la généralisation de la corruption empêchent de dégager une vision claire de la manière dont il faut agir pour éradiquer le problème de manière durable (1). Néanmoins, les réformes de lutte contre la corruption ne s'arrêtent pas à l'adhésion à l'Union européenne. De la même manière que les travaux de réformes structurelles ont commencé avant la candidature, le cas de la Roumanie et de la Bulgarie montrent qu'il n'est pas nécessaire d'éradiquer complètement et définitivement la corruption afin de pouvoir adhérer à l'Union (2).

1 – La généralisation des atteintes à l'État de droit dans la mise en œuvre des réformes de la justice

Les atteintes à l'État de droit ne sont pas seulement présentes dans la mise en œuvre de la procédure de *vetting*. En effet, on voit des exactions commises dans un champ bien plus large des réformes de la justice. Le Bureau du procureur anticorruption n'en est pas exempté. La volonté du gouvernement de supprimer ce bureau laisse présager une forme d'instrumentalisation de ces réformes à des fins politiques affaiblissant, une fois de plus, l'État de droit en Moldavie (a). Des affaires de corruption très médiatisées, comme celle dite du « milliard volé », et le traitement judiciaire de celle-ci montre encore une fois l'ampleur des réformes nécessaires. La Moldavie, bien que bénéficiant d'une aide judiciaire concrète de la part de l'Union européenne, ne peut toujours pas apporter des garanties suffisantes d'absence de corruption judiciaire (b).

a – La réforme du bureau du Procureur anticorruption : l'instrumentalisation politique des réformes de la justice

Le Procureur national anticorruption en Moldavie, représenté par le Bureau du Procureur Anticorruption (BPA), joue un rôle central dans la lutte contre la corruption²⁴³, en particulier au niveau de l'analyse de l'action des élites et des institutions étatiques.

Le BPA a été créé en 2003 en tant que subdivision du Bureau du Procureur général avec pour mandat d'enquêter et de poursuivre les officiers des forces de l'ordre et les enquêteurs du Centre de lutte contre la criminalité économique et la corruption,

²⁴³ Ambassade de France en Roumanie, Service de la magistrature de la liaison, « Fiche pays – Moldavie », 7 août 2024.

prédécesseur du Centre national anticorruption, ainsi que du ministère de l'Intérieur, des douanes et des forces de police régulières. Il était également chargé des enquêtes et poursuites pour corruption, menées par le Bureau du Procureur général (PGO) visant des fonctionnaires civils, des juges, des procureurs et d'autres responsables²⁴⁴.

En 2008, l'ABA ROLI (*American Bar Association for the Rule of Law Initiative*)²⁴⁵ rapporte qu'en réalité, très peu de cas de corruption de haut rang sont actuellement examinés. Dans un rapport de 2008²⁴⁶, elle rapporte également que l'influence très forte du Président sur le BPA et sur le Bureau du Procureur général empêche la lutte anticorruption d'être efficace car elle est conditionnée par son approbation. Il est rapporté que des « appels téléphoniques », ne laissant donc aucune trace écrite de ces échanges, sont passés afin d'orienter les enquêtes et d'empêcher certaines investigations d'aboutir en fonction de la personne poursuivie²⁴⁷.

Une affaire emblématique de cette problématique est celle du « vol du milliard », en 2014, lorsqu'un milliard de dollars ont disparu des banques moldaves. En janvier 2020, le Procureur général a fait arrêter et emprisonner le procureur chargé de la lutte contre la corruption, qu'il accuse d'avoir comploté avec un ancien oligarque dominant, Ilan Sor²⁴⁸. Ce procureur anticorruption venait cependant d'engager une enquête délicate sur le financement du parti socialiste, ce qui jette un doute sur les

motifs réels de son arrestation et de sa mise en examen²⁴⁹. Cette affaire, très médiatisée du fait de son ampleur sans précédent, n'est qu'une énième illustration du manque d'indépendance des procureurs, en violation du droit de l'UE notamment ici les standards posés par la CJUE (arrêt *Commission contre Pologne*, C-192/18²⁵⁰) que la Moldavie tente pourtant d'atteindre.

Un rapport de l'UE de 2022 sur la Moldavie²⁵¹ retient une analyse dans le même sens, ce qui montre la persistance de ce problème²⁵². Cependant, les réformes de 2023 concernant la procédure de *vetting* au sein du CSM et du CSP tendent à l'éradication de ce problème. Des progrès significatifs ont été constatés, notamment avec la nouvelle procédure d'élection du Procureur général par concours et les processus de vérification avancés des procureurs et des candidats (*vetting*). Cet avis n'est pas partagé par l'ancienne directrice du BPA, Veronica Dragalin, qui explique que les procédures de *vetting* et l'impossibilité de remplacer les procureurs ont entraîné un affaiblissement du BPA²⁵³.

À partir de 2016, le BPA n'est plus une subdivision du Bureau du Procureur général mais un bureau spécialisé avec des mandats spécifiques. Des liens étroits entre les deux institutions montrent une relation de dépendance forte. Leurs budgets ne sont pas séparés, le BPA doit avoir l'accord du Bureau du Procureur général à de nombreuses échelles de son fonctionnement, que ce soit pour l'achat de fournitures de bureaux, pour le recrutement

²⁴⁴ *Ibid.*

²⁴⁵ ABA Rule of Law Initiative, Prosecutorial Reform Index for Moldova, June 2008.

²⁴⁶ *Ibid.*

²⁴⁷ *Ibid.*

²⁴⁸ Ambassade de France en Roumanie, Service de la magistrature de la liaison, *op. cit.*

²⁴⁹ *Ibid.*

²⁵⁰ CJUE, 5 novembre 2019, *Commission c. Pologne*, Aff. C-192/18, Rec. 2019.

²⁵¹ Commission Opinion on the Republic of Moldova's application for membership of the European Union Brussels, 17.6.2022 COM(2022) 406 final.

²⁵² N. Danelciuc-Colodrovschi, « La perspective d'adhésion de la Moldavie et de l'Ukraine à l'Union européenne [...] », *op. cit.*

²⁵³ A. Cotoros, « Fosta șefă a Procuraturii Anticorupție din R. Moldova : Ținta cheie a lui Sor este ca partidele susținute de el să ajungă în Parlament. Ce spune despre demisie », *Adevărul*, 5 mars 2025.

ou même encore, de manière plus grave, pour le choix des affaires qui leur sont attribuées²⁵⁴.

Un autre problème est celui de la distinction des missions entre le BPA et le Centre national anticorruption. Le mandat du BPA est souvent jugé insuffisamment défini, ce qui mène à des tensions entre les deux institutions²⁵⁵. Une réforme de 2023 est intervenue pour séparer clairement les missions des deux institutions. Le BPA doit se concentrer sur les affaires relatives à la corruption de haut rang, c'est-à-dire à partir d'un certain montant d'argent et qui concernent des « hauts responsables »²⁵⁶.

Les « hauts responsables » sont les fonctionnaires nommés ou élus suivants : le président de la République, les membres du Parlement, les membres du Gouvernement et leurs adjoints, les dirigeants des autorités publiques exécutives et centrales ainsi que leurs adjoints, le personnel des cabinets privés des responsables politiques, les gouverneurs, les maires de la capitale du pays et des villes d'importance régionale, les juges, les procureurs, les cadres supérieurs et les membres des conseils d'administration exécutifs et de surveillance des dix plus grandes entreprises publiques du pays, ainsi que tout autre fonctionnaire défini comme une personne politiquement exposée par la législation nationale²⁵⁷.

À partir de 2016 et de la réforme du BPA, le nombre d'affaires examinées a été multiplié par six et le nombre de procureurs est passé de trente-huit à cinquante²⁵⁸. En réalité, on décompte très peu d'affaires

importantes et un très grand nombre d'affaires de « petite corruption » (dont le taux est indéfini ou en dessous des seuils prévus)²⁵⁹ et ce, dans le but de faire gonfler artificiellement les chiffres de la lutte anticorruption. L'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), une organisation internationale²⁶⁰, et le Comité consultatif indépendant anticorruption (CCIA) moldave²⁶¹ font le même constat à ce sujet. De plus, dans l'analyse stratégique de 2021 du Centre national anticorruption moldave, qui fait état de la lutte anticorruption par l'analyse des types de corruption, on remarque une absence d'analyse de décisions sur les cas de corruption de haut niveau²⁶².

Il faut donc attendre de voir les résultats de la réforme de 2023 sur les missions du BPA pour savoir si le resserrement de son mandat sur les affaires de haut niveau permettra une lutte plus efficace contre la corruption des hauts responsables.

D'autres problèmes ont été décelés concernant la gestion du personnel. S'il faut noter une amélioration grâce à la procédure de *vetting* du choix des procureurs, cela a conduit à une baisse des effectifs. Le BPA compte environ un effectif de 130 personnes dont 50 procureurs (un procureur en chef, 6 adjoints et 43 procureurs), 15 agents d'enquête criminelle, 15 officiers d'enquête délégués par le Centre National Anticorruption, 32 consultants, 12 spécialistes dans des domaines spécifiques, 6 membres du personnel technique²⁶³.

²⁵⁴ Ambassade de France en Roumanie, Service de la magistrature de la liaison, *op. cit.*

²⁵⁵ Ambassade de France en Roumanie, Service de la magistrature de la liaison, « Note sur la réforme de la justice – Moldavie », 28 novembre 2024.

²⁵⁶ *Ibid.*

²⁵⁷ OECD, *Anti-Corruption Reforms in Moldova: Pilot 5th Round of Monitoring Under the OECD Istanbul Anti-Corruption Action Plan*, Rapport de 2022.

²⁵⁸ *Ibid.*

²⁵⁹ Ambassade de France en Roumanie, Service de la magistrature de la liaison, « Note sur la réforme de la justice – Moldavie », 28 novembre 2024.

²⁶⁰ *Ibid.*

²⁶¹ Independent Anti-Corruption Advisory Committee, *Disrupting Dysfunctionality: Resetting Republic of Moldova's Anti-Corruption Institutions*, novembre 2022.

²⁶² *Ibid.*

²⁶³ Ambassade de France en Roumanie, Service de la magistrature de la liaison, « Note sur la réforme de la justice – Moldavie », 28 novembre 2024.

Le manque d'effectif, ainsi qu'un *turn over* important au sein de l'institution ralentissent le traitement des affaires et entrave son efficacité. Ce problème est aggravé par le choix des affaires traitées (petite corruption en majorité) qui constituent ensemble une entrave à la lutte générale.

En 2022, il y avait 30 postes d'enquêteurs ouverts mais 17 étaient vacants. En 2021, on comptait un enquêteur pour quatre ou cinq procureurs alors qu'il faudrait deux enquêteurs pour un procureur afin d'atteindre les objectifs d'efficacité²⁶⁴. Le manque de personnel spécialisé (traducteurs, spécialistes des finances, etc....) cause une dépendance du BPA à d'autres institutions anticorruptions. Ce problème est notamment dû au fait que le BPA partage son budget avec le Bureau du Procureur général. La question du salaire des procureurs a aussi été soulevée, en effet ceux-ci sont moins bien rémunérés que la médiane des pays du Conseil de l'Europe, ce qui peut faciliter la corruption²⁶⁵.

Les organisations internationales (le GRECO notamment) recommandent d'accroître davantage l'indépendance du BPA, d'avoir un meilleur encadrement des conflits d'intérêts et une transparence renforcée dans les affaires judiciaires. De plus, la Moldavie a adopté un programme d'intégrité et d'anticorruption pour 2024-2028, visant à renforcer les standards d'intégrité dans les secteurs public et privé, et à améliorer les mécanismes de prévention et de sanction de la corruption dont il faudra observer les résultats et progrès à venir.

En février 2025, un scandale politique touchant au Parquet anticorruption remet à nouveau en cause l'efficacité et la nécessité des réformes de la justice. Veronica Dragalin, directrice du parquet, a annoncé sa démission dans une conférence de presse afin de protester contre le projet de loi visant à dissoudre le BPA, présenté au Parlement moldave le 20 février 2025²⁶⁶. Le parcours de Veronica Dragalin montre des incohérences notamment concernant son aptitude à exercer de telles fonctions.

En effet, en Moldavie, une procédure de reconnaissance des diplômes est nécessaire afin de faire valoir les droits attachés à un diplôme étranger. Mme Dragalin est diplômée d'une université américaine et la procédure de reconnaissance n'avait même pas été engagée le jour de sa nomination²⁶⁷. Cette nomination a été donc irrégulière. En outre, conformément à la législation moldave, elle n'avait pas le droit d'exercer en tant que procureure. Elle a été donc nommée directrice du parquet, sans la moindre expérience et pour superviser et coordonner le travail d'agents qui exerçaient des fonctions qu'elle n'avait pas droit d'exercer. Très rapidement, s'est posée également la question de ses compétences professionnelles, compte tenu du fait qu'elle a étudié le droit américain, par définition très différent de celui moldave, qui fait partie de la famille du droit romano-germanique. À cela s'ajoute une totale méconnaissance du système conventionnel de protection des droits et libertés. À de nombreuses reprises, lors de ses prises de positions publiques en tant que directrice du Bureau anticorruption, Mme Dragalin a annoncé des mesures en

²⁶⁴ *Ibid.*

²⁶⁵ Conseil de l'Europe, *Systèmes judiciaires européens – Rapport d'évaluation de la CEPEJ*, Cycle d'évaluation 2024 (données 2022), Strasbourg, 2024.

²⁶⁶ Parlamentul Republicii Moldova, « Votat în prima lectură: Va fi creată Procuratura Anticorupție și Combaterea Crimei Organizate », Communiqué de

presse du 20 février 2025, <https://multimedia.parlament.md/votat-in-primalectura-va-fi-creata-procuratura-anticoruptie-si-combaterea-crimei-organizate/>.

²⁶⁷ Entretien avec Mme Natasa Danelciuc-Colodrovschi, *op. cit.*

totale contradiction avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme²⁶⁸. On peut citer, par exemple, une déclaration publique dans laquelle elle a menacé les procureurs et les juges qu'ils allaient se réveiller avec les forces de l'ordre à leur porte pour des perquisitions de grande ampleur pour démontrer qu'ils étaient tous des corrompus. Or, de telles mesures ne peuvent être réalisées en dehors de procédures judiciaires spécifiques et dans le respect des libertés individuelles.

La nouvelle réforme visant à fusionner le Parquet anticorruption et le Parquet de lutte contre la criminalité organisée, afin de créer un seul Parquet anticorruption et de lutte contre la criminalité organisée, et la démission de Veronica Dragalin soulève de nombreuses questions quant à la réelle motivation du gouvernement de Maia Sandu. La question se pose de savoir s'il s'agit d'une mesure politique, afin de faire partir Veronica Dragalin, devenue politiquement inconfortable en raison de certains différends apparus entre celle-ci et la Présidente Sandu, ou bien d'une vraie réforme de la justice afin de permettre un meilleur respect des standards européens ? De plus, les conséquences juridiques de cette suppression interrogent également. Des lois entrées en vigueur en juin et septembre 2024 et portant révision du Code pénal moldave introduisent des peines moins lourdes et des délais de prescription plus courts dans certaines affaires de corruption²⁶⁹ selon Veronica Dragalin.

L'ampleur de la corruption dans les réformes de la justice et ce, même au-delà de la procédure de *vetting*, et l'absence de

garantie de protection de l'État de droit dans ces réformes souligne, une nouvelle fois, l'urgence de la nécessité, pour l'UE, d'évaluer de manière plus rigoureuse les actions des autorités gouvernementales moldaves.

b – L'affaire du vol du milliard, un exemple des limites de l'efficacité des réformes de la justice malgré la coopération judiciaire avec l'Union européenne

En novembre 2014, un milliard de dollars (USD) ont été volés dans les banques moldaves²⁷⁰, Unibank, Banca Sociala et Banca de Economii, soit environ 12,5 % du PIB du pays²⁷¹. Les fonds ont été directement transférés à l'étranger à travers des sociétés-écrans²⁷². L'ampleur de cette affaire parallèlement à l'absence de résultats dans l'action en justice sont révélateurs de dysfonctionnements structurels.

Ce scandale très médiatisé est tout d'abord révélateur de la corruption politique puisque les deux principaux mis en cause sont des oligarques influents en Moldavie sur la scène politique. Ilan Sor est un homme d'affaires et ancien député et Vlad Filat est un ancien Premier ministre²⁷³. Cependant, cette affaire a un intérêt juridique particulier. Tout d'abord, parce que la réponse de l'institution judiciaire moldave est très insuffisante, mais également parce que l'UE met en place une réponse normative à travers le règlement 2023/888.

L'enquête pénale a été retardée et fragmentée car plusieurs procureurs et juges ont été soupçonnés d'avoir protégé les

²⁶⁸ *Ibid.*

²⁶⁹ A. Cotoros, *op. cit.*

²⁷⁰ M. Bran, « Un milliard de dollars disparus des banques moldaves », *Le Monde* (Bucarest, correspondant), 9 avril 2015.

²⁷¹ I. Marandici, « Taming the Oligarchs ? Democratization and State Capture: The Case of

Moldova », *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, 2021, n° 29 (1), p. 61-88.

²⁷² European Parliament Research Service, *Moldova: The 2014 banking scandal*, Briefing, 2016.

²⁷³ L. Litra, « Nations in Transit 2016: Moldova », *Freedom House*.

responsables. L'APCE, dans un rapport, explique que «le Procureur général avait déclaré "illégal" la condamnation de l'homme d'affaires Veaceslav Platon et ordonné sa libération après son acquittement dans l'affaire de fraude bancaire en juin 2021, alors que l'appel de sa condamnation à 18 ans de prison pour fraude et blanchiment d'argent était toujours en cours»²⁷⁴, ce qui lui avait notamment permis de s'enfuir du pays. Il est intéressant de noter également que le Procureur général est Alexandr Stoianoglo, impliqué lui-même dans des affaires de corruption. Aucune condamnation n'a été prononcée dans le cadre de cette affaire, pourtant d'une ampleur inédite, source de préoccupation quant à l'indépendance réelle de la justice face à une telle impunité des oligarques.

L'APCE rapporte que le Parlement moldave a déclaré le 20 août vouloir rouvrir l'enquête sur le scandale du milliard après avoir «adopté une décision déclarant "insatisfaisante" l'activité de l'organe d'enquête criminelle dans l'enquête sur la fraude bancaire et a noté "l'absence d'action et de progrès mesurables dans l'enquête" sur le vol du milliard»²⁷⁵.

Face à cette situation, l'UE adopte une réponse normative afin de motiver les juridictions moldaves à prendre des mesures pour trouver les coupables de ce vol et les condamner. À nouveau, l'Union européenne utilise le mécanisme de conditionnalité dans l'octroi de l'aide macrofinancière, 50 millions d'euros sous forme de prêts à taux très favorables alloués à la Moldavie, destinés à

«faire face à l'impact économique de la pandémie de Covid-19»²⁷⁶. La prochaine tranche de cette aide pourrait être débloquée seulement si «l'organe d'enquête criminelle [crée] un instrument et un plan d'action sur la récupération de l'argent volé»²⁷⁷.

L'UE a adopté le règlement UE 2023/888 du Conseil le 28 avril 2023. Ce règlement concerne des mesures restrictives en raison de la situation en Moldavie et prévoit des sanctions «à l'encontre des personnes, entités ou organismes responsables de porter atteinte à l'indépendance de la Moldavie et à la démocratie, à l'État de droit, à la stabilité ou à la sécurité du pays». Ces sanctions prennent la forme de «gels de fonds et des ressources économiques», mais également des «interdictions de voyage»²⁷⁸ pour les personnes concernées. Ce règlement trouve son fondement dans la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE. En effet, l'article 28 § 1 TUE dispose que «lorsqu'une situation internationale exige une action opérationnelle de l'Union, le Conseil adopte les décisions nécessaires. Elles fixent leurs objectifs, leur portée, les moyens à mettre à la disposition de l'Union, les conditions relatives à leur mise en œuvre et, si nécessaire, leur durée».

L'article 215 du TFUE explique la procédure que le Conseil doit suivre à propos des mesures restrictives qui peuvent être prises par ce dernier dans une décision «adoptée conformément au chapitre 2 du titre V du Traité sur l'Union européenne» dont l'article 28 § 1 TUE fait partie. Ces dispositions permettent à l'UE, par l'action du Conseil,

²⁷⁴ Conseil de l'Europe, *Note d'information, Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi), Visite République de Moldova*, 12-15 octobre 2021, document déclassifié AS/Mon (2022) 02 REV 2, fmondoc 02 REV 2_2022, 8 février 2022, p. 5, § 18.

²⁷⁵ *Id.*, p. 12 § 52.

²⁷⁶ Décision (UE) 2022/563 du Parlement européen et du Conseil du 6 avril 2022 accordant une assistance

macro financière à la République de Moldavie, JO L 109 du 8.4.2022, p. 6-12.

²⁷⁷ Conseil de l'Europe, *Note d'information [...]*, *op. cit.*, p. 12, § 52.

²⁷⁸ Règlement (UE) 2023/888 concernant des mesures restrictives en raison des actions déstabilisant la République de Moldavie, JO L 114 du 2.5.2023, p. 1-11.

d'imposer des mesures restrictives à l'encontre de personnes ou d'entités considérées comme étant un risque pour les valeurs de l'UE et notamment l'État de droit. L'absence de condamnation n'empêche pas l'UE de prendre des mesures à l'encontre des suspects car il ne s'agit pas là d'une mesure pénale. L'UE agit donc en soutien de l'institution judiciaire moldave qui n'a pas condamné les auteurs du vol du milliard. Plusieurs personnes impliquées dans cette affaire, dont Ilan Sor et Marina Tauber par exemple, ont été ciblées par ce règlement 2023/888. En 2023, le règlement a été prolongé par une décision PESC pour une année de plus.

L'UE, à travers ce règlement, renforce la coopération institutionnelle avec les autorités judiciaires moldaves, en considérant ce type d'atteinte à l'État de droit non plus seulement comme une menace pour la Moldavie mais comme une menace extérieure à la stabilité régionale²⁷⁹. Ce type de décision permet également à l'UE de renforcer son autorité normative au sein de sa politique de voisinage. Néanmoins, il existe des limites pratiques liées à l'influence de la Russie dans les affaires de corruption. L'actualité de cette affaire questionne également quant à la mise en œuvre des réformes de la justice qui n'empêchent pas ce type de corruption judiciaire d'exister. Ces résistances internes sont des obstacles majeurs dans la bonne tenue des réformes par lesquelles l'UE tente de remédier de manière externe.

En conclusion, l'affaire du milliard volé est révélatrice d'une corruption judiciaire encore bien trop présente qui s'avère être hermétique aux réformes de l'institution judiciaire. Malgré les procédures de *vetting*, les oligarques peuvent agir impunément.

L'Union européenne tente, dans le cadre de son action extérieure, d'apporter son soutien à la Moldavie, mais son action est limitée par la souveraineté moldave (elle ne peut agir que sur son territoire). Ainsi, les réformes judiciaires peuvent générer des atteintes à l'État de droit si elles sont instrumentalisées ou appliquées de manière insuffisante.

2- L'existence de mécanismes de garanties d'indépendance de la justice post-adhésion en droit de l'Union européenne

Le dilemme de Copenhague, c'est-à-dire la différence de traitement entre les pays membres et candidats à l'adhésion à l'Union européenne, est symptomatique de la difficulté (voire de l'impossibilité) de la mise en œuvre de l'article 7 TUE²⁸⁰. Ainsi, le contrôle des actes des États postérieurement à leur adhésion entraîne nécessairement un besoin de contrôle accru avant l'adhésion (a). Il reste toutefois à noter que, bien que la procédure juridictionnelle liée à l'article 7 s'avère particulièrement inefficace dans la protection de l'État de droit et de l'indépendance de la justice, le Mécanisme de Coopération et de Vérification (MCV) mis en place pour la Bulgarie et la Roumanie est une perspective d'avenir européen possible, tout en garantissant le respect de l'indépendance de la justice par le contrôle de la corruption en Moldavie (b).

a – La problématique du contrôle du respect des valeurs de l'article 2 TUE postadhésion: l'inefficacité de l'article 7 TUE

La nécessité de mener des réformes en profondeur et de mettre en place toutes les

²⁷⁹ Conseil de l'Union européenne, République de Moldavie : l'UE adopte un nouveau cadre de sanctions

pour cibler les actions visant à déstabiliser le pays, Communiqué de presse, 28 avril 2023.

²⁸⁰ M. Dugré, *op. cit.*

garanties nécessaires pour éviter un retour en arrière en cas de changement de gouvernement est un critère d'une importance majeure, d'autant plus que la procédure de contrôle du respect et de l'adhésion aux valeurs de l'UE, demandée par l'article 2 TUE suite à l'adhésion, est difficile à mettre en œuvre. L'article 49 TFUE indique que les pays candidats doivent respecter ces valeurs sur lesquelles l'Union est fondée²⁸¹, et il est sous-entendu prévu à l'article 2 TUE, que les États membres, de par leur participation à l'Union, sont réputés respecter puisque ces «valeurs» leur sont «communes»²⁸².

Des exemples récents, tels que ceux de la Pologne et de la Hongrie, montrent cependant des expériences contraires. En effet, depuis l'arrivée au pouvoir de Viktor Orban, en mai 2010 en Hongrie, et du parti Droit et Justice (PiS), en Pologne en 2014, de nombreuses violations de l'État de droit ont été recensées, notamment en matière d'indépendance de la justice comme, par exemple, la «mise en cause de l'indépendance du pouvoir judiciaire via la prise de contrôle des cours suprêmes et constitutionnelles (remplacement des juges), la réforme du parquet et des tribunaux de droit commun, [ou encore] le refus de la suprématie du droit européen par rapport au droit national»²⁸³. Pire encore, les gouvernements respectifs de ces deux pays mènent sciemment cette politique conservatrice²⁸⁴ et rejettent frontalement «les valeurs occidentales»²⁸⁵, dont font partie les valeurs de l'Union européenne prévues à l'article 2 TUE.

Que peut-on alors faire lorsqu'un pays déjà membre de l'UE cesse de respecter ces valeurs, lorsque son système judiciaire se trouve alors corrompu et que les juges ne sont plus indépendants? Lorsque son système judiciaire se rapproche trop de l'exécutif, causant ainsi une atteinte à l'État de droit? Les garanties prévues par le droit de l'Union s'avèrent insuffisantes au regard des situations polonaise et hongroise que l'on voit aujourd'hui. Ces questions sont d'autant plus intéressantes que l'on voit bien l'insuffisance des garanties procédurales et matérielles dans les réformes de la justice moldave, qui pourraient aisément résulter en des problématiques encore plus graves, une fois le pays intégré à l'Union²⁸⁶.

Aussi, la dangerosité de ces situations réside dans la rapidité avec laquelle un changement de gouvernement peut résulter en un basculement d'un système de droit à un système autoritaire, et ce, sans modification constitutionnelle ou législative²⁸⁷.

L'article 7 est la disposition principale quant à la protection des valeurs de l'article 2²⁸⁸ et comporte à la fois un volet préventif et un volet répressif. La responsabilité du contrôle repose à la fois sur les États membres et sur les institutions européennes puisque en cas de «risque clair de violation grave par un État membre des valeurs visées à l'article 2»²⁸⁹, un tiers des États membres, deux tiers des députés européens ou la Commission européenne peuvent mettre en œuvre la procédure. L'article 50 TUE prévoit le cas où un État membre voudrait quitter l'Union européenne, mais il n'existe aucune sanction

²⁸¹ Traité sur l'Union européenne (TUE), art. 49, signé le 7 février 1992 (Maastricht) et consolidé par le Traité de Lisbonne, JO C 326 du 26 octobre 2012.

²⁸² Traité sur l'Union européenne (TUE), art. 2, signé le 7 février 1992 (Maastricht) et consolidé par le Traité de Lisbonne, JO C 326 du 26 octobre 2012.

²⁸³ J. Chevallier, *op. cit.*, p. 139.

²⁸⁴ *Ibid.*

²⁸⁵ *Ibid.*

²⁸⁶ Entretien avec Mme Natasa Danelciuc-Colodrovschi, *op. cit.*

²⁸⁷ A. Kovacs, *op. cit.*

²⁸⁸ I. Pingel, *op. cit.*

²⁸⁹ Traité sur l'Union européenne (TUE), art. 7.1, signé le 7 février 1992 (Maastricht) et consolidé par le Traité de Lisbonne, JO C 326 du 26 octobre 2012.

en cas de manquement ou de violation du droit de l'Union européenne ou d'une obligation incombant à un membre qui résulterait en l'exclusion dudit État. Ainsi, la procédure de l'article 7 aboutit, en théorie, après une constatation de la violation par le Conseil de l'Union européenne «statuant à l'unanimité» – vote auquel ne participe pas l'État concerné (article 354 TFUE) –, à des sanctions, mais jamais à l'exclusion. L'État concerné doit également «présenter toute observation en la matière» afin de respecter une procédure contradictoire.

Cette procédure peut résulter en une sanction, qui peut aller jusqu'à la suspension des «droits de vote du représentant du gouvernement de cet État membre au sein du Conseil» (article 7.3). L'État membre reste tout de même soumis aux obligations découlant du droit de l'Union.

Néanmoins, cette procédure connaît des limites dans son application en raison de la nécessité d'un vote à l'unanimité pour mettre en œuvre le mécanisme de sanction. La procédure de l'article 7 a été mise en œuvre à deux reprises, contre la Hongrie en 2017 et la Pologne en 2018, qui se sont soutenues mutuellement, empêchant donc toute procédure d'aboutir.

L'inefficacité de l'article 7 ne signifie pas qu'il n'existe aucun moyen de contraindre les États membres à respecter les valeurs européennes. Le recours en manquement prévu aux articles 258 à 260 du TFUE «dépasse de loin les règles admises jusqu'à présent en droit international classique pour assurer l'exécution des obligations des États»²⁹⁰. En effet, cet article prévoit une procédure en deux temps : une phase de discussion non contentieuse, suivie d'une phase contentieuse seulement si la

négociation échoue. C'est là seulement que la Cour de justice est saisie. Cet article s'avère bien plus efficace que l'article 7 du TUE car il porte une charge moins politique et semble plus acceptable : elle ne touche pas uniquement à cette problématique des valeurs, mais repose sur le respect d'une règle de droit.

L'absence de spécialité de la procédure du manquement et la juridicisation de la procédure (qui repose dans sa phase contentieuse sur la Cour de justice de l'Union) en font un recours plus efficace. Le recours en manquement permet aussi d'obtenir des réparations plus facilement, la constatation du manquement engendre automatiquement un droit à réparation au profit de la victime puisque le juge national est lié par l'arrêt de la CJUE. Il doit en tirer les conséquences, par exemple, en laissant la norme inappliquée mais aussi en condamnant l'État à réparer le préjudice subi. Il arrive que, même lorsque l'État s'est mis en conformité et a régularisé la situation, la Cour se prononce quand même dans l'affaire pour condamner l'État en manquement et faciliter la réparation.

C'est ce qui s'est passé dans l'affaire *Commission c. Pologne*, en 2019, concernant l'indépendance de la Cour suprême polonaise²⁹¹ : l'État s'était mis en conformité mais la Cour a néanmoins estimé qu'elle pouvait se prononcer en manquement et qu'il y avait un maintien de l'objet du litige malgré la régularisation tardive. Le manquement à l'une des obligations découlant de l'article 2 TUE est donc plus facilement condamnable par la procédure de manquement des articles 258 à 260 TFUE que par la procédure de l'article 7 TUE. Les sanctions ne sont pas les mêmes et

²⁹⁰ CJCE, 15 juillet 1960, *Gouvernement de la République italienne c. Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier*, Affaire 20/59, Rec. 1960, p. 945.

²⁹¹ CJUE, 5 novembre 2019, *Commission c. Pologne*, Affaire C-192/18.

n'empêchent pas l'État membre qui manque aux respects et à la promotion des valeurs de l'article 2 de participer pleinement au Conseil de l'Union.

L'Union européenne met également d'autres moyens en place afin de garantir le maintien de l'État de droit au sein de ses États membres.

Le 13 novembre 2018, le Parlement européen a adopté une résolution sur l'État de droit en Roumanie dans laquelle, à la suite des avis de la Commission de Venise du 20 octobre 2018, il s'inquiète de la refonte de la législation régissant le système judiciaire et le système pénal roumain et dans laquelle il invite le gouvernement «à s'abstenir de mener toute réforme qui hypothéquerait le respect de l'État de droit, notamment l'indépendance du pouvoir judiciaire»²⁹². Cependant, contrairement à ce qui est le cas de la Pologne et de la Hongrie, cette résolution ne s'inscrit pas, ou pas encore, dans le cadre de l'article 7 du Traité sur l'Union européenne.

La Commission adopte une communication le 17 juillet 2019 sur le renforcement de l'État de droit dans l'UE. L'idée principale est que l'État de droit n'est pas un acquis définitif mais qu'il doit pouvoir être vérifié. Ainsi, l'UE met en œuvre différentes actions à différents niveaux comme, par exemple, la promotion de l'État de droit, la prévention des manquements et des sanctions²⁹³. Depuis 2020, il existe un rapport sur l'État de droit qui étudie quatre piliers (systèmes de justice nationaux, les cadres de lutte contre la corruption, la liberté et le pluralisme des médias). La Commission

s'appuie sur des rapports des ministères, des organisations de la société civile et différents corps judiciaires. Depuis 2022 ont été ajoutées des recommandations. Ce rapport est très important pour les États membres. Il est souvent discuté et commenté dans les médias nationaux, ce qui donne un écho dont la résonance sert de prévention dans les sociétés²⁹⁴. Encore une fois, il ne s'agit pas là d'une mesure juridiquement contraignante.

Un autre moyen mis en place par l'Union européenne afin de contrôler le respect du droit de l'Union en général est le mécanisme de la conditionnalité budgétaire. Toutefois, le rapport du 24 février 2024 de la Cour des comptes européenne fait état de la faiblesse du mécanisme de conditionnalité pour la protection de l'État de droit. L'effet est extrêmement limité à cause de la temporalité des versements : les fonds versés le sont en avance et la Pologne et la Hongrie ont reçu les fonds de 2021 jusqu'en 2027. Ainsi, une sanction concernant le non-respect de l'État de droit n'aura pas d'effet sur ces pays avant 2027. De plus, des sanctions financières pourraient créer des dommages collatéraux sur d'autres programmes européens²⁹⁵.

Ainsi, le peu de maniabilité qu'offre la procédure de l'article 7 TUE, le manque de spécialité et de sanctions adaptées de la procédure du recours en manquement, ainsi que la mise en œuvre trop longue du mécanisme de conditionnalité montrent bien la nécessité de faire en sorte que l'État candidat soit réellement réformé en profondeur et de manière la plus irréversible

²⁹² Parlement européen, *Résolution du 13 novembre 2018 sur l'État de droit en Roumanie* (2018/2844[RSP]), JOUE, C 363, 28 octobre 2020, p. 2.

²⁹³ Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Renforcement de l'État de droit au sein de l'Union*, COM(2019) 343 final, Bruxelles, 17 juillet 2019.

²⁹⁴ M. Dugré, *op. cit.*

²⁹⁵ R. Bourget, « La "conditionnalité budgétaire" et les sanctions financières appliquées aux États membres », Intervention à la table ronde sur « Le contrôle du respect et de la "promotion en commun" des valeurs de l'Union européenne par les États : quelles sanctions pour les États membres ? », Faculté de droit de l'Université d'État de Moldavie, Chisinau, 4 octobre 2024.

possible car les moyens de contrôle du respect de l'État de droit dans l'Union sont limités.

b – Le mécanisme de coopération et de vérification (MCV) : une garantie de continuité du suivi européen

Le mécanisme de coopération et de vérification est un mécanisme de suivi mis en place à la suite de l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie à l'Union européenne. Le mécanisme de coopération et de vérification (MCV) a été mis en place en 2007 à la suite de l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie pour permettre une continuité dans les réformes mises en place pour satisfaire les exigences du droit de l'Union européenne en matière de corruption, de transparence du système judiciaire et de lutte contre la criminalité organisée en Bulgarie²⁹⁶.

Les décisions de la Commission 2006/928/CE (pour la Roumanie)²⁹⁷ et 2006/929/CE (pour la Bulgarie) du 13 décembre 2006²⁹⁸ établissent ce «mécanisme de coopération et de vérification des progrès réalisés [...] en vue d'atteindre certains objectifs de référence spécifiques en matière de réformes du système judiciaire et de lutte contre la corruption». Le considérant 6 de la décision 2006/98/CE explique que «la Commission européenne a recensé, dans son rapport du 26 septembre 2006, des questions en suspens, en particulier en ce qui concerne la responsabilisation et l'efficacité

du système judiciaire et des instances chargées de faire appliquer la loi».

L'adhésion de la Roumanie n'a pas pour autant mis fin à toutes les réformes qui étaient mises en place pour adopter l'acquis européen en matière d'indépendance de la justice. L'Union européenne établit des objectifs de référence à suivre dans les décisions établissant le MCV en matière d'indépendance de la justice. La Roumanie doit, par exemple, «garantir un processus judiciaire à la fois plus transparent et plus efficace, notamment en renforçant les capacités et la responsabilisation du Conseil supérieur de la magistrature»²⁹⁹.

Les objectifs de référence des pays qui y sont soumis ne sont pas plus stricts et ne subissent pas des standards plus élevés que les autres États membres, ils sont soumis aux mêmes niveaux d'exigence. Ils y sont soumis car le MCV est un ensemble de mesures transitoires sur la base d'une analyse et d'un suivi minutieux entre les pays et la Commission. Il permet la mise en conformité aux normes européennes de la Bulgarie et de la Roumanie³⁰⁰. Ce suivi s'effectue sur la base de rapports annuels puis, à partir de 2018, bisannuels rendus par la Commission, dont le premier a été rendu en 2007, qui servent de documents de travail établissant des critères de référence dans les différents domaines.

Le MCV a eu des conséquences concrètes, en particulier sur la perspective d'intégration dans l'espace Schengen. Si aucun texte ne prévoyait explicitement un report de cette adhésion, l'Acte

²⁹⁶ G. Scutea, « Le contrôle opéré dans le cadre des mécanismes spéciaux : le mécanisme de coopération et de vérification (MCV) pour la Bulgarie et la Roumanie », Intervention à la table ronde sur « Le contrôle du respect et de la "promotion en commun" des valeurs de l'Union européenne par les États : quelles sanctions pour les États membres ? », Faculté de droit de l'Université d'État de Moldavie, Chisinau, 4 octobre 2024.

²⁹⁷ Commission européenne, Décision 2006/928/CE du 13 décembre 2006 concernant la Roumanie, JO L 385, 29.12.2006, p. 19.

²⁹⁸ Commission européenne, Décision 2006/929/CE du 13 décembre 2006 concernant la Bulgarie, JO L 385, 29.12.2006, p. 21.

²⁹⁹ Commission européenne, Décision 2006/928/CE du 13 décembre 2006 concernant la Roumanie, JO L 385, 29.12.2006, p. 19.

³⁰⁰ G. Scutea, *op. cit.*

d'adhésion³⁰¹ contenait néanmoins des clauses de sauvegarde susceptibles d'être activées en cas de manquement. Ainsi, l'article 37 habilite la Commission à intervenir lorsqu'un risque imminent menace le fonctionnement du marché intérieur du fait du non-respect d'engagements pris par la Bulgarie. L'article 38 quant à lui confère à la Commission la possibilité de réagir en cas de défaillances graves relatives à la transposition ou à l'application du droit de l'Union dans les domaines couverts par le titre VI du traité sur l'Union européenne (coopération policière et judiciaire) ou par le titre IV du traité CE. Ces dispositions, qui n'étaient pas conçues spécifiquement pour Schengen, ont cependant constitué une base juridique et politique permettant de conditionner l'ouverture de l'espace de libre circulation, traduisant ainsi le lien entre respect de l'État de droit et intégration européenne.

En seize ans, la Commission a rendu 21 rapports (deux par an entre 2018 et 2023). Il s'avère cependant que les données collectées se sont révélées insuffisantes. Concernant les statistiques sur la corruption, la Commission européenne, dans une communication au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen du 6 novembre 2011, indique qu'«à ce jour, l'Union ne dispose d'aucun système statistique uniforme permettant de

mesurer la nature et l'étendue de la corruption, ni l'efficacité des mesures prises pour la combattre»³⁰². De ce constat, la Commission retient la nécessité de créer «un système de statistiques uniformes» et de constituer un «sous-groupe d'experts»³⁰³ pour ce faire.

Le MCV a été levé en 2017 pour la Bulgarie qui est entrée, comme les autres États membres, dans le cycle annuel de l'État de droit. La décision de la CJUE du 18 mai 2021 «*Asociația Forumul Judecătorilor din România*» et autres c. *Inspekția Judiciară et autres*³⁰⁴ donne de nouvelles perspectives quant au MCV et à sa valeur juridique³⁰⁵. En effet, il sert de base juridique supplémentaire (s'ajoutant ainsi aux articles 19 TUE et 47 CFDE) dans la défense de l'indépendance de la justice. La Cour, dans cet arrêt, rappelle que le MCV est mis en place par une décision et que, selon l'article 288 TFUE, une décision est pour son destinataire «obligatoire en tous ces éléments»³⁰⁶.

Le MCV est initialement mis en place pour une durée de trois ans³⁰⁷, mais a duré plus de dix ans pour la Bulgarie et quinze ans pour la Roumanie. Si on peut voir dans cette prolongation une réelle volonté de l'UE de s'assurer que les objectifs de référence soient bien atteints, cela peut aussi remettre en cause son efficacité³⁰⁸.

Les progrès de la Roumanie ont été plus lents. En 2008, le gouvernement roumain a

³⁰¹ Acte relatif aux conditions d'adhésion de la République de Bulgarie et de la Roumanie et aux adaptations des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne, JOUE, L 354, 14 décembre 2006, articles 37 et 38.

³⁰² Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen – La lutte contre la corruption dans l'Union européenne*, COM(2011) 308 final, Bruxelles, 6 juin 2011, p. 15.

³⁰³ *Id.*, p. 16.

³⁰⁴ CJUE, 18 mai 2021, *Asociația «Forumul Judecătorilor din România» et autres c. Inspekția Judiciară et autres*, Affaires jointes C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 et C-397/19.

³⁰⁵ C. Rizcallah, M. Leloup, «Le mécanisme de coopération et de vérification : une source supplémentaire de protection de l'État de droit en Roumanie, au cœur d'un bras de fer relatif à la primauté du droit de l'Union», *Revue de la Faculté de droit de l'Université de Liège – R.A.E./L.E.A.*, 2021/2.

³⁰⁶ *Ibid.*

³⁰⁷ Commission européenne, Décision 2006/929/CE du 13 décembre 2006 concernant la Bulgarie, JO L 385, 29.12.2006 ; Commission européenne, Décision 2006/928/CE du 13 décembre 2006 concernant la Roumanie, JO L 385, 29.12.2006.

³⁰⁸ D. Kochenov, S. Platon, L. Pech, «Ni panacée, ni gadget : le » nouveau cadre de l'Union européenne pour renforcer l'État de droit », *Revue trimestrielle de droit européen*, oct.-déc. 2015, p. 1-26.

créé l'Agence Nationale pour l'Intégrité «compétente en matière de vérification du patrimoine, d'incompatibilités et de conflits d'intérêts potentiels, en la dotant de la capacité d'infliger des sanctions»³⁰⁹. Sa création constituait l'un des quatre objectifs de référence pour la Roumanie, fixés en 2006 par la Commission. En 2009 et 2010, la Roumanie a adopté un nouveau Code civil ainsi qu'un nouveau Code pénal, permettant l'individualisation des peines en matière de corruption, et le Conseil supérieur de la magistrature roumain travaille à l'amélioration de la qualité de la justice par des réformes du système judiciaire. La Roumanie devait, à ce moment-là, prouver le caractère durable et irréversible des réformes mises en place.

En janvier 2017, la Commission propose dans son rapport douze recommandations servant à clore le MCV. Néanmoins, des ralentissements sur les réformes ont été constatés entre 2017 et 2019, qui ont empêché la Roumanie de rejoindre le cycle annuel de l'État de droit. En effet, la Commission, dans son rapport de 2019 «a constaté une régression par rapport aux progrès réalisés au cours des années précédentes»³¹⁰ quant à l'État de droit en Roumanie, justifiant l'exercice du MCV. L'Union européenne a clôt le MCV pour la Roumanie en 2023, reconnaissant que les objectifs de référence avaient été atteints et que le pays s'était engagé de manière suffisamment concrète et avec des progrès notables³¹¹.

Pour conclure, la procédure d'adhésion à l'Union européenne est un processus

particulièrement long et exigeant, tant sur le plan politique que juridique. Elle implique la mise en conformité progressive des États candidats avec l'acquis de l'Union, ce qui suppose la mobilisation d'une pluralité d'acteurs, allant des institutions européennes aux autorités nationales, locales et, dans certains cas, à la société civile. Dans le domaine de la justice, les réformes imposées se révèlent particulièrement lourdes à mettre en œuvre. Elles entraînent un coût élevé pour les États candidats, qui voient leur système judiciaire ralenti, voire à l'arrêt, et se heurtent fréquemment à des risques de politisation, surtout dans les systèmes marqués par un niveau élevé de corruption. Or, l'Union européenne a l'obligation de veiller au respect scrupuleux de ses valeurs et principes fondamentaux, notamment ceux relatifs à l'État de droit, à la séparation des pouvoirs et à l'indépendance de la justice.

Toute tolérance ou approche trop flexible, comme le démontre le cas de la Moldavie, fragilise la crédibilité du processus d'adhésion. L'absence de garanties procédurales suffisantes en matière de mise en œuvre des réformes judiciaires remet en cause non seulement leur efficacité, mais également la capacité de l'Union à assurer une intégration conforme à ses standards normatifs.

Alix TARRADE-DERVAUX

*Étudiante en Master 2 Droit et gouvernance
des affaires européennes et internationales
Université Paris 1 Panthéon Sorbonne,
Collège juridique franco-roumain d'études
européennes,
Université de Bucarest
alix@tarrade.com*

³⁰⁹ D. Gruia Dufaut, «2022 : l'année où le MCV est entré dans l'histoire de la Roumanie», *Village de la Justice*, 6 décembre 2022.

³¹⁰ Commission européenne, *Rapport de la Commission européenne sur l'évolution de la situation en Roumanie au titre du mécanisme de coopération et de vérification*, Bruxelles, 22 octobre 2019.

³¹¹ Représentation de la Commission européenne en France, «État de droit : la Commission clôt officiellement le mécanisme de coopération et de vérification pour la Bulgarie et la Roumanie», 15 septembre 2023.



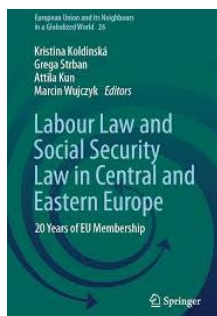
Une lettre de l'Est : Voix plurielle
des femmes ukrainiennes
Inna Shevchenko
Éditions des Femmes – Antoinette
Fouque
20 février 2025
ISBN : 9782721013903
112 p.



Hungarian Yearbook of International
Law and European Law 2025
**Marcel Szabó, Laura Gyeney, Petra
Lea Láncos (éd.)**
Nomos Verlag
2025
ISBN : 978-3-7560-2011-9
392 p.



Children's Rights in Central
and Eastern Europe
Agnė Limantė, Rūta Vaičiūnienė (éd.)
Springer (série European Union and its
Neighbours in a Globalized World)
16 janvier 2026
ISBN : 978-3032070913
404 p.



Labour Law and Social Security Law
in Central and Eastern Europe : 20
Years of EU Membership
**Kristina Koldinská, Grega Štrban, Attila
Kun, Marcin Wujczyk**
Springer, série European Union and its
Neighbours in a Globalized World
12 janvier 2026
ISBN : 978-3032044952
438 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 :

NATAȘA DANELCIUC-COLODROVSKI
FLORIANA GOCĂJ
MAKA NUTSUBIDZE
SAMUEL ROGRON
VALENTIN ȘMOLIAK
SNEJANA SULIMA
ALIX TARRADE-DERVAUX

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 KRUSZLICH, 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

