La liberté académique promue au rang de contre-pouvoir démocratique. L'apport de la Liste actualisée des critères de l'État de droit de la Commission de Venise

Nataşa DANELCIUC-COLODROVSCHI.

La liberté académique traverse, à l'échelle mondiale, une période de régression dont l'ampleur a peu de précédents. Aux États-Unis, une série de décrets présidentiels, pris à compter de janvier 2025, en a méthodiquement resserré les marges. Ces textes ont d'abord ordonné le démantèlement des programmes de diversité, d'équité et d'inclusion dans les établissements bénéficiant de fonds fédéraux[1], puis restreint l'enseignement et la recherche portant sur le genre, jusqu'au retrait d'études consacrées à la santé des personnes LGBTQI+, au nom d'une vérité biologique proclamée[2]. La lutte contre l'antisémitisme a ensuite servi pour que soit établi un instrument de surveillance des expressions militantes sur les campus et de mise à l'écart des étudiants étrangers qui y prennent part[3], avant que l'accréditation soit érigée en levier de mise au pas des critères de recrutement et d'enseignement[4] et que les financements d'origine étrangère soient soumis à un contrôle renforcé[5]. Le *Compact for Academic Excellence in Higher Education,* rendu public en octobre 2025, a prolongé cette logique, en subordonnant le soutien fédéral à une forme de contrôle des orientations intellectuelles des établissements[6].

Le monde académique européen n'est à son tour pas épargné. Le départ forcé de l'Université d'Europe centrale hors de Hongrie, les poursuites engagées contre des historiens polonais travaillant sur la Shoah, le tarissement des financements des études de genre[7] ne constituent que les exemples les plus représentatifs des attaques frontales subies. À celles-ci s'ajoutent d'autres formes, plus diffuses, mais non moins réelles, de fragilisation, dont fait également partie la contraction des financements de la recherche[8]. Elles affectent ainsi, de manière moins brutale, la liberté effective de la recherche jusque dans les démocraties qui se croyaient à l'abri, la France comprise[9]. Les différents instruments de mesure, qu'il s'agisse de l'*Academic Freedom Index* ou du suivi conduit par le Parlement européen, convergent pour décrire une érosion qui n'épargne plus même les systèmes les mieux établis[10].

Dès 2020, le Rapporteur spécial des Nations unies, David Kaye, qui a rédigé un rapport sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, soulignait « le rôle particulier que jouent les universitaires et les établissements universitaires dans une société démocratique »[11], en faisant observer que « sans liberté académique, les sociétés perdent l'un des éléments essentiels de l'autogouvernance démocratique, à savoir la capacité d'autoréflexion, de génération de connaissance et de recherche constante de moyens d'améliorer la vie de la population et la situation sociale »[12] et que « les menaces et les restrictions qui pèsent sur la liberté académique limitent le partage de l'information et des connaissances »[13]. Preuve que la préoccupation déborde de longue date le seul cercle universitaire.

C'est dans cette conjoncture que la Commission européenne pour la démocratie par le droit, plus connue sous le nom de Commission de Venise, a fait entrer pour la première fois, en adoptant, les 12 et 13 décembre 2025, sa *Liste actualisée des critères de l'État de droit*, la protection du monde académique parmi les repères de l'État de droit[14]. Ni le *Rapport sur la prééminence du droit* de 2011[15] ni la *Liste des critères de l'État de droit* de 2016[16] ne réservaient la moindre place aux universités, à la recherche

ou à l'enseignement supérieur. L'introduction, en 2025, de garanties propres à la liberté académique, érigée en « critère spécifique de freins et contrepoids »[17], aux côtés du contrôle de constitutionnalité, marque une nouveauté importante – par sa portée symbolique et les potentialités qu'elle ouvre –, laquelle semble être passée inaperçue en France, y compris au sein de la doctrine[18].

La liberté académique est une liberté spécifique[19]. « Cette liberté, faite de libertés », selon la formule utilisée par le Doyen Vedel dans son étude publiée en 1960[20], propre aux universitaires et ignorée des autres agents, ne saurait se réduire à la liberté d'expression du citoyen ordinaire. La doctrine identifie trois composantes principales en son sein : la liberté d'enseignement, la liberté de recherche et l'autonomie institutionnelle, cette dernière étant conçue comme la condition de mise en œuvre des deux premières[21]. Sous des formulations différentes, elles ont été reprises dans les documents rédigés par des organisations internationales. La recommandation de l'UNESCO de 1997 notamment la décompose en la liberté d'enseigner et de discuter sans contrainte doctrinale, la liberté de mener des recherches et d'en diffuser les résultats, et la liberté à l'égard de la censure institutionnelle[22]. La déclaration sur la liberté académique adoptée à Rome en 2020, dans le cadre du processus de Bologne, retient une conception voisine, en y ajoutant l'autonomie institutionnelle des établissements et en rattachant expressément la liberté académique à la démocratie[23].

Dans les ordres constitutionnels nationaux, la liberté académique bénéficie d'une protection très inégale[24]. Le recensement conduit par le service de recherche du Parlement européen établit que les constitutions des États membres de l'Union la consacrent rarement comme objet explicite de protection[25]. Certains États, tels l'Allemagne[26] et le Portugal[27], lui reconnaissent une équivalence fonctionnelle par le détour d'une liberté de l'enseignement, de la science ou de la recherche, érigée en garantie constitutionnelle autonome. Ce modèle de garantie directe, qui consacre la liberté de la recherche et de l'enseignement comme un droit opposable reconnu à toute personne, se retrouve également dans quelques textes constitutionnels d'Europe centrale, c'est notamment le cas en Pologne[28], en République tchèque[29], en Slovaquie[30], en Slovénie[31]. Une autre technique, plus programmatique, lui fait contrepoids : elle se borne à mettre à la charge de l'État une obligation de créer des conditions favorables au libre développement de la science et de l'enseignement, comme le prévoit l'article 23 de la Constitution bulgare. La Grèce (article 16 al. 1), la Lituanie (article 42) et la Croatie (article 68) empruntent une voie hybride, en combinant la proclamation de la liberté de la recherche et le devoir de soutien étatique. Dans d'autres pays enfin, la liberté académique ne connaît aucune consécration constitutionnelle explicite. En Belgique, en Irlande, aux Pays-Bas, sa protection est rattachée à la liberté d'expression ou au droit à l'éducation[32]. En France, aucune garantie explicite ne figure ni dans la Constitution ni dans la Déclaration de 1789, l'indépendance des enseignants-chercheurs ayant été rattachée par le Conseil constitutionnel aux principes fondamentaux reconnus par les lois de la République dans sa décision du 20 janvier 1984[33]. Dans le système de la Convention européenne des droits de l'homme, la liberté académique n'est également protégée qu'indirectement, comme un prolongement de la liberté d'expression garantie par l'article 10[34]. L'inscription, par la Commission de Venise, d'un repère commun dans la *Liste* vient donc combler, au niveau du Conseil de l'Europe, un vide que les droits nationaux et la Convention laissent subsister.

La doctrine plaide, de longue date, pour un instrument européen commun, à l'image de l'appel lancé par Terence Karran en faveur d'une *Magna Charta Libertatis Academicae* européenne[35]. L'inscription de la liberté académique dans la *Liste* parmi les critères de l'État de droit représente donc une formalisation de ces appels. Il s'agit d'un apport qui tient à trois raisons qui se renforcent mutuellement. La reconnaissance procède d'abord d'une consécration formelle inédite, qui rompt le silence des versions antérieures des textes de la Commission. Elle emporte ensuite la promotion des universités et des enseignants-chercheurs au rang de contre-pouvoir démocratique, dans une famille que la Cour de Strasbourg réservait jusqu'ici à la presse. Elle procède enfin d'une source dépourvue de force obligatoire mais dont l'autorité persuasive ne cesse de croître, au point d'irriguer la jurisprudence des deux cours européennes. Dès lors, la reconnaissance de la fonction démocratique du monde académique par la *Liste* actualisée marque une avancée majeure (I), dont la portée réelle excède l'absence de valeur juridiquement contraignante de l'instrument (II).

I. La reconnaissance inédite de la fonction démocratique du monde académique

La *Liste* de 2025 ne se borne pas à mentionner la liberté académique parmi d'autres garanties. Elle en fait un élément du dispositif de l'État de droit, à la faveur d'une consécration formelle qui rompt avec le silence des versions précédentes (A). Surtout, elle range les institutions académiques indépendantes parmi les contre-pouvoirs de l'espace civique, accomplissant ainsi, au niveau du Conseil de l'Europe, un pas que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme n'avait pas franchi (B).

A. La consécration explicite de la liberté académique dans les critères de l'État de droit

La portée de la nouveauté se mesure à l'aune du silence antérieur, que la comparaison des trois états successifs de la *Liste* met en évidence. Le *Rapport sur la prééminence du droit* de 2011, auquel était annexée une première liste de critères, se donnait pour ambition de rendre opérationnelle la notion d'État de droit, en la ramenant à quelques éléments constitutifs : la légalité, la sécurité juridique, la prévention de l'abus de pouvoir, l'égalité devant la loi et l'accès à la justice[36]. La *Liste* de 2016 a repris et systématisé cette structure[37], sans y introduire davantage de considération relative aux universités ou à la recherche. Dans l'un et l'autre texte, le monde académique était donc absent. La version de 2025 de la *Liste* rompt avec ce silence, en introduisant deux séries de dispositions consacrées au secteur académique. La première se loge dans la sous-section relative aux freins et contrepoids, dont le paragraphe 78 range les « institutions universitaires indépendantes » parmi les composantes de l'espace civique nécessaires au bon fonctionnement de l'équilibre des pouvoirs[38]. La seconde figure dans une sous-section entière consacrée à l'éducation juridique et civique, laquelle interroge les garanties d'indépendance des universités et le rôle de l'enseignement dans la formation à l'État de droit[39]. Le

monde académique n'est donc plus absent des repères de l'État de droit, il y occupe désormais deux points d'ancrage distincts.

Réduire toutefois l'apport de la version de 2025 à cette seule addition serait méconnaître le mouvement d'ensemble dont elle procède. La révision ne se borne pas à compléter un inventaire, elle en déplace l'accent. Là où les versions de 2011 et de 2016 concentraient la définition de l'État de droit sur les garanties classiques de la légalité et de la protection juridictionnelle, celle de 2025 érige les freins et contrepoids ainsi que le contrôle de constitutionnalité en critères spécifiques, dotés de développements propres[40]. Ce déplacement répond à un diagnostic explicite, celui de la régression de l'État de droit observée dans un nombre croissant de systèmes depuis 2016[41], que la Commission relie à une conception majoritaire de la démocratie dans laquelle le vainqueur d'une élection prétend exercer un pouvoir sans entraves.

La réponse qu'elle esquisse tient dans le renforcement des institutions indépendantes, soustraites à la loi de la majorité, seules à même de contenir cette dérive[42]. C'est dans ce cadre rénové, tout entier tourné vers la préservation des contre-pouvoirs, que s'inscrit l'entrée du monde académique. Les institutions universitaires indépendantes ne figurent pas dans la *Liste* au titre d'un intérêt sectoriel pour l'enseignement supérieur, mais comme une composante de l'espace civique appelée, au même titre que les médias ou les organisations non gouvernementales, à faire contrepoids. L'inclusion de la liberté académique n'est donc pas un ajout isolé, elle est la traduction, dans le champ du savoir, du tournant que la version de 2025 imprime à la notion même d'État de droit.

À cette évolution structurelle s'ajoute une impulsion institutionnelle qui en explique le calendrier. La Déclaration de Reykjavik, adoptée au quatrième sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe en mai 2023, invitait à rehausser le profil de la *Liste* et à en actualiser le contenu, exercice que la *Liste* elle-même présentait comme périodiquement nécessaire[43]. C'est en réponse à ce mandat que la Commission a procédé à la révision. Et c'est par la porte des freins et contrepoids, érigés en critère autonome, que les institutions académiques indépendantes y ont pénétré. La consécration de la liberté académique n'est donc pas un ajout marginal, elle est solidaire du mouvement d'ensemble qui structure la révision de 2025.

Ces deux points d'ancrage ne recouvrent pas les trois composantes de la liberté académique de manière égale. La *Liste* nomme la liberté de la recherche, met au premier plan l'autonomie institutionnelle et laisse la liberté de l'enseignement dans l'implicite, en la rattachant à la formation de l'esprit critique. Cette répartition inégale, dont on mesurera plus loin les limites, commande l'économie de la reconnaissance. C'est en effet l'autonomie institutionnelle qui servira de pivot à la fonction de contre-pouvoir et c'est la formation de l'esprit critique qui en portera la dimension proprement démocratique.

Cette reconnaissance formelle de la liberté académique ne serait cependant qu'une avancée limitée si la Commission s'en était tenue à en faire une garantie parmi d'autres. Son apport le plus considérable réside ailleurs, dans la fonction qu'elle assigne au monde académique au sein de l'espace civique.

B. La promotion des universités au rang de contre-pouvoir

Le paragraphe 78 de la *Liste* ne se contente pas d'évoquer les institutions universitaires. Il les range, aux côtés des médias libres et des organisations non gouvernementales, parmi les composantes non institutionnelles de l'espace civique aptes à surveiller les pouvoirs et à nourrir la délibération démocratique[44]. Ce rapprochement n'a rien d'anodin. Il fait entrer les universités dans une catégorie que la Cour européenne des droits de l'homme a forgée de longue date pour la presse, celle du contre-pouvoir démocratique, et à laquelle elle attache des effets juridiques précis.

La formule qui condense cette catégorie est celle du « chien de garde de la démocratie ». La Cour l'a en effet consacrée dans l'arrêt *Observer et Guardian c. Royaume-Uni*[45], en jugeant que, faute d'une protection suffisante, la presse ne pourrait jouer son rôle indispensable à toute société démocratique de « chien de garde », avant de la réaffirmer dans les arrêts *Thorgeir Thorgeirson c. Islande*[46] et *Fressoz et Roire c. France*[47]. Cette qualification n'est pas un simple hommage rhétorique. Elle emporte un régime de protection renforcée sur le terrain de l'article 10 de la Convention. La reconnaissance d'une fonction de chien de garde resserre en effet la marge d'appréciation laissée à l'État et impose une justification particulièrement convaincante de toute ingérence, la Cour vérifiant alors, avec une rigueur accrue, la proportionnalité de la restriction au regard de l'intérêt démocratique servi par la parole en cause. Le chien de garde n'est pas seulement célébré, il est mieux protégé, parce que la fonction sociale qu'il exerce commande une vigilance particulière du juge. La Cour a d'ailleurs étendu cette fonction au-delà de la presse, en la reconnaissant aux organisations non gouvernementales, dont elle admet qu'elles jouent, comme la presse, un rôle de chien de garde public appelant la même protection[48].

En revanche, ce statut, la Cour ne l'a jamais reconnu aux universitaires. Comme le relève Anna Glazewski, on chercherait en vain, dans sa jurisprudence, un raisonnement de nature comparable à celui qu'elle réserve à la presse, alors même que la fonction sociale des universitaires n'est pas moins déterminante[49]. La Cour protège l'expression universitaire, mais elle le fait par ricochet, sur le fondement de l'article 10 de la Convention, sans lui reconnaître de statut fonctionnel autonome. Depuis l'arrêt *Başkaya et Okçuoğlu c. Turquie*[50], elle a certes construit une protection de la parole universitaire, précisée dans l'arrêt *Sorguç c. Turquie*, où elle a mobilisé, pour la première fois, le concept de liberté académique et admis que celle-ci couvre les opinions des universitaires sur l'institution au sein de laquelle ils travaillent[51], puis l'a étendue par l'arrêt *Mustafa Erdoğan et autres c. Turquie* à l'expression tenue hors les murs de l'université[52]. Cette protection reste néanmoins celle d'une liberté d'expression individuelle, non celle d'une fonction institutionnelle de contre-pouvoir. La spécificité des missions universitaires, que la doctrine tient pourtant pour essentielle, demeure invisible dans la motivation de la Cour[53]. Kriszta Kovács a récemment dressé le même constat, en relevant que la protection strasbourgeoise demeure cantonnée à la liberté d'expression individuelle et en appelant la Cour à y intégrer la dimension institutionnelle de la liberté académique[54].

C'est précisément ce que la Commission de Venise franchit. En rangeant les institutions académiques

indépendantes dans la même famille que les médias libres et les organisations non gouvernementales, elle leur reconnaît la fonction de contre-pouvoir que la jurisprudence strasbourgeoise réservait à la presse. Le déplacement est considérable. La liberté académique cesse d'être appréhendée comme un simple avatar de la liberté d'expression du citoyen, pour devenir la garantie d'un rôle démocratique institutionnel. Pour un enseignant-chercheur, cette reconnaissance touche au fondement même de sa protection, car elle ne protège plus seulement une parole, elle consacre une fonction.

Ce déplacement rejoint les thèses soutenues par certains représentants de la doctrine. Nandini Ramanujam et Vishakha Wijenayake notamment ont montré, à partir des situations hongroise, polonaise et russe, que la liberté académique se décompose en une dimension individuelle et une dimension institutionnelle, et que cette dernière entretient avec l'État de droit une relation de renforcement réciproque. D'un côté, les principes de l'État de droit sont nécessaires pour que l'autonomie des universités ne soit pas livrée à l'exercice arbitraire du pouvoir étatique. De l'autre, cette autonomie nourrit en retour l'État de droit, en préservant des foyers de pensée indépendants, capables de soumettre l'action publique à la critique[55]. En rangeant les institutions académiques parmi les contre-pouvoirs, la Commission de Venise épouse donc cette logique de réciprocité et lui reconnaît une garantie formelle, là où la doctrine n'en offrait qu'une analyse. De ce fait, la reconnaissance de la fonction démocratique du monde académique n'est pas une intuition isolée du texte de 2025, elle consacre un rapport que la recherche avait mis en évidence sans qu'aucun instrument ne l'eût encore formalisé.

Cette fonction, la *Liste* ne la conçoit d'ailleurs pas dans le seul registre de la surveillance des pouvoirs. Elle la relie aussi à la formation démocratique des citoyens. La Commission rappelle que les garanties formelles ne suffisent pas et que l'État de droit ne s'épanouit que dans une culture juridique et civique partagée, laquelle suppose une éducation appropriée[56]. Elle interroge la capacité des cursus juridiques à développer les aptitudes des étudiants à la pensée critique[57] et insiste sur les méthodes propres à la favoriser[58]. Elle souligne enfin le rôle de l'enseignement dans la construction d'une société protégeant les droits des minorités contre les décisions arbitraires de la majorité, ainsi que la nécessité d'une éducation civique destinée à tous les citoyens, en particulier les jeunes[59]. Ce faisant, la Commission inscrit son propos dans le sillage de la Charte du Conseil de l'Europe sur l'éducation à la citoyenneté démocratique et aux droits de l'homme, laquelle assigne à l'éducation la mission de promouvoir et de protéger la démocratie et l'État de droit[60]. La liberté académique se trouve ainsi rattachée à la formation de l'esprit critique et, par ce biais, à la protection de la démocratie, dimension que la seule lecture en termes de surveillance des pouvoirs ne suffit pas à épuiser.

La reconnaissance opérée par la *Liste* réunit donc deux justifications complémentaires, l'une tirée de l'équilibre des pouvoirs, l'autre de la formation démocratique. Encore faut-il apprécier ce que vaut une telle reconnaissance, dès lors qu'elle émane d'un organe consultatif et prend place dans un instrument dépourvu de force obligatoire.

II. Une reconnaissance dont la portée excède l'absence de valeur contraignante

La consécration dans la *Liste* de la liberté académique n'est pas exempte de faiblesses, lesquelles tiennent à l'inachèvement de sa conceptualisation, mais aussi au caractère non contraignant de l'instrument (A). Ces faiblesses ne condamnent pourtant pas l'apport, car les travaux de la Commission de Venise appartiennent à une catégorie de sources dont l'autorité persuasive ne cesse de croître et qui irriguent désormais la jurisprudence des deux cours européennes (B).

A. Les limites d'une consécration inachevée

La première limite tient à l'absence de définition et au traitement inégal des composantes de la liberté académique. La Commission ne définit nulle part la liberté académique, dont le contenu ne se laisse reconstituer qu'en creux, par la manière dont s'enchaînent ses références. Elle nomme la liberté de la recherche, qu'elle adosse à l'article 15, paragraphe 3, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, imposant de respecter « la liberté indispensable à la recherche scientifique et aux activités créatrices », ainsi qu'à l'article 13 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne[61]. Elle met en avant l'autonomie institutionnelle, à travers la question des garanties dont bénéficient les universités « en matière de programmes d'études, de nominations académiques, d'admission des étudiants, de gestion et de financement »[62], en prenant soin de préciser que le contrôle de la qualité de l'enseignement ne saurait devenir « une menace pour la liberté académique »[63]. Elle laisse en revanche la liberté de l'enseignement dans l'implicite, la rattachant à la seule formation de l'esprit critique.

La deuxième limite tient à ce que la composante la plus mise en avant est aussi la moins assurée en droit européen. En privilégiant l'autonomie institutionnelle, la Commission retient la garantie la plus directement utile à la logique de contre-pouvoir, mais celle dont le fondement demeure le plus fragile. La Cour de Strasbourg n'a en effet jamais consacré l'autonomie institutionnelle des établissements[64]. Celle-ci n'affleure que dans des opinions séparées, qu'il s'agisse de l'opinion partiellement dissidente du juge Pinto de Albuquerque jointe à l'arrêt *Tarantino et autres c. Italie*, qui y voit une garantie cruciale de la liberté académique[65], ou de l'opinion concordante des juges Sajó, Vučinić et Kūris dans l'affaire *Mustafa Erdoğan et autres*, qui la placent au cœur de la notion sans que la Cour statue sur ce terrain[66]. L'arrêt *Antović et Mirković c. Monténégro* passe même sous silence le statut universitaire des requérants[67].

La reconnaissance de l'autonomie institutionnelle se trouve en réalité dans le droit de l'Union. L'article 13 de la Charte des droits fondamentaux garantit la liberté académique et c'est sur ce fondement que la Cour de justice a reconnu l'autonomie des universités dans l'arrêt *Commission c. Hongrie* relatif à la loi ayant contraint l'Université d'Europe centrale à quitter Budapest[68]. La Commission de Venise adosse

ainsi sa composante la plus investie à des arrêts strasbourgeois rendus sur le fondement de l'article 10 de la Convention, qui n'en assurent pas directement la protection, et comble le déficit par le renvoi à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels[69].

La troisième limite tient à ce que cette reconnaissance demeure déclaratoire. Ranger les institutions académiques parmi les contre-pouvoirs de l'espace civique leur confère une fonction, non un régime de protection. La comparaison avec la jurisprudence strasbourgeoise est ici décisive : à Strasbourg, la qualification de « chien de garde de la démocratie » n'est pas un simple label, elle emporte un resserrement de la marge d'appréciation des États et un contrôle de proportionnalité renforcé. Rien de tel n'accompagne le classement opéré par la *Liste*, qui reconnaît le statut sans les conséquences protectrices qui, dans la jurisprudence strasbourgeoise, s'y attachent. Cette portée diminuée est encore accentuée par la place accordée au sein du texte. En effet, la liberté académique ne figure pas dans les questions-repères qui structurent la *Liste*, mais principalement dans le corps explicatif et les notes de bas de page, de sorte que sa prise demeure ténue à l'intérieur même de l'instrument[70]. À cette fragilité interne s'ajoute enfin l'absence de valeur contraignante des travaux de la Commission, organe consultatif dont les avis et rapports n'obligent personne.

Ces réserves seraient dirimantes si l'on attendait de la *Liste* qu'elle produise les effets d'une norme obligatoire. Elles changent de portée dès lors qu'on la replace dans la catégorie à laquelle elle appartient. Le décalage avec la jurisprudence strasbourgeoise, en particulier, ne joue pas nécessairement contre la *Liste*. En reconnaissant aux institutions académiques une fonction que la Cour n'a pas encore consacrée, la Commission anticipe une évolution, plutôt qu'elle ne la contredit, et prépare le terrain que la jurisprudence pourra défricher. L'inachèvement se lit alors comme une étape, non comme un aboutissement manqué. L'analyse de la réception des travaux de la Commission montre qu'ils produisent des effets, même s'ils sont dépourvus de force obligatoire.

B. L'autorité croissante des « petites sources » de la Commission

Les travaux de la Commission de Venise relèvent de ce que Sarah Tabani[71], à la suite de S. Gerry-Vernières[72], nomme les « petites sources » du droit, ces actes non contraignants émanant d'autorités européennes ou internationales qui, sans créer de droits ni d'obligations, sont aptes à agir sur les pratiques et sur les prétoires. La *Liste* n'oblige personne. Pourtant, en pratique, elle oriente le comportement de certains acteurs, au contentieux comme en dehors. Loin d'être une faiblesse rédhibitoire, sa nature non contraignante ne fait que déplacer son mode d'action, de la contrainte vers l'autorité persuasive.

Cette autorité se vérifie d'abord par la réception que la *Liste* revendique elle-même. Le texte de 2025

rappelle que les critères dégagés en 2011 et en 2016 ont servi de référence non seulement dans les avis de la Commission, mais aussi dans les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et les résolutions de l'Assemblée parlementaire, ainsi que dans le cadre de la procédure de suivi de l'État de droit instaurée par l'Union européenne et dans la jurisprudence de la Cour de justice[73]. La démonstration de Sarah Tabani confirme ce constat, en documentant une réception qui déborde le cadre européen, de l'usage des standards de la Commission dans les processus d'adhésion jusqu'à la rédaction d'*amicus curiae* sollicités par les juridictions constitutionnelles des États membres du Conseil de l'Europe, voire par la Cour interaméricaine des droits de l'homme[74]. Ce dernier exemple est particulièrement éclairant, car il montre une source dépourvue de toute force obligatoire devenue « l'amie des cours », requise pour éclairer leurs décisions.

La réception par le droit de l'Union mérite une attention particulière, tant elle offre le terrain le plus fécond à l'influence des travaux de la Commission, alors même qu'il s'agit d'un organe créé dans le cadre d'un autre système régional. Cette influence s'exerce d'abord au sein de la boîte à outils de l'État de droit dont l'Union s'est progressivement dotée[75]. Le mécanisme de conditionnalité budgétaire, qui subordonne le versement de fonds au respect de l'État de droit, en constitue l'instrument le plus incisif[76]. C'est précisément à son propos que la *Liste* des critères a trouvé sa reconnaissance la plus nette en droit de l'Union, le considérant 16 du règlement de conditionnalité renvoyant aux travaux de la Commission de Venise et se trouvant repris par la Cour de justice dans l'arrêt *Hongrie c. Parlement et Conseil*[77]. La conditionnalité a d'ailleurs été activée à l'encontre de la Hongrie, où la question de la liberté académique se mêlait à celle du recul de l'État de droit, la décision d'exécution du Conseil du 15 décembre 2022 suspendant une partie des financements[78]. La méthodologie du rapport annuel sur l'État de droit s'appuie de même sur les analyses de la Commission de Venise pour apprécier la situation des États membres[79]. Par ce canal, une source non contraignante contribue à déterminer des conséquences juridiques et financières bien réelles.

La réception par la Cour de justice elle-même emprunte en revanche une voie plus médiate. L'influence des travaux de la Commission de Venise passe surtout par l'argumentation de la Commission européenne et par les conclusions des avocats généraux. Dans l'affaire *Commission c. Pologne,* relative à l'indépendance de la Cour suprême, l'avocat général Tanchev s'est ainsi expressément appuyé sur un avis de la Commission de Venise pour soutenir que la mise à la retraite anticipée des juges en fonction portait atteinte au principe de leur inamovibilité[80]. Le contentieux polonais de l'État de droit, jalonné de renvois répétés aux avis de la Commission de Venise dans les conclusions successives des avocats généraux, illustre la manière dont une source non contraignante peut nourrir le raisonnement du juge de l'Union sans figurer dans le dispositif de ses arrêts[81].

Ce cheminement trouve dans la liberté académique un terrain particulièrement propice, parce que la doctrine a mis en évidence la justification démocratique qui la rattache aux valeurs fondatrices de l'Union. La Cour de justice s'est engagée, sous la pression du recul de l'État de droit dans plusieurs États membres, dans une application judiciaire des valeurs de l'article 2 du Traité sur l'Union européenne, dont Luke Dimitrios Spieker a retracé l'émergence[82]. Rattacher la liberté académique à ces valeurs, par

l'intermédiaire de l'article 13 de la Charte qui la consacre expressément, revient à lui ménager une voie d'exécution que la seule protection conventionnelle ne lui offre pas. La Charte constitue à cet égard le moyen le plus prometteur de faire respecter l'État de droit à l'encontre des États membres[83]. On mesure ainsi que la consécration opérée par la *Liste* ne demeure pas isolée, mais rejoint un mouvement plus vaste par lequel le droit de l'Union se saisit de la liberté académique, mouvement que la doctrine appelle à prolonger par de nouveaux instruments et que le Parlement européen a lui-même relayé, en invitant la Commission européenne à légiférer[84].

La réception des travaux de la Commission de Venise demeure certes encore inégale. Certains États, dont la France, la saisissent peu et l'activité de suivi de ses avis reste imparfaite[85]. Cette réticence nationale pèse assurément sur l'impact du texte, mais elle ne le prive pas de toute effectivité. Le relais se trouve en effet au niveau européen. Du côté de la Cour de justice, la reconnaissance opérée par la *Liste* conforte une garantie déjà formellement acquise. Du côté de la Cour européenne des droits de l'homme, compte tenu de la place grandissante des travaux de la Commission de Venise dans les arrêts rendus ces dernières années, ce nouveau document ouvre la voie à une jurisprudence qui consacrerait enfin la fonction institutionnelle de contre-pouvoir, là où la Cour ne protège aujourd'hui que la parole individuelle de l'universitaire. L'apport du texte n'apparaît donc pas comme un acquis figé, mais comme une trajectoire. Pour faire écho à une célèbre formule de Françoise Tulkens sur les effets des arrêts de la Cour de Strasbourg[86], la *Liste*, nonobstant ses limites et faiblesses, apparaît comme une promesse de changement pour l'avenir, le début d'un processus appelé à permettre à la liberté académique, dans toutes ses composantes, de bénéficier de la protection qu'elle mérite et d'entrer dans la voie de l'effectivité.

Nataşa DANELCIUC-COLODROVSCHI,

Maître de conférences, Directrice-adjointe de l'Institut Louis Favoreu,

Aix Marseille Université, CNRS, DICE, ILF, Aix-en-Provence, France

---

[1] *Executive Order 14151*, 20 janvier 2025 et *Executive Order 14173*, 21 janvier 2025.

[2] *Executive Order 14168*, 20 janvier 2025.

[3] *Executive Order 14188*, 29 janvier 2025.

[4] *Executive Order 14279*, 23 avril 2025.

[5] *Executive Order 14282*, 23 avril 2025.

[6] *Compact for Academic Excellence in Higher Education*, adressé le 1er octobre 2025 à neuf universités par la Maison-Blanche et le ministère de l'Éducation ; texte intégral reproduit par le *Washington Post*, 3 octobre 2025, https://www.washingtonpost.com/education/2025/10/03/trump-college-funding-proposal-document-pdf/.

[7] Pour une analyse plus détaillée à ce sujet, voir : N. Ramanujam, V. Wijenayake, « The Bidirectional Relationship Between Academic Freedom and Rule of Law : Hungary, Poland and Russia », *Hague Journal on the Rule of Law*, vol. 14, n° 1, 2022, p. 27-48 ; Parlement européen, *State of Play of Academic Freedom in the EU Member States. Overview of de facto Trends and Developments*, 2023, 187 p., https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/740231/EPRS_STU(2023)740231_EN.pdf.

[8] Pour une analyse plus détaillée des menaces auxquelles fait face le monde universitaire, voir O. Beaud, « Entretien avec Olivier Beaud : la liberté académique, le point de vue d'un juriste », *Revue d'histoire culturelle*, n° 2, 2021, https://journals.openedition.org/rhc/851.

[9] S. Balme, « La liberté académique dans le monde et en France : un bien de première nécessité », *The Conversation*, 15 octobre 2025, présentant l'étude conduite pour France Universités, « Défendre et promouvoir la liberté académique. Constats et 65 propositions d'action », https://theconversation.com/la-liberte-academique-dans-le-monde-et-en-france-un-bien-de-premiere-necessite-267450.

[10] *Academic Freedom Index. Update 2026,* https://academic-freedom-index.net/research/Academic_Freedom_Index_Update_2026.pdf ; Parlement européen, *Academic Freedom Monitor 2024. Overview of de jure Academic Freedom Protection*, EPRS, PE 762.887, avril 2025, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/762887/EPRS_STU(2025)762887_EN.pdf.

[11] Rapport du Rapporteur spécial des Nations unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, n° A/75/261, 28 juillet 2020, 26 p., https://www.girlsrightsplatform.org/api/files/1702984482521is58yageycq.pdf.

[12] *Ibid.*

[13] *Ibid.*

[14] Commission de Venise, *Liste actualisée des critères de l'État de droit*, CDL-AD(2025)002.

[15] Commission de Venise, *Rapport sur la prééminence du droit*, CDL-AD(2011)003rev.

[16] Commission de Venise, *Liste des critères de l'État de droit*, CDL-AD(2016)007.

[17] Commission de Venise, *Liste actualisée des critères de l'État de droit, op. cit.,* § 7.

[18] Des analyses ont été faites à ce sujet dans la doctrine anglophone uniquement. *Cf.* O. Ceran, « How the 2025 Update of the Venice Commission's Rule of Law Checklist Matters for Academic Freedom », *Int'l J. Const. L. Blog* (I·CONnect), 27 février 2026, https://www.iconnectblog.com/how-the-2025-update-of-the-venice-commissions-rule-of-law-checklist-matters-for-academic-freedom/ ; E. de Vries, « Patchwork Turned Principle ? Venice Commissions' Conceptualization of Academic Freedom in the Updated Rule of Law Checklist », *Strasbourg Observers*, 17 juillet 2026, https://strasbourgobservers.com/2026/07/17/patchwork-turned-principle-the-venice-commissions-conceptualization-of-academic-freedom-in-the-updated-rule-of-law-checklist/.

[19] C. Fernandes, « La liberté académique, une liberté spécifique ? », *La Revue des droits de l'homme*, n° 24, 2023, https://journals.openedition.org/revdh/17965.

[20] G. Vedel, « Les libertés universitaires », *Revue de l'enseignement supérieur*, n° 3, 1960, p. 134.

[21] Pour une analyse des définitions retenues dans la doctrine européenne et américaine, voir l'étude de Camille Fernandes, *op. cit.*

[22] UNESCO, *Recommandation concernant la condition du personnel enseignant de l'enseignement supérieur*, 11 novembre 1997, § 27.

[23] Conférence ministérielle de l'Espace européen de l'enseignement supérieur, communiqué de Rome, 19 novembre 2020, annexe I (« Déclaration sur la liberté académique »).

[24] Pour une analyse comparée de la règlementation juridique de la liberté académique dans l'espace européen, voir : I. De Gennaro, H. Hofmeister, R. Lüfter (eds.), *Academic Freedom in the European Context. Legal, Philosophical and Institutional Perspectives*, Palgrave Macmillan Cham, 2022, 356 p.

[25] Parlement européen, *Academic Freedom Monitor 2024*, *op. cit.*, section relative aux dispositions constitutionnelles des États membres.

[26] Art. 5 al. 3 de la Loi fondamentale du 23 mai 1949.

[27] Art. 43 de la Constitution.

[28] Art. 73 de la Constitution.

[29] Art. 15 al. 2 de la Charte des droits de l'homme et des libertés fondamentales de la Constitution.

[30] Art. 43 al. 1 de la Constitution.

[31] Art. 59 de la Constitution.

[32] Parlement européen, *Academic Freedom Monitor 2024*, *op. cit*.

[33] Cons. const., déc. n° 83-165 DC du 20 janvier 1984, *Loi relative à l'enseignement supérieur*.

[34] Voir à ce sujet : M. Levinet, « La liberté de l'enseignement dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », *Titre VII*, n° 12, 2024, https://www.conseil-constitutionnel.fr/publications/titre-vii/la-liberte-de-l-enseignement-dans-la-jurisprudence-de-la-cour-europeenne-des-droits-de-l-homme ; A. Glazewski, « Les clairs-obscurs de la liberté académique dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, n° 23, 2025, https://journals.openedition.org/crdf/9735.

[35] T. Karran, « Academic Freedom in Europe : Time for a Magna Charta ? », *Higher Education Policy*, vol. 22, 2009, p. 163.

[36] Commission de Venise, *Rapport sur la prééminence du droit*, *op. cit.*, spéc. § 41 et s.

[37] N. Boy, « La notion de l'État de droit au sein du Conseil de l'Europe à l'aune des crises hongroise et polonaise », *RDLF*, chron. n° 54, https://revuedlf.com/cedh/la-notion-detat-de-droit-au-sein-du-conseil-de-leurope-a-laune-des-crises-hongroise-et-polonaise/.

[38] Commission de Venise, *Liste actualisée des critères de l'État de droit*, *op. cit.*, § 78.

[39] *Id.*, § 160 à 163.

[40] *Id.*, § 7.

[41] *Id.*, § 10.

[42] *Id.*, § 11.

[43] *Id.*, § 3 ; sur la révision périodique, § 18.

[44] *Id.*, § 78.

[45] Cour EDH, 26 novembre 1991, *Observer et Guardian c. Royaume-Uni*, req. n° 13585/88.

[46] Cour EDH, 25 juin 1992, *Thorgeir Thorgeirson c. Islande*, req. n° 13778/88.

[47] Cour EDH [G.C.], 21 janvier 1999, *Fressoz et Roire c. France*, req. n° 29183/95.

[48] Cour EDH [G.C.], 22 avril 2013, *Animal Defenders International c. Royaume-Uni*, req. n° 48876/08 ; Cour EDH [G.C.], 8 novembre 2016, *Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie*, req. n° 18030/11.

[49] A. Glazewski, *op. cit.*, p. 66-67.

[50] Cour EDH [G.C.], 8 juillet 1999, *Başkaya et Okçuoğlu c. Turquie*, req. n° 23536/94 et 24408/94.

[51] Cour EDH, 23 juin 2009, *Sorguç c. Turquie*, req. n° 17089/03.

[52] Cour EDH, 27 mai 2014, *Mustafa Erdoğan et autres c. Turquie*, req. n° 346/04 et 39779/04.

[53] A. Glazewski, *op. cit.*

[54] K. Kovács, « Academic Freedom in Europe : Limitations and Judicial Remedies », *Global Constitutionalism*, vol. 14, n° 1, 2025, p. 138-158, https://www.cambridge.org/core/journals/global-constitutionalism/article/academic-freedom-in-europe-limitations-and-judicial-remedies/3D60F6E8DFF5CC16BE431C269AF6BEC9.

[55] N. Ramanujam, V. Wijenayake, *op. cit.*, p. 27-48.

[56] Commission de Venise, *Liste actualisée des critères de l'État de droit*, *op. cit.*, § 19 et 20.

[57] *Id.*, § 160.

[58] *Id.*, § 162.

[59] *Id.*, § 163.

[60] Recommandation CM/Rec(2010)7 du Comité des Ministres aux États membres sur la Charte du Conseil de l'Europe sur l'éducation à la citoyenneté démocratique et l'éducation aux droits de l'homme, adoptée le 11 mai 2010, annexe, § 2. Ce texte est cité par la *Liste*, note 195.

[61] Commission de Venise, *Liste actualisée des critères de l'État de droit*, *op. cit.*, § 161.

[62] *Id.*, § 160.

[63] *Id.*, note 190, à propos de Cour EDH, 2 avril 2013, *Tarantino et autres c. Italie*, req. n° 25851/09, 29284/09 et 64090/09.

[64] A. Glazewski, *op. cit.*, p. 66 et s.

[65] Opinion partiellement dissidente du juge Pinto de Albuquerque, sous *Tarantino et autres c. Italie*, *op. cit.*

[66] Opinion concordante des juges Sajó, Vučinić et Kūris, sous *Mustafa Erdoğan et autres c. Turquie*, *op. cit.*

[67] Cour EDH, 28 novembre 2017, *Antović et Mirković c. Monténégro*, req. n° 70838/13.

[68] CJUE, 6 octobre 2020, *Commission européenne c. Hongrie*, C-66/18, EU:C:2020:792, § 222-234.

[69] Les arrêts cités à la note 198 de la *Liste* (*Kula*, *Sorguç*, *Lombardi Vallauri*) relèvent tous de l'article 10 de la Convention.

[70] O. Ceran, *op. cit.*

[71] S. Tabani, « Les "petites sources" européennes du droit comme garantes d'un standard européen de protection de l'État de droit et des droits fondamentaux. L'apport incontestable de la Commission européenne pour la démocratie par le droit », *La Revue des droits de l'homme*, n° 29, 2026, https://journals.openedition.org/revdh/24483.

[72] S. Gerry-Vernières, *Les « petites » sources du droit (À propos des sources étatiques non contraignantes)*, Economica, 2012, p. 139.

[73] Commission de Venise, *Liste actualisée des critères de l'État de droit*, *op. cit.*, § 9.

[74] S. Tabani, *op. cit.*

[75] Sur la classification de ces outils, voir : D. Kochenov, L. Pech, « Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU : Rhetoric and Reality », *European Constitutional Law Review*, vol. 11, 2015, p. 512-540, https://www.cambridge.org/core/journals/european-constitutional-law-review/article/monitoring-and-enforcement-of-the-rule-of-law-in-the-eu-rhetoric-and-reality/4A1C86E2BB85C6190697702B61D27194.

[76] Règlement (UE, Euratom) 2020/2092 du 16 décembre 2020 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union.

[77] CJUE, 16 février 2022, *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, C-156/21, EU:C:2022:97, § 136 et 252-259 ; CJUE, 16 février 2022, *Pologne c. Parlement et Conseil*, C-157/21, EU:C:2022:98.

[78] Décision d'exécution (UE) 2022/2506 du Conseil du 15 décembre 2022 relative à des mesures de protection du budget de l'Union contre des violations des principes de l'État de droit en Hongrie. Pour une analyse à ce sujet, voir : O. Ceran, « The Democratic Justification of Academic Freedom in EU Law: Article 13 of the EU Charter, the Rule of Law Toolbox, and the Scope for EU Action », *European Constitutional Law Review*, vol. 21, n° 2, 2025, p. 300-332.

[79] Commission européenne, *European Rule of Law Mechanism. Methodology for the Preparation of the Annual Rule of Law Report*, https://commission.europa.eu/system/files/2020-09/2020_rule_of_law_report_methodology_en.pdf.

[80] Concl. de l'avocat général E. Tanchev, 11 avril 2019, *Commission c. Pologne (Indépendance de la Cour suprême)*, C-619/18, note 53, renvoyant à l'avis n° 904/2017 de la Commission de Venise, CDL-AD(2017)031, 11 décembre 2017.

[81] Concl. de l'avocat général E. Tanchev dans les affaires jointes C-585/18, C-624/18 et C-625/18, *A.K. e.a.*, 27 juin 2019, et dans l'affaire C-824/18, *A.B. e.a.*, 17 décembre 2020.

[82] L. D. Spieker, « Breathing Life into the Union's Common Values : On the Judicial Application of Article 2 TEU in the EU Value Crisis », *German Law Journal*, vol. 20, 2019, p. 1182-1213.

[83] A. Jakab, « The EU Charter of Fundamental Rights as the Most Promising Way of Enforcing the Rule of Law against EU Member States », in C. Closa et D. Kochenov (eds.), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge University Press, 2016, p. 187.

[84] Résolution du Parlement européen du 17 janvier 2024 contenant des recommandations à la Commission sur la promotion de la liberté de la recherche scientifique dans l'Union (2023/2184(INL)).

[85] S. Tabani, *op. cit.*

[86] Nous reprenons ici, en les adaptant, les termes de Françoise Tulkens, ancienne Vice-présidente de la Cour de Strasbourg : « Un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme n'est pas une fin en soi : il est la promesse d'un changement pour l'avenir, le début d'un processus qui doit permettre aux droits et libertés d'entrer dans la voie de l'effectivité ». *Cf.* F. Tulkens, « L'exécution et les effets des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Le rôle du judiciaire », *in* Cour européenne des droits de l'homme, *Dialogue des juges*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2006, p. 12.