

DÉBATS • UNION EUROPÉENNE

De la définition européenne de l'Etat de droit

Source de graves divisions au sein de l'Union européenne, l'application de l'Etat de droit bute sur le manque d'instruments juridiques dont dispose la Commission pour l'imposer, mais aussi sur la difficulté de le définir de manière uniforme.

Par Jean-Baptiste Chastand (Service International)

Publié le 30 octobre 2020 à 06h45 · Lecture 4 min.

Article réservé aux abonnés

Analyse. Le mot est devenu synonyme de divisions et d'incompréhensions en Europe. L'article 2 du traité sur l'Union européenne a beau affirmer que cette Union est « *fondée* » sur « *les valeurs de l'Etat de droit* », ce dernier est bafoué, que ce soit ouvertement en Hongrie ou en Pologne, ou bien faute de volonté politique d'établir des institutions fonctionnelles, comme en Bulgarie ou à Malte. Mis en cause, ces pays n'hésitent plus à qualifier en retour l'Etat de droit de simple « *slogan à la mode* », de « *concept qui n'existe pas sur le plan légal* » ou « *trop vague pour être mesuré* ».

L'absence d'instruments juridiques à la disposition des institutions européennes pour sanctionner ces reculs démocratiques leur offre une protection commode. Après des années de débats, l'heure de trancher est pourtant venue. Dans l'accord européen historique sur le plan de relance post-Covid-19 du 21 juillet, un article alambiqué prévoit qu'un « *régime de conditionnalité* » soit associé à ce plan en matière « *d'Etat de droit* ».

Définitions différentes selon les pays

A Bruxelles, Etats-membres et Parlement se sont engagés dans de longues négociations pour concrétiser ce qui pourrait devenir le premier régime de sanction financière entre les mains de la Commission européenne. Pour voir le jour, ce projet nécessite d'abord de définir enfin l'Etat de droit au sens européen ; un défi, quand on sait que « l'Etat de droit » français ne recouvre pas exactement la même définition que le « *rule of law* » anglo-saxon ou le « *Rechstaat* » germanique.

Lire aussi | [Après 90 heures de négociations, les Européens adoptent un plan de relance historique](#)

Prenons l'exemple de l'indépendance du parquet. En Pologne, le ministre de la justice est depuis 2016 également procureur général. Il supervise ainsi tout le parquet. Il peut sembler simple de sanctionner cette pratique ouvertement abusive pour forcer Varsovie à rendre leur indépendance aux procureurs. Mais dans ce cas, quid de la France, où les procureurs, sans être sous une tutelle aussi contraignante qu'en Pologne, peuvent toujours recevoir des consignes de l'exécutif ? Sans compter qu'en Hongrie, le procureur général n'est, selon la Constitution, redéposable devant le Parlement. Pourtant, ce proche de Viktor Orban n'a jamais osé ouvrir une enquête pour corruption sur les nombreux amis du premier ministre qui se sont enrichis sur les fonds européens. Et en Bulgarie, le procureur général bénéficie, lui, d'une indépendance tellement totale qu'il est en réalité parfaitement intouchable, ce qui pousse Bruxelles à demander l'instauration d'un mécanisme de contrôle...

« Ces dernières années, la Commission a dû ruser devant la Cour de Justice de l'UE en brandissant, par exemple, le

principe de libre-échange »

Cet exemple vaut aussi pour l'indépendance des juges, de l'audiovisuel public, des universités, des banques centrales... La complexité pousse les opposants à rejeter tout mécanisme. « *L'Etat de droit en tant que catégorie juridique normative n'existe pas. (...) Il est utilisé pour punir ceux qui rejettent le multiculturalisme, l'immoralité sexuelle ou une culture se glorifiant dans la mort* », écrit ainsi Miklos Szantho, directeur du très pro-Orban Centre des libertés fondamentales de Budapest, qui pourrait préfigurer l'Institut de l'Etat de droit que la Hongrie et la Pologne ont annoncé vouloir créer. Même si le premier ministre hongrois s'est toujours gardé de définir juridiquement ce qu'il a appelé son modèle de « *démocratie illibérale* », sa critique dénonçant le « deux poids et deux mesures » de Bruxelles rencontre un certain écho.

Lire aussi | [Pologne et Hongrie, les limites de l'illibéralisme](#)

Ces dernières années, pour sanctionner les dérives, la Commission européenne a dû ruser devant la Cour de Justice de l'Union européenne en brandissant, par exemple, le principe de libre-échange ou la liberté de circulation des capitaux. Si cette stratégie a permis de rejeter les mises à la retraite d'office de juges en Pologne ou les lois anti-ONG en Hongrie, elle intervient souvent trop tard. « *Cette prétendue absence de définition est une question cruciale* », reconnaît ainsi une série de papiers passionnants publiés en juin sous la direction de Joelle Grogan et Laurent Pech, spécialistes de la question à l'université du Middlesex, au Royaume-Uni. Pour contrer les affirmations venues de Budapest ou de Varsovie, les chercheurs décrivent d'abord le long travail de définition réalisé cette dernière décennie sous l'impulsion de la Commission européenne et de la Commission de Venise, une institution du Conseil de l'Europe veillant sur l'Etat de droit.

Consensus européen

Cette dernière a par exemple dressé en 2016 une très précise « *liste des critères de l'Etat de droit* », tandis que la Commission européenne a estimé en 2018 qu'il importe « *notamment que les principes de légalité, de sécurité juridique, d'interdiction de l'arbitraire du pouvoir exécutif, de séparation des pouvoirs, et d'une protection juridictionnelle effective par des juridictions indépendantes soient respectés* ». Même si ces textes laissent de côté la liberté académique ou celle de la presse, les auteurs affirment qu'il existe donc « *désormais un consensus européen sur la signification fondamentale de l'État de droit* ». « *Mais consensus ne doit pas être confondu avec uniformité* », tant les institutions nationales peuvent différer, avertissent-ils.

Pour cette raison, ils ne plaident pas pour une définition trop normative de l'Etat de droit. « *Les discussions doivent se concentrer sur l'exercice effectif du pouvoir et non sur l'existence formelle de contre-pouvoirs qui, de fait, ont été rendus inefficaces depuis longtemps* », défend aussi l'eurodéputée hongroise d'opposition Anna Donath. Et pour contrer les inévitables reproches sur le supposé « *double standard* » des institutions européennes, Joelle Grogan et Laurent Pech rappellent que des violations « *ne peuvent être considérées de la même façon* » lorsqu'elles ont précisément « *pour objectif et/ou pour effet de subvertir les éléments fondamentaux de l'État de droit* ». Une réforme ayant une telle motivation devrait tout simplement être bannie au sein de l'UE.

Jean-Baptiste Chastand (Service International)

Services