Le rapport 2023 sur l'État de droit dans l'Union européenne : ne laissons pas les grenouilles s'engourdir !

C'est la quatrième année qu'au terme d'un cycle annuel, la Commission européenne publie son rapport sur l'État de droit dans l'Union européenne. Instauré en 2020 par la Commission von der Leyen, sous l'impulsion du commissaire européen à la Justice Didier Reynders[1], cet instrument est venu compléter une série de mécanismes déjà existants en droit de l'Union européenne pour protéger le principe de l'État de droit au sein de ses États membres. Après avoir brièvement rappelé le contexte juridique et politique dans lequel il s'insère (1) ainsi que ses spécificités et la méthodologie sur lequel il repose (2) nous résumerons brièvement le contenu de l'édition 2023, en insistant en particulier sur les points qui intéressent la Belgique (3). Ce rapport est marqué à la fois par un optimisme prononcé qui salue les progrès réalisés par les États membres à la suite du rapport précédent, mais aussi par la franchise des critiques qui doivent être formulées, et ce, à l'égard de l'ensemble des États membres. Ce rapport présente en effet l'originalité de tous les concerner, à la différence des autres instruments de sanction qui ont tendance à focaliser les projecteurs seulement sur les États souvent répertoriés comme étant de « mauvais élèves ». Un instrument horizontal et inclusif donc, qui a le mérite de mettre en lumière les progrès réalisés et défis à relever collectivement par l'ensemble des États membres.

1. *Un instrument (de plus...) visant à protéger l'État de droit au sein des États membres de l'Union européenne*

Le rôle de l'Union européenne dans la protection de l'État de droit au sein des États membres s'est intensifié au fil du temps. Bien qu'initialement cantonnée au domaine économique, l'intégration européenne s'est en effet largement étendue, et porte désormais sur des questions plus politiques, qui incluent la protection de ses valeurs dites « fondatrices », au rang desquelles se trouve notamment l'État de droit. Selon l'article 2 du Traité sur l'Union européenne (ci-après « TUE »), l'Union est, en effet, « 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 ».

Le respect de l'État de droit par les États membres revêt une importance capitale pour l'Union européenne. D'abord, d'un point de vue « ontologique », l'Union européenne se définit comme étant une Union de valeurs partagées par les États membres incluant l'État de droit[2]. Ensuite, d'un point de vue « opérationnel », le bon fonctionnement de nombreux mécanismes et instruments du droit de l'Union requiert comme préalable le respect, par les États membres, du principe de l'État de droit. C'est le cas des instruments de coopération judiciaire qui reposent sur la confiance mutuelle, mais aussi notamment du renvoi préjudiciel qui implique une collaboration entre les juges nationaux avec la Cour de justice pour la bonne application du droit de l'Union européenne. Dans ce cadre, le respect du principe d'indépendance de la justice au niveau national est primordial.

Le premier mécanisme dont s'est dotée l'Union européenne pour sauvegarder le respect de ses valeurs fondatrices remonte au traité d'Amsterdam, en 1997, qui introduisit la procédure dite « de l'article 7 », qui permet de suspendre les droits de certains États membres en cas de violations graves et persistantes de ces valeurs[3]. Qualifiée de « nucléaire »[4], cette sanction n'a néanmoins jamais été prononcée entre autres en raison du fait qu'elle requiert l'accord de l'unanimité des États membres, à l'exclusion de celui visé par la sanction, pour être adoptée[5].

Depuis plusieurs années, l'Union européenne fait pourtant face à ce qui peut être qualifié de « crise des valeurs » qui se manifeste par des remises en cause de plus en plus fréquentes et flagrantes des valeurs sur lesquelles elle est fondée par certains États membres. Ce contexte l'a dès lors poussée à s'armer de nouveaux outils pour combattre le recul, au niveau national, du respect de ces valeurs, et en particulier celle l'État de droit. Ces instruments comprennent — sans être exhaustifs — le cadre pour l'État de droit[6] et le nouveau règlement sur la conditionnalité lié à l'État de droit[7]. Le rapport sur l'État de droit s'insère dans ce contexte. Il se veut complémentaire aux instruments existants, en jouant un rôle au stade de la « promotion de l'État de droit et prévention des problèmes »[8].

2. *Un instrument parcellaire de promotion et de prévention qui repose sur une méthodologie « inclusive »*

Le rapport pour l'État de droit constitue donc un outil de promotion et de prévention. Il se veut « inclusif », en ce qu'il repose sur un dialogue entre la Commission et de nombreuses parties prenantes, étatiques ou non. Selon le commissaire Reynders, « la promotion et le respect de l'État de droit ne peuvent être réduits à un processus descendant »[9], et c'est donc à cet égard que cet outil a l'ambition d'apporter une véritable plus-value. Le rapport pour l'État de droit ne couvre toutefois pas toutes les questions liées à cette problématique, il se concentre en effet sur quatre « piliers » : les systèmes de justice nationaux, les cadres de lutte contre la corruption, le pluralisme et la liberté des médias et les questions institutionnelles liées à l'équilibre des pouvoirs. Si ces thèmes couvrent des domaines très larges, ils n'épuisent toutefois pas toutes les questions qui peuvent être en lien avec l'État de droit.

La rédaction de ce rapport repose sur une méthodologie spécifique. Chaque automne, les États membres sont consultés sur la base d'un questionnaire détaillé et, à travers le « réseau de points de contact nationaux en matière d'État de droit », un canal de communication permanent avec les États membres est mis en place afin d'élaborer le rapport et d'échanger les bonnes pratiques[10]. Les États membres ainsi que des parties prenantes publiques et privées sont invités à envoyer leurs contributions à la Commission au printemps. Ensuite, la Commission organise des réunions virtuelles ou présentielles afin de rencontrer ces parties prenantes (plus de 530 réunions ont eu lieu pour préparer le rapport 2023). À titre d'exemples, ont notamment été impliqués, en Belgique, le Collège des cours et tribunaux, le Comité P, nos trois juridictions suprêmes, le Conseil supérieur de la justice, la Ligue des droits humains, l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains, les ordres des avocats, etc.[11] Au début de l'été, les États membres reçoivent une

(1) D. Reynders, « Éditorial. L'Union européenne, communauté de droit, communauté de valeurs », *Revue du droit de l'Union européenne*, 2021, p. 3.
(2) Article 2 du TUE.
(3) Article 7 TUE.
(4) José Manuel Barroso, « State of the Union Adresss 2013 », disponible sur https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_13_684.
(5) La procédure dite « préventive » de l'article 7 du TUE, qui fut introduite par le Traité de Nice, a toutefois été enclenchée à l'égard de la Hongrie et de la Pologne. Celle-ci n'a néanmoins pas abouti à ce jour. Elle nécessite quant à elle l'accord des 4/5es des membres du Conseil de l'Union européenne.
(6) Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 11 mars 2014, « Un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'État de droit », COM(2014) 158 final.
(7) Règlement 2020/2092 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union, *J.O.* L 433I du 22. décembre 2020, pp. 1-10.
(8) Voy., le tableau établi par la Commission « La panoplie d'outils de l'UE en matière d'État de droit », disponible sur https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/114_1_52675_rol_toolbox_factesheet_fr.pdf.
(9) D. Reynders, *op. cit.*, p. 3.
(10) « 2023 Rule of law report - methodology », disponible sur https://commission.europa.eu/document/72ff8a72-5d69-49ba-8cb6-4300859ee175_en.
(11) La liste complète est disponible

this Jurisquare copy is licenced to Université Saint-Louis

première version du chapitre qui leur est dédié et ils ont l'opportunité d'y apporter des mises à jour factuelles.

Le rapport est ensuite publié en juillet, et il fait l'objet de discussions au sein des institutions européennes, ainsi qu'au niveau national. Il est composé d'une communication présentant la situation dans l'ensemble de l'Union européenne et de 27 chapitres (1 par État membre) qui décrivent les situations par pays, en particulier les évolutions significatives intervenues depuis juillet 2022. Sont dans ce cadre évaluées les éventuelles mises en œuvre des recommandations du rapport précédent, et établies de nouvelles recommandations. Le rapport 2023 se félicite à cet égard en considérant que « des progrès ont été réalisés en ce qui concerne 65 % des recommandations ».

La plus grande originalité de cet instrument réside dans le fait que tous les États membres soient concernés, sans exception et... sans surprise... aucun ne peut se targuer d'être irréprochable en matière de respect de l'État de droit !

3. *Un rapport 2023 qui salue les progrès tout en identifiant de nombreuses faiblesses*

Le quatrième rapport sur l'État de droit est d'abord marqué par un grand enthousiasme : la Commission souligne en effet dans son communiqué de presse annonçant sa parution que des progrès ont été réalisés en ce qui concerne 65 % des recommandations faites par le rapport de 2022[12]. Elle reconnaît toutefois que des mesures supplémentaires demeurent nécessaires, et que des « préoccupations d'ordre systémique subsistent dans certains États membres ». Nous en citerons certaines, sans aucune prétention à l'exhaustivité vu la place limitée qui nous est allouée.

Au titre des améliorations générales à propos du premier pilier « fonctionnement des systèmes de justice », la Commission note l'existence d'avancées en termes d'indépendance de la justice, qui résultent notamment d'une amélioration des procédures de nomination des juges et du fonctionnement des plus hautes juridictions. Elle félicite aussi les États membres qui ont accru les moyens financiers alloués au pouvoir judiciaire. La Belgique est concernée par cette augmentation, la Commission relevant que « de nouvelles initiatives stratégiques et législatives ont été prises pour remédier aux pénuries de budget et de personnel au sein du système de justice »[13]. Toutefois, il subsiste en Belgique, selon la Commission, des « insuffisances structurelles en matière de ressources persistent malgré ces investissements importants »[14]. Or, il est « essentiel », toujours selon la Commission, « d'investir dans les infrastructures et dans la numérisation du système de justice pour remédier aux problèmes d'efficience plus globaux dans un certain nombre d'États membres »[15]. L'augmentation des moyens financiers et humains pour la justice constitue d'ailleurs la première des quatre recommandations principales faites à la Belgique à l'issue de ce rapport[16].

Le second pilier, qui concerne les cadres de lutte contre la corruption, est marqué quant à lui par une augmentation du nombre de citoyens européens qui estiment que la corruption est répandue dans leur pays[17]. La Belgique se trouve toutefois dans le groupe des vingt pays au monde perçus comme les moins corrompus[18]. La Commission relève de manière générale que plusieurs réformes ont été entreprises pour renforcer la lutte contre la corruption. Toutefois, dans plusieurs États membres, « les enquêtes et poursuites concernant des affaires de corruption sont longues et un bilan solide fait toujours défaut, en particulier dans les affaires de haut niveau »[19], et c'est notamment pour cette raison que la Commission a proposé en mai 2023 une nouvelle directive contre la corruption[20]. À propos de la situation belge, la Commission regrette qu'il subsiste de « nombreuses lacunes » dans « la politique d'intégrité, tant pour les ministres et leurs cabinets que pour les députés, concernant des domaines tels que le pantouflage, ainsi que les règles relatives aux cadeaux et aux avantages, la prise de conscience générale de la notion de conflit d'intérêts étant faible »[21]. La seconde recommandation phare exprimée à l'issue du rapport requiert le renforcement de ce cadre pour l'intégrité[22]. Le système réglementant les déclarations de patrimoine des mandataires publics est également lacunaire[23]. La Commission regrette par ailleurs qu'aucune mesure concrète n'ait été prise pour réformer la législation sur le lobbying, et elle fait de cette lacune l'objet de sa troisième recommandation[24]. Enfin, le manque de ressources qui limite l'efficience du système judiciaire belge impacte également l'action des services répressifs et des parquets dans le cadre de la lutte contre la corruption[25].

À propos du troisième pilier qui concerne la liberté et le pluralisme des médias, la Commission se félicite de l'adoption par plusieurs États membres de mesures visant à améliorer la sécurité et les conditions de travail des journalistes, ainsi que des législations visant à augmenter la transparence de la propriété des médias. Des inquiétudes subsistent néanmoins notamment à propos de la concentration des médias d'information qui se situe « à haut risque » dans l'Union européenne selon l'indicateur « pluralité des fournisseurs des médias » de l'instrument de surveillance Media Pluralism Monitor[26]. La Commission souligne à propos de la Belgique que la liberté et le pluralisme des médias sont soutenus par un cadre juridique solide[27]. En revanche, des progrès restent à faire pour ce qui concerne l'accès aux documents publics, notamment en améliorant les procédures de demande et de recours et en limitant les motifs de rejet des demandes de divulgation[28]. Il s'agit de la quatrième recommandation faite à la Belgique[29].

Enfin, le dernier pilier concerne l'équilibre des pouvoirs. La Commission souligne d'entrée de jeu ses inquiétudes par rapport à la commission électorale récemment établie en Pologne — et qui a fait grand bruit — en raison de son pouvoir d'interdire à des individus d'exercer une fonction publique élective[30]. De manière plus générale, la Commission rappelle l'importance de l'indépendance des cours suprêmes et constitutionnelles[31], des institutions nationales de défense des droits de l'homme, des médiateurs et autres autorités indépendantes[32]. Le rapport reprend également le bilan de l'exécution

dans le chapitre consacré à la situation de l'État de droit en Belgique annexé au rapport sur l'État de droit, 5 juillet 2023, SWD(2023) 801 final, disponible sur : https://commission.europa.eu/publications/2023-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en (ci-après « Rapport sur la situation en Belgique »).

(12) Communiqué de presse publié le 5 juillet 2023, disponible sur https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_23_3631.

(13) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social et au Comité des régions du 5 juillet 2023, COM(2023) 800 final, « Rapport 2023 sur l'État de droit », p. 10 (ci-après « Rapport 2023 sur l'État de droit »).

(14) Rapport 2023 sur l'État de droit, p. 10.

(15) Rapport 2023 sur l'État de droit, p. 10.

(16) Annex to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2023 Rule of Law Report, COM(2023) 800 final, p. 1.

(17) Special Eurobarometer 534, « Citizens' attitudes towards corruption in the EU in 2023 », 2023, p. 17.

(18) Selon l'indice de perception de corruption, Transparency International (2023), https://www.transparency.org/en/cpi/2022.

(19) Rapport 2023 sur l'État de droit, p. 5.

(20) Proposition de directive relative à la lutte contre la corruption, remplaçant la décision-cadre 2003/568/JAI du Conseil et la convention relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des États membres de l'Union européenne, et modifiant la directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil, 3 mai 2023, COM(2023), 234 final.

(21) Rapport sur la situation en Belgique, p. 1.

(22) Annex to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2023 Rule of Law Report, COM(2023) 800 final, p. 1.

(23) Rapport 2023 sur l'État de droit, p. 18.

(24) Annex to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2023 Rule of Law Report, COM(2023) 800 final, p. 1.

(25) Rapport sur la situation en Belgique, p. 13.

(26) Rapport 2023 sur l'État de droit, p. 21.

(27) Rapport sur la situation en Belgique, p. 1.

(28) Rapport sur la situation en Belgique, p. 23.

(29) Annex to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2023 Rule of Law Report, COM(2023) 800 final, p. 1.

(30) Rapport 2023 sur l'État de droit, p. 26.

(31) Rapport 2023 sur l'État de droit, p. 27.

(32) Rapport 2023 sur l'État de droit, p. 28.

this Jurisquare copy is licenced to Université Saint-Louis

des arrêts de référence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui constitue, selon la Commission, « un indicateur important du fonctionnement de l'État de droit dans un pays »[33]. Les résultats varient d'un État à un autre. À propos de la Belgique, la Commission rapporte que le nombre d'arrêts en attente d'exécution est en augmentation[34]. Elle souligne également ses inquiétudes à propos du non-respect par le gouvernement de décisions de justice nationales, et d'ordonnances infligeant des astreintes[35]. La Commission pointe à cette occasion le nombre important d'arrêts inexécutés relatifs à la crise de l'accueil[36]. Cette situation a d'ailleurs donné lieu, peu après la publication du rapport pour l'État de droit, à l'arrêt de condamnation de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Camara*, qui constate « une carence systémique des autorités belges d'exécuter les décisions de justice définitives relatives à l'accueil des demandeurs de protection internationale »[37].

On fera le choix de terminer par ces lignes : aucun État membre n'est donc à l'abri de problèmes systémiques en matière de respect de l'État de droit. La plus-value certaine du rapport annuel pour l'État de droit — bien qu'il ne comprenne pas un mécanisme de sanction en tant que tel — est d'offrir ce panorama des progrès et défis à relever pour l'ensemble des États membres. Si certains d'entre eux sont (à raison sans doute) davantage dans le viseur des sanctions européennes, les autres ne devraient pas pour autant échapper à notre vigilance. Le rapport annuel publié par la Commission peut à cet égard s'avérer bien utile. En effet, et au risque de se répéter, plongée dans l'eau froide avant d'être ébouillantée, la grenouille s'engourdira, alors que plongée dans l'eau chaude, elle s'échappera d'un bond.

Cecilia RIZCALLAH
Professeure à l'UCLouvain Saint-Louis - Bruxelles, membre du CIRC et de l'IEE, et chargée de recherches au FRS-FNRS



Conférences

Le Pape et les avocats européens.

Discours du pape François à une délégation d'avocats de pays membres du conseil de l'Europe, signataires de l'Appel de Vienne (lundi 21 août 2023).

Madame, Messieurs !

Je suis heureux de vous recevoir, avocats de divers pays membres du Conseil de l'Europe. Vous avez signé, le 11 juin 2022, l'Appel de Vienne qui invite les États membres du Conseil à s'engager en faveur de l'État de droit et de l'indépendance de la justice. Cet appel se situe dans le contexte actuel, difficile sous bien des aspects, que connaît l'Europe, en raison — entre autres — de cette guerre insensée en Ukraine. Je vous remercie pour la contribution importante que vous offrez à la promotion de la démocratie, de la liberté et de la dignité humaine. Les temps de crises sociales, économiques, sécuritaires et identitaires mettent au défi les démocraties occidentales d'y répondre efficacement, mais en restant toujours fidèles à leurs principes ; des principes sans cesse à reconquérir et dont la sauvegarde demande une grande vigilance. La peur des troubles et des violences, la perspective de bouleversement des équilibres établis, la nécessité d'agir efficacement devant l'urgence peuvent induire la tentation de faire exception, de contourner — ne serait-ce que provisoirement — l'État de droit dans la recherche de solutions faciles et immédiates. Il me paraît donc important que vous réclamiez, dans l'une de vos propositions, que « l'État de droit ne fasse plus jamais l'objet de la moindre exception, y compris en temps de crise » (Appel de Vienne, n. 7). La raison en est que l'État de droit est au service de la personne humaine et vise à en sauvegarder la dignité, ce qui ne souffre jamais aucune exception. C'est un principe.

Cependant, ce ne sont pas seulement les crises qui sont à l'origine de menaces contre les libertés et l'État de droit au sein même des démocraties. En effet, une conception erronée de la nature et de la personne humaines se répand de plus en plus, une conception qui en fragilise la protection même et qui ouvre peu à peu à de graves abus sous couvert de bien. Il faut rappeler que le fondement de la dignité de la personne humaine se trouve dans son origine transcendante qui en interdit, par conséquent, toute violation ; et cette transcendance exige que, dans toute activité humaine, la personne soit mise au centre et ne se retrouve pas à la merci des modes et des pouvoirs du moment (*cfr* discours au Parlement européen, 25 novembre 2014). « Une Europe qui n'aurait plus la capacité de s'ouvrir à la dimension transcendante de la vie est une Europe qui lentement risque de perdre son âme ainsi que cet esprit humaniste qu'elle aime et défend cependant » (*ibidem*).

Le respect des droits humains ne peut être assuré, et un État de droit ne peut trouver de solidité, que dans la mesure où les peuples restent fidèles à leurs racines qui s'alimentent de la vérité, qui constitue la sève vitale de n'importe quelle société qui désire être vraiment libre, humaine et solidaire (*cfr* discours au Conseil de l'Europe, 25 novembre 2014). Sans cette recherche de la vérité sur l'homme, selon le projet de Dieu, chacun devient la mesure de soi-même et de son propre agir. Or, de fait, il y a aujourd'hui une tendance à une revendication toujours plus grande de droits individualistes ne tenant plus compte que tout être humain est lié à un contexte social dans lequel ses droits et devoirs sont connexes à ceux des autres et au bien commun de la société elle-même (*cfr* discours au Parlement européen). Un malentendu sur le concept de droits humains, et leur abus paradoxal, pourraient livrer les peuples « aux puismes angéliques, aux totalitarismes du relativisme, aux fondamentalismes anhistoriques, aux éthiques sans bonté et aux intellectualismes sans sagesse » (*Evangelii gaudium*, n. 231) où l'État de droit ne serait plus au service que d'une personne humaine falsifiée et manipulée, devenue le jouet de puissances et d'idéologies non universelles.

Chers avocats, je salue dans votre appel, parmi les points de vigilance concernant votre profession, le rappel du principe fondamental du secret professionnel dont vous regrettez la violation dans plusieurs États membres. Je comprends et partage votre préoccupation et vous encourage dans votre action. Il est indispensable que soient sauvegardés dans nos sociétés des espaces de confiance où les personnes puissent s'exprimer et déposer leur fardeau. Ceci est très important. Dans l'Église, nous avons le secret de la Confession ; vous aussi avez cet espace, où une personne peut dire la vérité à son avocat afin qu'il l'aide...[*]

Je suis sensible enfin au souci que vous portez à la maison commune et votre engagement à participer à l'élaboration d'un cadre normatif en faveur de la protection de l'environnement. Nous ne devons jamais oublier que les jeunes générations ont droit à ce que nous leur laissions un monde beau et vivable, ce qui crée pour nous de graves devoirs envers la création que nous avons généreusement reçue des mains de Dieu. Merci pour cette contribution. Je suis en train d'écrire une deuxième partie de *Laudato si'* pour mettre à jour les problèmes actuels.

Je vous renouvelle tous mes encouragements à persévérer dans l'exercice de votre belle profession, tout orientée au service de la vérité et de la justice, nécessaires à l'établissement de la paix dans le monde et à l'harmonie de nos sociétés. Que la Vierge Marie et saint Yves vous protègent et vous gardent. Et je vous bénis de grand cœur et vous demande de prier pour moi, s'il vous plaît. Merci.

(33) Rapport 2023 sur l'État de droit, p. 29.
(34) Rapport sur la situation en Belgique, p. 28.
(35) Rapport sur la situation en Belgique p. 28.
(36) Rapport sur la situation en Belgique, p. 28.
(37) C.E.D.H., arrêt du 18 juillet 2023, *Camara c. Belgique*, req. n° 49255/22, point 118.

(*) Passage en italique souligné par nous.

this Jurisquare copy is licenced to Université Saint-Louis