



L'État de droit, une valeur de l'Union européenne menacée

Par Lauren Blatière

Dans le cadre de la mallette UNIPAIX

Qu'est-ce que l'État de droit ?

L'État de droit est un concept éminemment national, fruit de l'histoire d'États d'Europe de l'Ouest. À cet égard, doivent notamment être évoqués le Royaume-Uni et le concept de *Rule of law*, l'Allemagne et le concept de *Rechtsstaat* et la France et le concept d'État de droit. Ces trois concepts présentent des liens et des similitudes certaines, sans être parfaitement identiques. À l'évidence, cette diversité ne facilite pas l'appréhension du concept d'État de droit. Malgré cela, deux éléments caractéristiques (et cumulatifs) peuvent être identifiés :

- 1) L'élément formel : dans un État de droit, l'État (dans son ensemble, y compris le législateur, le gouvernement et la tête de l'État) se soumet au droit, sous contrôle de juridictions indépendantes et impartiales.
- 2) L'élément matériel : un État de droit ne se soumet pas à n'importe quel droit, mais à un droit respectueux des droits fondamentaux. Ce dernier élément, présent dès l'origine dans le concept de *Rule of law*, n'a été intégré aux concepts d'État de droit français et de *Rechtsstaat* allemand qu'à la suite des horreurs de la Seconde Guerre mondiale.

L'État de droit est un concept central, revêtu d'une importance cardinale. Il est parfois présenté comme concept destiné « à mettre en œuvre les principes de la démocratie libérale » (J. Chevallier), voire comme un concept sacralisé marquant l'aboutissement de l'organisation et de l'évolution des États modernes.

L'État de droit, principe puis valeur de l'Union européenne

En raison de son importance, l'État de droit est devenu un des principes sur lesquels l'Union est fondée. Cette consécration a eu lieu à l'occasion d'une révision des traités fondateurs de l'Union européenne, réalisée par le traité d'Amsterdam, signé en 1997 et entré en vigueur en 1999. A compter de cette date, l'article 6 du traité sur l'Union européenne a affirmé que :

« L'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de **l'État de droit**, principes qui sont communs aux États membres ».

L'État de droit est ainsi devenu un principe liant l'Union européenne et les États qui en sont membres. Par tant, l'État de droit constitue l'un des éléments formant la base commune sur laquelle repose l'Union européenne et le processus d'intégration des États membres. Autrement dit, l'État de droit est l'un des supports des liens sans cesse plus étroits qui doivent se forger, par la participation à l'Union européenne, entre les États membres et leur peuple.

En complément, et non sans lien, le traité d'Amsterdam a consacré que seul un État respectant les principes de l'Union européenne, et donc l'État de droit, peut prétendre y adhérer (article 49 du traité sur l'Union européenne). Dès lors, le respect de l'État de droit est officiellement devenu une condition préalable à l'adhésion à l'Union européenne. Une telle attention accordée à l'État de droit par le traité d'Am-

sterdam n'est pas fortuite, dès lors qu'elle s'est produite alors qu'était envisagée l'adhésion à l'Union européenne d'anciens satellites de l'URSS (adhésions finalement réalisées en 2004 et 2007). Le concept d'État de droit (et ses variantes étrangères) étant un concept fruit d'une histoire propre aux États d'Europe de l'Ouest, il a semblé nécessaire de l'explicitier et d'en souligner l'importance aux États d'Europe de l'Est candidats à l'adhésion et étrangers à ce concept.

Par la suite, le traité de Lisbonne, signé en 2007 et entré en vigueur en 2009, a opéré une évolution sémantique. Depuis le traité de Lisbonne, l'État de droit n'est plus un « principe », mais une valeur qu'elle prône et sur laquelle elle est fondée. Politiquement, la référence aux valeurs de l'Union, et non plus aux « simples » principes, tend vraisemblablement à insister sur l'importance de ces valeurs, en tant que sous-bassements philosophiques de l'Union et qu'éléments au cœur de son identité. L'inclusion de l'État de droit au titre des valeurs de l'Union, à l'article 2 du traité sur l'Union européenne, met ainsi en lumière l'importance particulière de ce dernier.

Les remises en cause de l'État de droit par les États

Les menaces pesant sur l'État de droit ne sont pas récentes mais elles ont considérablement augmenté depuis 2010-2015. Outre les risques terroristes pesant sur l'Union européenne pouvant justifier l'adoption de mesures nationales de nature à porter atteinte aux exigences de l'État de droit, la montée en puissance et l'arrivée au pouvoir (par des voies démocratiques) de parties populistes constitue une menace sans précédent pour l'État de droit. Parmi les États membres, la Hongrie et la Pologne (jusqu'aux dernières élections de 2023 pour cette dernière) représentent des cas d'école. Le retour au pouvoir de Victor Orban en 2010 a conduit à une remise en cause assumée de l'État de droit en Hongrie, se traduisant notamment par une remise en cause de la liberté d'expression, du pluralisme, de la protection des minorités et de l'indépendance et de l'impartialité des juridictions. En Pologne, le Parti droit et justice a, entre 2015 et 2023, mené une politique se heurtant frontalement à l'État de droit, notamment par la remise en cause manifeste de l'indépendance et de l'impartialité des juridictions polonaises.

Les solutions imparfaites à la crise de l'État de droit

Pendant un temps, toutes les attentions se sont portées sur l'article 7 du traité sur l'Union européenne qui permet, depuis le traité d'Amsterdam, de sanctionner politiquement un État membre violant de façon grave et persistante les valeurs de l'Union européenne. Cette sanction peut notamment correspondre à la privation du droit de vote de l'État concerné au Conseil de l'Union européenne, soit l'une des institutions centrales de l'Union européenne. Les situations polonaises et hongroises ont néanmoins démontré l'inefficacité de cet article, qui repose sur une procédure particulièrement lourde et faisant intervenir le Conseil de l'Union européenne et le Conseil européen. Ces deux institutions, composées respectivement des ministres des États membres et des chefs d'État ou de gouvernement des États membres, se sont révélées très peu enclines à opérer les votes nécessaires pour sanctionner la Hongrie ou la Pologne. Ainsi, concrètement, alors que l'article 7 a été activé en 2017 par la Commission européenne contre la Pologne et en 2018 par le Parlement européen contre la Hongrie, le Conseil de l'Union européenne n'a toujours pas mis la question à l'ordre du jour.

En dépit de ces difficultés, l'Union européenne, et notamment la Commission européenne, le Parlement européen et la Cour de justice de l'Union européenne, n'ont cessé d'insister sur la nécessité d'assurer le respect de l'État de droit en tant que valeur de l'Union européenne. Dans ce contexte, après d'âpres négociations, a été adopté le « règlement conditionnalité », c'est-à-dire un règlement qui conditionne le versement des fonds que l'Union européenne doit transférer aux États membres au respect de l'État de droit. Dans

l'hypothèse où un État ne respecte pas l'État de droit et où ce non-respect entraîne (notamment par les phénomènes de corruptions et détournements qu'il génère) une atteinte au budget de l'Union européenne, alors la Commission européenne, institution composée de commissaires indépendants des États membres et garants de l'intérêt général de l'Union européenne, peut proposer au Conseil de l'Union européenne de s'opposer aux versements des sommes dues. Cette logique s'est ensuite diffusée, notamment dans le plan de relance sans précédent voté par l'Union européenne afin de soutenir les États membres après la crise sanitaire du Covid-19. Concrètement, ont ainsi été gelés à partir de 2022-2023 près de 20 milliards d'euros devant être attribués à la Hongrie, et plus de 35 milliards d'euros en ce qui concerne la Pologne. Ces gels, depuis partiellement levés, ont marqué le début d'une amélioration prudente de la situation dans ces deux États.

Pour aller plus loin :

Les articles des traités précités, tous consultables sur <https://eur-lex.europa.eu/>

Le règlement « conditionnalité » : 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, également consultable sur <https://eur-lex.europa.eu/>

Les rapports annuels de la Commission européenne sur l'État de droit. Le dernier en date, consultable sur : https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2023-rule-law-report_en

La revue en ligne *Revue des droits et libertés fondamentaux*, notamment le dossier « Les juridictions supranationales européennes et la crise de l'État de droit » et le dossier « Quel État de droit dans une Europe en crise ? », consultables sur <https://revuedlf.com/dossier/>

Pour des analyses régulières sur cette thématique, en français, en anglais et en allemand : <https://verfassungsblog.de/>

Également, pour des études approfondies du concept d'État de droit :

E. CARPANO, *État de droit et droits européens. L'évolution du modèle de l'État de droit dans le cadre de l'euro-péanisation des systèmes juridiques*, Paris, L'Harmattan, 2005

J. CHEVALLIER, *L'État de droit*, Paris, LGDJ, 7^{ème} éd., 2023

L. HEUSCHLING, *État de droit, Rechtsstaat, Rule of Law*, Paris, Dalloz, 2002