

Débat sur la liste des critères de l'Etat de droit de la Commission de Venise, Assemblée parlementaire, 11 octobre 2017

Intervention de M. Gianni Buquicchio, Président de la Commission de Venise

Mesdames et Messieurs,

Nous voici arrivés à une étape importante pour la liste des critères de l'Etat de droit.

Les 2 rapports qui vous sont soumis sont l'aboutissement de la procédure de son approbation par les organes du Conseil de l'Europe.

Ils sont aussi un grand pas en avant de la mise en œuvre pratique de ce document, puisque une analyse de situations concrètes à la lumière de la liste des critères est proposée.

L'Etat de droit a longtemps été le parent pauvre des trois principes du Conseil de l'Europe par rapport à la démocratie et, évidemment, aux droits de l'homme, car il était dépourvu d'une attention et d'un outil d'évaluation spécifiques.

Jusqu'à présent, il était dès lors bien difficile d'évaluer son effectivité.

Maintenant, c'est possible, grâce à l'Assemblée parlementaire, qui confirme son rôle de pionnière. Elle a été à l'origine de l'élaboration de ce document, elle est aussi à l'avant-garde de sa mise en œuvre.

C'est la synergie gagnante entre l'Assemblée parlementaire, laboratoire d'idées, et la Commission de Venise, créatrice de solutions, qui a doté le principe de l'Etat de droit d'une véritable capacité opérationnelle

Mesdames et Messieurs,

Nous avons depuis longtemps abandonné l'idée de parvenir à une définition partagée du principe de l'état de droit. Nous nous bornons désormais à travailler sur ses composantes reconnues comme essentielles.

Je ne m'épuiserai pas à souligner ce que ce principe n'est pas : il n'est pas le gouvernement par les lois (Rule by Law), ni le gouvernement par la loi (Rule by the Law), ni le droit limité à des règles (Law by Rules).

Toute conception purement formaliste de la prééminence du droit - qui se contenterait d'exiger que tout acte commis par un agent public soit autorisé par la loi - distord la notion d'Etat de droit.

MM. Mahoux et Fabritius vous ont déjà présenté la liste des critères de l'Etat de droit. Je ne reviendrai pas là-dessus.

Par contre je mettrai l'accent sur deux aspects : le caractère concret de la liste des critères de l'Etat de droit et l'importance de sa mise en œuvre, en soulignant le rôle essentiel que vous, parlementaires nationaux et européens, pouvez jouer.

Afin de bien montrer le caractère concret, précis, pratique que visait le document qu'elle élaborait, la Commission de Venise a développé, dans le corps même du document, deux exemples spécifiques de défis à l'Etat de droit : la corruption et les conflits d'intérêt d'une part, la collecte des données et la surveillance d'autre part.

Il ne s'agit pas de thèmes pris au hasard, mais de questions centrales pour l'existence même d'un Etat de droit.

La corruption débouche sur l'arbitraire et l'abus de pouvoir, car les décisions ne sont pas prises conformément au droit, et mine ainsi les fondements mêmes de l'Etat de droit.

Quant à la surveillance, même si elle est loin d'être un défi nouveau, elle a pris de nouvelles formes avec le développement exponentiel des capacités de collecte et de stockage des données par des moyens informatiques.

Big brother, l'archétype du totalitarisme et donc de la négation de l'Etat de droit, n'est pas loin si des garde-fous ne sont pas définis.

Des questions très détaillées ont été élaborées pour rendre la liste des critères concrètement applicable dans ces domaines pointus.

Prenons le premier exemple – corruption et conflits d'intérêt [(voyez le point II.F.1 du document, p. 49 de la version anglaise et p. 55 de la version française)]. Une bonne quinzaine de questions précises est posée, portant à la fois sur les mesures préventives prises pour lutter contre la corruption, les mesures répressives et l'observation et l'application effective des mesures de prévention et de répression.

A titre d'exemple, dans la catégorie des mesures préventives, on trouve la question de l'existence de règles de conduite spécifiques imposées aux agents de l'Etat.

Elles touchent notamment aux restrictions sur les cadeaux et autres avantages et aux garde-fous en ce qui concerne l'utilisation des ressources publiques.

Une autre question porte sur l'existence de règles en matière de conflits d'intérêt, par exemple par la déclaration d'un tel conflit avant qu'il ne survienne.

Il est encore demandé si certaines catégories d'agents de l'Etat sont soumises à une déclaration de leurs revenus, de leur patrimoine et de leurs intérêts en début et en fin de mandat, et je passe les détails.

L'application effective des mesures de prévention et de répression implique aussi l'existence de sanctions pénales et administratives proportionnées et dissuasives ; que les organes chargés de lutter contre la corruption et de préserver l'intégrité du secteur public disposent de ressources et de capacités suffisantes, et notamment de pouvoirs d'investigation, et soient suffisamment indépendants du pouvoir exécutif et législatif du point de vue opérationnel.

A cela s'ajoute, entre autres, l'existence de mesures pour permettre l'accès individuel à ces organes et pour encourager la dénonciation d'actes susceptibles d'être liés à la corruption, notamment en protégeant les donneurs d'alerte contre les représailles au travail et ailleurs.

En ce qui concerne l'application effective des mesures de prévention et pénales, la première question porte sur la perception, dans le pays, du degré d'observation des mesures et des politiques de lutte contre la corruption.

La corruption n'est pas le seul domaine où il est question de perception. Cette question est aussi posée en rapport avec l'indépendance de la justice, comme suit:

« La justice est-elle perçue comme indépendante ? Comment le public voit-il la possibilité que le pouvoir politique influence ou manipule la nomination et la promotion des juges et des procureurs, ainsi que les décisions de ces derniers dans les affaires ?

Il est encore fait référence à la perception du public en ce qui concerne l'impartialité de la justice et des juges eux-mêmes, ou l'indépendance du barreau. Il est enfin demandé si le public estime que les décisions de justice sont suivies d'effet.

A travers cet exemple – mais il y en aurait beaucoup d'autres -, nous voyons, d'une part, que l'analyse du respect de l'Etat de droit ne doit pas se limiter aux textes mais porte aussi sur leur application ; et d'autre part, que c'est le public en général qui est destinataire de la liste des critères de l'Etat de droit.

L'exemple donné – ainsi que ceux ressortant des rapports qui vous sont soumis – vous auront, je l'espère, convaincus que la liste des critères de l'Etat de droit n'est pas un ouvrage savant destiné à être encensé, ou plutôt épousseté de temps en temps au fond d'une bibliothèque, mais un mode d'emploi, destiné au public le plus large.

J'en viens donc à la deuxième partie de mon exposé, qui consiste à répondre aux questions suivantes : Quel est ce public ? Qui sont les utilisateurs de la liste de critères ? Qui sont les responsables de la mise en œuvre de l'Etat de droit ?

Comme tout mode d'emploi, la liste des critères de l'Etat de droit comprend deux aspects : fonctionnement normal et dysfonctionnements éventuels. Simplement, il faut procéder dans l'ordre inverse de l'ordre habituel.

C'est à dire qu'il faut identifier les dysfonctionnements afin de garantir un fonctionnement de l'Etat conforme aux normes internationales (standards).

En d'autres termes, l'identification des dysfonctionnements doit être comprise comme une première étape vers la solution des problèmes, vers la mise en conformité de la législation et de la pratique nationales avec les normes internationales en matière d'Etat de droit. Une étape cruciale et indispensable toutefois ; on ne soigne pas une maladie non diagnostiquée.

La première partie, l'identification des problèmes, est du ressort d'un public très large – du public en général. Les organes étatiques, ainsi que les organisations internationales, y ont cependant une place centrale, tout comme la société civile. En tant que parlementaires, vous avez donc un rôle éminent.

Mesdames et Messieurs,

Toutefois, si le diagnostic est utile, il ne guérit pas. Se pose alors la question la plus importante : qui est le médecin, qui est responsable de la bonne santé de l'Etat de droit ? Le législateur ? L'exécutif ? Les juges ? La société civile ?

La Commission de Venise est convaincue que l'Etat de droit est l'affaire de toutes les institutions de l'Etat, mais aussi de tous les citoyens.

La pleine prééminence du droit requiert un effort constant, même dans les démocraties solidement établies. Des réformes constitutionnelles ou législatives sont souvent nécessaires : c'est alors le parlement qui doit s'en faire l'infatigable garant. L'exécutif a également la responsabilité de prendre les initiatives nécessaires pour identifier et remédier aux lacunes. Dans cette tâche, la liste des critères s'avère un outil indispensable.

Mais l'Etat de droit ne nécessite pas seulement des réformes législatives, il n'est vivant que s'il est mis en œuvre à tous les niveaux.

Le parlement opère les choix essentiels, mais l'interprétation et l'application de la loi sont une prérogative de l'exécutif ainsi que des juges. Les lois adoptées par le parlement doivent être interprétées conformément aux principes de l'Etat de droit.

Le législateur doit laisser une marge de discrétion au pouvoir exécutif et aux juges : mais le pouvoir discrétionnaire administratif et judiciaire doit être exercé dans le respect de l'Etat de droit, notamment du principe de la légalité.

J'ajoute encore que l'Etat de droit ne peut s'imposer que dans un pays dont les individus se sentent collectivement responsables de sa réalisation, et intègrent cette responsabilité dans leur propre culture juridique, politique et sociale.

L'Etat de droit est avant tout une forma mentis, un état d'esprit.

Et l'Etat de droit est une responsabilité partagée, la responsabilité de tout un chacun.

La liste des critères aspire donc non seulement à institutionnaliser le principe de l'Etat de droit à travers l'établissement des structures, processus et mécanismes appropriés : elle aspire également à le démocratiser, en le rendant accessible et compréhensible à tous les acteurs concernés.

Elle vise à développer une culture de l'Etat de droit et une aspiration générale à sa réalisation.

Pour que cela soit possible, il est nécessaire d'encourager la classe politique à exercer son rôle de promotrice et garante de l'état de droit. Nous avons besoin d'un leadership motivé et motivant, enthousiaste et enthousiasmant.

Mesdames et messieurs,

Vous avez par conséquent un rôle central.

En tant que membres d'un parlement national, avant tout, mais également en tant que membres de cette Assemblée.

Vous êtes dans une position privilégiée pour l'évaluation et la mise en œuvre des normes internationales en matière d'Etat de droit telles que définies dans la liste des critères.

A vous de jouer.