

Conférence ministérielle SIGMA
Pratiques de bonne gouvernance publique pour les citoyens et les entreprises

13-14 décembre 2017

Centre de conférences de l'OCDE, Paris, France

**Pourquoi l'État de droit est-il important
pour les citoyens et les entreprises?**

Gianni Buquicchio

Président de la Commission de Venise, Conseil de l'Europe

Mesdames et Messieurs,

Avant de développer le thème de l'Etat de droit, je tiens à souligner l'importance de la coopération entre la Commission de Venise et SIGMA et la complémentarité de nos travaux.

Sur la base de l'expertise de la Commission de Venise dans le domaine de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit, une collaboration tripartite constructive et utile s'est établie depuis 2016 entre la Commission de Venise, SIGMA et les pays du Sud de la Méditerranée.

Cette coopération est appréciée par nos partenaires et je voudrais profiter de cette tribune pour remercier SIGMA, l'Union européenne, l'OCDE et les pays partenaires pour la qualité de cette collaboration et souhaiter qu'elle s'inscrive dans la durée.

Deux mots encore sur la Commission de Venise et la coopération avec les Etats que vous représentez. : la Commission de Venise, instance d'ingénierie constitutionnelle du Conseil de l'Europe, soutient depuis sa création en 1990 les Etats en transition démocratique.

Elle compte aujourd'hui 61 Etats membres de tous les continents, dont presque tous les Etats partenaires de SIGMA.

La Commission de Venise diffuse les normes internationales en matière de démocratie, de droits de l'homme et d'Etat de droit de diverses manières. Elle est surtout connue pour ses avis sur les constitutions et la législation, ainsi que pour ses études comparatives et lignes directrices, y compris le rapport sur l'Etat de droit et la liste de critères de l'Etat de droit qui a été mise à votre disposition aujourd'hui.

Cela n'est toutefois qu'une partie de son activité. La Commission de Venise a ainsi créé les campus UniDem pour diffuser ces valeurs communes. Une série de séminaires s'est d'abord adressée aux Etats de l'Europe orientale à partir de 1999.

En réunissant des fonctionnaires de haut niveau, cette activité a contribué à améliorer l'efficacité de l'administration. En effet, une administration efficace peut contribuer à instaurer une culture de transparence dans la société et générer ainsi une meilleure

confiance de la part des citoyens envers les structures de l'Etat et ses politiques publiques.

Le succès du campus UniDem a conduit à le reproduire dans une autre région du monde. En 2015, nous avons lancé le projet UniDem Med pour les pays partenaires du Sud de la Méditerranée, et ce, dans le cadre d'un partenariat entre la Commission de Venise et le ministère de la réforme de l'administration et de la fonction publique du Royaume du Maroc.

Je tiens à cet égard à saluer la présence de M. le ministre Mohamed Ben Abdelkader, en charge de la Réforme de l'Administration et de la Fonction Publique, qui contribue grandement au succès du Campus, et à le remercier de son engagement.

Six séminaires UniDem Med ont déjà été organisés. Ils ont touché des thématiques diverses comme les droits de l'homme et le service public, le gouvernement ouvert, mérite et égalité ainsi que réforme du statut de la fonction publique, anticorruption et intégrité dans le service public et égalité des genres.

Venons-en maintenant plus précisément au thème de nos débats d'aujourd'hui.

D'abord, de quoi parlons-nous lorsque nous traitons de l'Etat de droit ? La notion de "Rule of Law" ou d'"Etat de droit" peut apparaître à première vue comme relevant de réflexions académiques ou comme un grand principe auquel il est bon de se référer, mais qui n'apporte rien de substantiel.

Les travaux de la Commission de Venise, qui ont abouti à la liste des critères de l'Etat de droit mise à votre disposition, prouvent le contraire : l'Etat de droit est pourvu d'un contenu précis. Si la liste de critères ne donne pas de définition, c'est en effet pour mieux se focaliser sur ce que l'Etat de droit implique concrètement.

C'est ce que je vais présenter brièvement, en indiquant ensuite quelles sont les implications de l'Etat de droit, les droits et les devoirs aussi bien pour les institutions étatiques que pour les particuliers – et, *a contrario*, les risques découlant de l'absence ou de la carence de l'Etat de droit.

A titre préalable, il convient de souligner que l'Etat de droit ne peut être compris comme une notion isolée. L'Etat de droit est indissociable des droits de l'homme et de la démocratie. La démocratie implique l'association de la population aux décisions au sein d'une société ; les droits de l'homme protègent l'individu contre l'arbitraire et des atteintes excessives à ses libertés, en garantissant la dignité humaine.

Quel est donc le contenu de l'Etat de droit ? Il comporte cinq principes essentiels :

- La légalité
- La sécurité juridique
- La prévention de l'abus de pouvoir
- L'égalité devant la loi et la non-discrimination
- L'accès à la justice

En outre, la Commission de Venise s'est intéressée à deux défis spécifiques à l'Etat de droit : d'une part la corruption et les conflits d'intérêts, d'autre part la collecte des données et la surveillance.

Quels sont alors les destinataires de l'Etat de droit ? N'est-ce pas un paradoxe de parler devant vous des citoyens et des entreprises ? Ou plutôt des particuliers, qu'ils soient citoyens, étrangers, sociétés à but lucratif ou non lucratif, ONG ?

Certes, les premiers destinataires du principe de l'Etat de droit sont les Etats, et leurs divers organes. L'Etat de droit touche à la structure de l'Etat comme au fonctionnement de ses institutions. Le pouvoir législatif doit laisser leur place à l'exécutif et aux juges, tandis que les pouvoirs discrétionnaires doivent être limités, en particulier en ce qui concerne leur exercice par le pouvoir exécutif en matière administrative.

Cependant, le principe de la légalité implique le respect du droit par tous, par les particuliers – citoyens, étrangers, entreprises – comme par les organes de l'Etat. Cela vaut d'abord en cas d'exercice de pouvoirs publics par des particuliers, mais cela va beaucoup plus loin.

La primauté du droit implique que les droits de l'homme bénéficient d'une protection juridique effective, y compris contre les atteintes émanant de personnes privées.

Bien plus généralement encore, les particuliers doivent respecter le droit et en bénéficier. Droits et devoirs sont indissociables, comme le montre la définition donnée par Tom Bingham, selon lequel l'Etat de droit implique que toute personne ou entité publique ou privée est tenue d'obéir à la législation publiquement adoptée, prenant (en général) effet dans le futur et publiquement appliquée par les cours et tribunaux, et peut se prévaloir de ces mêmes normes

[“All persons and authorities within the State, whether public or private, should be bound by and entitled to the benefit of laws publicly made, taking effect (generally) in the future and publicly administered in the courts”].

Revenons maintenant aux cinq principes fondamentaux, et imaginons ce qui signifie leur absence ou leur faiblesse – notamment pour les particuliers:

Sans légalité, les pouvoirs des autorités seraient beaucoup trop étendus, voir illimités. Nous voyons donc combien les libertés, les droits de l'homme seraient compromis.

Sans sécurité juridique, nul ne pourrait déterminer les conséquences de ses actes. On imagine facilement les implications pour la vie quotidienne de chacun, et celle des entreprises en particulier ; l'incertitude est ce que les acteurs économiques détestent le plus.

Quant aux abus de pouvoir, seuls ceux qui en bénéficient peuvent les souhaiter. C'est rarement le cas des particuliers.

Il en va de même de l'égalité : s'il peut être tentant d'être plus égaux que d'autres, selon les mots fameux de George Orwell, la grande majorité des individus restera parmi les moins égaux.

Enfin, l'accès à la justice garantit que le droit ne soit pas *lex imperfecta*, qu'il soit effectif et non lettre morte, comme l'avaient déjà bien compris les anciens Romains. C'est la clé de voute de l'Etat de droit.

Si nous nous intéressons spécifiquement aux entreprises, nous voyons bien qu'elles ne sont pas tentées d'investir en l'absence des garanties de l'Etat de droit – qui, je le rappelle, est inséparable de la démocratie et des droits de l'homme.

Nous avons vu que l'Etat de droit garantit donc à la fois l'exercice des droits et le respect des devoirs des particuliers. Le rôle de ceux-ci va même plus loin : ils participent de la fonction de contrôle du respect de l'Etat de droit. Comment ?

L'Etat de droit est bien plus que le respect du droit positif, ou, pour employer la terminologie anglaise, *Rule by Law* (gouverner par les lois), *Rule by the Law* (gouverner par la loi), voire *Law by Rules* (le droit limité à des règles). Il s'agit d'un ensemble cohérent qui s'inscrit dans une culture.

Comme le dit la liste des critères de l'Etat de droit, « l'Etat de droit ne peut s'imposer que dans un pays dont les habitants se sentent collectivement responsables de faire en sorte que leur Etat soit un Etat de Droit, et intègrent cette responsabilité dans leur propre culture juridique, politique et sociale ». Cela montre la responsabilité de chacun, de tout citoyen, de tout particulier..

Certes, les autorités restent les principaux responsables de la mise en œuvre de l'Etat de droit. Cela concerne évidemment leur activité quotidienne, qui doit s'inscrire dans le cadre du droit (c'est un des piliers du principe de la légalité), mais aussi l'évaluation du respect de l'Etat de droit et la promotion d'une culture de l'Etat de droit.

Là encore cependant, les particuliers ont eux aussi un rôle important. L'évaluation de la mise en œuvre de l'Etat de droit n'est en effet pas réservée aux autorités, au contraire. Un regard extérieur doit s'exercer, et la liste des critères vise justement à permettre à tout un chacun de procéder à cette évaluation.

En d'autres termes, nous sommes tous responsables du respect concret de l'Etat de droit. Ne l'oublions pas.