

Conférence annuelle sur les droits fondamentaux et l'état de droit — Point de vue de la société civile sur le rapport 2023 relatif à l'état de droit

La [conférence annuelle](#) du groupe «Droits fondamentaux et état de droit» (DFED) du CESE a fourni une plateforme pour débattre sur le quatrième rapport de la Commission européenne relatif à l'état de droit ([juillet 2023](#)). Cette conférence a réuni des membres du CESE, des représentants de la société civile (y compris des partenaires sociaux), d'institutions de l'Union européenne et d'autres parties prenantes afin de discuter des principaux développements qu'a connus l'UE dans le domaine des droits fondamentaux et de l'état de droit au cours de l'année écoulée. À l'occasion de la conférence, le groupe DFED a publié son [troisième rapport de synthèse](#) consacré aux visites effectuées en 2022.

Séance d'ouverture: discours liminaires

Oliver Röpke, le président du CESE, a ouvert le débat en soulignant que les visites du groupe DFED dans tous les États membres de l'Union ont montré qu'aucun d'entre eux n'est exempt de défis, bien que les situations varient considérablement d'un pays à l'autre. Il a insisté sur le fait que le test décisif qui permet de juger de la mise en œuvre des recommandations de la Commission européenne est l'avènement d'un véritable changement, non seulement dans la législation, mais aussi dans la pratique. M. Röpke a rappelé qu'il est favorable à l'extension des travaux du groupe DFED aux pays candidats.

Didier Reynders, commissaire européen à la justice, a salué le rôle que joue le CESE pour faire entendre la voix de la société civile et promouvoir le développement d'une culture commune de l'état de droit en Europe. Commentant le dernier rapport de la Commission européenne sur l'état de droit, il a dit estimer que cet outil est devenu un véritable moteur de réformes positives, sachant qu'il a été donné suite à environ deux tiers des recommandations de 2022, de manière complète ou partielle. Il a précisé que, en dépit des efforts considérables que de nombreux États membres continuent à réaliser, des préoccupations importantes subsistent. Les organisations de la société civile (OSC) sont confrontées à des contraintes réglementaires et à des difficultés dans certains États membres, par exemple en ce qui concerne l'accès au financement. Elles doivent parfois faire face à des contrôles accrus et à des attaques verbales, voire physiques.

Tout en affirmant son soutien au développement du mécanisme d'examen de l'état de droit de la Commission européenne, **Balázs Dénes, de l'Union des libertés civiles pour l'Europe (Liberties)**, a estimé que, dans l'ensemble, le rapport de la Commission européenne ne fournissait pas d'analyse contextuelle des tendances en matière d'état de droit. De son point de vue, le ton des rapports de la Commission peut souvent être perçu par la société civile comme exagérément optimiste à l'égard de réformes de façade. M. Dénes a donc suggéré un certain nombre de pistes d'améliorations, et notamment: de mettre l'accent davantage sur des cas concrets que sur les chiffres et les statistiques; d'adopter des recommandations plus ciblées par pays; et de susciter une participation plus structurée des acteurs nationaux de la société civile, en particulier en ce qui concerne la mise en œuvre des recommandations.

Éléments de cadrage

Annegret Kempf et **Anna Kwintkiewicz** (de la DG Justice et consommateurs) ont présenté le rapport 2023 de la Commission européenne sur l'état de droit, en soulignant notamment les résultats suivants: certains États membres investissent dans leur système judiciaire, mais dans d'autres, les personnels des services de justice sont trop faiblement rémunérés; il subsiste dans un certain nombre de pays des inquiétudes face à la corruption, exprimées par la population et les entreprises, alors même que la quasi totalité des États membres disposent d'une stratégie anticorruption; la mise en œuvre de telles stratégies est essentielle, de même qu'il importe d'obtenir de meilleurs résultats dans le domaine de la justice, pour les affaires de haut niveau; plusieurs États membres ont pris des mesures pour accroître l'indépendance des organismes d'encadrement des médias; mais pour d'autres, il y a des inquiétudes concernant par exemple l'insuffisance des garde-fous contre l'influence politique; plusieurs États membres ont enregistré des améliorations concernant la transparence de la propriété;

dans certains États membres, des travaux ont été lancés pour améliorer la qualité du processus législatif et garantir une participation adéquate des parties prenantes et de la société civile; mais il existe des cas où les défenseurs des droits de l'homme, voire les OSC en général, font face à des problèmes considérables, comme le manque de financements, des charges administratives inappropriées, ou même des attaques.

Paul Soete, le président du groupe DFED du CESE, a présenté les principales conclusions des visites du groupe effectuées en 2022, à savoir en Grèce, en Finlande, en Slovaquie, au Portugal, en Suède et en Slovénie. Il a fait des observations sur les principales conclusions du rapport de synthèse, en reprenant chacun des cinq thèmes. Il a fait remarquer que, d'une manière générale, les défis concernent principalement la mise en œuvre.

Table ronde 1: Les points de vue de la société civile sur l'évolution de la situation en 2022

Cette table ronde a rassemblé des représentants de la société civile qui s'étaient rencontrés lors des visites dans les pays menées par le groupe DFED du CESE en 2022, respectivement en Grèce, en Finlande, en Slovaquie, au Portugal, en Suède et en Slovénie. **Ozlem Yildirim** (vice-présidente du groupe DFED) a souligné que l'objectif des visites dans les États membres et des rapports du groupe DFED est de relayer fidèlement les avis et les points de vue des acteurs de la société civile. Cette approche est complémentaire à celle de la Commission européenne et vise à encourager un dialogue constructif entre la société civile et les autorités.

Stefanos Loukopoulos (de VouliWatch, Grèce) a rappelé le scandale des logiciels espions et des écoutes téléphoniques illégales qui a touché le pays en 2022. Il a souligné que les pouvoirs publics ont lancé des attaques contre les autorités indépendantes qui enquêtent, ce qu'il considère comme un fait sans précédent. Il s'est également dit convaincu que la violence policière et l'impunité sont en hausse en Grèce et qu'il existe de graves problèmes en ce qui concerne le droit d'accès à l'information et l'indépendance des médias. M. Loukopoulos a fait observer que ce qu'il qualifie de déclin rapide de l'état de droit en Grèce devrait apprendre à l'Europe que l'état de droit peut être fragile, même dans les démocraties bien établies. À cet égard, il a dit souhaiter que les rapports de la Commission européenne sur l'état de droit soient plus spécifiques et moins diplomatiques.

Salla Nazarenko (de l'Union des journalistes de Finlande) a évoqué les manifestations organisées dans la totalité de son pays contre les projets visant à réduire le chômage via des coupes dans les prestations sociales et à limiter les droits des travailleurs, y compris le droit de grève. Elle a mentionné des difficultés liées à l'accès à l'information: les journalistes ne reçoivent pas toujours en temps utile de la part des autorités publiques les informations qu'ils ont demandées. M^{me} Nazarenko a dit regretter que le contexte géopolitique actuel ait conduit à mettre davantage l'accent sur la sécurité au détriment d'autres préoccupations. Elle a ajouté qu'il est essentiel, en cette période de tensions, d'insister davantage sur les droits de l'homme, en particulier s'agissant des groupes vulnérables.

Zuzana Serinová (d'AmCham Slovakia) a souligné le problème de l'adoption de lois dans le cadre de procédures accélérées depuis le début de la pandémie de COVID-19. Elle a fait remarquer que seule la moitié des lois concernées étaient vraiment liées à la situation de la COVID-19 et que cette pratique des procédures accélérées a perduré après la pandémie. M^{me} Serinová a conclu en disant que le principal défi est la mise en œuvre de la législation, qui est incertaine car elle dépend de la volonté politique.

Margarida Mano (de Transparency International Portugal) a également estimé que les principales difficultés concernant le respect des droits fondamentaux et de l'état de droit ne découlent pas du cadre réglementaire lui-même, mais plutôt du manque de volonté politique, de ressources, de participation du public et de transparence autour de sa mise en œuvre. De ce fait, elle a dit estimer que les lois n'ont pas d'incidence visible sur la population portugaise. Elle a suggéré d'accroître la participation des universités à la consultation publique sur les rapports de la Commission européenne sur l'état de droit et de les rendre plus concis, plus clairs et plus ciblés.

Anuška Delić (d'Ostro, Slovénie) a salué la perspective d'une réforme du mode de nomination des juges en Slovénie, mais fait remarquer que le système judiciaire est encore trop lent. Elle a dit regretter le climat de peur qui règne de manière persistante dans le pays ainsi que le manque de protection effective des journalistes qui sont confrontés à des menaces croissantes. M^{me} Delić a par ailleurs estimé que la bonne mise en œuvre du cadre d'action pour lutter contre les discours de haine est à la traîne.

Commentant les tendances d'un point de vue paneuropéen, **Aarti Narsee** (du Forum civique européen) a évoqué la tendance des autorités à adopter des législations visant à accroître le contrôle des organisations de la société civile et à restreindre leurs libertés. Elle a cité à titre d'exemple les poursuites engagées à l'encontre de défenseurs des droits de l'homme et les limitations du droit de réunion pacifique imposées à des défenseurs des droits environnementaux. Elle a fait également remarquer que les groupes marginalisés et exclus sont les plus touchés par les restrictions de l'espace civique. Comme pistes d'amélioration du processus de rapport de la Commission sur l'état de droit, M^{me} Narsee a suggéré que l'on formule des recommandations plus spécifiques et assorties d'échéances, que l'on veille à une meilleure participation de la société civile à l'évaluation de leur mise en œuvre et que l'on facilite le dialogue au niveau national entre les autorités et la société civile. Elle a également plaidé en faveur de la création d'un outil de prévention rapide pour alerter l'Union lorsque des défis majeurs apparaissent, ainsi que d'un mécanisme de protection des défenseurs des droits de l'homme au sein de l'Union.

Katrien Meuwissen (du réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme — REINDH) a appuyé ces recommandations et suggéré en plus d'élaborer des recommandations à l'échelle de l'UE afin de garantir la cohérence des normes européennes que chaque État membre devrait être tenu d'atteindre.

Table ronde 2: Le point sur les droits des partenaires sociaux

Après avoir rappelé que les modèles européens de dialogue social, dans toute leur diversité, sont des facteurs essentiels pour la résilience de nos sociétés, **Anders Ladefoged** (membre du groupe DFED) a donné la parole aux représentants des partenaires sociaux pour entendre leur point de vue sur la situation actuelle en Europe.

Stefan Clauwaert (de la Confédération européenne des syndicats — CES) a dit estimer que le problème général lié aux droits des partenaires sociaux ne réside pas nécessairement dans un manque de droits, étant donné qu'ils sont intégrés et ancrés dans les instruments internationaux et européens relatifs aux droits de l'homme, mais plutôt dans le respect, la mise en œuvre, et l'application corrects de ces droits. Il a illustré son évaluation en indiquant que, selon l'indice mondial des droits du Congrès syndical international, 72 % des pays européens violent le droit de grève et 54 % le droit de négociation collective, et que 41 % d'entre eux excluent toujours certains travailleurs de la liberté d'association. En ce qui concerne l'inclusion des partenaires sociaux dans le processus législatif, M. Clauwaert a estimé que, malgré quelques exemples positifs d'inclusion en amont, il existe également des exemples négatifs où le dialogue social est principalement traité par les autorités comme un exercice de cases à cocher ou comme un simple canal pour transmettre des informations du sommet vers la base.

Isabel Yglesias (de la Confédération espagnole des organisations d'entreprises — CEOE, et déléguée permanente auprès de Business Europe) a souligné que le renforcement du dialogue social dépend du renforcement des capacités. Elle a dit estimer que le dialogue social n'est pas assez robuste dans certains États membres, et qu'il a donc peu d'incidence sur la mise en œuvre de la législation. Toutefois, elle a souligné l'existence de certains exemples positifs, comme en Espagne, où la crise de la COVID-19 a selon elle renforcé le dialogue social et la négociation collective. Elle a dit estimer qu'il est essentiel que les partenaires sociaux soient dûment associés au processus d'élaboration des politiques dès les premières phases, car ils comptent également parmi les acteurs clés de la phase de

mise en œuvre des politiques en aval. M^{me} Yglesias a conclu en appelant à la participation des partenaires sociaux à un éventail plus large de politiques, au-delà de celles qui leur sont directement liées.

Dans les débats des tables rondes suivantes, qui correspondent aux quatre chapitres des rapports de la Commission européenne sur l'état de droit, les représentants de la société civile étaient invités à donner leur avis sur la base de deux questions:

- *Les recommandations des rapports 2022 et 2023 de la Commission européenne ont-elles été mises en œuvre?*
- *Comment consolider davantage le mécanisme d'examen de l'état de droit?*

Table ronde 3: Justice

Avant de donner la parole aux praticiens du droit, **Christian Bäuml** (membre du groupe DFED) a rappelé que les questions de longueur des procédures, de disponibilité des juges et du personnel pour traiter les affaires, ainsi que d'accès aux tribunaux et aux frais de justice, sont les principaux défis mis en évidence lors des visites du groupe DFED.

Paulina Kieszowska-Knapik (de la Fondation pour des tribunaux libres, Pologne) a dit estimer qu'aucune des recommandations de la Commission européenne sur l'état de droit à l'intention de la Pologne n'avait été mise en œuvre en raison d'un manque évident de volonté politique des autorités en place à l'époque. Elle a dit espérer que le changement de gouvernement qui interviendra à la suite des récentes élections constitue une nouvelle chance de reconstruire un système judiciaire décent et indépendant. Elle a demandé que les juges et les avocats soient mieux associés à la préparation et au suivi des rapports de la Commission sur l'état de droit.

Zuzana Serinová (d'AmCham Slovakia) a évoqué une certaine dynamique dans la réforme du système judiciaire ces derniers mois, associée à des défis, par exemple dans le domaine de la numérisation des procédures. Elle a dit regretter l'absence de garanties en ce qui concerne l'introduction d'un «délit d'abus de droit» dans la législation et considérer qu'il y a toujours des inquiétudes quant aux pouvoirs importants attribués au procureur général.

Karolína Babická (de la Commission internationale de juristes — CIJ) a dit regretter que le rapport de la Commission européenne sur l'état de droit n'ait pas, selon elle, pleinement pris en compte la situation sur le terrain dans un certain nombre d'États membres, en particulier lorsque celle-ci est alarmante, à l'instar des pays soumis à un suivi au titre de l'article 7. Elle a invité la Commission à accorder une plus grande attention aux recommandations non mises en œuvre, ce qui ne devrait pas être laissé sans conséquences, et, plus généralement, elle a plaidé en faveur de recommandations plus spécifiques et assorties d'échéances pour servir de base à un mécanisme de suivi ciblé.

Simone Cuomo (du Conseil des barreaux européens — CCBE) a mis en évidence divers problèmes qui se posent dans différents pays, notamment: le manque de ressources pour les systèmes judiciaires, ce qui contribue à la lenteur des procédures; le sous-financement de l'aide juridictionnelle, qui empêche les avocats de fournir leurs services de manière adéquate; et le manque général de ressources pour assurer une numérisation adéquate de la justice. M. Cuomo a demandé l'ajout, dans les prochains rapports de la Commission européenne, de recommandations axées sur l'aide juridictionnelle, la protection du secret professionnel, le rôle des avocats dans l'état de droit et le harcèlement des avocats.

Table ronde 4: Corruption

José Antonio Moreno Díaz (membre du groupe DFED) a fait des observations sur la nécessité de consolider les cadres de transparence et de lutte contre la corruption tout en veillant à ce que des garde-fous viennent garantir la défense légitime d'intérêts.

Bilyana Wegertseder (de l'Institut bulgare d'initiatives juridiques) a dit regretter que la mise en œuvre des recommandations de la Commission européenne dépende principalement de la bonne volonté des autorités et qu'un tel exercice puisse facilement être contourné. Elle s'est félicitée de la participation de la société civile au processus actuel de mise à jour de la stratégie nationale de lutte contre la corruption. Elle a estimé qu'un cadre et une définition communs du lobbying au niveau européen sont nécessaires. En ce qui concerne les rapports de la Commission européenne sur l'état de droit, elle a demandé la mise en place d'indicateurs de performance qualitatifs et l'octroi d'un délai plus long afin de permettre un suivi plus approfondi.

Nick Aiossa (de Transparency International UE) a dit regretter que les progrès enregistrés par les États membres dans les domaines de la corruption et de la transparence soient très lents. Il a également fait remarquer qu'aucun État membre ne dispose d'un bilan parfait dans chacun des quatre piliers des rapports de la Commission européenne sur l'état de droit. Enfin, M. Aiossa a insisté sur l'importance de la volonté politique, qui fait cruellement défaut pour assurer la bonne mise en œuvre des recommandations (au-delà de la création de nouveaux outils).

Karina Carvalho (de Transparency International Portugal) a souligné l'importance de veiller à la bonne application de la législation anticorruption et a estimé qu'il est essentiel à cet égard de donner aux médias indépendants et aux organisations de la société civile les moyens d'agir. Concrètement, cela signifie qu'un financement plus important est nécessaire pour les projets de la société civile dans ce domaine.

Table ronde 5: Médias

Après avoir souligné que des problèmes de nature et d'ampleur variés existent dans les 27 États membres, **Christian Moos** (vice-président du groupe DFED) a fait part de ses préoccupations face à la quasi-disparition de la liberté des médias dans certaines situations.

Gábor Polyák (de Mertek Media Monitor, Hongrie) a cité la Hongrie comme un exemple de la nécessité de compléter les recommandations par des sanctions (par exemple, des procédures d'infraction devant la Cour de justice de l'Union européenne) pour remédier à l'absence de volonté politique des autorités de mettre en œuvre lesdites recommandations. Il a également fait des commentaires sur les pressions et les attaques constantes auxquelles les OSC et leurs membres sont confrontés dans le pays. M. Polyák a dit regretter que les autorités aient choisi de considérer le rapport de la Commission européenne sur l'état de droit comme une attaque politique. Il souhaiterait que le rapport de la Commission effectue une comparaison plus poussée entre les situations respectives des États membres, et que l'on lance des campagnes de communication beaucoup plus vigoureuses pour toucher la population.

Salla Nazarenko (de l'Union des journalistes de Finlande) a regretté que la police finlandaise ne dispose pas de ressources suffisantes pour enquêter systématiquement sur les attaques contre des journalistes, malgré son évaluation selon laquelle le harcèlement des journalistes en ligne constitue un problème majeur dans le pays. En ce qui concerne les rapports de la Commission européenne sur l'état de droit, elle a suggéré d'en changer la structure afin de mieux refléter les tendances, notamment le déclin général de la liberté des médias sur le continent.

Anuška Delić (d'Oštro, Slovénie) a regretté que la législation sur la liberté d'information en Slovénie, au départ excellente, ait été affaiblie au fil des ans. Elle a attiré l'attention sur la contrainte financière extrême que subissent les radiodiffuseurs de service public et, plus généralement, sur le manque de financement du journalisme indépendant.

Ricardo Gutiérrez (de la Fédération européenne des journalistes) s'est penché sur la question des meurtres de journalistes dans l'ensemble de l'Union, ainsi que sur la détention de journalistes. Il a regretté lui aussi la détérioration des conditions de travail des journalistes, en particulier des

indépendants, et l'incidence directe de cette tendance sur la qualité et le pluralisme de l'information. M. Gutiérrez a conclu en déplorant la réticence des États membres à s'entendre sur des normes de protection au niveau de l'Union.

Table ronde 6: Équilibre des pouvoirs

Dovilė Juodkaitė (membre du groupe DFED) a indiqué que le climat de méfiance dont souffrent les organisations de la société civile touche particulièrement celles qui sont actives dans certains domaines comme les droits des migrants ou l'orientation sexuelle et l'identité de genre. Elle a également attiré l'attention sur les discours haineux (en ligne) et la raréfaction des sources de financement, qui sont selon elle des problèmes clés.

Nicolas Kyriakides (d'Oxygono/Cyprus Forum) a dit regretter que Chypre ne dispose pas d'un mécanisme de réexamen des décisions du procureur général et qu'une part significative du pouvoir soit concentrée entre les mains du président de la République. De son point de vue, l'autorité indépendante de lutte contre la corruption, qui ne dispose pas de pouvoirs de poursuite mais seulement de contrôle, n'a pas répondu aux attentes. M. Kyriakides a convenu de la nécessité d'harmoniser la législation en matière de lobbying au niveau de l'Union.

Stefanos Loukopoulos (de VouliWatch, Grèce) a dit estimer que d'importants défis en matière d'état de droit en Grèce concernent l'influence déterminante de l'exécutif sur la nomination du personnel judiciaire de haut niveau, l'absence de contrôles appropriés des déclarations de patrimoine des responsables politiques, et l'utilisation abusive d'amendements de dernière minute dans le processus législatif. Selon M. Loukopoulos, le mécanisme de la Commission européenne relatif à l'état de droit est de nature trop diplomatique pour réellement provoquer des changements de la part des États membres. Il a donc appelé de ses vœux des recommandations plus directes et sur un ton moins diplomate, assorties de sanctions en cas de non-respect.

Carlotta Besozzi (de l'association Société civile Europe) a partagé l'avis selon lequel il y a un problème d'évaluation quant au fait qu'une recommandation a été respectée ou non: la Commission considère trop souvent que la production formelle d'une loi est suffisante, en faisant abstraction du contenu, de la qualité et de la mise en œuvre de celle-ci. M^{me} Besozzi s'est demandée par ailleurs pourquoi certains problèmes mis en évidence dans le rapport de la Commission ne sont pas repris dans la partie «Recommandations». Elle a appelé à émettre des recommandations plus spécifiques, liées à un calendrier précis pour la mise en œuvre escomptée.

Conclusions et perspectives

Juan Fernando López Aguilar, président de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) du Parlement européen, a rappelé l'importance que revêt le traité de Lisbonne, qui a consacré la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dans le droit de l'Union, dans l'intérêt de tous ses habitants, y compris les migrants. Il a rappelé que le Parlement européen a joué un rôle clé dans la mise en place du mécanisme de protection de l'état de droit de l'Union, fondé sur l'article 2 dudit traité de Lisbonne. M. López Aguilar a souligné qu'au sens de cet article, l'idée européenne de démocratie signifie que lorsqu'une majorité politique est constituée, elle ne dispose pas d'un pouvoir absolu fondé sur sa majorité de sièges, mais garde des responsabilités vis-à-vis de tous les types de minorités. Il a précisé que le Parlement européen a établi une distinction claire entre, d'une part, les deux pays où il existe un risque sérieux de violation de l'état de droit et, d'autre part, d'autres situations problématiques qui n'atteignent pas le seuil d'un risque de rupture constitutionnelle. Il a conclu en soulignant l'importance d'une approche large de l'état de droit, accordant une attention particulière au rôle des médias indépendants et de la société civile.

Joze Strus (de la Commission européenne) a fait remarquer que les nombreuses réunions organisées par la Commission européenne pour recueillir l'évaluation des organisations de la société civile sur la

situation dans un État membre donné sont également un moyen d'éviter qu'une situation ne se détériore rapidement.

Andreas Accardo (de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne — FRA) a présenté les dialogues nationaux sur l'état de droit initiés par la Commission européenne et la FRA, qui permettent de discuter avec différentes parties prenantes des conclusions du rapport sur l'état de droit et de la mise en œuvre de ses recommandations.

Ismael Páez Civico (du Forum européen de la jeunesse) a souligné que dans le *Youth Progress Index* (indicateur sur les progrès des jeunes), on observe une très forte corrélation entre la situation de l'état de droit dans un pays donné (notamment, sur le plan de l'accès à la justice) et la protection effective des droits des jeunes.

Paul Soete a remercié les intervenants pour leurs diverses suggestions et propositions d'amélioration et a dit attendre avec intérêt les prochaines occasions de dialogue.