

Respecter ou ne pas respecter l'État de droit ? Telle est la question

■ Manuel Lambert,
conseiller juridique à la Ligue des droits humains ■

Y aurait-il quelque chose de pourri au Royaume du Danemark ? Ou plutôt au Royaume de Belgique et, plus largement, au sein de l'Union européenne ? Le respect de l'État de droit est en effet devenu un sujet de préoccupation majeur en Europe. Si l'Union européenne s'est longtemps crue immunisée contre les dérives autocratiques qu'elle ne se privait pas de dénoncer dans les pays tiers, l'arrivée au pouvoir de mouvements ultra-conservateurs, souverainistes et identitaires dans certains États européens (Hongrie, Pologne principalement) a mis sur la table la nécessité de garantir la protection de principes fondamentaux qui semblaient tellement évidents que nul (ou si peu) ne songeait plus à s'en préoccuper. Et parmi ces principes fondamentaux figure le respect de l'État de droit, mis à mal par les poussées de l'extrême droite un peu partout en Europe, qui arrive au pouvoir ou à ses portes à une vitesse aussi effrayante qu'imprévue.

Mais au fond, l'État de droit, c'est quoi ?

L'État de droit désigne un régime politique dans lequel l'État, et plus généralement les pouvoirs publics, sont assujettis au droit, tant dans l'exercice de la puissance publique que dans les relations avec les particuliers. Dans l'État de droit, l'action des pouvoirs publics est entièrement canalisée par le droit, qui sont donc tenus de le respecter et de rendre des comptes si ce n'est pas le cas. L'État de droit s'oppose donc à l'État de police, qui utilise le droit comme un moyen de commandement à l'égard des sujets de droit, mais s'exonère lui-même du respect des règles qu'il édicte¹.

En outre, l'État de droit est celui qui respecte des règles qui reposent sur les droits humains et la démocratie. Les trois notions d'État de droit, droits humains et démocratie apparaissent donc comme indissociablement liées : l'État de droit est une condition nécessaire au bon fonctionnement d'un système démocratique et une garantie de la protection des droits humains.

1 B. Frydman et I. Rorive, Introduction au droit, Presses Universitaires de Bruxelles, 2021, pp. 86 et suiv.

Rapport annuel sur le respect de l'État de droit au sein de l'Union

Face aux attaques frontales des règles de l'État de droit par certains de ses membres, la Commission européenne a décidé de réagir, notamment en mettant sur pied un processus de contrôle via la publication d'un rapport annuel sur le respect de l'État de droit au sein de l'Union. Le dispositif a ceci d'intéressant que la Commission ne pouvait décemment se permettre de ne viser que les États européens qui figuraient déjà dans son collimateur mais devait également investiguer dans les autres États membres.

En Belgique, qu'en ressort-il ?

Force est de reconnaître que l'État belge n'est pas confronté aux mêmes réalités et aux mêmes atteintes à l'État de droit que certains de ses partenaires européens. Il n'en reste pas moins que les risques pour le respect de ce principe fondamental sont également présents. Ainsi, la Commission adresse quelques recommandations à la Belgique, concernant le financement du système judiciaire ou encore l'amélioration de l'accès aux documents administratifs².

Gravité de la situation

Si ces recommandations sont évidemment bienvenues, elles pèchent par leur pusillanimité. En effet, la LDH avait, dans le cadre de ce processus de rapportage, remis un rapport autrement plus critique sur la situation en Belgique³.

Si l'on ne peut que rejoindre la Commission quand elle recommande à l'État belge de « poursuivre les mesures visant à fournir des ressources humaines et financières suffisantes au système de justice dans son ensemble (...) » ou de « renforcer le cadre régissant l'accès aux documents officiels (...) », la gravité de la situation nous pousse à nous montrer insatisfaits de ces recommandations.

La situation est-elle si grave ? L'attitude du pouvoir exécutif nous laisse penser que c'est bien le cas. Jugez plutôt.

La question du financement du système judiciaire est bien entendu un point fondamental, c'est certain. Mais, au vu de la situation, il nous

2 Commission européenne, Rapport 2022 sur l'État de droit – Chapitre consacré à la situation de l'État de droit en Belgique, Luxembourg, 13 juillet 2022, SWD (2022) 501 final.

3 Voir <https://dq4n3btxmr8c9.cloudfront.net/files/q3U2FR/LibertiesRuleOfLawReport2022.pdf>

semble qu'il ne suffira pas de « poursuivre les mesures visant à fournir des ressources humaines et financières suffisantes », mais bien d'investir massivement dans ces institutions, dont les problèmes sont archi-connus, et surtout de respecter les décisions qu'elles adoptent.

Un exemple concret parmi d'autres : face au manque de moyens, le système judiciaire a lui-même mis en place des mécanismes « d'incapacitation », comme celui consécutif à la mercuriale du Procureur général de Bruxelles, qui prévoit notamment que, pour les dossiers financiers aux mains de la police judiciaire, le parquet va dorénavant faire un tri entre ceux qui seront traités et ceux qui ne le seront pas. Résultat : la justice bruxelloise « met au frigo » des dossiers de criminalité financière faute de moyens disponibles. Pour le dire clairement : la justice fait le choix délibéré de ne plus traiter un certain type de contentieux, faute de moyens. Le fait que ce soit justement le contentieux économique qui « bénéficie » de ce traitement, et non d'autres contentieux nettement plus énergivores et dénués de résultats tangibles (les stupéfiants, par exemple), constitue un choix politique qui laisse songeur.

Les exemples de précarité du monde judiciaire pourraient être multipliés : la presse a relevé que le tribunal de la famille de Bruxelles travaille « au bord de l'asphyxie » et la Ligue des familles a introduit une action en responsabilité contre l'État belge en raison de l'ampleur de l'arriéré judiciaire qui touche ce même tribunal ; le tribunal du travail de Bruxelles a dénoncé l'épuisement des acteurs et actrices judiciaires en raison de l'inaction de l'administration (Fedasil en l'occurrence) dans le cadre de la crise de l'accueil ; le Conseil supérieur de la Justice a qualifié l'arriéré de la cour d'appel de Bruxelles de « colossal » ; etc. Dans l'affaire Bell contre la Belgique, la Cour européenne des droits de l'homme a condamné la Belgique en raison de la durée excessive des procédures civiles en Belgique. Cette condamnation a été rendue en 2008 et n'a pas encore été suivie d'effet.

Cette situation est bien entendue déplorable, en ce qu'elle affecte l'un des pouvoirs constitutionnels qui permet de protéger les droits fondamentaux des individus et des groupes. Mais il y a (encore) plus grave.

Le dédain de l'Exécutif

En effet, le dédain de l'Exécutif à l'égard du pouvoir judiciaire ne se manifeste pas seulement par un sous-financement de ses structures,

mais encore par des déclarations inopportunes et des actes qui contredisent frontalement ses décisions.

Dans la première catégorie, relevons par exemple cette déclaration du ministre des Affaires étrangères de l'époque suite à l'arrêt de la Cour de cassation confirmant le non-lieu dans l'affaire PKK. Dans cette décision, les juridictions belges ont refusé d'appliquer la législation antiterroriste contre des personnes et entités liées au PKK reconnaissant que les activités de ce mouvement constituaient non celles d'un mouvement terroriste mais bien de forces armées en période de conflit armé. À la suite de ces décisions, le ministre affirmera que « La position du gouvernement belge est sans équivoque : le PKK – le parti des travailleurs du Kurdistan – est une organisation terroriste » et que « La décision de la Cour de cassation est l'expression du pouvoir judiciaire, rigoureusement indépendant de l'exécutif (...) ». On ne pourrait être plus clair quant à l'importance, toute relative, donnée aux décisions judiciaires par l'Exécutif.

Autre exemple, un ancien secrétaire d'État à l'Asile et la Migration affirmait à la Chambre, devant l'opposition médusée, son refus catégorique d'appliquer une décision judiciaire le condamnant à délivrer des visas humanitaires à une famille syrienne fuyant les bombardements de la ville d'Alep. Le secrétaire d'État précédait ainsi l'un de ses modèles politiques américains en lançant une tendance lourde de conséquences : « Si le résultat de la délibération politique, de l'action judiciaire ou des élections ne me convient pas, je ne le respecterai pas ».

De la parole aux actes

Mais il y a (encore) plus grave. En effet, le non-respect de décisions judiciaires valablement rendues ne s'est pas limité à des paroles, mais aussi à des actes.

Dans le dossier Trabelsi, du nom de ce ressortissant tunisien condamné en Belgique pour une tentative d'attentat sur la base militaire américaine de Kleine Brogel, les juridictions belges ont rendu pas moins de cinq décisions judiciaires enjoignant à l'État belge de respecter ses obligations, sans que celui-ci ne daigne s'y conformer. En effet, en aveu, l'intéressé a été condamné et a purgé la totalité de sa peine en Belgique. À l'issue de celle-ci, il a été remis aux autorités américaines, en violation flagrante des injonctions de la CEDH, qui devait statuer sur son dossier. Cela a valu à la Belgique

une sévère condamnation par cette Cour et fait naître les premiers doutes sur la volonté de l'État belge de respecter les décisions judiciaires. Comme le souligne la cour d'appel de Bruxelles, la responsabilité des autorités belges est claire : « L'État belge a donc fait délibérément et consciemment le choix de céder aux instances des autorités américaines et de méconnaître ses obligations » et « sans la violation de cette injonction (...) l'appelant n'aurait donc été, ni incarcéré, ni poursuivi pour quelque fait que ce soit aux États-Unis, et il n'encourrait pas le risque d'être condamné aux États-Unis (...) ». Dans ce dossier, le pouvoir exécutif fédéral a choisi sciemment d'ignorer cinq décisions de la cour d'appel de Bruxelles et une décision de la CEDH.



ENTERREMENT SYMBOLIQUE DE L'ÉTAT DE DROIT
Bruxelles, décembre 2022, ©Aline Wavreille

Voyons du côté du pouvoir exécutif wallon, dans le cadre des ventes d'armes au Royaume d'Arabie Saoudite. Dans ce dossier, des armes et des munitions wallonnes vendues à la garde nationale saoudienne se retrouvent au cœur du conflit yéménite. Les ONG, les Nations Unies, les acteur·rices académiques le répètent depuis des années, mais il n'y a pire aveugle que celui qui ne veut voir. Et le gouvernement wallon n'a pas seulement choisi de détourner la tête et de fermer les yeux : il a livré ces armes en parfaite connaissance de cause, comme en témoignent les différentes procédures lancées par la LDH et ses partenaires auprès du Conseil d'État depuis la fin de l'année 2018. Malgré plusieurs suspensions et annulations des décisions du Ministre-Président wallon par le Conseil d'État, ce dernier a, dans la plus grande opacité et en contradiction flagrante

avec l'accord de gouvernement, octroyé de nouvelles licences pour permettre à ces armes de quitter le territoire belge. Autre contentieux, même réalité : le pouvoir exécutif, qu'il soit fédéral ou wallon, choisit d'ignorer les décisions judiciaires le condamnant.

Dernier exemple tristement parlant : en octobre, la CEDH a été submergée de centaines de demandes de la part d'avocat·es qui n'ont pas trouvé d'autres solutions pour faire entendre les droits des demandeur·euses d'asile qui se retrouvent à la rue, faute de places d'accueil disponibles. La Belgique a en effet été condamnée plus de 7 000 fois par ses propres tribunaux. Malgré cela, les astreintes ne sont pas payées et la grande majorité des requérants victorieux reste à la rue. La CEDH a donc ordonné une mesure provisoire à l'État belge dans quelque 700 dossiers portés devant elle. Ce dernier va-t-il accorder plus d'importance à cette décision qu'aux milliers d'autres qu'il a déjà reçues de ses juridictions nationales ?

« Radicaliser la justice ? »

La question du respect ou non de l'État de droit aurait pu être abordée sous de nombreux autres angles : la surpuissance problématique de l'Exécutif dans le cadre de la gestion de la pandémie de Covid19 ; le traitement réservé par les forces de police et certain·es représentant·es politiques aux journalistes et aux membres de la société civile ; la mainmise de représentants de l'Exécutif sur certains organes de monitoring des droits fondamentaux (APD) ; etc.

Mais, quel que soit l'angle choisi, le constat est toujours le même : il n'y a pas que dans des démocraties ou des États illibéraux que les atteintes frontales à l'État de droit ont lieu. La question se pose aussi ici et maintenant. Et les réponses apportées jusqu'ici laissent un goût rance dans la bouche.

Dès lors que faire ? Dans la lignée de ce que propose Manuela Cadelli, juge au tribunal de première instance de Namur, ne conviendrait-il pas de « radicaliser la justice » ? En effet, comme le formulait Shakespeare, « Y a-t-il pour l'âme plus de noblesse à endurer les coups et les revers d'une injurieuse fortune, ou à s'armer contre elle pour mettre frein à une marée de douleurs⁴ ? »

4 W. Shakespeare, Hamlet, Acte III, scène 1, extrait (1601), traduction d'André Gide, in Œuvres complètes, tome 2, Gallimard, Bibliothèque de la Pléiade, 1959.