

Allocution du Président du Sénat, M. Gérard Larcher,  
à l'occasion du colloque en format Triangle de Weimar,  
« *L'Etat de droit mis à rude épreuve ? Perspectives d'Allemagne, de Pologne et de France* »  
le 18 février 2021, à 10 heures

Seul le prononcé fait foi.

Monsieur le Président du Bundesrat,  
Monsieur le Maréchal du Sénat de Pologne,  
Mesdames et Messieurs,

Il me revient de vous remercier, Monsieur le Président du Bundesrat, d'avoir pris l'initiative de ce Forum et de réunir les Présidents de 2ndes chambres dans le Format Triangle de Weimar, alors que nous nous apprêtons à célébrer son trentième anniversaire.

J'ai tenu pour ce faire à m'entourer du Président de la Commission des Affaires européennes, M. Jean-François Rapon, ainsi que de la Présidente du groupe d'amitié France-Pologne, Mme Valérie Boyer, et du Président du groupe d'amitié France-Allemagne, M. Ronan Le Gleut.

Trente ans déjà, et trente ans seulement, que l'Europe a refermé ses plaies et s'est réunifiée ; que des pays séparés les uns des autres par l'idéologie, et parfois divisés artificiellement en raison de césures nées de la guerre, ont enfin pu retrouver leur unité. À ceux qui doutent aujourd'hui de l'Union européenne, j'ai envie de répondre : que d'accomplissements sous sa bannière, pendant ces seules trente dernières années !

La réunification de l'Europe aura été l'événement le plus fondamental de l'histoire de l'Union européenne, depuis que les Pères fondateurs ont posé ses premières pierres. La réunification a concrétisé leur espérance.

Le Triangle de Weimar, notre Triangle de Weimar, est aussi l'un des symboles de cette réunification. Il est un trait d'union, une épine dorsale, qui réunit l'Europe d'Est en Ouest, et d'Ouest en Est.

J'évoquais les Pères fondateurs. Parmi les valeurs qui ont forgé la réunification de l'Europe et l'adhésion de nouveaux États membres à l'Union européenne, l'État de droit occupe une place centrale et singulière.

Centrale, parce que l'État de droit est reconnu comme l'une des valeurs fondamentales par l'article 2 du Traité de l'Union européenne, avec la dignité humaine, la liberté, la démocratie et le respect des droits de l'Homme et des minorités.

Singulière, parce que l'État de droit a fini par « absorber » les valeurs énoncées à l'article 2 du Traité et à faire corps avec l'ensemble d'entre elles. Or, l'État de droit est souvent en tension avec elles, et c'est cette tension que je voudrais illustrer.

En premier lieu, la notion d'État de droit n'est pas univoque. Certes, elle procède d'un héritage commun : elle se distingue de l'arbitraire ; de la raison d'État, qui estime qu'en certaines circonstances, l'intérêt majeur de l'État peut primer sur la règle de droit ; et oppose à la transcendance divine la loi de la société humaine. C'est Créon face à Antigone, dans la tragédie éponyme de Sophocle.

La notion d'État de droit est le produit par ailleurs de la théorie de la séparation des pouvoirs, si chère à Montesquieu.

Mais l'État de droit s'apparente à des traditions bien distinctes au sein de l'Union européenne, comme en témoignent les difficultés de traduction, où le terme d'État apparaît ou disparaît selon la langue, et où la loi et le droit sont parfois confondus : « Rule of Law », « Rechtsstaat » ou « État de droit ».

Dans la tradition germanique, on insistera sur la soumission de l'État au droit, et sur le droit comme garant suprême de la liberté et des institutions démocratiques, dans le respect de la hiérarchie des normes juridiques. Cela entre en correspondance avec l'histoire allemande. La « Rule of law » soumet en revanche l'État aux droits fondamentaux, que seule la démocratie rend vivants. En France, la volonté du législateur primera face aux tentations de gouvernement des juges. De la démocratie dépendra la règle de droit.

Bien des débats font aujourd'hui écho au sein de l'Union à ces différences de sens.

Dans ces conditions, deux conceptions au moins se distinguent : la démocratie par le droit, ou le droit par la démocratie, qui est dans la tradition française.

Dans nos sociétés démocratiques en second lieu, l'État de droit souffre d'exceptions, parfois nombreuses et légitimes. Elles se sont même démultipliées, en ces temps de risque terroriste mais aussi de pandémie de Covid. On ne compte plus les prolongations de l'État d'urgence en France. Pour mieux se prémunir contre les attentats, des limitations à la règle de droit ont dû être consenties en 2015. Mais à chaque fois, nous avons exigé que ce soit sous le contrôle du Parlement, d'un Parlement bicaméral.

Il appartient en France au Sénat, garant des libertés fondamentales, de veiller à un juste équilibre, à une forme de proportionnalité entre l'exception et la règle de droit, entre sécurité publique ou sanitaire et libertés individuelles ou collectives. Pour nécessaires qu'elles soient, ces exceptions se doivent d'être strictement encadrées.

En troisième lieu, les revendications communautaristes, si présentes dans nos sociétés, s'abritent derrière l'exigence d'application pleine et entière de l'État de droit. Il s'agirait de modifier le droit ou de faire primer une règle de droit conforme aux revendications de minorités, au mépris de la règle générale. Ce que la loi n'autorise pas, l'État de droit pourrait en justifier la demande et l'accorder. Ces dérives instrumentalisent l'État de droit.

En soulignant le caractère polysémique de l'État de droit, les exceptions nécessaires qui doivent lui être apportées au sein même de nos sociétés démocratiques, et l'instrumentalisation dont il peut faire l'objet, il ne s'agit en rien de relativiser la notion. Mais bien de la mettre en résonance avec les autres valeurs fondamentales énoncées dans l'article 2 du Traité de l'Union, en particulier la démocratie et les droits de l'Homme : nos sociétés européennes reposent sur ce triptyque de valeurs fondamentales, ce « triangle d'or » dont parlait le philosophe et historien Pierre Hassner.

Peut-on dire dans ces conditions que l'État de droit soit mis à rude épreuve au sein de l'Union européenne ? Je crois que l'Union européenne est parmi les régions du monde où l'État de droit est le mieux respecté et appliqué.

Parce que les États membres de l'Union européenne sont tous des démocraties. Parce que l'Union dispose d'un système unique de filets de protection pour éviter qu'un « risque clair de violation grave de ses valeurs », selon l'article 7 du Traité, voie le jour et prévenir qu'une dictature ou un régime policier ne s'installe en son sein. Il appartient à l'Union européenne d'éviter tout basculement qui serait irréversible.

Ce qui est en jeu au sein de l'Union européenne, ce n'est pas un partage entre démocraties libérales et « démocraties », c'est la nature de l'équilibre entre droits de l'Homme, démocratie et État de droit au sein de chaque État. Cet équilibre n'obéit à aucune recette toute faite et n'est jamais définitivement acquis. Tous les États membres, à des degrés divers, restent perfectibles.

Peut-on dire que l'État de droit soit mis à rude épreuve au-delà des frontières de l'Union européenne ? C'est sans doute la règle générale, même si les exceptions sont nombreuses. Et il faut en tirer les conséquences à l'égard des États tiers qui souhaitent nouer des relations avec l'Union.

Sans vouloir exporter ce qui fait notre modèle, l'Union européenne est en droit de se montrer collectivement exigeante avec les États qui souhaitent obtenir un statut de partenaire privilégié, a fortiori intégrer notre Union.

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Le respect de l'État de droit, de la démocratie, des droits de l'Homme sont des valeurs auxquelles nos États membres et nos concitoyens adhèrent. Elles sont notre horizon commun, notre histoire partagée et non autant de sanctions ou de lignes de fracture au sein de l'Union européenne.

Les secondes chambres ont une responsabilité éminente pour garantir le respect des droits et libertés fondamentales dans chacun de nos États, ancrer les décisions dans les territoires en lien avec les citoyens, faire émerger une citoyenneté pour veiller à la juste proportionnalité des exceptions consenties en fonction des circonstances, combattre toutes les tentations de recul et les tentatives d'instrumentalisation.

À ce titre, le bicamérisme, que le Triangle de Weimar a en partage, constitue une digue additionnelle de protection des valeurs fondamentales reconnues dans le Traité de l'Union européenne.

Je vous remercie de votre attention.