



COMMISSION
EUROPÉENNE

Luxembourg, le 13.7.2022
COM(2022) 500 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

Rapport 2022 sur l'état de droit

La situation de l'état de droit dans l'Union européenne

{SWD(2022) 501 final} - {SWD(2022) 502 final} - {SWD(2022) 503 final} -
{SWD(2022) 504 final} - {SWD(2022) 505 final} - {SWD(2022) 506 final} -
{SWD(2022) 507 final} - {SWD(2022) 508 final} - {SWD(2022) 509 final} -
{SWD(2022) 510 final} - {SWD(2022) 511 final} - {SWD(2022) 512 final} -
{SWD(2022) 513 final} - {SWD(2022) 514 final} - {SWD(2022) 515 final} -
{SWD(2022) 516 final} - {SWD(2022) 517 final} - {SWD(2022) 518 final} -
{SWD(2022) 519 final} - {SWD(2022) 520 final} - {SWD(2022) 521 final} -
{SWD(2022) 522 final} - {SWD(2022) 523 final} - {SWD(2022) 524 final} -
{SWD(2022) 525 final} - {SWD(2022) 526 final} - {SWD(2022) 527 final}

1. INTRODUCTION

L'Union européenne est une union de valeurs: droits fondamentaux, démocratie, état de droit. C'est là le fondement de notre société et de notre identité commune¹. Les atteintes à l'état de droit dans un État membre nuisent à l'ordre juridique et au fonctionnement de l'ensemble de l'Union. L'état de droit profite à tous dans l'UE et il est manifeste que ses principes bénéficient d'un fort soutien des citoyens dans chaque État membre².

Ces dernières années, nous avons vu s'accroître les menaces pesant sur l'état de droit, aussi bien dans l'UE que dans le reste du monde. La capacité des systèmes nationaux à préserver l'état de droit en temps de crise a été mise à l'épreuve par la pandémie de COVID-19, qui a exercé des pressions sur les systèmes établis d'équilibre des pouvoirs constitutionnels et sur la capacité des institutions démocratiques et de leurs gardiens à accomplir leurs missions.

L'agression militaire injustifiée et non provoquée de la Russie contre l'Ukraine et son peuple constitue une attaque directe contre les valeurs de l'UE et l'ordre mondial fondé sur des règles. Elle viole de façon flagrante le droit international et les principes de la charte des Nations unies et porte atteinte à la démocratie et à l'état de droit, ainsi qu'à la sécurité et à la stabilité européennes et mondiales. La défense et le maintien de nos valeurs et institutions démocratiques relèvent de la responsabilité partagée des États membres et des institutions de l'UE. Cela prend toute son importance aujourd'hui, alors que l'UE et ses États membres sont menacés par des forces étrangères hostiles qui recourent à la désinformation et aux cyberattaques pour tenter de saper nos démocraties.

La Commission reconnaît le rôle particulier qu'elle a à jouer dans l'accomplissement de cette responsabilité partagée, que ce soit en conduisant le changement, en favorisant la coopération ou en pointant les défaillances et en y remédiant. Elle remplit ce rôle de différentes manières au moyen des différents instruments à sa disposition, mais l'objectif est toujours clair: avoir une réelle incidence sur la façon dont les citoyens ressentent les effets de l'état de droit dans leur vie quotidienne. La Commission a également veillé à ce que priorité soit donnée, dans le cadre de la facilité pour la reprise et la résilience, à la conduite par les États membres de réformes du système judiciaire, du cadre de lutte contre la corruption et de l'administration publique, et à la numérisation de leur système judiciaire, qui sont essentielles à un bon climat de l'investissement.

Tout au long de l'année passée, l'état de droit a figuré en bonne place sur l'agenda européen et le rapport 2021 sur l'état de droit a apporté une contribution majeure au débat politique et technique tant au niveau de l'UE qu'au niveau national. Le rapport annuel sur l'état de droit occupe en effet une place centrale dans les efforts que nous déployons pour exercer des effets concrets sur la promotion et la préservation de l'état de droit dans l'UE. En tenant dûment compte des traditions nationales, en garantissant l'égalité de traitement et en s'appuyant sur une méthodologie transparente et objective, le rapport a permis une discussion constructive et un riche échange de bonnes pratiques entre les États membres, aussi bien au sein du Conseil qu'au niveau technique, ainsi que dans le cadre des discussions menées au sein du Parlement

¹ «L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes.» (Traité sur l'Union européenne, article 2).

² D'après l'Eurobaromètre 508 sur les valeurs et les identités des citoyens de l'UE (2021), 82 % des Européens soutiennent ces principes.

européen et des parlements nationaux avec la Commission sur la base du rapport de 2021. En apprenant chacun de l'expérience des autres, les États membres sont mieux à même de déterminer quelle est la meilleure voie à suivre et de prévenir l'apparition de menaces pour l'état de droit ou d'empêcher leur aggravation.

Une nouvelle étape en matière d'investissement de la Commission dans l'état de droit a été franchie avec cette troisième édition du rapport, qui est la première à inclure des recommandations spécifiques à l'intention des États membres, comme annoncé par la présidente von der Leyen dans le discours sur l'état de l'Union de 2021³. Conformément au caractère préventif du rapport, l'objectif de ces recommandations est de soutenir les États membres dans les efforts qu'ils déploient pour faire avancer les réformes en cours ou prévues, d'encourager les évolutions positives, et d'aider les États membres à déterminer dans quels domaines des améliorations ou un suivi des changements récents ou des réformes pourraient être nécessaires, également en vue de remédier aux problèmes systémiques dans certains cas.

Lors de l'élaboration de ces recommandations, la Commission a veillé attentivement à ce qu'elles restent ciblées et ancrées dans la législation et les normes européennes, tout en respectant la spécificité des systèmes juridiques nationaux. La cohérence et les synergies avec d'autres processus et instruments, tels que le Semestre européen, le régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'UE et la facilité pour la reprise et la résilience, revêtent une importance tout aussi grande. Les prochaines éditions du rapport sur l'état de droit examineront les suites données aux recommandations.

Comme dans les éditions précédentes, le rapport 2022 sur l'état de droit se penche sur les évolutions concernant:

- les **systèmes judiciaires** des États membres, en mettant l'accent sur leur indépendance, leur qualité et leur efficacité. Il s'agit de paramètres essentiels qui garantissent l'application et le respect effectifs du droit de l'Union, la préservation de l'état de droit et le maintien de la confiance mutuelle. Le bon fonctionnement et l'indépendance totale des systèmes judiciaires sont essentiels pour que la justice soit au service des citoyens et des entreprises. Ils sont également essentiels à la coopération judiciaire au sein de l'UE, ainsi qu'au fonctionnement du marché unique et à l'ordre juridique de l'UE dans son ensemble⁴.
- les **cadres de lutte contre la corruption**, en mettant l'accent sur l'efficacité des politiques nationales de lutte contre la corruption et en évaluant les mesures prises dans différents domaines clés par les États membres pour prévenir et combattre la corruption. Des cadres de lutte contre la corruption efficaces ainsi que la transparence et l'intégrité dans l'exercice de la puissance publique renforcent les systèmes juridiques et la confiance des citoyens et des entreprises dans les pouvoirs publics;
- le **pluralisme et la liberté des médias**, en mettant l'accent sur des domaines essentiels, notamment l'indépendance des autorités de régulation des médias, la transparence en matière de propriété des médias, la transparence et le caractère équitable de l'attribution de la publicité d'État, la sécurité des journalistes et l'accès à l'information. Le rapport de cette année comprend pour la première fois une couverture systématique des médias publics. Un environnement médiatique libre et pluraliste est primordial pour l'état de droit, la

³ [Discours sur l'état de l'Union 2021.](#)

⁴ Tableau de bord 2022 de la justice dans l'UE.

responsabilité démocratique et la lutte contre la corruption. L'importance du pluralisme et de la liberté des médias a donné lieu à plusieurs initiatives récentes au niveau de l'UE⁵;

- **les questions institutionnelles liées à l'équilibre des pouvoirs**, en mettant l'accent sur des domaines qui revêtent une importance capitale pour l'état de droit, tels que la qualité et le caractère inclusif du processus législatif national, le rôle des cours constitutionnelles et des autorités indépendantes telles que le médiateur, les organismes de promotion de l'égalité⁶ et les institutions nationales de défense des droits de l'homme, ainsi que le rôle des organisations de la société civile dans la préservation de l'état de droit. Un autre élément inclus dans l'analyse est l'évolution des répercussions de la pandémie de COVID-19 et la réaction à celle-ci. Le rapport de cette année comprend pour la première fois une vue d'ensemble de la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.

Le rapport sur l'état de droit présente également les évolutions importantes au niveau de l'UE et devrait en outre être appréhendé dans le contexte plus large des autres axes de travail contribuant à la préservation des valeurs démocratiques et des droits de l'homme, tant au sein de l'Union qu'au-delà de ses frontières. L'utilisation par la Commission d'outils clés tels que la facilité pour la reprise et la résilience, le règlement relatif à un régime général de conditionnalité⁷ et le tableau de bord de la justice dans l'UE est résumée dans le présent rapport. La Commission engage également des procédures d'infraction lorsque des problèmes concernant l'état de droit constituent des violations du droit de l'Union.

Un autre exemple d'action complémentaire est le travail de promotion des droits fondamentaux: le rapport 2022 sur l'application de la charte des droits fondamentaux de l'UE⁸ mettra l'accent sur l'espace civique et son rôle dans la protection et la promotion de ces droits. La société civile est un partenaire essentiel de l'UE pour la mise en œuvre de ses politiques dans le domaine des droits fondamentaux et un débat est en cours au niveau de l'UE sur la manière d'accroître son soutien et sa participation au niveau de l'UE.

L'invasion de l'Ukraine par la Russie a mis en évidence l'importance que revêtent les valeurs démocratiques, les droits de l'homme et l'état de droit. L'UE a un rôle particulier à jouer dans la diffusion de ces valeurs dans le monde, en tant qu'alternative aux modèles autoritaires violant le droit international et les droits de l'homme, et en tant qu'élément central du processus d'élargissement. La crédibilité de nos politiques extérieures dépend du respect de l'état de droit dans l'UE elle-même.

⁵ Recommandation de la Commission concernant la protection, la sécurité et le renforcement des moyens d'action des journalistes et autres professionnels des médias dans l'Union européenne, C(2021)6650 du 16.9.2021, proposition de directive sur la protection des personnes qui participent au débat public contre les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives («poursuites stratégiques altérant le débat public»), COM(2022)177 du 27.4.2022, et recommandation de la Commission sur la protection des journalistes et des défenseurs des droits de l'homme qui participent au débat public contre les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives («poursuites stratégiques altérant le débat public»), C(2022)2428 du 27.4.2022. La Commission met également en œuvre le plan d'action pour les médias et l'audiovisuel, augmentant le soutien financier de l'UE accordé aux projets relatifs à la liberté et au pluralisme des médias.

⁶ En 2022, la Commission proposera des mesures visant à renforcer le rôle et l'indépendance des organismes de promotion de l'égalité.

⁷ Règlement (UE, Euratom) 2020/2092 du 16 décembre 2020 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union, JO L 433I du 22.12.2020, p. 1.

⁸ Publication prévue en décembre 2022.

2. PRINCIPAUX ASPECTS DE LA SITUATION DE L'ÉTAT DE DROIT DANS LES ÉTATS MEMBRES

Le présent rapport expose les principaux thèmes et tendances communs, les problèmes spécifiques et les évolutions positives pour chacun de ses quatre piliers. Les exemples fournis pour illustrer ces tendances proviennent des évaluations figurant dans les 27 chapitres par pays, qui font partie intégrante du rapport et présentent le contexte détaillé dans chaque État membre⁹. Le rapport contient également des recommandations spécifiques adressées à chaque État membre¹⁰.

Méthodologie du rapport sur l'état de droit et de ses recommandations

L'évaluation qui figure dans les chapitres par pays a été élaborée conformément au champ et à la méthodologie tels que mis à jour à la suite de discussions avec les États membres¹¹. Les chapitres par pays reposent sur une évaluation qualitative effectuée de manière autonome par la Commission, qui est axée sur une synthèse des évolutions importantes intervenues depuis juillet 2021 et présente aussi bien les problèmes que les aspects positifs recensés dans les États membres. Dans chaque chapitre par pays, l'analyse se concentre en particulier sur les thèmes pour lesquels des évolutions importantes ont été constatées ou concernant lesquels des problèmes graves qui avaient été recensés dans le rapport précédent persistent au cours de la période de référence.

Conformément au caractère préventif du rapport, l'objectif des recommandations est d'aider et de soutenir les États membres dans les efforts qu'ils déploient pour faire avancer les réformes et déterminer dans quels domaines des améliorations ou un suivi des changements récents ou des réformes pourraient être nécessaires, en s'appuyant sur un dialogue permanent avec eux¹².

Lors de l'élaboration des recommandations contenues dans le présent rapport, les principes suivants ont été respectés:

- Tous les États membres font l'objet de recommandations par pays, dans le plein respect des principes d'égalité de traitement et de proportionnalité.
- Les recommandations sont intégrées dans le rapport et reposent sur une évaluation approfondie figurant dans les chapitres par pays, réalisée en appliquant des critères objectifs fondés sur le droit de l'UE ou les normes européennes et internationales.
- Les recommandations sont proportionnées aux problèmes décelés. Elles encouragent également la poursuite d'efforts de réforme positifs.
- Les recommandations sont suffisamment spécifiques pour permettre aux États membres de leur donner des suites concrètes et réalisables, compte tenu de leurs compétences nationales, de leur système juridique et de leur contexte institutionnel, le cas échéant.

⁹ Les chapitres par pays sont disponibles [ici](#).

¹⁰ Les recommandations sont données en référence dans les notes de bas de page du présent rapport, énumérées en annexe et également incluses dans les différents chapitres par pays.

¹¹ La méthodologie a été mise à jour à la suite de discussions avec les États membres, notamment afin de mieux préciser les sources utilisées pour l'évaluation et de tenir compte de l'inclusion de recommandations dans le rapport. La méthodologie est disponible [ici](#).

¹² Les recommandations sont sans préjudice de toute procédure susceptible d'être engagée par la Commission en vertu d'autres instruments juridiques, tels que les procédures d'infraction ou le règlement relatif à un régime général de conditionnalité.

- Lors de l'élaboration des recommandations, la Commission a accordé une attention particulière à la cohérence et aux synergies avec d'autres processus, tels que le Semestre européen, le règlement relatif à un régime général de conditionnalité et les plans nationaux pour la reprise et la résilience¹³.
- Les prochaines éditions du rapport sur l'état de droit intégreront les suites données aux recommandations.

Le rapport est le fruit d'une collaboration étroite avec les États membres et s'appuie sur diverses sources nationales, internationales et autres¹⁴. Tous les États membres ont été invités à participer au processus, à fournir des contributions écrites¹⁵ et à se joindre aux visites spécifiques dans les pays qui se sont déroulées entre février et avril 2022¹⁶. Une consultation ciblée des parties prenantes a également apporté de précieuses contributions horizontales et spécifiques à chaque pays¹⁷. Le Conseil de l'Europe a en outre fourni un aperçu de ses récents avis et rapports concernant les États membres de l'UE¹⁸. Avant l'adoption du présent rapport, chaque État membre a eu la possibilité de fournir des mises à jour factuelles concernant le chapitre qui lui est consacré.

2.1 Systèmes judiciaires

L'indépendance, la qualité et l'efficacité sont des paramètres essentiels au bon fonctionnement d'un système judiciaire. Des systèmes judiciaires efficaces sont cruciaux pour l'application et le respect du droit de l'Union et la préservation de l'état de droit. L'indépendance de la justice est vitale pour l'équité des procédures judiciaires. C'est une exigence qui découle du principe de protection juridictionnelle effective, établi à l'article 19 du traité sur l'Union européenne (TUE), et du droit à un recours effectif devant une cour ou un tribunal, énoncé à l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne¹⁹. L'indépendance des juges et des tribunaux est garante de la protection des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union et de la préservation des valeurs communes aux États membres énoncées à l'article 2 du TUE, notamment la valeur de l'état de droit²⁰. Lorsqu'ils réforment leur système judiciaire, les États membres doivent pleinement respecter les exigences fixées par le droit de l'Union et la jurisprudence de la CJUE²¹.

¹³ Le cas échéant, les positions de la Commission concernant l'État membre en question établies dans le cadre de ces processus sont exposées avant les recommandations.

¹⁴ Parmi les sources du rapport annuel sur l'état de droit figurent notamment les contributions écrites reçues des États membres, les contributions écrites reçues lors de la consultation ciblée des parties prenantes et les informations produites par des organisations internationales ou reçues des autorités nationales et des parties prenantes lors des visites dans les États membres. Ces sources servent de base à l'évaluation de la Commission et n'engagent pas la Commission.

¹⁵ [Rapport 2022 sur l'état de droit — Contributions des États membres](#)

¹⁶ Des informations sur les visites figurent pour chaque pays dans le chapitre qui lui est consacré. Au cours de ces visites, la Commission a discuté avec les autorités nationales des États membres, notamment les autorités judiciaires et indépendantes, les services répressifs, ainsi qu'avec des parties prenantes telles que les associations de journalistes et la société civile.

¹⁷ La consultation a eu lieu entre décembre 2021 et janvier 2022. [Rapport 2022 sur l'état de droit — Consultation ciblée des parties prenantes](#)

¹⁸ [Rapport 2022 sur l'état de droit — Contribution du Conseil de l'Europe](#)

¹⁹ [Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne](#)

²⁰ Arrêt de la CJUE du 24 juin 2019, Commission/Pologne, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, points 44 et 58.

²¹ La référence des arrêts clés depuis le dernier rapport figure à la section 4.

Perception de l'indépendance de la justice dans l'ensemble de l'UE

La perception qu'ont les entreprises de l'indépendance de la justice s'est améliorée dans environ deux tiers des États membres par rapport à 2021, selon les enquêtes Eurobaromètre du tableau de bord 2022 de la justice dans l'UE réalisées en 2022²². Cependant, les enquêtes ont mis en évidence une détérioration, dans plus de la moitié des États membres, de la perception qu'a le grand public de l'indépendance de la justice. Il y a eu peu de changements de la perception relative de l'indépendance selon les États membres. En Finlande, au Danemark, en Autriche, au Luxembourg, aux Pays-Bas et en Allemagne, le niveau d'indépendance perçue reste particulièrement élevé parmi le grand public (plus de 75 %), tandis qu'en Slovaquie, en Pologne et en Croatie, il reste très faible (moins de 30 %).

Conseils de la magistrature et procédures pour les nominations judiciaires en tant que garanties essentielles de l'indépendance de la justice

Les conseils de la magistrature peuvent être des garants particulièrement importants de l'indépendance de la justice, comme le reconnaît la jurisprudence de la CJUE²³. Ils peuvent servir d'intermédiaire entre le pouvoir judiciaire et les autres pouvoirs dans des domaines tels que la nomination et la carrière des juges ou des magistrats, ainsi que leur rôle dans la gestion du système judiciaire. Dans le cadre du Conseil de l'Europe ont été élaborées des normes européennes importantes sur la manière dont les conseils de la magistrature devraient être établis afin de préserver au mieux leur indépendance, notamment en ce qui concerne leur composition²⁴. Les conseils de la magistrature ont en outre besoin de ressources suffisantes pour fonctionner efficacement et remplir leurs mandats.

Des efforts législatifs pour renforcer l'indépendance des conseils de la magistrature ont été entrepris dans un certain nombre d'États membres. Au [Luxembourg](#), de nouvelles modifications législatives ont été proposées pour aligner la composition du futur Conseil de la justice sur les normes européennes. Ces modifications préciseront les compétences du Conseil de la justice en ce qui concerne la gestion de la carrière des magistrats et introduiront un nouveau régime disciplinaire. En [Croatie](#), de récentes modifications législatives renforcent le rôle des deux conseils dans la sélection des juges et des procureurs. En [Italie](#), une nouvelle loi pour réformer le système judiciaire a récemment été adoptée, laquelle prévoit l'établissement et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature, notamment la manière dont ses membres sont élus. À [Chypre](#), des réformes ont récemment été votées par le Parlement en ce qui concerne la composition du Conseil de la magistrature. Aux [Pays-Bas](#), de possibles modifications de la composition et de la nomination du Conseil de la magistrature sont prévues. En [Suède](#), depuis 2020, une commission d'enquête multipartite étudie comment renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire et devrait présenter son rapport d'ici février 2023.

Les évolutions concernant les conseils nationaux de la magistrature sont un thème majeur dans plusieurs États membres. En [Espagne](#), des inquiétudes subsistent quant aux retards dans le renouvellement du Conseil général du pouvoir judiciaire, et de nouveaux appels à modifier son système de nomination ont été lancés. En [Bulgarie](#), le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature et la nécessité de revoir sa composition suscitent de plus en plus de

²² Graphiques 50 et 52, tableau de bord 2022 de la justice dans l'UE.

²³ La CJUE a reconnu qu'un Conseil de la magistrature peut constituer une garantie de l'indépendance de la justice à condition que cet organe soit suffisamment indépendant des pouvoirs exécutif et législatif et de l'organe auquel il soumet un avis. Voir, par exemple, l'arrêt du 2 mars 2021, AB e.a. (Nomination des juges à la Cour suprême — Recours), C-824/18, points 123-125, et jurisprudence citée.

²⁴ Voir en particulier la recommandation CM/Rec(2010)12 du Conseil de l'Europe.

préoccupations. En [Irlande](#), la composition proposée pour la future commission des nominations judiciaires suscite quelques préoccupations. En [Slovaquie](#), de nouvelles tâches ont été confiées au Conseil de la magistrature à la suite de la réforme constitutionnelle, mais des inquiétudes subsistent quant au régime de révocation de ses membres. Au [Portugal](#), la finalisation du cadre législatif régissant le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et fiscaux est en attente depuis 2004 et de nouvelles mesures ont été prises pour régler les questions relatives à l'attribution des affaires au sein des juridictions²⁵.

Dans d'autres États membres, des problèmes structurels ou systémiques n'ont pas été réglés. En [Pologne](#), les graves problèmes au sujet de l'indépendance du conseil national de la magistrature n'ont pas été traités, bien qu'ils aient été mentionnés dans un certain nombre d'arrêts de la CJUE et de la Cour européenne des droits de l'homme, confirmant les préoccupations exprimées par la Commission dans le cadre de la procédure engagée au titre de l'article 7, paragraphe 1, du TUE. La recommandation plus générale de préserver l'indépendance de la justice, adressée spécifiquement au pays dans le cadre du Semestre européen, reflète également ces préoccupations. En [Hongrie](#), le Conseil national de la magistrature reste confronté à des difficultés pour contrebalancer les pouvoirs du président de l'Office national de la magistrature en ce qui concerne la gestion des tribunaux, et il n'a toujours pas été donné suite à la recommandation de renforcer l'indépendance de la justice adressée spécifiquement au pays dans le cadre du Semestre européen, ni aux préoccupations en la matière exprimées dans le cadre de la procédure engagée au titre de l'article 7, paragraphe 1, du TUE²⁶.

La méthode de nomination des juges est susceptible d'avoir une incidence majeure sur l'indépendance de la justice et la perception de cette indépendance par le public. Comme l'a établi la CJUE, afin de garantir l'indépendance de la justice, les conditions de fond et les modalités procédurales régissant la nomination des juges doivent être suffisantes pour exclure la présence de doutes légitimes quant à l'imperméabilité des juges concernés à l'égard de facteurs externes et quant à leur neutralité en tant que juges²⁷.

Depuis le dernier rapport, certains États membres ont entrepris d'améliorer les procédures de nomination des juges. En [Irlande](#), le nouveau projet de loi sur les nominations judiciaires limite le pouvoir discrétionnaire du gouvernement dans la procédure. En [Croatie](#), le processus de nomination du président de la Cour suprême a été mené à terme et la procédure régissant la sélection a été modifiée afin d'éviter un éventuel blocage futur. En [Tchéquie](#), la législation modifiée vise à mettre en place un système transparent et uniforme de recrutement et de sélection des juges et des présidents des juridictions. À [Chypre](#), le Parlement a récemment voté la réforme des procédures de nomination des juges et des présidents des nouvelles Cour constitutionnelle suprême et Haute Cour proposées. Aux [Pays-Bas](#), plusieurs modifications visant à renforcer encore l'indépendance de la justice sont à l'étude, notamment en ce qui concerne la nomination des juges de la Cour suprême.

²⁵ Les recommandations concernent BG, IE, ES, IT, CY, LU, PT, SK, SE.

²⁶ Les recommandations concernent HU.

²⁷ Voir arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 2 mars 2021, AB e.a. (Nomination des juges à la Cour suprême — Recours), C-824/18, points 117, 119 et 123, et jurisprudence citée. L'intervention d'organes indépendants, comme les conseils de la magistrature, dans le processus de nomination des juges peut, en principe, être de nature à contribuer à une objectivisation de ce processus, à condition qu'un tel organe soit lui-même suffisamment indépendant des pouvoirs législatif et exécutif [voir arrêt du 15 juillet 2021, Commission/Pologne, C-791/19, points 98-108; arrêt du 20 avril 2021, Republika/I-Prim Ministru, C-896/19, point 66; arrêt du 2 mars 2021, AB e.a. (Nomination des juges à la Cour suprême — Recours), C-824/18, points 66, 124 et 125; et arrêt du 19 novembre 2019, AK et al, affaires jointes C-585/18, C-624/18 et C-625/18, points 137 et 138].

Dans d'autres États membres qui ont pris des mesures pour améliorer ces procédures, des problèmes demeurent, notamment en ce qui concerne les nominations dans les juridictions supérieures et aux fonctions de présidents des juridictions. À [Malte](#), bien que des mesures aient été prises pour dépolitiser la nomination du juge en chef, il n'y a toujours pas d'intervention du pouvoir judiciaire. En [Grèce](#), des préoccupations subsistent en ce qui concerne la procédure de nomination aux plus hauts postes de juges et de procureurs, notamment l'absence de participation du pouvoir judiciaire au processus de sélection. En [Autriche](#), une réforme de la procédure de nomination du président et du vice-président de la Cour suprême a été annoncée pour remédier au manque de participation du pouvoir judiciaire à la procédure, mais des préoccupations subsistent au sujet de la participation limitée du pouvoir judiciaire à la nomination des présidents et vice-présidents des tribunaux administratifs²⁸.

Les procédures de nomination aux fonctions judiciaires de haut niveau demeurent une question majeure. En [Lituanie](#), la nomination du président de la Cour suprême est en attente depuis septembre 2019, la loi ne prévoyant pas de date butoir pour la procédure de sélection en question et conférant au président de la République un pouvoir d'appréciation quant au calendrier des procédures de sélection pour la Cour suprême. En [Lettonie](#), le rejet par le Parlement d'un candidat au poste de juge de la Cour suprême a été marqué par des controverses au sujet d'une éventuelle influence politique induite. En [Pologne](#), certaines nominations à la Cour suprême ont fait l'objet d'arrêts importants de la CJUE et de la Cour européenne des droits de l'homme. En [Hongrie](#), les préoccupations portent en particulier sur la possibilité de décisions discrétionnaires en ce qui concerne les nominations et les promotions de juges, notamment pour l'élection du président de la Cour suprême, l'attribution des affaires et les primes. En [Bulgarie](#), l'absence de concurrence régulière pour les nominations judiciaires à des fonctions supérieures, conjuguée à un recours intensif aux détachements, est source de risques pour l'indépendance du pouvoir judiciaire²⁹.

L'autonomie et l'indépendance des ministères publics en tant qu'éléments essentiels au bon fonctionnement du système pénal

Bien qu'il n'existe pas de modèle unique dans l'UE pour la structure institutionnelle du ministère public, des garanties institutionnelles sont toujours nécessaires pour faire en sorte que le ministère public soit suffisamment autonome et puisse mener des enquêtes efficaces et impartiales et engager des poursuites sans subir de pressions politiques. Cela est essentiel non seulement pour le droit pénal national et européen, mais aussi pour de nombreuses autres questions importantes telles que la protection des intérêts financiers de l'UE et la lutte contre les discours de haine dans l'environnement numérique.

Plusieurs États membres ont entrepris des réformes pour renforcer l'indépendance de leur ministère public. En [Autriche](#), les travaux préparatoires à la réforme du ministère public se poursuivent, avec pour but de renforcer son indépendance. La réforme en préparation en [Tchéquie](#) instaurerait une durée fixe pour le mandat du procureur général et des autres procureurs en chef, et fixerait des conditions claires pour leur révocation. En [Bulgarie](#), le gouvernement s'est engagé, dans le cadre du plan pour la reprise et la résilience, à mettre en place un mécanisme efficace d'obligation de rendre des comptes et de responsabilité pénale du procureur général et de ses adjoints, ainsi qu'un contrôle juridictionnel des décisions du ministère public de ne pas ouvrir d'enquête. En [Espagne](#), des modifications législatives ont été adoptées en vue d'accroître la transparence des relations entre le gouvernement et le procureur général, des préoccupations subsistant cependant en ce qui concerne la coïncidence entre le

²⁸ Les recommandations concernent EL, CY, MT et AT.

²⁹ Les recommandations concernent BG, LV, LT et HU.

mandat du procureur général et celui du gouvernement. En [Slovaquie](#), le ministère de la justice prépare une modification visant à restreindre le pouvoir du procureur général d'annuler des décisions de poursuites dans des affaires individuelles, après que des préoccupations ont été exprimées concernant des décisions de clore plusieurs affaires de corruption à haut niveau³⁰.

Toutefois, dans certains États membres, l'indépendance et l'autonomie des ministères publics suscitent des préoccupations. En [Slovénie](#), des inquiétudes ont été exprimées au sujet des conséquences pour l'indépendance du travail des procureurs qu'entraîne le pouvoir du ministre de l'intérieur de donner des instructions à la police dans des affaires individuelles. En [Pologne](#), des inquiétudes subsistent quant au fonctionnement du ministère public, les fonctions de ministre de la justice et de procureur général étant occupées par la même personne. Les tribunaux polonais ont également fait part de préoccupations au sujet de la pratique du détachement de procureurs qui peut être considérée comme une forme de rétrogradation et de discrimination. En [Hongrie](#), les règles relatives à la révocation du procureur général ont été modifiées, cependant il n'a pas été donné suite à la recommandation du GRECO de supprimer la possibilité d'un maintien du procureur général dans ses fonctions après l'expiration de son mandat, et l'absence d'obligation de rendre des comptes en cas de non-ouverture ou de clôture d'enquêtes est un sujet de préoccupation³¹.

Cadres disciplinaires et obligation de rendre des comptes pour les juges et les procureurs

La CJUE a continué de développer sa jurisprudence concernant les garanties essentielles empêchant le cadre disciplinaire d'être utilisé comme instrument de contrôle politique des décisions judiciaires³². Ces garanties comprennent l'établissement de règles claires définissant les comportements constitutifs d'infractions disciplinaires et les sanctions applicables. Les procédures disciplinaires doivent faire intervenir une instance indépendante et la procédure doit pleinement garantir les droits consacrés aux articles 47 et 48 de la Charte, notamment les droits de la défense. Enfin, les règles en vigueur doivent garantir que les décisions prises par les organes disciplinaires peuvent être contestées en justice³³.

Dans certains États membres, des réformes sont en cours pour renforcer les garanties d'indépendance de la justice dans les procédures disciplinaires. En [Espagne](#), un nouveau régime disciplinaire pour les procureurs a été mis en place. En [Slovénie](#), des modifications législatives sont en cours de préparation, à l'initiative du pouvoir judiciaire, afin d'améliorer le cadre disciplinaire. En [Belgique](#), des formulaires types de déclaration des mesures disciplinaires concernant les juges et les procureurs ont été instaurés, un premier rapport consolidé sur les procédures disciplinaires devant être élaboré par le Conseil supérieur de la justice dans le courant de l'année 2022.

Dans d'autres États membres, des préoccupations subsistent quant à la possibilité que les procédures disciplinaires soient utilisées pour restreindre l'indépendance de la justice. Dans son plan pour la reprise et la résilience, la [Pologne](#) s'est engagée à entreprendre des réformes du régime disciplinaire concernant les juges, à dissoudre la chambre disciplinaire de la Cour suprême et à mettre en place des procédures de réexamen pour les juges visés par les décisions

³⁰ Les recommandations concernent CZ, ES, AT et SK. Un jalon pertinent est inclus dans le PRR de BG.

³¹ Les recommandations concernent PL.

³² Ce principe a été rappelé par la Cour en dernier lieu dans des affaires concernant la chambre disciplinaire de la Cour suprême polonaise (arrêt du 15 juillet 2021, Commission européenne contre République de Pologne, C-791/19.) et l'inspection judiciaire roumaine (arrêt du 18 mai 2021, Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e.a. contre Inspekția Judiciară e.a., affaires jointes C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 et C-397/19).

³³ Arrêt de la CJUE du 25 juillet 2018, LM, C-216/18 PPU, point 67.

de cette chambre³⁴. Le plan vise à renforcer certains aspects de l'indépendance du pouvoir judiciaire. Dans l'intervalle, malgré les arrêts de la Cour de justice, la chambre disciplinaire a continué de statuer sur des affaires concernant des juges, y compris en les suspendant de leurs fonctions. En [Roumanie](#), l'application de sanctions disciplinaires et le rôle de l'inspection judiciaire ont continué de susciter des préoccupations, mais un projet de loi censé réformer le régime disciplinaire est actuellement en préparation. D'autres mécanismes de responsabilisation nécessitent également des garanties. En [Croatie](#), de nouvelles lois exigeant que les juges et les procureurs soient soumis à des contrôles de sécurité périodiques effectués par l'Agence nationale de sécurité ont suscité des préoccupations. En [Slovaquie](#), des inquiétudes subsistent en ce qui concerne le régime de responsabilité pénale des juges pour «abus de droit». En [Slovénie](#), les règles régissant les enquêtes parlementaires ne garantissent pas l'indépendance des juges et des procureurs³⁵.

Investir dans la qualité et l'efficacité de la justice

Un système judiciaire efficient gère ses affaires en cours, maîtrise son arriéré et rend des décisions dans les délais impartis. S'il existe de nombreuses différences entre les États membres et au sein de ceux-ci en fonction du type de procédures (civiles et commerciales, pénales, administratives, etc.) et des instances judiciaires, une durée excessive des procédures et un arriéré important sapent la confiance que les citoyens et les entreprises accordent aux systèmes judiciaires nationaux et à l'efficacité de la lutte contre la corruption (voir également la section 2.2). Des ressources humaines et financières adéquates sont des conditions essentielles de la qualité et de l'efficacité des systèmes judiciaires. C'est ce qu'ont reconnu un certain nombre d'États membres en allouant des ressources supplémentaires au renforcement de la résilience des systèmes judiciaires dans leurs plans nationaux pour la reprise et la résilience et en investissant dans la numérisation de la justice.

L'investissement dans les ressources humaines et financières et dans la numérisation du système judiciaire est essentiel pour relever les défis plus larges en matière d'efficacité qui existent dans un certain nombre d'États membres. En [Croatie](#), à [Chypre](#), à [Malte](#) et au [Portugal](#), des initiatives sont en cours pour résoudre les problèmes de longue date en matière d'efficacité du système judiciaire, notamment en ce qui concerne la longueur des procédures judiciaires. En [Italie](#), de profondes réformes de la justice civile et pénale ont été adoptées, dans le but d'améliorer la qualité et l'efficacité du système judiciaire, notamment en ce qui concerne l'arriéré judiciaire et la longueur des procédures. En [Grèce](#), la nouvelle législation sur l'organisation des tribunaux et le statut des juges a récemment été adoptée pour remédier aux problèmes en matière d'efficacité et de qualité de la justice. En [Hongrie](#) est entrée en vigueur une nouvelle loi relative aux indemnisations pécuniaires en cas de retard dans les procédures civiles, qui prévoit une indemnisation en cas de violation du droit fondamental à l'achèvement dans un délai raisonnable d'une procédure civile. En [Irlande](#) a été proposé un projet de loi instaurant un régime d'indemnisation en cas de durée excessive des procédures judiciaires.

Garantir la résilience à long terme du système judiciaire nécessite notamment de faire en sorte que les professions judiciaires soient attrayantes, notamment en les rémunérant de façon adéquate, et de réduire au minimum le nombre de postes non pourvus de juges, de procureurs et de personnel judiciaire. En [Belgique](#), des efforts ont été consentis pour augmenter les ressources allouées au système judiciaire. En [Allemagne](#), une extension du «pacte pour l'état

³⁴ Un certain nombre de modifications législatives ont été adoptées en juin 2022.

³⁵ Les recommandations concernent HR, PT, RO, SI et SK. En ce qui concerne PL, le régime disciplinaire applicable aux juges a fait l'objet d'une procédure d'infraction. Un jalon pertinent est inclus dans le PRR national.

de droit» a été annoncée afin de fournir des ressources supplémentaires pour le système judiciaire et la numérisation, mais des défis à plus long terme subsistent en ce qui concerne les recrutements et le niveau des salaires des juges. Au [Portugal](#) et en [France](#), le gouvernement prend des mesures pour remédier au manque de ressources humaines allouées au système judiciaire, mais il reste des défis à relever. En [Slovénie](#), le gouvernement a réduit, sans consulter les autorités judiciaires, le budget précédemment convenu pour les tribunaux, le conseil de la magistrature et le ministère public, et le conseil de la magistrature a lancé des procédures pour un examen constitutionnel des salaires des juges. Au [Danemark](#), le montant limité des dépenses consacrées au système judiciaire en pourcentage du PIB et le faible nombre de juges constituent encore un défi à long terme, notamment pour l'efficacité du traitement des affaires³⁶.

Les initiatives visant à améliorer la numérisation de la justice se poursuivent dans de nombreux États membres, en s'appuyant souvent sur l'expérience tirée de la pandémie de COVID-19. Il importe de veiller à ce que les outils numériques soient efficaces dans la pratique. En [Belgique](#), en [Bulgarie](#) et à [Malte](#), des difficultés subsistent, mais des améliorations sont prévues dans les PRR respectifs. En [Italie](#), la numérisation continue de progresser dans les tribunaux civils, tandis que des difficultés subsistent au niveau des juridictions pénales et des parquets. Parmi les États membres dans lesquels des projets sont en cours pour améliorer encore le niveau de numérisation de la justice figurent la [Suède](#), les [Pays-bas](#), la [Lettonie](#), le [Portugal](#), l'[Estonie](#), le [Danemark](#), l'[Autriche](#), la [Roumanie](#), la [Slovénie](#), l'[Espagne](#) et la [Finlande](#)³⁷.

Les avocats en tant qu'acteurs clés des systèmes judiciaires fondés sur l'état de droit

Les avocats et leurs organisations professionnelles jouent un rôle fondamental dans le renforcement de l'état de droit et la protection des droits fondamentaux, notamment le droit à un procès équitable. Certains États membres ont pris des mesures pour faciliter l'accès à un avocat. En [Lettonie](#), la Cour suprême a affirmé que la participation des avocats aux procédures judiciaires était essentielle pour garantir le droit à un procès équitable et s'est prononcée en faveur du droit des avocats d'accéder à l'information pour exercer leurs fonctions. Au [Luxembourg](#), la législation visant à rendre l'aide juridictionnelle plus accessible a été élaborée conjointement par le ministère de la justice et le barreau. En [Lituanie](#), une réforme du système d'aide juridictionnelle est en cours de préparation. En [Irlande](#), le niveau élevé des frais de justice et les lacunes du système d'aide juridictionnelle continuent de susciter des préoccupations, des travaux étant cependant en cours pour remédier à ces problèmes³⁸.

Le respect de la confidentialité des relations avec les clients constitue un élément essentiel de la liberté d'exercice des professions juridiques. Les recommandations du Conseil de l'Europe précisent que toute exception au principe du secret doit être compatible avec les principes de l'état de droit. En [Lituanie](#), des questions relatives au respect du secret professionnel des avocats sont pendantes devant la Cour européenne des droits de l'homme.

2.2 Cadre de lutte contre la corruption

La corruption nuit à l'état de droit et à la confiance des citoyens et des entreprises dans les institutions publiques. Une approche globale de la lutte contre la corruption doit s'appuyer sur une combinaison de mesures préventives et répressives. Cela requiert un cadre juridique et institutionnel solide, des capacités administratives et judiciaires suffisantes, ainsi que la volonté politique de faire appliquer les règles, notamment des enquêtes et des poursuites effectives. Sur

³⁶ Les recommandations concernent BE, DK, DE, FR et MT.

³⁷ Les recommandations concernent FR, IT, NL et FI.

³⁸ Les recommandations concernent IE, LT, LU].

le plan de la prévention, les mesures fiables et efficaces de renforcement de l'intégrité comprennent la prévention et la résolution des conflits d'intérêts, la transparence du lobbying, les systèmes de déclaration de patrimoine et d'intérêts, une protection effective des lanceurs d'alerte, ainsi que la transparence du financement des partis politiques.

La perception de la corruption dans l'UE

D'après les résultats de l'indice de perception de la corruption (IPC)³⁹, dix États membres se rangent parmi les vingt pays au monde perçus comme les moins corrompus, tandis que le score moyen de l'UE est globalement bon et s'est amélioré par rapport à l'année dernière⁴⁰. Le score de certains États membres s'est amélioré par rapport aux années précédentes, mais d'autres continuent de se classer bien en dessous des autres États membres de l'UE.

Il ressort des enquêtes Eurobaromètre de 2022 sur la corruption⁴¹ que celle-ci demeure un sujet de vive préoccupation pour les citoyens de l'UE et les entreprises dans l'UE. Près de sept Européens sur dix (68 %) estiment que la corruption est répandue dans leur pays et plus de quatre sur dix (41 %) considèrent que le niveau de corruption a augmenté dans leur pays. Par ailleurs, seuls 31 % des répondants pensent que les efforts déployés par leur gouvernement pour lutter contre la corruption sont efficaces. En outre, plus de six entreprises européennes sur dix (63 %) considèrent que le problème de la corruption est répandu dans leur pays et une majorité d'entreprises (51 %) pense qu'il est peu probable que les agissements de personnes ou d'entreprises corrompues dans leur pays soient détectés et signalés à la police ou aux procureurs.

Les stratégies nationales de lutte contre la corruption et leur mise en œuvre

Les États membres sont tenus, en vertu du droit international, de poursuivre des politiques de prévention de la corruption efficaces et coordonnées⁴². Le moyen le plus courant de faciliter de telles politiques est d'élaborer et de mettre en œuvre une stratégie nationale de lutte contre la corruption⁴³. Si l'établissement de telles stratégies n'est pas en soi une exigence, elles n'en sont pas moins importantes pour permettre de traduire les engagements politiques en actions concrètes, pour faire en sorte que les lacunes législatives ou institutionnelles soient comblées de manière cohérente, exhaustive et coordonnée et pour adapter les efforts de lutte contre la corruption à l'évolution du paysage⁴⁴. Actuellement, presque tous les États membres ont en

³⁹ Publié une fois par an par Transparency International: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>

⁴⁰ Comme l'an dernier, six États membres (le Danemark, la Finlande, la Suède, les Pays-Bas, le Luxembourg et l'Allemagne) obtiennent un résultat supérieur ou égal à 80/100 dans l'indice, et cinq autres (l'Autriche, l'Estonie, l'Irlande, la Belgique et la France) un résultat supérieur à 72/100.

⁴¹ Eurobaromètre spécial n° 523 sur la corruption (2022) et Eurobaromètre Flash n° 507 sur l'attitude des entreprises face à la corruption dans l'UE (2022). Les données de l'Eurobaromètre sur l'attitude des entreprises à l'égard de la corruption sont mises à jour tous les deux ans. Les données de l'Eurobaromètre sur la perception de la corruption et l'expérience des citoyens et des entreprises, telles que publiées l'an passé, sont mises à jour tous les deux ans. Les ensembles de données précédents sont l'Eurobaromètre spécial n° 502 (2020) et l'Eurobaromètre flash n° 482 (2019).

⁴² La convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC) impose à chaque État Partie d'élaborer et d'appliquer ou de poursuivre, conformément aux principes fondamentaux de son système juridique, des politiques de prévention de la corruption efficaces et coordonnées qui favorisent la participation de la société et reflètent les principes d'état de droit, de bonne gestion des affaires publiques et des biens publics, d'intégrité, de transparence et de responsabilité. Tous les États membres ainsi que l'UE sont parties à la convention.

⁴³ Voir également [la déclaration de Kuala Lumpur sur les stratégies de lutte contre la corruption](#).

⁴⁴ Comme indiqué dans le rapport de l'an dernier, des objectifs clairs et mesurables, des ressources suffisantes, un soutien spécifique et un suivi de la mise en œuvre, des évaluations régulières et des responsabilités bien définies confiées à des institutions spécialisées, ainsi qu'un engagement fort des acteurs concernés sont autant

place une stratégie nationale de lutte contre la corruption, qu'ils évaluent et révisent régulièrement. Depuis juillet 2021, la [Croatie](#), la [Roumanie](#), la [Grèce](#), la [Lituanie](#) et [Malte](#) ont révisé ou adopté des stratégies ainsi que des plans d'action accompagnant ces stratégies tandis que l'[Allemagne](#), la [Tchéquie](#), l'[Italie](#) et la [Lettonie](#) révisent actuellement leur propre stratégie. Le processus de mise en œuvre a conduit à d'importantes propositions de réforme dans certains États membres. Au [Portugal](#), un paquet législatif destiné à prévenir et lutter contre la corruption aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé a été adopté, et en [Finlande](#), des révisions du droit pénal et de la législation en matière de lutte contre la corruption sont en cours⁴⁵.

Renforcement des capacités des institutions et du cadre juridique pour lutter contre la corruption

Les États membres disposent d'un abondant corpus législatif qui dote leur système de justice pénale d'outils de lutte contre la corruption. Plusieurs États membres ont poursuivi leurs efforts pour combler les lacunes législatives et pour mettre leur cadre de lutte contre la corruption en conformité avec les normes internationales⁴⁶ et la législation de l'UE⁴⁷ en la matière. La [Pologne](#) a durci les peines applicables à la corruption dans la vie publique et la [Grèce](#) a étoffé la définition de la corruption active et passive. Des réformes du droit pénal matériel ou procédural sont à l'étude dans d'autres États membres. La [Finlande](#) projette d'ériger en infraction pénale le trafic d'influence, tandis que la [Slovaquie](#) entend élargir la définition de la corruption dans son droit national. L'[Allemagne](#) s'est engagée à durcir les peines applicables en cas de corruption de députés. Des lacunes législatives spécifiques subsistent dans d'autres États membres. En [Suède](#), des lacunes dans la définition juridique de la corruption transnationale ont eu pour conséquence de limiter les poursuites et les jugements définitifs⁴⁸.

La lutte contre la corruption nécessite à la fois de disposer d'un cadre juridique solide en la matière et de veiller à sa mise en œuvre effective. La capacité des services répressifs, du ministère public et du pouvoir judiciaire à faire appliquer les dispositions anti-corruption du droit pénal est essentielle pour lutter efficacement contre la corruption. Elle repose sur les compétences et l'autonomie des organes responsables, ainsi que sur leur spécialisation, leur capacité d'analyse et leurs ressources. L'accès aux informations pertinentes et l'interconnexion des registres sont également essentiels pour permettre à ces autorités de mener des enquêtes financières complexes. La réussite des enquêtes et des poursuites en matière de lutte contre la corruption repose également sur une coopération efficace entre les services répressifs et d'autres agences, telles que les cellules de renseignement financier ainsi que les autorités fiscales, d'audit et de concurrence.

d'éléments importants pour que de telles stratégies soient efficacement mises en œuvre et produisent des résultats tangibles [COM(2021)700 final, p. 11].

⁴⁵ Les recommandations concernent LV, LT, PT, SI et FI.

⁴⁶ Principalement la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption et la Convention civile du Conseil de l'Europe sur la corruption; la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales; et la Convention des Nations unies contre la corruption.

⁴⁷ Les dispositions législatives de l'UE qui favorisent de manière significative la lutte contre la corruption comprennent les règles érigeant la corruption en infraction, les règles relatives au gel et à la confiscation des avoirs, les règles relatives à la protection des intérêts financiers de l'UE, les normes visant à protéger les lanceurs d'alerte, les règles révisées en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, notamment la création de registres des bénéficiaires effectifs des sociétés, et les nouvelles mesures visant à faciliter l'échange d'informations financières et à accélérer les enquêtes financières.

⁴⁸ Les recommandations concernent FI, SE.

Dans certains États membres, des changements structurels et organisationnels ont eu lieu ou sont envisagés en vue d'accroître les capacités des autorités de lutte contre la corruption. Au [Danemark](#), une nouvelle unité nationale d'enquête a été créée afin d'améliorer l'approche de la criminalité grave, et notamment des affaires de corruption complexes. En [Bulgarie](#), des réformes sont envisagées pour restructurer la commission de lutte contre la corruption, tandis que les autorités judiciaires spécialisées ont été abolies. Dans le même temps, ces réformes doivent donner la priorité à la réalisation effective d'enquêtes en matière de corruption, en particulier en ce qui concerne les affaires de corruption à haut niveau⁴⁹.

De nombreux États membres ont pris des mesures pour augmenter les capacités des autorités chargées des poursuites en matière de lutte contre la corruption, par exemple au moyen de ressources supplémentaires ([Irlande](#), [Lettonie](#)) ou de formations supplémentaires ([Estonie](#), [Espagne](#)). Dans de nombreux États membres, le niveau limité des ressources est cité par les parquets comme un problème, parfois exacerbé par d'autres carences. En [Roumanie](#), les exigences en matière d'ancienneté sont considérées comme des obstacles au recrutement de procureurs spécialisés. Au [Luxembourg](#) et au [Portugal](#), le manque de ressources est considéré être à l'origine de retards dans la poursuite des affaires. En [Slovaquie](#), les allégations de décisions politiquement motivées d'ouverture d'enquêtes en matière de corruption risquent d'éroder la coopération des services répressifs et l'efficacité de la lutte contre la corruption, ainsi que la confiance du public dans l'intégrité des institutions. En [Slovénie](#), des préoccupations ont été exprimées quant à l'autonomie opérationnelle de la police dans les enquêtes pour corruption⁵⁰.

Éliminer les obstacles en matière d'enquêtes pénales, de poursuites et d'application de sanctions dissuasives pour faits de corruption

Les lacunes procédurales peuvent entraver gravement les enquêtes et les poursuites dans les affaires de corruption et nuire à l'efficacité de la lutte contre la corruption. Citons par exemple les dispositions excessivement lourdes ou peu claires relatives à la levée des immunités et la courte durée des délais de prescription, qui peuvent empêcher la finalisation d'affaires complexes, en particulier si elles se conjuguent à d'autres facteurs contribuant à la longueur des procédures. Ces obstacles peuvent être particulièrement préjudiciables dans les affaires complexes de corruption de haut niveau et peuvent créer un risque d'impunité, dénuant ainsi de leurs effets dissuasifs les efforts de lutte contre la corruption.

Certains États membres ont instauré des mesures visant à réduire les obstacles aux enquêtes et aux poursuites effectives. Au [Portugal](#), de nouvelles mesures visent à accroître l'efficacité du système judiciaire dans le traitement des affaires de corruption et à accélérer les travaux du ministère public, notamment en étendant le délai de prescription pour les infractions de corruption. En [Lituanie](#), le cadre législatif a été modifié pour permettre une utilisation plus large des outils numériques⁵¹.

Une durée excessive des procédures pénales dans les affaires de corruption peut empêcher de parvenir à une conclusion en temps utile de ces affaires, ce qui entrave l'établissement d'un bilan solide en matière de jugements définitifs. À [Malte](#), les ressources allouées aux enquêtes et aux poursuites ont augmenté dans l'ensemble, mais les enquêtes sur les affaires de corruption à haut niveau restent longues. Les résultats en termes de jugements définitifs sont encore insuffisants. Des retards dans la poursuite des affaires de corruption à haut niveau ont

⁴⁹ Les recommandations concernent BG.

⁵⁰ Les recommandations concernent CY, IT, FR, LU, RO, SI et SK.

⁵¹ Dans le contexte du PRR.

également été évoqués en [Tchéquie](#). En [Espagne](#), la longueur des enquêtes et des poursuites en matière de corruption reste préoccupante, en particulier en ce qui concerne les affaires complexes de corruption à haut niveau⁵².

Dans certains États membres, l'immunité des membres du gouvernement pour les infractions de corruption a été source de préoccupations. La [Croatie](#) a récemment adopté des modifications législatives visant à supprimer l'immunité des membres du gouvernement pour les délits de corruption. Des préoccupations entourent la [Pologne](#) au sujet du vaste champ d'application de l'immunité dont bénéficient les hauts dirigeants qui sont également membres du Parlement et au sujet des dispositions accordant l'impunité aux fonctionnaires qui commettent un abus de fonctions⁵³.

Certains États membres continuent de consolider leur bilan en matière d'enquêtes, de poursuites et de sanctions dans les affaires de corruption à haut niveau⁵⁴. En [Autriche](#), les enquêtes sur les affaires de corruption à haut niveau font l'objet d'une surveillance étroite, notamment par une commission d'enquête parlementaire. En [Roumanie](#), l'efficacité des enquêtes et des sanctions en matière de corruption à haut niveau s'est encore améliorée, notamment grâce aux avancées dans des affaires qui étaient pendantes depuis des années pour des raisons de procédure. La [France](#) a continué d'enregistrer des résultats tangibles dans des affaires de corruption à haut niveau, malgré des difficultés liées au niveau limité des ressources et à des faiblesses structurelles.

Dans d'autres États membres, en ce qui concerne le traitement des affaires de corruption à haut niveau, notamment au moyen d'enquêtes et de poursuites efficaces et de l'application de sanctions dissuasives par des condamnations définitives, il n'a pas encore été établi de bilan solide. En [Bulgarie](#), il n'y a toujours pas de bilan solide en matière de condamnations définitives dans les affaires de corruption de haut niveau. En [Grèce](#), un certain nombre de dossiers de corruption ont avancé, mais des progrès restent à accomplir en ce qui concerne les décisions finales. En [Hongrie](#), de nouveaux dossiers de corruption à haut niveau ont été ouverts, mais l'absence de bilan solide en matière d'enquêtes, de poursuites et de jugements définitifs sur les allégations de corruption concernant des hauts fonctionnaires et leur entourage immédiat reste un sujet de préoccupation majeur⁵⁵.

Renforcement du cadre relatif à la prévention de la corruption et à l'intégrité

Il est essentiel de disposer à tous les niveaux de cadres de gouvernance et d'intégrité transparents et responsables pour prévenir la corruption à tous les niveaux de l'administration publique et du gouvernement. Les États membres ont continué l'an passé à prendre des mesures pour renforcer les cadres relatifs à la prévention de la corruption et à l'intégrité: règles éthiques, révision ou mise en œuvre améliorée des règles relatives aux déclarations de patrimoine et aux conflits d'intérêts, renforcement des mécanismes de contrôle interne, règles relatives à la représentation d'intérêts et au (rétro-)pantouflage.

⁵² Les recommandations concernent CZ, ES, MT. Un jalon portant sur la réduction de l'arriéré et de la longueur des procédures est également inclus dans le PRR de HR.

⁵³ Les recommandations concernent PL.

⁵⁴ Comme indiqué dans le rapport sur l'état de droit de 2020, en raison de l'absence de statistiques uniformes, actualisées et consolidées dans tous les États membres, il est difficile de comparer la bonne fin des enquêtes et des poursuites dans les affaires de corruption. L'évaluation se fonde sur les données fournies par les États membres.

⁵⁵ Les recommandations concernent BG, EL et HU.

Promouvoir l'intégrité dans la vie publique et prévenir les conflits d'intérêts

Un conflit d'intérêts naît d'une situation dans laquelle un agent public a un intérêt privé ou professionnel susceptible d'entraver l'exercice impartial et objectif de ses fonctions⁵⁶. Afin de prévenir de tels conflits d'intérêts, la plupart des États membres ont mis en place des mesures qui s'appliquent à un large éventail d'agents publics élus et nommés. Des difficultés ont été relevées dans plusieurs États membres et certains d'entre eux prennent actuellement des mesures pour renforcer leurs cadres existants. En [Espagne](#), le bureau des conflits d'intérêts a renforcé son rôle en fournissant aux agents publics des orientations en matière d'éthique et en leur proposant des formations. En [Slovaquie](#), des discussions sont en cours en vue de la création d'un bureau pour la protection de l'intérêt public, qui superviserait la mise en œuvre des nouvelles règles en matière de conflits d'intérêts. À [Malte](#), les règles d'intégrité dans la fonction publique, y compris au sein de la police, ont été mises à jour. Aux [Pays-Bas](#), des travaux sont en cours concernant le cadre d'intégrité de la police, et prévoient la mise en place de nouvelles structures. En [Roumanie](#), l'importance accrue accordée à l'intégrité des services répressifs a donné des résultats positifs. La [Bulgarie](#) a poursuivi le déploiement de mesures visant à améliorer l'intégrité de secteurs spécifiques, dont la police et le pouvoir judiciaire. En [Irlande](#), une réforme législative prévue prochainement vise à renforcer la commission des normes de la fonction publique afin qu'elle puisse mieux faire appliquer le cadre d'intégrité. En [Estonie](#), il existe des lignes directrices sur les conflits d'intérêts mais elles ne sont pas soumises à un mécanisme de vérification et d'exécution efficace⁵⁷.

Les hauts fonctionnaires et les parlementaires sont souvent soumis à des règles d'intégrité spécifiques. La plupart des États membres ont mis en place des codes de conduite et des règles qui visent à prévenir les conflits d'intérêts et les incompatibilités avec d'autres activités. Il importe que la mise en œuvre pratique de ces règles fasse l'objet d'une vérification et d'une évaluation régulières. Parmi les évolutions intervenues au cours de l'année écoulée figure le renforcement des règles relatives au travail extraparlamentaire et aux activités des députés, telles que la participation à des conseils d'administration ou à des comités d'entreprise au [Luxembourg](#). En [France](#), la commission d'éthique de l'Assemblée nationale s'est employée à formuler des avis et à vérifier des états financiers afin de détecter des conflits d'intérêts. Dans certains États membres, des améliorations ont été constatées ou sont en cours. Aux [Pays-Bas](#), un code de conduite pour les ministres et les secrétaires d'État est en préparation. La [Finlande](#) prépare actuellement une législation visant à renforcer les règles en matière de conflits d'intérêts pour les agents publics et les ministres. La [Belgique](#) ne dispose pas de règles d'intégrité détaillées applicables aux ministres, à leurs cabinets ainsi qu'aux députés et les codes de conduite existants continuent à présenter des lacunes. La [Tchéquie](#) n'est pas dotée de codes de déontologie régissant le cadre d'intégrité des membres du parlement. En [Italie](#), une proposition sur les conflits d'intérêts pour les titulaires de mandats politiques, y compris les parlementaires, est en cours d'examen au Parlement depuis plusieurs années⁵⁸.

- Lobbying et (rétro-)pantouflage

Le lobbying est un acte légitime de participation à la vie politique⁵⁹. Il doit toutefois s'accompagner d'exigences strictes en matière de transparence et d'intégrité pour faire en sorte

⁵⁶ Conseil de l'Europe, Recommandation Rec(2000)10 sur les Codes de conduite pour les agents publics.

⁵⁷ Les recommandations concernent BG, EE, IE, SK.

⁵⁸ Les recommandations concernent BE, CZ, NL.

⁵⁹ OCDE (2021), Le lobbying au XXI^e siècle.

que la prise de décision soit responsable et inclusive⁶⁰ (voir également section 2.4). Certains États membres ont révisé leurs cadres afin de garantir une plus grande transparence, tandis que, dans d'autres, les règles font toujours défaut ou pourraient être améliorées. [Chypre](#) a adopté des règles relatives au lobbying et aux registres accessibles au public qui répertorient les lobbyistes et les réunions. En [Allemagne](#), le nouveau registre fédéral des lobbyistes est entré en vigueur en 2022 et l'introduction d'une «empreinte législative» a été annoncée.

Dans d'autres États membres ([Belgique](#), [Croatie](#), [Italie](#), [Espagne](#) et [Lettonie](#)) des discussions portant sur de nouvelles législations relatives au lobbying sont en cours. En [Estonie](#), le lobbying fait l'objet de lignes directrices et des discussions ont eu lieu sur la transparence législative et l'intégrité applicable au lobbying. En [Autriche](#), un groupe de travail chargé depuis plus de deux ans de proposer une réforme du lobbying n'est pas pour l'instant parvenu à trouver un accord. En [France](#), la cohérence de l'application des règles de lobbying à tous les types d'acteurs du secteur suscite des inquiétudes. Dans un certain nombre d'États membres, une réglementation spécifique sur le lobbying fait toujours défaut ou pourrait être améliorée⁶¹.

Autre domaine faisant l'objet d'un contrôle public dans de nombreux États membres: la réglementation du «(rétro-)pantouflage» entre les secteurs public et privé, et l'application effective des règles en la matière. La [Croatie](#) a porté de 12 à 18 mois la période d'attente pour les nominations de fonctionnaires à des postes de direction dans les entreprises concernées. Aux Pays-Bas, le gouvernement a annoncé son intention d'introduire des restrictions plus sévères après la cessation des fonctions. Dans plusieurs États membres, les règles relatives au (rétro-)pantouflage présentent des lacunes ou des insuffisances. En [Allemagne](#), les règles concernant les restrictions après la cessation des fonctions et les périodes d'attente restent fragmentées et incohérentes pour différentes fonctions. En [Suède](#), les règles relatives au (rétro-)pantouflage pour les hautes fonctions exécutives au sein du gouvernement ont une portée globalement limitée et le gouvernement a lancé une évaluation du cadre actuel. Au [Danemark](#), il n'existe pas de règles sur le (rétro-)pantouflage applicables aux ministres. En [Tchéquie](#), les périodes d'attente applicables aux fonctionnaires et aux membres du gouvernement demeurent limitées⁶².

- *Déclarations de patrimoine et d'intérêts*

Les déclarations de patrimoine et d'intérêts des agents publics soutiennent la transparence et la responsabilité du secteur public, afin de promouvoir l'intégrité et prévenir la corruption. Tous les États membres disposent de règles permettant de soumettre certaines catégories d'agents du secteur public à des obligations de déclaration de leur situation patrimoniale et de leurs intérêts. Ces obligations varient toutefois par l'étendue, la transparence et l'accessibilité des informations communiquées, ainsi que par le niveau et l'efficacité de la vérification et du contrôle de l'application de ces règles.

Certes, dans certains États membres, les efforts de réforme progressent, mais il reste encore des défis à relever. Au [Portugal](#), les obligations de déclaration de patrimoine auxquelles les responsables politiques et hauts fonctionnaires sont soumis ont été étendues et renforcées. Certes, l'organisme chargé du suivi et des vérifications n'est pas encore opérationnel, mais des efforts sont en cours pour remédier à cette situation. En [Roumanie](#), bien que la communication

⁶⁰ OCDE (2010), Recommandation du Conseil sur les Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying; Normes du Conseil de l'Europe sur la transparence des activités de lobbying, recommandation CM/Rec(2017)2.

⁶¹ Les recommandations concernent [BE, DK, DE, EE, IE, ES, FR, HR, IT, LV, LU, HU, NL, PL, RO, SK]. Des jalons pertinents sont également inclus dans le PRR de CZ.

⁶² Les recommandations concernent BE, DK, DE, IE, NL, SE.

électronique des déclarations de patrimoine et d'intérêts soit obligatoire depuis janvier 2022, certaines difficultés subsistent en ce qui concerne la vérification efficace des données transmises. En [Grèce](#), si des déclarations de patrimoine sont déposées par un grand nombre de fonctionnaires, leur exactitude n'est vérifiée que dans une proportion limitée. En [Hongrie](#), des préoccupations subsistent sur l'absence de contrôles systématiques et le caractère insuffisant du suivi des déclarations de patrimoine. En [Belgique](#), la vérification et la transparence de ces déclarations restent un sujet de préoccupation, étant donné que le contenu des déclarations de patrimoine ne peut être évalué que dans le cadre d'une enquête pénale. En [Autriche](#), les parlementaires ne sont pas tenus de déclarer leurs patrimoines, intérêts, dettes et passifs⁶³.

- *Protection des lanceurs d'alerte*

Le fait d'encourager et de protéger ceux qui divulguent des actes répréhensibles joue un rôle essentiel dans la détection et la prévention de la corruption, tant dans le secteur public que dans le secteur privé. La transposition de la directive (UE) 2019/1937 relative à la protection des lanceurs d'alerte⁶⁴ a incité un certain nombre d'États membres à adopter une législation, tandis que nombre d'entre eux sont toujours en train de réviser leur législation nationale existante ou d'introduire de nouvelles règles et de rationaliser le cadre institutionnel leur permettant de traiter les signalements de lanceurs d'alerte.

Financement des partis politiques

Le financement des partis politiques est un domaine présentant des risques de corruption importants et plusieurs États membres ont adopté ou envisagent d'adopter des réformes pour accroître la transparence et le contrôle. En [Pologne](#), les règles relatives au financement des partis politiques ont été révisées afin de les rendre plus transparentes. Aux [Pays-Bas](#), les discussions se poursuivent sur la protection des partis politiques contre les ingérences étrangères. En [Estonie](#), le projet de législation en cours d'élaboration viserait à accroître les pouvoirs du comité de surveillance du financement des partis politiques. En [Autriche](#), le gouvernement est en train d'adopter des réformes visant à résoudre les problèmes que pose depuis longtemps le système actuel, notamment en ce qui concerne les pouvoirs de sa Cour des comptes. Le [Danemark](#) entend revoir et modifier le système de financement des partis politiques, mais n'a pas annoncé de calendrier précis. Des difficultés existent dans d'autres États membres, comme l'[Italie](#), où la pratique consistant à faire transiter les dons aux partis par des fondations politiques fait obstacle à l'obligation de rendre des comptes au public en raison de l'absence d'un registre électronique unique⁶⁵.

Programmes de citoyenneté et de résidence par investissement

Les programmes de citoyenneté et de résidence par investissement créent des risques de corruption et soulèvent des préoccupations quant à la sécurité, au blanchiment d'argent et à la fraude fiscale⁶⁶. La Commission considère que l'octroi de la citoyenneté de l'Union en échange de paiements ou d'investissements prédéterminés, sans qu'il n'existe de lien réel avec l'État membre concerné, porte atteinte à l'essence même de la citoyenneté de l'Union et enfreint le

⁶³ Les recommandations concernent CZ, IE, EL, CY, HU, PL, AT, PT, SK. Des jalons pertinents sont également inclus dans le PRR de HR.

⁶⁴ Directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union (JO L 305 du 26.11.2019, p. 17).

⁶⁵ Les recommandations concernent DK, IT, AT.

⁶⁶ Rapport de la Commission intitulé «Programmes de citoyenneté et de résidence par investissement dans l'Union européenne», adopté le 23 janvier 2019, COM(2019) 12 final.

droit de l'Union⁶⁷. En conséquence, la Commission a invité les États membres à abroger les programmes de citoyenneté par investissement et à prendre des mesures appropriées pour faire face aux risques liés aux programmes de résidence par investissement⁶⁸. La [Bulgarie](#) a abrogé son programme de citoyenneté par investissement en mars 2022. [Chypre](#) avait déjà cessé de recevoir de nouvelles demandes dans le cadre de son programme en novembre 2020 et a maintenant aussi cessé le traitement des demandes. [Malte](#) a suspendu son programme pour les ressortissants russes et biélorusses le 2 mars 2022, mais continue de l'appliquer à d'autres ressortissants⁶⁹.

Neutraliser l'incidence de la pandémie sur la lutte contre la corruption

Depuis 2020, les risques de corruption liés à la COVID-19 ont tendance à progresser, les secteurs à risque continuant d'inclure la délivrance de certificats COVID-19 de vaccination, de test ou de rétablissement et l'achat d'équipements de protection médicale. Le recours accru à des procédures de passation de marchés publics accélérées et simplifiées a souvent donné lieu à des attributions directes ou à l'absence de mise en concurrence. Afin de détecter et de prévenir la corruption dans le cadre de ces procédures, les États membres ont renforcé la transparence et le contrôle. Dans plusieurs États membres, les autorités responsables ont réalisé des audits ciblés ([Autriche](#), [Tchéquie](#), [Slovénie](#) et [Portugal](#)) ou pris des mesures de contrôle ([Lituanie](#)). En [Belgique](#), la Cour des comptes a publié un tableau de bord spécial afin d'accroître la transparence en ce qui concerne les mesures de soutien du gouvernement.

2.3 Pluralisme et liberté des médias

Des médias indépendants et libres sont les gardiens de la démocratie. Un environnement médiatique libre et pluraliste est essentiel pour défendre l'état de droit car le pouvoir et les institutions doivent rendre des comptes. Lorsque le pouvoir politique ou l'État exerce des pressions ou un contrôle sur les médias, cela porte atteinte à la liberté de parole et d'expression et à la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations. Des conflits d'intérêts et un marché fortement concentré dominé par quelques acteurs seulement pourraient également avoir pour effet de porter atteinte à la liberté des médias. Dans l'UE, les États membres ont l'obligation positive de garantir un environnement favorable aux journalistes, de protéger leur sécurité et de promouvoir le pluralisme des médias. Les problèmes recensés dans ce domaine dans les précédents rapports sur l'état de droit ont donné lieu à plusieurs initiatives récentes de l'UE, dont une recommandation sur la sécurité des journalistes et un ensemble de mesures visant à lutter contre les poursuites abusives altérant le débat public.

L'instrument de surveillance du pluralisme des médias (Media Pluralism Monitor)

L'instrument de surveillance du pluralisme des médias évalue les risques pesant sur la liberté et le pluralisme des médias dans tous les États membres, en mettant l'accent sur quatre domaines, à savoir la protection fondamentale de la liberté des médias, la pluralité du marché,

⁶⁷ La Commission a engagé des procédures d'infraction concernant les régimes mis en œuvre par Chypre et Malte.

⁶⁸ Recommandation sur des mesures immédiates dans le contexte de l'invasion de l'Ukraine par la Russie en ce qui concerne les programmes de citoyenneté par investissement et les programmes de résidence par investissement, adoptée le 28 mars 2022, C(2022) 2028. Les programmes de résidence par investissement sont utilisés au total dans 19 États membres: Bulgarie, Tchéquie, Estonie, Irlande, Grèce, Espagne, France, Croatie, Italie, Chypre, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie et Slovaquie.

⁶⁹ La Commission a poursuivi la procédure d'infraction à l'encontre de Malte.

l'indépendance politique et l'inclusion sociale des médias⁷⁰. Les derniers rapports de l'instrument de surveillance (MPM 2022) font apparaître qu'aucun changement majeur n'est intervenu dans ces domaines depuis 2021, même si, à l'intérieur de ces domaines généraux, des indicateurs spécifiques ont quelque peu fluctué. L'indicateur relatif à la profession de journaliste et à sa protection a enregistré une légère détérioration. L'indicateur relatif à la transparence de la propriété des médias s'est amélioré à la suite de la mise en œuvre, par plusieurs États membres, de la législation de l'UE qui traite cette question. La concentration des médias d'information se situe toujours à un niveau de risque très élevé sur l'ensemble du continent, alors qu'aucun progrès n'a été enregistré en matière d'indépendance politique, qui demeure à un niveau de risque moyen. Pour la première fois, l'instrument de surveillance du pluralisme des médias a introduit un classement global des États membres, regroupés en cinq niveaux de risque; ce classement inclut la Bulgarie, la Grèce, la Hongrie, Malte, la Pologne, la Roumanie et la Slovaquie dans le groupe de pays considérés comme étant à haut risque.

Renforcer l'indépendance du fonctionnement des régulateurs des médias

Les autorités nationales de régulation des médias jouent un rôle important pour ce qui est de préserver le pluralisme des médias. À cette fin, elles doivent être fonctionnellement et véritablement indépendantes et dotées de ressources suffisantes, et exercer leurs pouvoirs de manière impartiale et transparente. Tous les États membres disposent d'une législation précisant les attributions et l'indépendance des régulateurs des médias. La directive sur les services de médias audiovisuels (directive SMA)⁷¹, révisée en 2018, comprend une liste de conditions — indépendance par rapport aux pouvoirs publics, impartialité, transparence, obligation de rendre des comptes, ressources, procédures de nomination et de renvoi et mécanismes de recours — que les États membres doivent garantir à l'égard de leurs autorités chargées des médias. Depuis la publication du rapport 2021 sur l'état de droit, [Chypre](#), [l'Estonie](#), [la France](#), [les Pays-Bas](#), [la Slovaquie](#) et [la Slovaquie](#) ont suivi l'exemple d'autres États membres et adopté des dispositions pour promouvoir l'indépendance des autorités des médias et/ou étendre les compétences de ces dernières à de nouveaux domaines. Des réformes sont en cours dans d'autres États membres.

Dans certains États membres, malgré la mise à jour formelle du cadre juridique, des inquiétudes persistent sur son efficacité ou l'indépendance fonctionnelle des régulateurs dans la pratique. Certaines de ces inquiétudes concernent de possibles abus d'influence politique sur le processus de nomination ou le fonctionnement des régulateurs, d'autres l'insuffisance des ressources. En [Hongrie](#), qui dispose d'un financement suffisant et d'un cadre juridique détaillé pour créer l'autorité des médias et la faire fonctionner, l'indépendance fonctionnelle de celle-ci doit être renforcée. En [Slovaquie](#), des interrogations subsistent sur la question de savoir si le nouveau cadre juridique garantit l'indépendance à l'égard de toute ingérence politique; de même, mettre en œuvre pleinement les compétences étendues en utilisant les ressources disponibles demeure difficile. En [Espagne](#), une nouvelle législation attribue de nouvelles compétences à l'autorité

⁷⁰ Le Media Pluralism Monitor (instrument de surveillance du pluralisme des médias) est une source importante pour les rapports de la Commission sur l'état de droit. Il constitue un outil scientifique et global destiné à établir un bilan de santé des cadres médiatiques, en détaillant les menaces pesant sur le pluralisme et la liberté des médias dans les États membres et dans certains pays candidats. Cet instrument, cofinancé par l'Union européenne, est utilisé depuis 2013-14, de manière indépendante et sur une base régulière, par le Centre pour le pluralisme et la liberté des médias. La Commission a également utilisé d'autres sources, telles que le «classement mondial de la liberté de la presse» de Reporters sans frontières et la plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes, auxquels il est renvoyé dans les chapitres par pays.

⁷¹ Directive (UE) 2018/1808 du 14 novembre 2018.

de régulation du secteur audiovisuel, mais la question de ses ressources pose toujours problème. En [Roumanie](#), les inquiétudes sur le fonctionnement et le budget du Conseil national de l'audiovisuel demeurent, compte tenu notamment des fonds nécessaires à l'amélioration des systèmes informatiques⁷².

Améliorations et obstacles relatifs à la transparence en matière de propriété des médias

La liberté et le pluralisme des médias dépendent directement de la transparence en matière de propriété, en particulier lorsque cette dernière aboutit à l'exercice d'un contrôle direct ou indirect, ou d'une influence notable, sur le contenu fourni. Les informations relatives à la propriété permettent aux utilisateurs de se forger une opinion éclairée sur le contenu. Les normes européennes⁷³ encouragent les États membres à adopter des mesures spécifiques dans ce domaine, comme c'est le cas également dans la législation de l'Union⁷⁴. Depuis le dernier rapport, de nouvelles lois visant à renforcer la transparence et la divulgation au public d'informations en matière de propriété des médias ont été adoptées en [Croatie](#), à [Chypre](#), en [Estonie](#), en [Grèce](#), en [Pologne](#), au [Portugal](#) et en [Espagne](#). L'adoption de textes législatifs visant à renforcer la transparence quant à la propriété des médias est envisagée en [Bulgarie](#) et en [Slovaquie](#). Des mesures pratiques en faveur de la transparence ont été prises en [Lituanie](#), où un système d'information relatif aux producteurs et diffuseurs d'informations publiques a été lancé.

Dans certains États membres, la mise en œuvre de la réglementation rencontre des difficultés particulières. En [Tchéquie](#), la réglementation visant à renforcer la transparence quant à la propriété effective des organismes médiatiques, adoptée en 2021, doit encore être pleinement mise en œuvre et des préoccupations subsistent en ce qui concerne le manque de transparence en matière de propriété et de conflits d'intérêts. Les [Pays-Bas](#) et la [France](#) restent confrontés à des défis en la matière. La [Slovénie](#) fait toujours face à des problèmes de détermination de la structure de propriété ultime de certains organismes médiatiques⁷⁵.

Protection des médias contre les pressions et influences politiques

L'état de droit est exposé à davantage de vulnérabilités et de risques lorsque les médias sont soumis à des pressions et influences politiques sapant leur indépendance, notamment de la part des autorités publiques et des partis au pouvoir. Il est reconnu comme particulièrement important de disposer de règles équitables et transparentes pour l'attribution de la publicité publique ainsi que de garanties visant à empêcher la politisation des médias de service public. Des pressions politiques peuvent également être exercées par le biais d'autorisations.

- *Atténuation des risques liés au manque de transparence et d'équité dans l'attribution de la publicité publique*

La publicité publique inclut toutes les formes d'utilisation du budget de l'État, à tous les niveaux, ou du budget d'entreprises publiques, à des fins de publicité ou de campagnes d'information. Il est important que les attributions soient transparentes et qu'elles adviennent sur la base de critères équitables afin de prévenir le risque que la publicité publique ne soit utilisée dans le but d'exercer des influences politiques ou de lever des fonds en faveur de

⁷² Les recommandations concernent ES, HU.

⁷³ Recommandation CM/Rec(2018) 11 du Comité des ministres aux États membres sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété.

⁷⁴ Directive (UE) 2010/13/UE du 10 mars 2010, article 5, paragraphe 2, tel que modifié par la directive (UE) 2018/1808 du 14 novembre 2018. Des obligations générales (non sectorielles) en matière de transparence de la propriété effective figurent aussi dans les directives anti-blanchiment [directive (UE) 2018/843 du 30 mai 2018 et directive (UE) 2015/849 du 20 mai 2015].

⁷⁵ Les recommandations concernent CZ et FR.

certaines organismes médiatiques. Bien que des problèmes demeurent dans plusieurs États membres, quelques autres ont opéré des progrès pour faire face aux difficultés en matière de transparence dans l'attribution de la publicité publique. La [Croatie](#) a adopté des règles actualisées en la matière, même si des marges d'amélioration subsistent. [Malte](#) et [Chypre](#) ont adopté des lignes directrices, même si ces dernières ne sont pas inscrites dans la législation: Malte a établi des normes pour les débours en matière de publicité et de matériel promotionnel publics, et Chypre, des normes en ce qui concerne les campagnes de sensibilisation et les campagnes publicitaires menées par la presse et l'office de presse du gouvernement. En [Autriche](#), le gouvernement a annoncé un processus de réflexion à la suite de préoccupations concernant l'ampleur des dépenses en matière de publicité publique, l'équité et la transparence dans l'attribution de celles-ci, et l'influence politique exercée durant le processus⁷⁶.

- Protection de l'indépendance des médias de service public

L'existence de règles garantissant l'indépendance des médias de service public en matière de gouvernance et de ligne éditoriale est essentielle afin de prévenir l'ingérence politique dans cet important secteur médiatique. Même si le financement du service public de radiodiffusion et le financement accordé aux organismes de radiodiffusion aux fins de l'accomplissement de la mission de service public restent une prérogative de chaque État membre dans la mesure où ces financements n'altèrent pas les conditions des échanges et de la concurrence dans l'Union⁷⁷, il existe des normes et des principes directeurs européens relatifs à l'indépendance, au cadre politique et réglementaire, au financement, aux nominations, à la responsabilité, à la gestion, à la transparence et à l'ouverture⁷⁸. Des systèmes législatifs et institutionnels visant à réglementer les médias de service public existent dans tous les États membres et certains de ces derniers s'efforcent de renforcer l'indépendance des organismes de radiodiffusion publics. En [Bulgarie](#), une révision de la législation a eu pour ambition de définir plus précisément la mission de service public et le financement de cette dernière est en cours d'examen. En [Roumanie](#), on débat d'une réforme de la législation relative aux organismes de radiodiffusion et de radio en vue d'une gestion plus indépendante et professionnelle de ces derniers. Au [Luxembourg](#), un projet de loi visant à renforcer l'indépendance du média de service public a été présenté au Parlement. Dans certains États membres, cependant, les règles existantes n'ont pas permis de garantir une indépendance suffisante. Les sujets de préoccupation incluent le risque de politisation des nominations et des révocations des dirigeants et des membres du conseil d'administration en [Tchéquie](#), en [Slovaquie](#) et à [Chypre](#), l'indépendance et la gouvernance des médias de service public à [Malte](#), et les défis que pose en pratique la réglementation existante pour limiter les influences politiques en [Slovénie](#). En [Pologne](#), des préoccupations subsistent quant à l'indépendance des médias de service public, notamment les garanties concernant les nominations aux postes de direction. En [Grèce](#), même si les médias de service public sont soumis à un cadre réglementaire strict, des inquiétudes demeurent en ce qui concerne les possibles influences politiques dans la nomination des membres du conseil d'administration. En [Hongrie](#), le fonctionnement des médias de service public est encadré par un système institutionnel complexe qui soulève des questions quant à leur indépendance éditoriale⁷⁹.

- Pressions et influences politiques exercées sur les médias par le biais de restrictions et de décisions en matière d'octroi d'autorisations

⁷⁶ Les recommandations concernent BG, HR, HU et AT.

⁷⁷ Protocole (n° 29) sur le système de radiodiffusion publique dans les États membre, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

⁷⁸ [Recommandation CM/Rec\(2012\)1 du Conseil de l'Europe sur la gouvernance des médias de service public](#).

⁷⁹ Les recommandations concernent CZ, CY, HU, MT, PL, RO, SI, SK.

Bien que la Convention européenne des droits de l'homme établisse expressément que le droit à la libre expression ne doit pas empêcher les États de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations, l'exercice de cette prérogative doit tenir compte de la pluralité du paysage médiatique et être fondé sur des procédures et des critères objectifs et transparents. En [Pologne](#), une proposition de modification législative visant à interdire l'octroi de concessions de radiodiffusion à des opérateurs contrôlés par des personnes enregistrées hors EEA a récemment fait l'objet d'un veto de la part du président. Par ailleurs, deux chaînes de télévision ont été confrontées à des procédures administratives particulièrement longues en vue de la prolongation de leurs autorisations par le régulateur⁸⁰.

L'accès à l'information est un prérequis nécessaire pour les médias, la société civile et la confiance du public

Le droit d'accès aux informations détenues par les autorités publiques est fondamental pour que les journalistes puissent faire leur travail, mais est aussi essentiel pour la société civile et les citoyens au sens large. Depuis la publication du dernier rapport sur l'état de droit, une nouvelle loi est entrée en vigueur aux [Pays-Bas](#), rendant l'accès à l'information plus rapide et plus facile. En [Finlande](#), des mesures sont prises afin de réformer la loi sur la transparence des activités du gouvernement de manière à élargir le droit d'accès aux documents garanti par la constitution. En [Espagne](#), des travaux législatifs sont en cours en vue de renforcer l'accès à l'information grâce à une réforme de la loi sur les secrets officiels. Au [Danemark](#), des débats politiques ont lieu afin de savoir s'il convient de lever certaines restrictions d'accès à l'information. Certaines préoccupations d'ordre pratique ou juridique subsistent dans certains États membres. En [Belgique](#), des retards dans le traitement des demandes de documents publics et une législation récente introduisant de nouveaux motifs de refus pourraient avoir une incidence sur le droit d'accès aux informations et aux documents publics. En [Lituanie](#), l'interprétation par les autorités des règles en matière de protection des données soulève des inquiétudes quant à un risque de restriction de l'accès aux informations pour les journalistes. L'[Autriche](#) est toujours confrontée à des défis liés au manque de cadre juridique complet et applicable en matière d'accès aux documents et aux informations publiques, et les projets législatifs n'ont pas avancé. À [Malte](#), les journalistes continuent à voir freinées leurs demandes d'accès à des informations détenues par les autorités publiques. En [Hongrie](#), l'accès aux informations publiques continue à être entravé au titre d'un «état de danger»⁸¹.

Menaces pesant sur la sécurité des journalistes

Les journalistes sont toujours confrontés à des menaces et à des obstacles dans l'exercice de leur profession, notamment des attaques physiques signalées dans plusieurs États membres. En 2021, la plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et la plateforme Mapping Media Freedom ont recensé une augmentation significative du nombre d'alertes⁸², qui incluent également une augmentation des attaques en ligne. Entre autres violations, on citera des cas de harcèlement verbal, des menaces de poursuites judiciaires, des agressions physiques, des atteintes aux biens, des incitations à la violence, des campagnes de dénigrement et de la censure. La recommandation de 2021 de la Commission sur la sécurité des journalistes inclut des mesures relatives à des enquêtes et

⁸⁰ Les recommandations concernent PL. Une procédure d'infraction est en cours contre HU.

⁸¹ Les recommandations concernent BE, DK, DE, EE, ES, LT, LU, MT, AT, FI.

⁸² La plateforme du Conseil de l'Europe fait apparaître une augmentation de 42 % des alertes tandis que la plateforme Mapping Media Freedom a enregistré une augmentation de 72 % des alertes au sein des États membres de l'Union européenne entre 2020 et 2021, un pourcentage appréciable des alertes de 2021 ayant trait à du harcèlement et à des attaques en ligne dans le cadre des protestations en rapport avec la pandémie de COVID-19.

poursuites effectives et impartiales des actes criminels, à des mécanismes indépendants de réaction et de soutien, à l'accès aux informations et aux lieux, à la sécurité lors des manifestations, à la formation et à la sécurité en ligne ainsi qu'aux moyens d'action numériques.

Certains États membres ont adopté des mesures, ou renforcé des mesures existantes, afin d'améliorer la sécurité des journalistes. En [France](#), la législation reconnaît à présent le rôle joué par les journalistes dans les manifestations et un comité de liaison mensuel entre le ministère de l'intérieur et la presse permet un dialogue permanent concernant la sécurité durant les protestations et les manifestations. Aux [Pays-Bas](#), le gouvernement continue à améliorer, financer et développer la plateforme «PersVeilig» ainsi qu'à promouvoir une collaboration rapprochée entre les procureurs, la police et les parties prenantes de la sphère médiatique. En [Allemagne](#), les autorités des Länder, le conseil de presse et d'autres parties prenantes du secteur des médias sont en train de débattre d'une actualisation des règles de conduite en vigueur pour les médias et la police afin d'assurer la sécurité des journalistes durant les protestations. En [Grèce](#), des menaces et des attaques physiques ont fréquemment été rapportées et le gouvernement a récemment convenu d'un protocole d'accord sur la protection des journalistes. Dans d'autres États membres, des efforts plus résolus seraient nécessaires afin de faire face à la situation. En [Croatie](#), l'environnement professionnel des journalistes pâtit d'agressions verbales proférées à l'encontre de journalistes, y compris par des responsables politiques. En [Slovénie](#), un environnement hostile, du harcèlement en ligne et des menaces à l'encontre de journalistes représentent une source croissante de préoccupations. En [Slovaquie](#), l'adoption de la législation proposée en matière de protection des journalistes a été reportée⁸³.

Les procès pénaux vont de l'avant dans les cas de meurtres de journalistes dans l'UE. À [Malte](#), le cerveau présumé de l'assassinat de la journaliste Daphne Caruana Galizia a été inculpé de complicité de meurtre et d'association criminelle, et des procédures pénales sont en cours. Le rapport distinct concernant l'enquête publique relative à l'assassinat, publié en juillet 2021, concluait que l'État et ses entités n'avaient pas pleinement protégé la journaliste de risques réels et imminents et n'avaient pas pris des mesures pour empêcher son assassinat. Le rapport incluait une série de recommandations en matière d'état de droit, concernant notamment le paysage médiatique du pays. En [Slovaquie](#), le procès relatif à l'assassinat de Jan Kuciak et de sa fiancée Martina Kusnirova se poursuit, tandis qu'aux [Pays-Bas](#), le procès concernant le meurtre du journaliste Peter R. de Vries a débuté. Le meurtre du journaliste Giorgios Karaivaz en avril 2021 fait l'objet d'une enquête menée par les autorités [grecques](#).

Menaces de poursuites judiciaires et procédures judiciaires abusives altérant le débat public

Les poursuites stratégiques altérant le débat public (poursuites-bâillons) sont une forme particulière de harcèlement utilisée contre les journalistes et d'autres défenseurs des droits de l'homme qui participent au débat public sur des sujets d'intérêt général. Ce phénomène a gagné du terrain dans l'Union européenne. Des garanties effectives sont nécessaires pour empêcher que ce type de harcèlement ne réduise les journalistes au silence et n'ait un effet dissuasif sur la liberté des médias et la liberté d'expression. La diffamation est le motif le plus courant utilisé contre les journalistes dans le cadre de poursuites-bâillons.

Afin de lutter contre les menaces de poursuite-bâillon, les États membres ont commencé à envisager d'introduire des garanties procédurales, ou débattent de cette idée, ou sont en train de réviser leurs lois en matière de diffamation. En [Lituanie](#), des projets de modifications législatives visent à permettre le rejet anticipé de ce type d'affaires, ainsi qu'à revoir la responsabilité pénale en matière de diffamation. En [Irlande](#), le ministère de la justice a entamé

⁸³ Les recommandations concernent EL, HR, SI et SK.

une révision qui a débouché sur des recommandations en faveur d'un nouveau mécanisme de lutte contre les poursuites-bâillons qui permet le rejet anticipé. À [Malte](#), le gouvernement a proposé des modifications législatives visant à réformer certains aspects procéduraux de la loi sur la diffamation. En [Italie](#), alors que les peines de prison pour diffamation ont été largement abolies à la suite d'un arrêt historique de la Cour constitutionnelle en 2021, la prévalence croissante de cas de poursuites-bâillons et l'association de poursuites au pénal et au civil pour diffamation suscitent des inquiétudes. Des modifications en [Slovaquie](#) visant à réduire les sanctions pour diffamation sont toujours en suspens. En [Croatie](#), le nombre de recours abusifs ciblant des journalistes reste élevé, menaçant l'existence d'organismes médiatiques locaux, de médias plus petits et de journalistes indépendants. Des exemples de poursuites de ce type engagées contre des journalistes par des responsables politiques ou des fonctionnaires, y compris des juges, subsistent. En [Pologne](#), la communauté des médias d'information continue d'être exposée à des menaces de poursuites stratégiques altérant le débat public qui semblent cibler principalement les journalistes chargés de suivre les décisions du gouvernement⁸⁴.

2.4 *Autres questions institutionnelles liées à l'équilibre des pouvoirs*

Les mécanismes d'équilibre des pouvoirs entre les institutions font partie intégrante de l'état de droit dans une démocratie. Ils constituent un système de contrôle mutuel en vertu duquel le pouvoir exercé par une autorité de l'État est soumis au contrôle des autres autorités. Bien que le modèle d'équilibre des pouvoirs puisse varier entre les États membres en fonction des traditions juridiques et constitutionnelles de ces derniers, ceux-ci doivent tous faire l'objet d'un tel système pour garantir le respect de l'état de droit et des normes démocratiques. Les organisations de la société civile et les autorités indépendantes, telles que les organismes de promotion de l'égalité, le médiateur et les institutions nationales de défense des droits de l'homme, sont des éléments indispensables au mécanisme d'équilibre des pouvoirs dans une démocratie saine, et les tentatives visant à restreindre leur champ de manœuvre peuvent représenter une menace pour l'état de droit.

Qualité et caractère inclusif du processus législatif

À la suite de la tendance constatée dans les rapports 2020 et 2021 sur l'état de droit, plusieurs États membres ont continué d'améliorer la qualité de leurs processus législatifs. La qualité de la législation et la transparence du processus peuvent bénéficier d'une plus grande participation des parties prenantes, y compris en ce qui concerne les organisations de la société civile. La [Bulgarie](#) a adopté de nouvelles règles visant à améliorer le processus législatif tandis que l'[Espagne](#) a lancé des initiatives pour accroître la participation du public dans l'élaboration des politiques. En [Estonie](#), les efforts se concentrent sur la création de nouvelles plateformes numériques destinées à favoriser la participation du public dans le processus décisionnel. En [France](#), la pratique des consultations publiques nationales a encore été renforcée et étendue à de nouveaux domaines, dont le système judiciaire. Un projet de révision de la Constitution visant à introduire l'initiative législative citoyenne a été présenté au [Luxembourg](#).

Dans un certain nombre d'États membres, l'absence de cadre formel pour la consultation des parties prenantes, ou une mise en pratique insuffisante, continue de susciter des inquiétudes. À [Chypre](#) et à [Malte](#), il n'existe pas de processus formel pour l'organisation de consultations publiques et celles-ci jouent un rôle limité dans l'élaboration des politiques. En [Grèce](#), les consultations publiques sur les projets législatifs sont souvent organisées trop tard pour que les organisations de la société civile et le public puissent apporter utilement leur contribution. Au [Luxembourg](#) et en [Slovaquie](#), des inquiétudes subsistent quant au caractère inclusif du

⁸⁴ Les recommandations concernent IE, HR et IT.

processus législatif. En [Lettonie](#), l'implication limitée des organisations de la société civile au niveau local suscite certaines préoccupations. Dans le cadre de son plan pour la reprise et la résilience, la [Pologne](#) s'est engagée à adopter des mesures pour améliorer et rendre plus stable le cadre réglementaire. En [Hongrie](#), le manque de consultation publique, associé à une accélération du processus législatif, a encore affaibli la qualité de l'environnement réglementaire. En [Roumanie](#), la situation reste préoccupante étant donné le recours régulier aux ordonnances d'urgence par le gouvernement ainsi que les réalités pratiques des consultations publiques, en particulier en ce qui concerne le suivi effectif accordé aux propositions soumises par la société civile⁸⁵.

Enseignements tirés du recours aux mesures d'urgence et de la pandémie de COVID-19

Face aux défis posés par la recrudescence de la pandémie de COVID-19 dans le courant de l'automne et de l'hiver 2021, certains États membres ont continué d'appliquer l'état d'urgence, tandis que dans la plupart des États membres, ces régimes et restrictions connexes aux droits fondamentaux étaient progressivement supprimés. Un certain nombre d'États membres tirent à présent les enseignements de cette expérience et, pour certains, actualisent leurs cadres juridiques en vue d'une meilleure préparation aux crises futures. Au [Portugal](#) et en [Suède](#), des structures ad hoc étudient la manière de mettre en place des cadres juridiques permanents pour gérer les circonstances exceptionnelles; des réflexions similaires sont en cours aux [Pays-Bas](#). Au [Danemark](#), le recours à la loi sur les épidémies adoptée en février 2021 a été repensé par le gouvernement et a fait l'objet d'une large consultation des parties prenantes. En [Tchéquie](#), le ministère de la santé a dirigé un audit portant sur le processus d'adoption des mesures liées à la pandémie, après que plusieurs de ces dernières ont été annulées par les tribunaux. En [France](#), le Conseil d'État a consacré son étude annuelle 2021 aux états d'urgence et a formulé des propositions visant à mieux les définir et les organiser.

Au-delà de la pandémie de COVID-19, certains États membres ont continué à recourir aux pouvoirs d'urgence en lien avec d'autres crises. À la suite de l'invasion de l'Ukraine, la [Hongrie](#) a déclaré un autre «état de danger» en vertu de dispositions constitutionnelles modifiées. La [Pologne](#) a instauré l'état d'urgence à la frontière entre la Pologne et la Biélorussie, ce qui suscite les inquiétudes des parties prenantes quant à la constitutionnalité de ces mesures et à la restriction des droits fondamentaux. La [Lituanie](#) a également déclaré l'état d'urgence en réponse à l'instrumentalisation des migrations par la Biélorussie. Les restrictions imposées au travail des organes de contrôle et des journalistes ont suscité des critiques et ont été progressivement levées.

Le rôle des Cours constitutionnelles dans le système d'équilibre des pouvoirs

Les Cours constitutionnelles jouent un rôle clé dans le système d'équilibre des pouvoirs et ont continué à l'exercer dans le contexte de la pandémie de COVID-19. C'était le cas en [France](#), où la Cour constitutionnelle a défini les limites des pouvoirs exécutif et législatif pendant le régime d'urgence sanitaire, ainsi qu'en [Allemagne](#), en [Espagne](#) et en [Italie](#), où les Cours constitutionnelles ont exercé un contrôle constitutionnel sur les mesures d'urgence prises pour lutter contre la pandémie de COVID-19.

Les Cours constitutionnelles ont également exercé un contrôle dans d'autres domaines clés, tels que les élections. Au [Portugal](#), la Cour constitutionnelle a été appelée à revoir les lois électorales. La nouvelle législature a débuté après cette révision et la répétition du vote qui y a

⁸⁵ Les recommandations concernent EE, CY, LV, LU, PT, RO.

fait suite. Des réflexions plus structurelles sont en cours à [Chypre](#), la création d'une Cour constitutionnelle étant toujours en cours d'examen au Parlement.

Dans d'autres États membres, certaines décisions prises par des Cours constitutionnelles ont suscité des inquiétudes quant à la primauté du droit de l'Union. En [Roumanie](#), le gouvernement s'est clairement engagé à respecter le principe de primauté du droit de l'Union, mais des inquiétudes subsistent quant à la remise en cause de ce principe par la Cour constitutionnelle⁸⁶. En [Allemagne](#), à la suite d'engagements formels du gouvernement reconnaissant clairement la primauté du droit de l'Union, la Commission a clôturé la procédure d'infraction concernant un arrêt de la Cour constitutionnelle allemande. En [Pologne](#), le Tribunal constitutionnel a expressément contesté la primauté du droit de l'Union et a considéré que certaines dispositions des traités de l'UE étaient anticonstitutionnelles. Cela a conduit la Commission à engager une procédure d'infraction contre la [Pologne](#)⁸⁷; cette procédure est toujours en cours.

Institutions nationales de défense des droits de l'homme, médiateurs, organismes chargés des questions d'égalité et mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme

Les institutions nationales de défense des droits de l'homme (INDH)⁸⁸, les médiateurs, les organismes chargés des questions d'égalité et d'autres autorités indépendantes ont continué de jouer un rôle dans le système national d'équilibre des pouvoirs. Dans certains États membres, le statut de ces autorités a encore été renforcé. En [Suède](#), l'institution nationale de défense des droits de l'homme nouvellement créée a commencé ses activités en janvier 2022. Au [Portugal](#), la structure interne du bureau du médiateur a été réformée afin de mieux refléter son mandat et, en [Lettonie](#), les règles de nomination du médiateur ont été modifiées. En [Belgique](#), l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains a émis de nombreux avis et recommandations au cours de ses premières années d'activité. Assurer un suivi approprié des conclusions des institutions indépendantes est un élément important d'un système d'équilibre des pouvoirs efficace⁸⁹.

Toutefois, les INDH, les médiateurs et les organismes chargés des questions d'égalité ont besoin de garanties structurelles d'indépendance et de ressources suffisantes pour fonctionner efficacement, et un certain nombre d'entre eux restent confrontés à des défis. En [Pologne](#), le nouveau médiateur, nommé en juillet 2021, continue de jouer un rôle essentiel en tant que garant de l'état de droit, même si sa capacité d'agir est limitée par la faiblesse des ressources. En [Lituanie](#), il est à craindre que le bureau des médiateurs du Parlement ne dispose pas des ressources nécessaires à l'accomplissement de son mandat et de nouveaux projets d'actes législatifs ont suscité des critiques en raison de leur éventuelle incidence négative sur ses

⁸⁶ Dans deux arrêts, la CJUE a jugé qu'un risque de sanctions disciplinaires ne devait pas empêcher les juridictions nationales d'écarter les décisions de la Cour constitutionnelle qui sont contraires au droit de l'Union (arrêt de la Cour de justice du 21 décembre 2021, Euro Box Promotion e.a., affaires jointes C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 et C-840/19) et que le droit de l'Union s'opposait à toute règle ou pratique nationale qui engagerait la responsabilité disciplinaire des juges nationaux pour la méconnaissance de ces décisions (arrêt de la Cour de justice du 22 février 2022 dans l'affaire C-430/21, RS, point 87). Il est important de noter que la Haute Cour de cassation et de justice de Roumanie a rendu plusieurs arrêts annulant la jurisprudence de la Cour constitutionnelle sur la composition des formations de juges afin de donner effet à l'arrêt de la CJUE du 21 décembre 2021, donnant ainsi la priorité au principe de primauté du droit de l'Union.

⁸⁷ Communiqué de presse de la Commission IP/21/7070 du 22 décembre 2021. Voir section 3.2 ci-dessous.

⁸⁸ Les principes de Paris des Nations unies, approuvés par l'Assemblée générale des Nations unies en 1993 (résolution A/RES/48/134), définissent les principaux critères que les INDH doivent remplir. Les INDH sont régulièrement accréditées devant le sous-comité d'accréditation de l'Alliance mondiale des institutions nationales des droits de l'homme.

⁸⁹ Les recommandations concernent HR, NL et PL.

travaux. En [Hongrie](#), les préoccupations concernant l'indépendance du commissaire aux droits fondamentaux demeurent après l'intégration de l'autorité pour l'égalité de traitement au sein du bureau du commissaire et, en mars 2022, le sous-comité d'accréditation de l'Alliance mondiale des INDH a maintenu sa recommandation de rétrograder l'institution nationale hongroise de défense des droits de l'homme au statut B. En [Croatie](#), le suivi et le contrôle des recommandations du médiateur, ainsi que l'accès à l'information posent problème. Un certain nombre d'États membres n'ont toujours pas mis en place d'INDH conforme aux principes de Paris des Nations unies. L'[Italie](#), [Malte](#) et la [Roumanie](#) ont entamé des démarches dans ce sens, mais rien n'est encore prévu en [Tchéquie](#)⁹⁰.

Le bilan de l'exécution des arrêts de référence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) est également un indicateur important du fonctionnement de l'état de droit dans un pays. Les chapitres par pays comprennent donc pour la première fois des indicateurs systématiques sur l'exécution des arrêts de référence de la CEDH par tous les États membres⁹¹. Le bilan varie certes d'un État membre à l'autre, mais, de manière générale, environ 40 % des arrêts de référence de la Cour européenne des droits de l'homme des dix dernières années concernant des États membres de l'UE n'ont pas été exécutés⁹².

L'équilibre des pouvoirs au niveau national en lien avec l'utilisation des logiciels espions

En juillet 2021, Amnesty International et un groupe de journalistes d'investigation ont découvert que plusieurs gouvernements, dans le monde, avaient déployé un logiciel espion particulièrement intrusif, connu sous le nom de «Pegasus». Dans l'UE, les personnes ciblées étaient des journalistes, des avocats, des responsables politiques nationaux et des députés européens. Cette question a progressivement gagné en importance au cours de l'année écoulée⁹³: même si cette question est liée à la sécurité nationale, il convient de mettre en place un système national d'équilibre des pouvoirs afin de faire en sorte que les garde-fous nécessaires soient en place et que les droits fondamentaux soient respectés. En [Hongrie](#), des enquêtes ont été clôturées à la suite d'allégations relatives à l'utilisation du logiciel de surveillance Pegasus contre des avocats et des journalistes, tandis que l'absence de contrôle judiciaire efficace en ce qui concerne le recours à des mesures de surveillance secrètes en dehors des procédures pénales suscite des inquiétudes. En [Pologne](#), malgré les allégations d'utilisation de Pegasus et de logiciels espions de surveillance équivalents, aucune enquête n'a été ouverte par le ministère public. En [France](#), une enquête pénale a été ouverte par le parquet de Paris sur l'utilisation présumée de logiciels espions de surveillance ciblant en particulier des journalistes. En [Espagne](#), l'utilisation de Pegasus et de logiciels espions de surveillance équivalents a fait l'objet d'une enquête par le médiateur et d'une procédure judiciaire. Bien que les États membres soient compétents pour garantir leur sécurité nationale, ils doivent appliquer, pour ce faire, le droit de l'Union en la matière, et notamment la jurisprudence de la CJUE. L'état de droit exige que le recours à ces outils par les services de sécurité des États membres soit soumis à un contrôle suffisant qui respecte pleinement le droit de l'Union, y compris les droits fondamentaux tels que la protection des données à caractère personnel, la sécurité des journalistes et la liberté d'expression. Le recours à des moyens de surveillance dans le cadre d'enquêtes pénales doit également respecter les droits procéduraux, y compris les droits de la

⁹⁰ Les recommandations concernent CZ, IT, LT, MT, PL, RO et SI.

⁹¹ L'adoption des mesures nécessaires à l'exécution des arrêts de la CEDH est surveillée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe.

⁹² European Implementation Network et Democracy Reporting International, «Justice Delayed and Justice Denied: Non-Implementation of European Courts Judgments and the Rule of Law».

⁹³ Le Parlement européen a créé une commission d'enquête spécifique («PEGA») chargée d'enquêter sur l'utilisation du logiciel espion de surveillance «Pegasus» et d'autres technologies similaires dans l'Union européenne.

défense. Un solide équilibre des pouvoirs entre les institutions est donc nécessaire pour garantir le fonctionnement, la coopération et le contrôle mutuel des organes de l'État, de sorte que le pouvoir soit exercé par une autorité publique sous le contrôle des autres.

Les organisations de la société civile en tant qu'acteurs essentiels pour l'état de droit

Les organisations de la société civile et les défenseurs des droits de l'homme jouent un rôle essentiel de garde-fou contre les violations de l'état de droit et contribuent activement à promouvoir l'état de droit, la démocratie et les droits fondamentaux sur le terrain. Le droit de l'Union⁹⁴, complété par des normes européennes⁹⁵, fixe les exigences essentielles pour garantir le fonctionnement des organisations de la société civile sans ingérence injustifiée. À la suite de l'arrivée dans l'UE de millions de personnes fuyant l'agression militaire de la Russie, la société civile a joué un rôle clé dans l'accueil de ces personnes dans les différents États membres en leur fournissant des biens et des services essentiels, et notamment un soutien psychologique et médical.

Des mesures sont prises pour améliorer la situation des organisations de la société civile dans plusieurs États membres. En [Bulgarie](#), un Conseil pour le développement de la société civile mis en place dans le but d'aider les organisations de la société civile est devenu opérationnel. En [Roumanie](#), les organisations de la société civile sont confrontées à des difficultés, mais il est prévu de simplifier les procédures d'enregistrement pour les organisations non gouvernementales. En [Suède](#), les règles cadres régissant le fonctionnement et le financement des organisations de la société civile sont en cours de révision. À [Malte](#), les préoccupations actuelles concernant l'accès des organisations de la société civile au financement ont été prises en compte. Si la majorité des États membres connaît un environnement favorable et porteur pour la société civile et que l'espace qui lui est dévolu continue d'y passer pour «ouvert»⁹⁶, dans d'autres, en revanche, les organisations de la société civile restent confrontées à des défis. Il peut s'agir notamment de procédures d'enregistrement lourdes, de difficultés d'accès au financement, d'une législation restrictive et d'une protection inadéquate contre les attaques et les menaces, notamment les poursuites-bâillons et les campagnes de dénigrement. En [Irlande](#), des obstacles juridiques subsistent en ce qui concerne le financement de la société civile, et en [Allemagne](#), le régime d'exonération fiscale des organisations de la société civile continue de susciter des préoccupations, même si ce problème pourrait être résolu dans le cadre de réformes à venir. En [Slovénie](#), les difficultés rencontrées par la société civile ont concerné les discours négatifs, mais les questions liées au financement et aux restrictions à la liberté de réunion ont été prises en compte. En [Tchéquie](#), l'accès des organisations de la société civile aux financements publics suscite certaines inquiétudes, tandis qu'en [Slovaquie](#), les régimes de subventions publiques continuent d'exclure les organisations travaillant sur des questions liées à l'égalité entre les hommes et les femmes et aux droits des personnes LGBTIQ. À [Chypre](#), le gouvernement a pris des mesures pour mieux aider la société civile et pour améliorer la communication avec les pouvoirs publics. Les procédures d'enregistrement des organisations de la société civile restent complexes en [Italie](#). En [Grèce](#), certaines exigences en matière d'enregistrement continuent d'être considérées comme disproportionnées, tandis qu'un réexamen de la législation existante est en cours devant le Conseil d'État. En [Espagne](#), le

⁹⁴ Arrêt du 18 juin 2020 dans l'affaire Commission/Hongrie, C-78/18, EU:C:2020:476, points 112 et 113.

⁹⁵ Voir en particulier la recommandation Rec(2007)14 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe.

⁹⁶ D'après la classification CIVICUS (organisation non gouvernementale) en cinq catégories: ouvert, rétréci, obstrué, réprimé et fermé. Par rapport à 2021, deux États membres ont été rétrogradés d'«ouvert» à «rétréci» et un autre de «rétréci» à «obstrué».

Parlement travaille à la réforme de la loi sur la sécurité des citoyens en réponse aux préoccupations exprimées à propos de cette loi, notamment par la société civile. En [France](#), bien que de nouvelles lois aient été adoptées pour améliorer l'environnement financier des associations, un certain nombre de parties prenantes ont fait part de leurs préoccupations quant à l'impact de la loi sur les principes républicains sur l'espace dévolu à la société civile⁹⁷.

Dans certains États membres, des restrictions systématiques ont encore réduit la capacité de la société civile à agir avec un effet dissuasif potentiel. En [Pologne](#), l'espace dévolu à la société civile s'est encore rétréci et les projets législatifs récents pourraient avoir une incidence négative supplémentaire. En [Hongrie](#), la société civile indépendante reste sous pression et les organisations représentant la communauté LGBTIQ se disent être la cible de campagnes de dénigrement lancées par le gouvernement, tandis que le rôle de l'État dans le financement de la société civile soulève des questions⁹⁸.

3. ÉVOLUTION DE LA SITUATION ET ACTIONS AU NIVEAU DE L'UE

3.1 *Dialogue et suites données au rapport sur l'état de droit*

Dialogue interinstitutionnel

Le Conseil a continué à organiser son dialogue annuel sur l'état de droit sur la base du rapport sur l'état de droit. En septembre 2021, la présidence du Conseil a organisé, au sein du Conseil «Affaires générales», une discussion horizontale sur l'évolution générale de la situation en matière d'état de droit. Le Conseil «Affaires générales» a également mené, en novembre 2021⁹⁹ et en avril 2022¹⁰⁰, des discussions distinctes par pays, axées sur les développements pertinents mis en évidence dans le chapitre consacré aux pays en question du rapport sur l'état de droit. Des discussions ciblées sur des questions liées à l'état de droit ont également eu lieu au sein du Conseil «Justice», où les ministres ont procédé à un échange de vues sur l'incidence de la pandémie de COVID-19 sur le fonctionnement des tribunaux en décembre 2021, et ont discuté de la question de l'accès à un avocat et de l'état de droit en mars 2022. Les États membres ont affiché un intérêt manifeste à échanger sur les éléments nouveaux et à partager leurs bonnes pratiques, afin de contribuer à prévenir les problèmes de manière inclusive et constructive.

Le Parlement européen a continué d'organiser des débats sur l'état de droit. Depuis juillet 2021, il a adopté plusieurs résolutions sur l'état de droit et sur des questions plus spécifiques telles que la liberté des médias et la société civile¹⁰¹. Le Parlement a également adopté une résolution

⁹⁷ Les recommandations concernent DE, IE, EL et SE.

⁹⁸ Les recommandations concernent HU et PL.

⁹⁹ La discussion s'est concentrée sur les principaux développements intervenus en Croatie, en Italie, à Chypre, en Lettonie et en Lituanie.

¹⁰⁰ La discussion s'est concentrée sur les principaux développements intervenus au Luxembourg, en Hongrie, à Malte, aux Pays-Bas et en Autriche.

¹⁰¹ Résolution du Parlement européen du 10 mars 2022 sur l'état de droit et les conséquences de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne, P9_TA(2022)0074; résolution du Parlement européen du 8 mars 2022 sur le rétrécissement de l'espace dévolu à la société civile en Europe, P9_TA(2022)0056; résolution du Parlement européen du 16 décembre 2021 sur les droits fondamentaux et l'état de droit en Slovaquie, en particulier le retard dans la nomination des procureurs du Parquet européen, P9_TA(2021)0512; résolution du Parlement européen du 15 décembre 2021 sur l'incidence de la criminalité organisée sur les ressources propres de l'UE et sur le détournement des fonds européens, en particulier dans le domaine de la gestion partagée, dans une perspective d'audit et de contrôle, P9_TA(2021)0501; résolution du Parlement européen du 11 novembre 2021 sur le renforcement de la démocratie ainsi que de la liberté et du pluralisme des médias dans l'UE: l'utilisation

spécifique sur le rapport 2021 sur l'état de droit¹⁰², dans laquelle il se félicite en particulier de l'engagement d'inclure des recommandations spécifiques à l'intention des États membres. Dans sa résolution, le Parlement a réitéré les recommandations formulées précédemment, notamment sur la nécessité de recenser les outils qui peuvent être utilisés si les lacunes ne sont pas comblées, ainsi que sur le soutien du Parlement à un accord interinstitutionnel sur un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux. La Commission apprécie la coopération avec le Parlement européen et a clairement indiqué que la coopération interinstitutionnelle jouait un rôle central dans le renforcement de la capacité de l'Union à surveiller et à faire respecter l'état de droit. La décision d'inclure des recommandations dans le rapport 2022 répond également à une demande du Parlement européen.

Le Parlement européen a également organisé des débats propres à chaque pays, notamment au sein du groupe de surveillance de la démocratie, de l'état de droit et des droits fondamentaux de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) du Parlement européen. Le groupe de surveillance a effectué des missions de surveillance en Bulgarie, à Malte, en Slovaquie et en Slovénie et a discuté de leurs conclusions. En plus d'un débat sur la primauté du droit de l'Union, le Parlement européen a adopté une résolution appelant à l'adoption de davantage de mesures pour répondre aux préoccupations liées à l'état de droit en Pologne et en Hongrie¹⁰³.

Le Comité économique et social européen (CESE), par l'intermédiaire de son groupe ad hoc sur les droits fondamentaux et l'état de droit¹⁰⁴, et le Comité des régions, par l'intermédiaire de sa commission de la citoyenneté, de la gouvernance et des affaires institutionnelles et extérieures¹⁰⁵, ont aussi continué de débattre sur l'état de droit au niveau de l'UE. En novembre 2021, le CESE a organisé une conférence axée sur la contribution de la société civile au mécanisme de protection de l'état de droit.

Dialogue avec les autorités et les parties prenantes dans les États membres

La Commission a poursuivi son action de sensibilisation au niveau national dans les États membres. Des réunions bilatérales au niveau tant politique que technique ont été organisées pour discuter des réformes clés faisant suite au rapport 2021. Les parlements nationaux ont un rôle crucial à jouer pour faire respecter l'état de droit, à la fois en tant que législateurs et en tant

abusives d'actions au titre du droit civil et pénal pour réduire les journalistes, les ONG et la société civile au silence, P9_TA(2021)0451.

¹⁰² Résolution du Parlement européen du 19 mai 2022 sur le rapport 2021 de la Commission sur l'état de droit [P9_TA(2022)0212].

¹⁰³ Résolution du Parlement européen du 5 mai 2022 sur les auditions en cours au titre de l'article 7, paragraphe 1, du traité UE en ce qui concerne la Pologne et la Hongrie, P9_TA(2022)0204; le Parlement européen a adopté au total trois résolutions sur l'état de droit en Pologne et en Hongrie depuis le 20 juillet 2021: résolution du 21 octobre 2021 sur la crise de l'état de droit en Pologne et la primauté du droit de l'Union, P9_TA(2021)0439; résolution du 16 septembre 2021 sur la liberté des médias et la nouvelle détérioration de l'état de droit en Pologne, P9_TA(2021)0395; résolution du 8 juillet 2021 sur les violations du droit de l'UE et des droits des citoyens LGBTIQ en Hongrie par suite de l'adoption de modifications de la législation au Parlement hongrois, P9_TA(2021)0362.

¹⁰⁴ Le groupe ad hoc sur les droits fondamentaux et l'état de droit (DFED) est un organe horizontal du CESE chargé de fournir aux organisations européennes de la société civile un espace qui leur permette de se rencontrer pour partager leurs évaluations de la situation des droits fondamentaux, de la démocratie et de l'état de droit dans les États membres.

¹⁰⁵ Les compétences de la commission CIVEX comprennent les affaires constitutionnelles et la gouvernance, l'amélioration de la réglementation, la subsidiarité et la proportionnalité.

qu'instances habilitées à demander des comptes à l'exécutif, et les discussions faisant suite au rapport 2021 ont constitué un thème important des visites des commissaires aux parlements nationaux¹⁰⁶.

Le réseau de points de contact en matière d'état de droit constitue un canal ouvert pour des échanges réguliers entre la Commission et les États membres. Le réseau a continué de se réunir régulièrement pour élaborer le rapport annuel sur l'état de droit et fait de plus en plus office de forum d'échange de bonnes pratiques et de partage d'informations sur les réformes prévues ou en cours au niveau national.

La Commission continuera de renforcer le dialogue avec les parties prenantes et les autorités des États membres, en mettant également l'accent sur les suites données aux recommandations contenues dans le présent rapport.

Dialogue avec la société civile et soutien à celle-ci au niveau de l'UE

La société civile reste un partenaire essentiel de la Commission européenne dans l'élaboration du rapport annuel sur l'état de droit. Outre le nombre élevé de contributions écrites reçues de la société civile et les réunions organisées dans le cadre des visites dans les pays, la Commission a également organisé des réunions horizontales avec un certain nombre de réseaux clés d'organisations de la société civile et d'autres interlocuteurs clés¹⁰⁷. Ces réseaux ont formulé des recommandations communes sur le processus d'élaboration du rapport sur l'état de droit¹⁰⁸. La société civile peut également jouer un rôle important dans les suites à donner au rapport, et la Commission poursuivra ce travail de suivi avec la société civile au niveau national, en coopération avec les représentations de la Commission et l'Agence des droits fondamentaux.

Dans le cadre du programme «Citoyens, égalité, droits et valeurs» (CERV), la Commission a intensifié ses efforts pour soutenir les organisations de la société civile, en particulier les organisations locales de petite taille confrontées à des contraintes particulières. Sur le budget disponible du programme (1,55 milliard d'euros), près d'un tiers est spécifiquement réservé aux organisations de la société civile, dont au moins 40 % doivent être alloués aux organisations locales et régionales de la société civile. Outre le soutien à des projets spécifiques, des ressources sont également prévues pour des subventions destinées à soutenir le renforcement des capacités des organisations de la société civile, le financement de leurs frais de fonctionnement et leur développement.

La Commission reste déterminée à examiner les moyens d'accroître la participation de la société civile, des réseaux professionnels et des autres parties prenantes au débat sur l'état de droit aux niveaux national et européen. Cela vaut tant pour l'élaboration du rapport que pour son suivi. Plus généralement, et dans le cadre du suivi de la conférence sur l'avenir de l'Europe, la Commission étudiera les moyens d'élargir le champ d'application de ses travaux sur l'état de droit afin d'associer plus directement les citoyens.

¹⁰⁶ Rapport annuel 2021 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité et sur les relations avec les parlements nationaux.

¹⁰⁷ Le réseau des droits de l'homme et de la démocratie, l'Agence des droits fondamentaux, le réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme et Société civile Europe.

¹⁰⁸ [Recommandations de la société civile: comment la Commission peut améliorer la crédibilité, le caractère inclusif et l'impact du rapport sur l'état de droit. Partenariat européen pour la démocratie.](#)

3.2 *Coopération internationale*

L'état de droit constitue un principe directeur essentiel de l'action de l'UE au-delà de ses frontières. Il est au cœur de l'action de l'UE au niveau mondial, dans le cadre de laquelle la coopération de cette dernière avec ses partenaires pour protéger et promouvoir les droits de l'homme et renforcer les démocraties à l'échelle planétaire constitue une priorité. L'UE et ses États membres sont le plus grand donateur au monde en matière de soutien à la démocratie. L'invasion de l'Ukraine par la Russie met en évidence la nécessité de renforcer nos actions visant à promouvoir et à défendre nos valeurs, de montrer l'exemple et de collaborer avec nos partenaires internationaux, par exemple dans les enceintes de l'Organisation des Nations unies et du Conseil de l'Europe. La Commission et plusieurs États membres ont contribué aux engagements du sommet pour la démocratie organisé par le président des États-Unis pour promouvoir les valeurs démocratiques dans le monde entier et jouent un rôle moteur afin de les concrétiser au cours de l'«année d'action».

L'UE est un ardent défenseur des droits de l'homme, de la démocratie et de l'état de droit dans le monde, comme en témoigne son plan d'action en faveur des droits de l'homme et de la démocratie 2020-2024¹⁰⁹, et conformément aux objectifs de développement durable¹¹⁰. Dans notre voisinage immédiat, les principales conditions d'adhésion à l'UE énoncées dans les «critères de Copenhague» comprennent l'état de droit, qui est essentiel pour que les pays candidats et les candidats potentiels puissent concrétiser leur perspective européenne, et la méthode révisée en matière d'élargissement place l'état de droit au cœur même du processus d'adhésion. L'UE continuera de suivre une approche cohérente dans sa coopération avec les candidats et candidats potentiels et les pays du voisinage, ainsi que dans l'ensemble de son action extérieure, aux niveaux bilatéral, régional et multilatéral. Elle aborde régulièrement des questions liées à l'état de droit dans le cadre de ses dialogues sur les droits de l'homme avec ses pays partenaires ainsi qu'au niveau multilatéral, en particulier au sein de l'Organisation des Nations unies.

La défense de l'état de droit au niveau mondial passe par le renforcement de la coopération avec les organisations internationales et régionales¹¹¹ concernant les questions y afférentes. L'état de droit, la démocratie et les droits de l'homme restent les priorités essentielles de la coopération entre l'UE et le Conseil de l'Europe¹¹². Dans ce contexte, l'UE a réaffirmé sa volonté de protéger et de promouvoir une société civile indépendante, tout en protégeant également les défenseurs des droits de l'homme et les médias libres. La détermination de l'UE à respecter, à protéger et à garantir les droits de l'homme, la démocratie et l'état de droit de manière systématique et cohérente dans tous les domaines de son action extérieure et à soutenir le système des droits de l'homme des Nations unies en tant que pierre angulaire de cette action constitue également un principe directeur essentiel de sa participation aux enceintes de l'Organisation des Nations unies. Les organisations internationales, notamment les principaux organes du Conseil de l'Europe¹¹³, restent des partenaires importants pour l'élaboration du rapport et le maintien de l'état de droit en Europe, avec lesquels la Commission continuera de coopérer étroitement.

¹⁰⁹ [Plan d'action de l'UE en faveur des droits de l'homme et de la démocratie 2020-2024.](#)

¹¹⁰ [Objectifs de développement durable.](#)

¹¹¹ Telles que l'Organisation des Nations unies, le Conseil de l'Europe, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).

¹¹² [Conclusions du Conseil sur les priorités de l'UE pour la coopération avec le Conseil de l'Europe en 2020-2022.](#)

¹¹³ La Commission de Venise, le Groupe d'États contre la corruption (GRECO), l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) et la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH).

La Commission entend poursuivre le renforcement de cet élément essentiel dans le cadre de son action en faveur de l'état de droit, en s'appuyant sur ses relations étroites avec le Conseil de l'Europe et d'autres organismes internationaux.

3.3 Action de l'UE en faveur du respect de l'état de droit

Le rapport annuel sur l'état de droit est un mécanisme préventif qui vise à améliorer la situation de l'état de droit dans l'ensemble de l'UE, à sensibiliser aux problèmes qui se posent et à faciliter leur résolution rapide afin d'éviter toute détérioration. Il complète un certain nombre d'autres mécanismes et instruments au niveau de l'UE, chacun ayant sa propre finalité. La présente section présente une vue d'ensemble des actions et des mécanismes concernés.

La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) en matière d'état de droit a continué de se consolider. La CJUE a statué sur plusieurs demandes de décision préjudicielle introduites par des juridictions nationales. Dans un arrêt du 6 octobre 2021¹¹⁴, elle a clarifié les trois types de situations dans lesquelles une juridiction nationale statuant en dernier ressort peut s'abstenir de lui soumettre une demande de décision préjudicielle lorsqu'une question d'interprétation du droit de l'Union est soulevée devant elle¹¹⁵. Dans une autre affaire, la CJUE a jugé que le droit de l'Union s'oppose à ce qu'une juridiction suprême nationale constate l'illégalité d'une demande de décision préjudicielle au motif que les questions posées ne sont pas pertinentes ou nécessaires¹¹⁶. La CJUE a également déclaré qu'en vertu de la primauté du droit de l'Union, les juridictions nationales ne devraient pas être empêchées, par un risque de sanctions disciplinaires, de laisser inappliquées les décisions d'une cour constitutionnelle qui sont contraires au droit de l'Union¹¹⁷.

La CJUE a continué d'examiner les procédures d'infraction dont elle a été saisie par la Commission. En cas de non-respect des mesures provisoires de la CJUE, la Commission a demandé à cette dernière d'infliger des sanctions financières¹¹⁸. La Commission a continué d'exercer son rôle de gardienne des traités de l'UE en ouvrant, lorsque cela se justifiait, des procédures d'infraction pour remédier à des violations spécifiques de l'état de droit¹¹⁹.

La procédure prévue à l'article 7 du traité UE pour faire respecter les valeurs communes de l'UE se poursuit au Conseil en ce qui concerne la [Pologne](#) et la [Hongrie](#). Cette procédure permet au Conseil de constater l'existence d'un risque clair de violation grave des valeurs de

¹¹⁴ Arrêt du 6 octobre 2021, *Conorzio Italian Management and Catania Multiservizi*, C-561/19, ECLI:EU:C:2021:799.

¹¹⁵ La Cour avait décrit trois situations dans lesquelles les juridictions nationales statuant en dernier ressort ne sont pas tenues de présenter une demande de décision préjudicielle dans l'arrêt *Cilfit* (arrêt du 6 octobre 1982, *Cilfit e.a.*, 283/81, ECLI:EU:C:1982:335); il s'agit des cas où: i) la question n'est pas pertinente pour la solution du litige; ii) la disposition du droit de l'Union en cause a déjà fait l'objet d'une interprétation de la part de la Cour; iii) l'interprétation correcte du droit de l'Union s'impose avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable. En revanche, si la question d'interprétation du droit de l'Union ne relève d'aucune de ces situations, la juridiction statuant en dernier ressort doit saisir la Cour.

¹¹⁶ Arrêt du 23 novembre 2021, *IS*, C-564/19, ECLI:EU:C:2021:949.

¹¹⁷ Arrêt du 21 décembre 2021, *Euro Box Promotion e.a.*, affaires jointes C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 et C-840/19.

¹¹⁸ Le 27 octobre 2021, la Cour de justice a condamné la Pologne à payer une astreinte journalière de 1 million d'EUR jusqu'à ce qu'elle se conforme pleinement à l'ordonnance de référé du 14 juillet 2021, notamment en ce qui concerne le fonctionnement de la chambre disciplinaire de la Cour suprême polonaise.

¹¹⁹ En particulier, le 22 décembre 2021, la Commission a décidé d'ouvrir une procédure d'infraction contre la Pologne en raison de graves préoccupations concernant le Tribunal constitutionnel polonais et sa jurisprudence récente contestant la suprématie du droit de l'Union.

l'Union et d'y donner suite. Le Conseil a entendu la [Pologne](#) en février 2022 et la [Hongrie](#) en mai 2022 et a dressé un état des lieux général pour les deux États membres en décembre 2021¹²⁰.

Le respect de l'état de droit demeure une condition préalable fondamentale à la bonne gestion des fonds de l'UE. Le règlement relatif à un régime général de conditionnalité¹²¹ vise à protéger la bonne gestion financière du budget de l'Union et les intérêts financiers de cette dernière contre les violations des principes de l'état de droit. Depuis que ce règlement est entré en application le 1^{er} janvier 2021, la Commission suit la situation dans tous les États membres et elle a adopté des lignes directrices sur son application¹²². Dans ses arrêts du 16 février 2022, la CJUE¹²³ a confirmé la conformité du règlement avec les traités de l'UE. En avril 2022, la Commission a engagé pour la première fois la procédure formelle prévue par le règlement, en ce qui concerne la Hongrie¹²⁴.

Un cadre connexe destiné à protéger plusieurs Fonds de l'UE est le règlement portant dispositions communes (RPDC)¹²⁵, qui est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2021. Il impose aux États membres de mettre en place, dans le cadre des «conditions favorisantes horizontales», des mécanismes efficaces pour garantir que les programmes soutenus par les Fonds et leur mise en œuvre respectent les droits et principes consacrés par la charte des droits fondamentaux, y compris le droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal indépendant et impartial établi préalablement par la loi. Les États membres doivent veiller à ce que cette condition favorisante horizontale soit respectée lors de l'élaboration d'un programme et à ce qu'elle le reste tout au long de la période de programmation.

Un certain nombre de questions liées à l'état de droit – notamment l'efficacité des systèmes judiciaires, la lutte contre la corruption et la qualité et le caractère inclusif du processus législatif – font également partie du Semestre européen dans la mesure où ces aspects revêtent une importance macroéconomique et ont une incidence sur l'environnement des entreprises, les investissements, la croissance économique et l'emploi. Pour répondre à certaines recommandations par pays pertinentes du Semestre par des réformes et des investissements concrets dans le domaine de l'état de droit, la Commission a examiné et arrêté avec plusieurs États membres des jalons concrets dans le cadre des plans nationaux pour la reprise au titre de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR), qui ont ensuite été formellement approuvés par le Conseil.

Dans le paquet de printemps du Semestre européen 2022, la Commission a proposé au Conseil d'adresser de nouvelles recommandations concernant l'état de droit à deux États membres¹²⁶. La Commission apporte également un soutien technique aux États membres, notamment par l'intermédiaire de l'instrument d'appui technique, afin d'améliorer l'efficacité, la qualité et

¹²⁰ Des procédures au titre de l'article 7 du traité UE avaient été engagées par la Commission contre la Pologne en 2017 et par le Parlement européen contre la Hongrie en 2018.

¹²¹ Règlement (UE, Euratom) 2020/2092 du 16 décembre 2020 (JO L 433I du 22.12.2020, p. 1).

¹²² Lignes directrices sur l'application du règlement relatif à un régime général de conditionnalité, C(2022) 1382 final.

¹²³ Voir les affaires jointes C-156/21 et C-157/21. Le 16 février 2022, la CJUE a rendu ses arrêts et rejeté les recours en annulation du règlement relatif à un régime général de conditionnalité introduits par la Pologne et la Hongrie.

¹²⁴ Le 27 avril 2022, la Commission a déclenché pour la première fois l'étape de la procédure prévue à l'article 6, paragraphe 1, du règlement relatif à un régime général de conditionnalité.

¹²⁵ Règlement (UE) 2021/1060 du 24 juin 2021.

¹²⁶ [Semestre européen 2022: paquet de printemps](#).

l'indépendance de l'administration publique et des systèmes judiciaires. Elle continue de promouvoir la réforme des systèmes judiciaires au moyen du tableau de bord annuel de la justice dans l'UE¹²⁷. Pour la première fois, le tableau de bord 2022 de la justice dans l'UE contient des données d'enquête sur la manière dont les entreprises perçoivent l'efficacité de la protection des investissements dans les différents États membres¹²⁸. Les résultats donnent à penser que le comportement administratif, la stabilité et la qualité du processus législatif, ainsi que l'efficacité des tribunaux et de la protection des biens sont des facteurs essentiels et d'importance comparable pour la confiance dans la protection des investissements. Le Semestre européen et le tableau de bord de la justice sont complémentaires du rapport sur l'état de droit et alimentent tous deux ce dernier lorsque cela se justifie.

La liberté et le pluralisme des médias sont devenus un domaine d'action important au niveau de l'UE. Dans le plan d'action pour la démocratie européenne et le plan d'action pour les médias et l'audiovisuel de 2020, une série d'initiatives destinées à soutenir et à préserver la liberté et le pluralisme des médias ont été annoncées. En septembre 2021, la Commission a présenté une recommandation aux États membres sur la sécurité des journalistes¹²⁹. En avril 2022, elle a adopté un train de mesures visant à protéger les journalistes et les organisations de la société civile contre les recours abusifs (poursuites-bâillons)¹³⁰. La Commission prépare également une législation européenne sur la liberté des médias.

4. CONCLUSIONS ET PROCHAINES ÉTAPES

L'état de droit est fondamental pour disposer d'un environnement politique, économique et social stable, résilient, équitable et démocratique dans toute l'UE. Il est essentiel au bon fonctionnement du marché unique et à l'Union dans son ensemble. Il reflète également les aspirations et les valeurs des Européens, consacrées à l'article 2 du traité. La Commission, en tant que garante des traités de l'UE et de la primauté du droit de l'Union, est déterminée à protéger et à promouvoir l'état de droit. Une Union européenne dynamique et tournée vers l'avenir, en transition vers une société plus verte, plus numérique et plus juste sur le plan social doit continuer de reposer sur des bases solides. L'invasion de l'Ukraine par la Russie vient nous rappeler la pression exercée sur les valeurs chères à l'UE. La protection des citoyens et de leurs droits passe par la défense résolue et systématique de l'état de droit dans l'ensemble de l'UE.

Le rapport annuel sur l'état de droit constitue un volet important des efforts visant à promouvoir et à préserver l'état de droit dans l'UE, tant au niveau national qu'au niveau européen. S'appuyant sur un dialogue et une coopération permanents avec les États membres, le rapport de cette année montre que d'importantes réformes ont continué d'être réalisées dans le domaine de l'état de droit dans de nombreux États membres pour régler les problèmes recensés dans les

¹²⁷ Le tableau de bord 2022 de la justice dans l'UE a été publié le 19 mai 2022: [tableau de bord de la justice dans l'UE](#).

¹²⁸ Graphiques 54 et 55 du tableau de bord 2022 de la justice dans l'UE.

¹²⁹ Recommandation de la Commission concernant la protection, la sécurité et le renforcement des moyens d'action des journalistes et autres professionnels des médias dans l'Union européenne, C(2021) 6650 final du 16.9.2021.

¹³⁰ Proposition de directive sur la protection des personnes qui participent au débat public contre les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives («poursuites stratégiques altérant le débat public»), COM(2022) 177 final du 27.4.2022, et recommandation de la Commission sur la protection des journalistes et des défenseurs des droits de l'homme qui participent au débat public contre les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives («poursuites stratégiques altérant le débat public»), C(2022) 2428 du 27.4.2022.

éditions précédentes. Toutefois, des préoccupations importantes subsistent dans certains États membres.

Avec cette troisième édition, le rapport sur l'état de droit et le cycle de discussions qui s'ensuit avec les États membres, y compris les parlements nationaux, le Parlement européen et le Conseil sont devenus une opération bien rodée. Conformément au caractère préventif du rapport, les recommandations formulées pour la première fois cette année visent à soutenir les États membres dans leurs réformes. Dans certains cas, les recommandations orientent les États membres vers la prise de mesures pour répondre à des préoccupations particulières soulevées dans le rapport.

La Commission a élaboré le présent rapport sur la base d'un dialogue permanent avec les États membres, tout en restant pleinement responsable, sur le plan politique, de son évaluation et des recommandations formulées. Dans la prochaine édition, elle suivra l'évolution de la situation et évaluera la mise en œuvre des recommandations.

À l'heure où un nouveau cycle annuel de dialogue sur l'état de droit débute, la Commission invite le Conseil et le Parlement européen à continuer d'organiser des débats généraux et par pays sur la base du présent rapport, en profitant également de l'occasion offerte par les recommandations pour examiner plus avant la mise en œuvre concrète. La Commission est également favorable à la poursuite des débats au niveau national, avec la participation des parlements nationaux, de la société civile et d'autres acteurs clés, mais aussi au niveau européen, avec une mobilisation accrue des citoyens. Elle invite les États membres à remédier efficacement aux problèmes recensés dans le rapport et se tient prête à les aider dans leurs efforts pour mettre en œuvre les recommandations qu'il contient.