

Bruxelles, le 5.7.2023
COM(2023) 800 final

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

Rapport 2023 sur l'état de droit

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

{SWD(2023) 801 final} - {SWD(2023) 802 final} - {SWD(2023) 803 final} -
{SWD(2023) 804 final} - {SWD(2023) 805 final} - {SWD(2023) 806 final} -
{SWD(2023) 807 final} - {SWD(2023) 808 final} - {SWD(2023) 809 final} -
{SWD(2023) 810 final} - {SWD(2023) 811 final} - {SWD(2023) 812 final} -
{SWD(2023) 813 final} - {SWD(2023) 814 final} - {SWD(2023) 815 final} -
{SWD(2023) 816 final} - {SWD(2023) 817 final} - {SWD(2023) 818 final} -
{SWD(2023) 819 final} - {SWD(2023) 820 final} - {SWD(2023) 821 final} -
{SWD(2023) 822 final} - {SWD(2023) 823 final} - {SWD(2023) 824 final} -
{SWD(2023) 825 final} - {SWD(2023) 826 final} - {SWD(2023) 827 final}

1. INTRODUCTION

L'état de droit fait partie des valeurs fondatrices de l'Union, au même titre que la démocratie et les droits fondamentaux. Il est commun à tous les États membres et constitue le socle de l'identité de l'Union. Il est un facteur essentiel à la stabilité politique et à la prospérité économique de l'Europe. Ces dernières années, ces valeurs fondatrices ont été attaquées partout dans le monde, mettant à l'épreuve la résilience de l'UE et de ses États membres. La guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine nous rappelle tragiquement que ces valeurs ne devraient jamais être considérées comme acquises. Une action proactive de tous les instants s'impose pour préserver ces valeurs et protéger la société européenne face à des défis en constante évolution.

Chaque année, le cycle de l'état de droit contribue à une démocratie européenne forte et saine. **Le rapport annuel sur l'état de droit prend le pouls de la situation en matière d'état de droit dans chaque État membre et dans l'ensemble de l'UE, en détectant et en prévenant les nouveaux problèmes ainsi qu'en soutenant les réformes en matière d'état de droit.** Le rapport continue de reposer sur une méthode transparente et objective tenant compte de la spécificité des contextes et traditions nationaux et garantissant un traitement égal de tous les États membres. Depuis son lancement en 2020, le cycle annuel de l'état de droit a servi de base à des discussions constructives et à de fructueux échanges de bonnes pratiques entre les États membres (tant au niveau politique que technique), au Parlement européen et au sein des parlements nationaux. Il a joué un rôle déterminant dans les efforts déployés concrètement pour promouvoir et préserver l'état de droit.

Tout comme les éditions des années précédentes, le rapport sur l'état de droit 2023 examine l'évolution en matière d'état de droit dans les États membres sur la base de quatre piliers: **la justice, la lutte contre la corruption, la liberté et le pluralisme des médias, et les questions institutionnelles plus globales liées à l'équilibre des pouvoirs.** Les discussions au Conseil relatives au rapport 2022 ont été positives et constructives, les États membres ayant accueilli favorablement les conclusions et recommandations y figurant. Les efforts réalisés par les États membres pour mettre en œuvre les recommandations en sont également l'illustration. Une suite a déjà été donnée à près de 65 % des recommandations spécifiques adressées l'an dernier aux États membres. Cela témoigne d'une évolution positive, même s'il convient de reconnaître que certaines réformes de l'état de droit prendront plus de temps pour porter leurs fruits¹.

L'ordre fondé sur des règles est essentiel à la crédibilité de l'UE et constitue un ensemble d'instruments plus large qui a été étoffé ces dernières années pour préserver le respect de l'état de droit. Les procédures d'infraction, les mécanismes institutionnels tels que la procédure relevant de l'article 7, et les instruments stratégiques comme la facilité pour la reprise et la résilience revêtent tous une dimension importante en matière d'état de droit. Le régime général de conditionnalité offre un outil ciblé pour protéger le budget de l'UE dans les cas où des violations de l'état de droit portent atteinte ou risquent sérieusement de porter atteinte à sa bonne gestion ou aux intérêts de l'Union². Ces outils visent à faire en sorte que l'état de droit ne soit pas seulement un principe, mais une réalité tangible sur laquelle chaque personne et chaque entreprise dans l'UE peut s'appuyer.

L'état de droit et l'ordre international fondé sur des règles offrent une protection fondamentale contre l'expansion des régimes autoritaires et les violations du droit international. La défense

¹ Des progrès significatifs ou une mise en œuvre intégrale ont été constatés pour plus d'un quart des recommandations, tandis que certains progrès ont été observés pour environ 40 % des recommandations. Aucun progrès n'a été enregistré pour les recommandations restantes.

² Règlement 2020/2092 du 16 décembre 2020 (JO L 433I du 22.12.2020).

de l'état de droit constitue par conséquent un aspect essentiel de l'action extérieure de l'UE, conjointement avec la consolidation des structures démocratiques et la protection des droits de l'homme. Elle occupe une place centrale dans le dialogue de l'Union avec les pays candidats et les candidats potentiels dans le cadre du processus d'élargissement, dans ses travaux avec les partenaires du voisinage et dans le dialogue plus global de l'UE avec les pays du monde entier.

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

Tout comme les années précédentes, le présent rapport expose les principaux thèmes et tendances communs, les problèmes spécifiques et les évolutions positives. Les exemples fournis illustrent ces tendances et proviennent des évaluations figurant dans les 27 chapitres par pays, qui font partie intégrante du rapport et présentent le contexte détaillé dans chaque État membre³. Le rapport contient également des recommandations spécifiques adressées à chaque État membre⁴ et rend compte des progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations spécifiques adressées l'an dernier⁵. Celles-ci sont structurées autour de quatre grands piliers:

- Les **systèmes de justice** 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 et la préservation de l'état de droit. Le bon fonctionnement et l'indépendance totale des systèmes de justice sont essentiels pour que la justice soit au service des citoyens et des entreprises. Ils sont également essentiels à la coopération judiciaire dans l'UE, ainsi qu'au fonctionnement du marché unique et à l'ordre juridique de l'UE dans son ensemble.
- 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. Une lutte efficace contre la corruption ainsi que la transparence et l'intégrité contribuent à garantir la robustesse et la fiabilité de la puissance publique et sont essentielles à 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 et la concentration 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,

³ Les chapitres par pays sont disponibles [ici](#).

⁴ Les recommandations sont données en référence dans les notes de bas de page du présent rapport, énumérées en annexe dans l'ordre des piliers figurant dans les chapitres par pays et également incluses dans les différents chapitres par pays.

⁵ Les évaluations figurant dans les chapitres par pays ne préjugent en aucune manière de futures évaluations au titre de l'article 24 du règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience ou au titre de l'article 15 du règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion, au Fonds pour une transition juste et au Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds «Asile, migration et intégration», au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas.

et la gouvernance des médias de service public. Ces domaines sont essentiels quant à la manière dont les médias exercent leur rôle dans une démocratie saine.

- 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.

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

L'évaluation figurant dans les chapitres par pays a été élaborée conformément au champ et à la méthodologie retenus lors de la rédaction des éditions précédentes du rapport⁷. 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 2022 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 importants qui avaient été recensés dans le rapport précédent persistent au cours de la présente période de référence.

L'analyse comprend également une évaluation qualitative des progrès réalisés par les États membres dans la mise en œuvre des recommandations de 2022. Les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations se fondent sur l'évaluation qualitative des évolutions intervenues depuis juillet 2022, tenant compte du contexte général dans les États membres. En fonction des progrès accomplis pour les différentes sous-parties de chaque recommandation, la Commission a dans chaque cas conclu son évaluation en utilisant les catégories suivantes: aucun progrès, certains progrès, progrès significatifs et mise en œuvre intégrale⁸.

L'objectif des recommandations de 2023 reste 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 eux⁹.

Le rapport est le fruit d'une collaboration étroite avec les États membres et s'appuie sur diverses sources nationales, internationales et autres¹⁰. Tous les États membres ont été invités

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

⁷ La méthodologie est disponible [ici](#).

⁸ Les recommandations de 2022 sont, de manière générale, reproduites dans le rapport de cette année, moyennant des adaptations si nécessaire, lorsque les mesures prises dans les États membres n'ont apporté aucun progrès ou seulement certains progrès.

⁹ Les principes sous-tendant l'élaboration des recommandations sont identiques à ceux de l'an dernier. Voir COM(2022) 500 final, p. 3, et la méthodologie utilisée pour le rapport sur l'état de droit. 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.

¹⁰ Parmi les sources utilisées pour élaborer le présent rapport figurent les contributions écrites reçues des États membres, les contributions 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 concernant chaque pays. Ces sources servent de base à l'évaluation de la Commission et n'engagent pas cette dernière. Les conclusions de la Commission demeurent de sa propre responsabilité.

à contribuer au processus, à fournir des contributions écrites¹¹ et à participer aux visites spécifiques dans les pays. Ces visites dans les États membres ont été l'occasion d'échanger sur le suivi des recommandations formulées dans le rapport de 2022 et sur toutes les autres évolutions importantes¹². En outre, la Commission au niveau politique a discuté du rapport avec les autorités et pouvoirs nationaux, ainsi qu'avec les représentants des parlements nationaux. Une consultation ciblée des parties prenantes a également apporté de précieuses contributions transversales et spécifiques à chaque pays¹³. Le Conseil de l'Europe a en outre fourni un aperçu de ses récents avis et rapports concernant les États membres de l'UE¹⁴. 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 de justice

Le bon fonctionnement et l'indépendance totale des systèmes de justice sont essentiels pour que la justice soit au service des citoyens et des entreprises. Ils sont également essentiels à la confiance dans les opérations transfrontières dans l'UE et dans la coopération judiciaire, ainsi qu'au fonctionnement du marché unique et à l'ordre juridique de l'UE dans son ensemble¹⁵.

Des systèmes de justice efficaces sont cruciaux pour l'application et le respect du droit de l'Union et la préservation de l'état de droit. L'indépendance des systèmes de justice 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 européenne. Des juges et des juridictions indépendants sont garants de l'équité des procédures judiciaires et de la protection des droits des justiciables. Ils sont également essentiels pour préserver les valeurs énoncées à l'article 2 du TUE¹⁶.

Lorsqu'ils réforment leur système de justice, les États membres doivent pleinement respecter les exigences fixées par le droit de l'Union et la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE (CJUE)¹⁷. Il importe également que les États membres tiennent compte des normes européennes lorsqu'ils conçoivent des réformes. Les réseaux et associations judiciaires européens¹⁸ contribuent également à promouvoir et à faire respecter l'état de droit, dans la mesure où ils travaillent à l'élaboration de normes européennes concernant leurs professions et l'état de droit de manière plus générale et apportent des contributions importantes à l'élaboration du rapport sur l'état de droit.

Perception de l'indépendance

¹¹ Voir [ici](#).

¹² Des informations sur les visites figurent pour chaque pays dans le chapitre qui lui est consacré. Au cours de ces visites, qui ont eu lieu en ligne, la Commission s'est entretenue avec les autorités nationales des États membres, notamment les autorités judiciaires et indépendantes, les services répressifs, et d'autres parties prenantes telles que les associations de journalistes et la société civile.

¹³ Voir [ici](#).

¹⁴ [Rapport 2023 sur l'état de droit - contribution des parties prenantes - Conseil de l'Europe | Commission européenne \(europa.eu\)](#)

¹⁵ Le tableau de bord 2023 de la justice dans l'UE expose une analyse comparative des systèmes de justice nationaux.

¹⁶ Arrêt de la CJUE du 5 juin 2023, Commission/Pologne, C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442, points 64 à 74.

¹⁷ La référence des arrêts clés depuis le dernier rapport figure à la section 4.

¹⁸ Tels que le réseau européen des conseils de la justice, le réseau des présidents des Cours suprêmes judiciaires de l'Union européenne, et l'Association des Conseils d'État et des juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne et le Conseil des barreaux européens.

Comme indiqué dans le tableau de bord 2023 de la justice dans l'UE, les enquêtes Eurobaromètre menées en 2023 montrent que la perception que le grand public a de l'indépendance s'est améliorée dans 12 États membres par rapport à 2022¹⁹. Par contre, les enquêtes ont montré une diminution de la perception de l'indépendance de la justice au sein des entreprises dans 13 États membres. En [Finlande](#), au [Danemark](#), en [Autriche](#), en [Allemagne](#) et au [Luxembourg](#), le niveau de perception de l'indépendance reste particulièrement élevé dans le grand public (plus de 75 %), tandis qu'en [Pologne](#) et en [Croatie](#), il reste très faible (moins de 30 %).

Conseils de la justice et procédures de nomination et de révocation des juges en tant que garanties essentielles de l'indépendance de la justice

De nombreux États membres ont continué à mener des réformes portant sur des éléments essentiels de leur système de justice, tels que les procédures de nomination et de révocation des juges ou en ce qui concerne les conseils de la justice. Il importe que ces réformes garantissent l'indépendance de la justice, sur la base des principes établis par la CJUE.

Lorsque des conseils de la justice sont institués, ceux-ci constituent un garant important de l'indépendance de la justice, comme le reconnaît la jurisprudence de la CJUE²⁰. Ils peuvent servir de tampon 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 dans la gestion du système de justice. Le Conseil de l'Europe a élaboré des normes européennes essentielles quant à la manière dont les conseils de la justice devraient être mis en place pour garantir au mieux leur indépendance, notamment pour ce qui est de leur composition²¹. Les conseils de la justice ont également besoin de ressources suffisantes pour fonctionner efficacement et remplir leurs mandats, et ils doivent être en mesure de gérer leur budget de manière indépendante.

Des mesures législatives visant à renforcer l'indépendance et l'efficacité des conseils de la justice, qui donnaient suite aux recommandations formulées dans le rapport de 2022, ont été menées à bien dans un certain nombre d'États membres. Dans d'autres États membres, des discussions sont en cours. Au [Luxembourg](#), deux réformes importantes ont été adoptées: une réforme constitutionnelle créant le conseil national de la justice et une réforme législative alignant la composition du conseil national de la justice sur les normes européennes et fixant le statut des magistrats. Aux [Pays-Bas](#), plus de la moitié des membres du conseil de la justice sont désormais des juges. En [Hongrie](#), une nouvelle loi renforce le rôle du conseil national de la justice en lui permettant de contrebalancer efficacement les pouvoirs du président de l'Office national de la magistrature, notamment en faisant en sorte que ses avis sur un certain nombre de questions importantes soient contraignants. Au [Portugal](#), un nouveau cadre législatif pour le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et fiscaux, qui prévoit son autonomie administrative et financière, a été finalisé. En [Italie](#), les dispositions directement applicables de la réforme du Conseil supérieur de la magistrature sont à présent en vigueur; l'ampleur de leurs effets sur les travaux du Conseil supérieur de la magistrature est en cours d'évaluation. En [Suède](#), une commission d'enquête a achevé ses travaux et recommandé l'adoption de mesures visant à renforcer l'indépendance du système de justice, notamment la création d'une nouvelle agence de l'administration judiciaire qui serait plus indépendante du gouvernement. En

¹⁹ Graphiques 49 et 51, tableau de bord 2023 de la justice dans l'UE.

²⁰ La CJUE a reconnu que lorsqu'un conseil de la justice participe à un processus de nomination associant des instances politiques, il peut contribuer à une objectivation dudit processus, en encadrant la marge de manœuvre dont disposent les instances politiques dans l'exercice de leurs compétences, à condition que ce conseil soit suffisamment indépendant des pouvoirs exécutif et législatif et de l'instance à laquelle 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.

²¹ Voir en particulier la recommandation CM/Rec(2010)12 du Conseil de l'Europe.

[Finlande](#), l'Administration judiciaire nationale précédemment établie a poursuivi ses travaux et mis au point de nouvelles initiatives visant à soutenir davantage les juridictions.

Dans d'autres États membres, les préoccupations concernant les conseils de la justice doivent encore être prises en compte. En [Slovaquie](#), la problématique des garanties insuffisantes concernant la révocation des membres des conseils de la justice nommés par le pouvoir exécutif et le Parlement persiste. En [Bulgarie](#), la composition du Conseil supérieur de la magistrature demeure un sujet de préoccupation. En [Espagne](#), la situation du Conseil de la magistrature suscite de vives inquiétudes, étant donné que, d'une part, l'instance n'a pas été renouvelée malgré l'urgence et, d'autre part, aucune mesure n'a été prise pour adapter la procédure de nomination de ses juges membres. Cette absence de renouvellement a une incidence sur les nominations à la Cour suprême et sur le système de justice dans son ensemble. À [Chypre](#), à la suite de la récente réforme sur la nomination des juges, la composition du Conseil suprême de la magistrature a été étendue à des membres qui ne sont pas juges, en vue de renforcer la légitimité démocratique du Conseil, même s'il n'y a pas encore une participation plus large de juges choisis par leurs pairs, étant donné que la composante judiciaire est toujours composée exclusivement de juges de la Cour suprême. En [Pologne](#), une réponse doit encore être apportée aux sérieuses préoccupations concernant le Conseil national de la magistrature, car des doutes légitimes existent quant à son indépendance²².

La méthode utilisée pour la nomination et la révocation des juges constitue une garantie essentielle pour l'indépendance de la justice et peut avoir une incidence sur la perception de l'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 de ces juges à l'égard de facteurs externes et quant à leur neutralité en tant que juges²³.

Depuis le dernier rapport, plusieurs États membres ont amélioré les procédures de nomination des juges et le fonctionnement de leurs plus hautes juridictions, notamment pour donner suite aux recommandations de 2022. En [Finlande](#), un groupe de travail du ministère de la justice a proposé des modifications constitutionnelles afin de renforcer l'indépendance de la justice, visant notamment à réformer la procédure de nomination des juges non professionnels, à fixer le nombre maximum de juges à la Cour suprême et à fixer un âge obligatoire de départ à la retraite pour les juges. En [Autriche](#), une loi a été adoptée pour régir la participation du pouvoir judiciaire à la nomination du président et du vice-président de la Cour suprême, même si l'absence de participation du pouvoir judiciaire à la nomination des présidents des juridictions administratives continue de susciter des inquiétudes. En [Slovénie](#), de nouvelles réformes prévoient le transfert du pouvoir de nomination des juges du Parlement au Président et au Conseil de la magistrature, mais l'absence de garanties en matière d'indépendance de la justice suscite des inquiétudes. À [Chypre](#), un nouveau système de nomination des juges à la Cour constitutionnelle suprême et à la Cour suprême inclut une mesure positive associant le pouvoir judiciaire, conformément aux normes européennes. En [Suède](#), des développements récents ont suscité un débat de société plus large sur le système de nomination des juges non professionnels, qui s'effectue par l'intermédiaire des partis politiques et suscite donc des inquiétudes quant à la garantie de l'indépendance de ces juges. En [Hongrie](#), le risque de décisions arbitraires concernant la carrière des juges devrait être limité par une nouvelle loi qui garantit que le Conseil national de la magistrature rendra un avis contraignant. De nouvelles

²² Les recommandations concernent BG, ES et SK.

²³ Voir les arrêts du 15 juillet 2021, *Commission/Pologne*, C-791/19, points 98 à 108; du 20 avril 2021, *Repubblika et Il-Prim Ministru*, C-896/19, point 66; du 2 mars 2021, *AB e.a. (Nomination des juges à la Cour suprême - Recours)*, C-824/18, points 66, 124 et 125; et du 19 novembre 2019, *AK e.a., affaires jointes C-585/18, C-624/18 et C-625/18*, points 137 et 138.

lois ont apporté une réponse à plusieurs préoccupations liées au fonctionnement de la Kúria (la Cour suprême), notamment la suppression du pouvoir de la Kúria de contrôler la nécessité des renvois préjudiciels, conformément aux exigences du droit de l'Union. L'attribution des affaires au sein de la Kúria devrait être plus transparente à la suite d'une réforme législative et de sa mise en œuvre intégrale.

Dans d'autres États membres, des problèmes subsistent en ce qui concerne les nominations aux fonctions judiciaires de haut niveau et aux fonctions de président de juridiction. À [Malte](#), le pouvoir judiciaire n'est toujours pas associé à la procédure de nomination du juge en chef. En [Grèce](#), aucune mesure n'a été prise en ce qui concerne la participation du pouvoir judiciaire à la procédure de nomination aux plus hauts postes de juges. En [Lituanie](#), certains progrès ont été accomplis pour améliorer la transparence des nominations de juges, grâce à une nouvelle législation, même si des voix s'élèvent pour demander l'introduction de garanties supplémentaires. En [Lettonie](#), aucun processus n'a été engagé pour mettre en place des garanties appropriées contre toute influence politique induite lors de la nomination des juges de la Cour suprême. En [Irlande](#), la composition prévue de la commission des nominations des juges suscite toujours des inquiétudes²⁴.

Dans quelques États membres, il existe d'autres préoccupations concernant l'indépendance de la justice. En [Slovaquie](#), le délit d'abus de droit introduit pour les juges dans le contexte de leurs décisions judiciaires continue de susciter des inquiétudes, car il a un effet psychologique négatif sur les juges et représente une charge pour les autorités chargées des enquêtes²⁵.

En [Pologne](#), de sérieux doutes subsistent quant au respect, par un certain nombre de juges de la Cour suprême nommés en 2018 et 2019, y compris son premier président, aux exigences d'un tribunal établi par la loi. Une décision préjudicielle de la CJUE relative à une nomination judiciaire à la chambre de contrôle extraordinaire n'a pas encore été mise en œuvre. En [Hongrie](#), des mesures sont prises pour atteindre les jalons liés à l'indépendance de la justice dans le cadre du plan pour la reprise et la résilience. D'autres préoccupations concernent les systèmes de répartition des affaires dans les juridictions inférieures²⁶.

L'autonomie et l'indépendance du ministère public restent des sujets de réforme importants

Il n'existe aucun modèle unique à l'échelle de l'UE pour la structure institutionnelle du ministère public. Toutefois, des garanties institutionnelles sont toujours nécessaires pour veiller à ce que le ministère public soit suffisamment autonome et puisse mener des enquêtes efficaces et impartiales, en engageant des poursuites sans pression politique. C'est non seulement essentiel pour le droit pénal national et le droit pénal de l'UE, mais cela a également une incidence directe sur l'UE pour des questions telles que la protection des intérêts financiers de l'UE ou l'application des sanctions depuis l'invasion de l'Ukraine par la Russie.

Suivant les recommandations formulées dans le rapport de 2022, plusieurs États membres ont engagé ou poursuivi des réformes de leur ministère public, avec des progrès variables. À [Malte](#), un nouveau système disciplinaire a été mis en place pour les procureurs, qui établit différents niveaux d'infractions disciplinaires ainsi que la procédure à suivre. Au [Luxembourg](#), une réforme constitutionnelle renforce l'indépendance du ministère public dans l'exercice des enquêtes et des poursuites individuelles. Aux [Pays-Bas](#), la suppression du pouvoir de l'exécutif de donner des instructions aux procureurs dans certaines affaires est en cours d'examen. En [Tchéquie](#), un projet de loi a été déposé au Parlement, qui introduit certaines garanties pour la révocation du procureur général par le ministère de la justice. En [Slovénie](#), des modifications

²⁴ Les recommandations concernent IE, EL, LV, LT, MT, AT, SI, FI et SE.

²⁵ Une recommandation concerne SK.

²⁶ Une recommandation concerne HU.

législatives sont en cours de préparation afin d'introduire des garanties en matière d'indépendance de la justice et d'autonomie des parquets dans les règles relatives aux enquêtes parlementaires.

Toutefois, un certain nombre de problèmes recensés dans les rapports précédents sur l'état de droit et pris en compte dans les recommandations du rapport de 2022 restent sans réponse. En [Espagne](#), aucune mesure n'a été prise pour renforcer le statut du procureur général et régler la question de la séparation entre le mandat du procureur général et celui du gouvernement. En [Autriche](#), le projet visant à mettre en place un parquet fédéral indépendant, notamment pour garantir le fonctionnement indépendant d'un ministère public spécialisé dans la lutte contre la corruption, n'a pas progressé. À [Chypre](#), le ministère public, dirigé par le procureur général, fait partie du service juridique de la République et il n'existe pas de distinction claire entre le personnel chargé de tâches consultatives et celui chargé de tâches liées aux poursuites. L'absence de possibilité de réexaminer les décisions du procureur général de ne pas poursuivre ou de mettre fin à la procédure suscite également des inquiétudes. En [Slovaquie](#), le pouvoir du procureur général d'annuler des décisions de procureurs de rang inférieur demeure préoccupant, tant en ce qui concerne l'absence de contrôle juridictionnel que l'usage de ce pouvoir fait par le procureur général dans plusieurs affaires de corruption à haut niveau. En [Pologne](#), certains progrès ont été accomplis pour garantir l'indépendance fonctionnelle du ministère public à l'égard du gouvernement, mais les fonctions de ministre de la justice et de procureur général n'ont toujours pas été séparées²⁷.

Garantir la responsabilité et préserver l'indépendance dans les procédures disciplinaires impliquant des juges et des procureurs

Dans sa jurisprudence, la CJUE a établi des garanties essentielles pour que le cadre disciplinaire ne puisse pas être utilisé comme un moyen de contrôle politique sur le pouvoir judiciaire²⁸. Ces garanties comprennent des règles définissant les comportements constitutifs d'infractions disciplinaires et les sanctions applicables. Les procédures disciplinaires doivent être menées avec l'intervention d'un organe indépendant, conformément à une procédure qui protège pleinement les droits consacrés par les articles 47 et 48 de la charte, en particulier les droits de la défense. Les règles doivent également prévoir la possibilité de contester les décisions des organes disciplinaires devant les tribunaux²⁹.

Poursuivant une tendance observée dans les rapports précédents sur l'état de droit, certains États membres ont mis en œuvre ou préparent des réformes visant à renforcer les garanties d'indépendance de la justice dans les procédures disciplinaires. En [Slovaquie](#), une nouvelle procédure disciplinaire concernant les juges, les procureurs, les agents chargés de veiller à l'application des lois et les notaires devant la Cour administrative suprême est en place et semble fonctionner correctement. En [Tchéquie](#), une réforme de la procédure disciplinaire applicable aux juges est en cours d'élaboration afin d'introduire la possibilité de former un recours contre les décisions prises par un tribunal disciplinaire. En [Slovénie](#), des modifications de la loi sur le Conseil de la magistrature sont en cours d'élaboration, qui mettent l'accent sur son rôle procédural dans les procédures disciplinaires. En [Croatie](#), pour donner suite aux recommandations de l'année dernière, les contrôles de sécurité périodiques auxquels sont soumis tous les juges ont été supprimés par décision de la Cour constitutionnelle et les contrôles

²⁷ Les recommandations concernent CZ, ES, CY, AT, PL, SI et SK.

²⁸ La Cour a rappelé ce principe dans des affaires concernant la chambre disciplinaire de la Cour suprême polonaise (arrêt du 5 juin 2023, Commission/Pologne, C-204/21) et l'inspection judiciaire roumaine (arrêts du 11 mai 2023, Inspekția Judiciară, affaire 817/21, et du 18 mai 2021, Asociația 'Forumul Judecătorilor din România' et autres 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).

²⁹ Cour de justice de l'Union européenne, arrêt du 25 juillet 2018, LM, C-216/18 PPU, point 67.

concernant tous les procureurs devraient être supprimés par des modifications en cours de préparation. En [Roumanie](#), les modifications apportées aux régimes de responsabilité civile et disciplinaire ont renforcé l'indépendance du pouvoir judiciaire.

Toutefois, dans d'autres situations, il existe des difficultés en ce qui concerne le cadre disciplinaire et des inquiétudes subsistent quant au fait que les procédures disciplinaires puissent être utilisées comme moyen de réduire l'indépendance de la justice. En [Pologne](#), un certain nombre de juges ont continué de faire l'objet d'enquêtes et de procédures disciplinaires liées au contenu de leurs décisions judiciaires, ainsi que de mutations forcées. Afin de renforcer les dispositions protégeant les juges contre la responsabilité disciplinaire fondée sur le contenu de leurs décisions judiciaires, une nouvelle loi a été adoptée par le Parlement et est actuellement examinée par le Tribunal constitutionnel. En [Bulgarie](#), le fonctionnement de l'inspection du Conseil supérieur de la magistrature, chargée de l'ouverture des procédures disciplinaires, est exposé à un risque d'influence politique³⁰.

La protection effective de l'indépendance de la justice requiert également une culture de l'intégrité et de l'impartialité. Plusieurs États membres mettent en œuvre des politiques et des pratiques visant à promouvoir l'intégrité au sein du système judiciaire. Au [Portugal](#), le Conseil supérieur de la magistrature a présenté une proposition visant à réglementer le «(rétro)pantouflage» dans le système judiciaire. Toutefois, le régime des incompatibilités applicable aux juges continue de susciter des inquiétudes en [Espagne](#). En [Belgique](#), le gouvernement se penche actuellement sur la révision de la proposition visant à introduire des contrôles de sécurité réguliers à appliquer par l'Agence nationale de sécurité à tous les juges, à la suite des critiques formulées par le Conseil supérieur de la justice.

Efforts visant à améliorer la qualité et l'efficacité de la justice

Un système de justice efficace gère ses affaires en cours, maîtrise son arriéré et rend des décisions dans les délais impartis. La durée excessive des procédures et l'arriéré considérable sapent la confiance des citoyens et des entreprises dans les systèmes de justice nationaux. Pour que le système de justice fonctionne correctement, des ressources suffisantes, comprenant les investissements nécessaires dans les infrastructures physiques et techniques, ainsi qu'un personnel qualifié, formé et correctement rémunéré, sont indispensables. Un certain nombre d'États membres ont reconnu cette nécessité en allouant des ressources supplémentaires visant à renforcer la résilience des systèmes de justice dans leurs plans nationaux pour la reprise et la résilience, dont la mise en œuvre se poursuit.

L'une des méthodes permettant de garantir la résilience à long terme du système de justice consiste à garantir l'attractivité des professions judiciaires, notamment grâce à une rémunération adéquate, et à réduire au minimum le nombre de postes non pourvus de juges, de procureurs et de personnel judiciaire. À la suite des recommandations formulées dans le rapport de 2022, des mesures positives ont été prises dans plusieurs États membres. En [Irlande](#), le gouvernement a annoncé une augmentation significative du nombre de juges, donnant suite aux recommandations d'un groupe de travail sur la planification judiciaire. En [Espagne](#), le nombre total de juges a augmenté et des mesures sont prises pour relever les défis liés à l'affectation de ressources au système judiciaire. En [France](#), les ressources humaines et financières allouées au système de justice ont à nouveau considérablement augmenté et des initiatives sont en cours pour répondre aux besoins actuels. En [Finlande](#), les ressources affectées au système de justice ont augmenté, mais le rapport du gouvernement sur l'administration de la justice a mis en évidence la persistance de pénuries. Au [Portugal](#), des efforts sont actuellement déployés pour affecter des ressources humaines suffisantes au

³⁰ Une recommandation concerne BG.

système de justice, même si des inquiétudes subsistent quant à la pénurie de personnel non judiciaire.

Dans d'autres États membres, des difficultés subsistent en ce qui concerne les ressources. En [Lituanie](#), le niveau de rémunération des procureurs et du personnel judiciaire, qui est resté largement inchangé depuis 2008, suscite de vives inquiétudes, même si de nouvelles dispositions législatives ont été adoptées. En [Croatie](#), les autorités s'attaquent en ce moment à la problématique du niveau de rémunération des juges, des procureurs et du personnel judiciaire, même si des préoccupations subsistent. En [Belgique](#), de nouvelles initiatives stratégiques et législatives ont été prises pour remédier aux pénuries de budget et de personnel au sein du système de justice, mais des insuffisances structurelles en matière de ressources persistent malgré ces investissements importants. Au [Danemark](#), bien qu'une analyse soit en cours pour affecter des ressources humaines et financières suffisantes au système de justice, la situation en termes de ressources est préoccupante et affecte de plus en plus la durée des procédures. Aux [Pays-Bas](#), les juges et les procureurs ont fait part de leurs préoccupations concernant les pénuries de personnel et les conditions de travail difficiles dues à une charge de travail élevée. En [Tchéquie](#), le financement du personnel auxiliaire dans les tribunaux et au ministère public est insuffisant, ce qui entraîne des difficultés pour recruter du personnel qualifié et nuit au bon fonctionnement du ministère public et du pouvoir judiciaire. En [Allemagne](#), le pacte pour l'état de droit, qui avait accordé un financement fédéral au système de justice, n'a pas été prolongé et aucune autre mesure n'a été prise au niveau fédéral pour allouer des ressources suffisantes au système de justice et en ce qui concerne le niveau de rémunération des juges. En [Slovénie](#), le niveau de rémunération des juges et des procureurs, largement inchangé depuis 2012, suscite des inquiétudes et a été déclaré anticonstitutionnel par la Cour constitutionnelle pour ce qui est des salaires des juges. En [Pologne](#), la loi budgétaire pour 2023 a eu une incidence négative sur la rémunération des juges et des procureurs. La Cour suprême, le Conseil national de la magistrature, le Médiateur et les associations de juges et de procureurs figurent parmi les acteurs qui ont exprimé des préoccupations³¹. En [Roumanie](#), malgré les efforts continus déployés pour améliorer la situation, la pénurie croissante de magistrats suscite de vives inquiétudes³².

Il est essentiel d'investir dans les infrastructures et dans la numérisation du système de justice pour remédier aux problèmes d'efficacité plus globaux dans un certain nombre d'États membres. À [Malte](#), à [Chypre](#) et en [Grèce](#), l'augmentation des ressources allouées au système de justice et d'autres mesures prises n'ont pas encore permis de réduire la durée des procédures, et l'arriéré judiciaire reste un sérieux défi. En [Croatie](#), le système de justice a encore étendu l'usage des outils de communication électronique et réduit l'arriéré, mais d'importants problèmes d'efficacité et de qualité subsistent, la durée des procès s'étant généralement allongée. En [Italie](#), deux décrets législatifs ont été adoptés pour mettre en œuvre les réformes de la justice civile et pénale visant à améliorer la qualité et l'efficacité du système de justice, y compris en ce qui concerne la durée des procédures. L'efficacité des réformes n'est pas encore visible. Au [Portugal](#), des mesures visant à remédier aux problèmes d'efficacité, en particulier au sein des juridictions administratives et fiscales, ont été adoptées, tandis que d'autres sont en préparation. Le plan portugais pour la reprise et la résilience comprend également des mesures visant à accroître l'efficacité des juridictions administratives et fiscales.

Les initiatives visant à améliorer la numérisation se sont poursuivies et les États membres prennent des mesures supplémentaires à cet égard, qui donnent également suite aux

³¹ Le président de la Cour administrative suprême et le premier président de la Cour suprême ont demandé au Tribunal constitutionnel de déclarer les dispositions attaquées inconstitutionnelles (l'affaire reste pendante).

³² Les recommandations concernent BE, DK, DE, FR, HR, LT, PT, RO et SI.

recommandations du rapport de 2022. Il est particulièrement important de veiller à ce que les outils numériques puissent être utilisés efficacement dans la pratique, notamment grâce à une formation suffisante. La numérisation du système de justice reste globalement très avancée en [Estonie](#), en [Allemagne](#), en [Lettonie](#), en [Pologne](#), en [Espagne](#), en [Slovaquie](#), en [Lituanie](#), en [Hongrie](#) et en [Autriche](#). En [Croatie](#), l'utilisation du système de communication électronique a encore été renforcée et la plupart des juridictions qui n'étaient pas encore intégrées dans un système unifié déjà utilisé par toutes les autres juridictions l'ont été. En [France](#), les travaux visant à achever la numérisation intégrale des procédures judiciaires civiles et pénales ont encore progressé. Aux [Pays-Bas](#), le niveau de numérisation s'est amélioré, avec l'introduction d'un plus grand nombre de solutions numériques pour les procédures judiciaires. En [Estonie](#), de nouvelles améliorations ont été apportées en matière de numérisation, améliorant ainsi l'accès aux documents intersystèmes. En [Bulgarie](#), des mesures ont été prises pour modifier la législation relative à la numérisation de la justice. En [Italie](#), la numérisation du système de justice civile a considérablement progressé, tandis que les règles de procédure modifiées permettant la numérisation du système de justice pénale doivent encore être pleinement mises en œuvre³³.

Accès à la justice et rôle des avocats dans le système de justice

Les avocats jouent un rôle essentiel dans la protection des droits fondamentaux et le renforcement de l'état de droit, y compris le droit à un procès équitable. Des mesures visant à garantir le droit d'accès à un avocat sont actuellement prises dans plusieurs États membres. En [Espagne](#), le cadre de l'aide juridictionnelle a encore été renforcé, et en [France](#), le budget consacré à l'aide juridictionnelle a encore augmenté. En [Finlande](#), une nouvelle législation confère aux juridictions un pouvoir d'appréciation étendu en ce qui concerne la répartition des frais de justice dans les affaires civiles, ce qui devrait rendre le système de justice plus accessible. En [Bulgarie](#), de nouvelles lois sur la médiation judiciaire et l'assistance juridique ont été adoptées afin d'améliorer l'accès à la justice. À [Malte](#), les travaux relatifs au projet de législation régissant la profession d'avocat sont en cours. En [Lituanie](#), des modifications ciblées ont été apportées au système d'aide juridictionnelle, même si elles ne remédient pas aux difficultés liées à la charge de travail et à la rémunération des prestataires de l'aide juridictionnelle. En [Irlande](#), bien qu'une analyse des modèles de réduction des frais de justice soit en attente de publication, le niveau élevé de ces frais reste préoccupant et aucune autre mesure n'a été prise pour les réduire. Au [Danemark](#), la révision du système d'aide juridictionnelle qui a débuté en 2020 a été suspendue. De même, au [Luxembourg](#), la réforme visant à rendre l'aide juridictionnelle plus accessible reste en suspens. En [Hongrie](#), l'accès à la justice pourrait être amélioré pour les groupes vulnérables.

Le respect de la confidentialité des relations avec les clients constitue un élément essentiel de la liberté d'exercice des professions juridiques, comme le confirment les normes du Conseil de l'Europe³⁴. En [Slovaquie](#), l'ordre des avocats a mis en garde contre les violations répétées de la confidentialité entre avocats et clients par les services répressifs lors de perquisitions dans les locaux de cabinets d'avocats. En [Lituanie](#), des problèmes subsistent en ce qui concerne le respect du secret professionnel des avocats et des questions à ce sujet restent en suspens devant la Cour européenne des droits de l'homme. En [Lettonie](#), de nouvelles règles ont renforcé la protection du secret professionnel des avocats³⁵.

³³ Les recommandations concernent FR, IT, MT, NL et PT.

³⁴ Recommandation R(2000) 21 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur la liberté d'exercice de la profession d'avocat.

³⁵ Les recommandations concernent LT, LU, IE.

2.2 Cadre de lutte contre la corruption

La lutte contre la corruption est fondamentale pour garantir l'état de droit et préserver 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, des enquêtes et des poursuites effectives et la volonté politique claire de faire appliquer le cadre de lutte contre la corruption. La lutte contre la corruption a également besoin de mesures d'intégrité fiables et efficaces pour réduire au minimum le champ laissé à la corruption.

La perception de la corruption dans l'UE

D'après les résultats de l'indice de perception de la corruption (IPC)³⁶, neuf États membres se rangent parmi les vingt pays au monde perçus comme les moins corrompus³⁷. Des différences subsistent d'un État membre à l'autre, certains ayant amélioré leur score par rapport aux années précédentes, d'autres continuant de se classer bien en dessous de la moyenne³⁸.

Il ressort de l'enquête Eurobaromètre de 2023 sur la corruption³⁹ que celle-ci demeure un sujet de vive préoccupation pour les citoyens et les entreprises dans l'UE. Sept Européens sur dix (70 %) estiment que la corruption est répandue dans leur pays et plus de quatre sur dix (45 %) considèrent que le niveau de corruption a augmenté dans leur pays. Plus de la moitié des citoyens (60 %) estiment que les efforts déployés par leur gouvernement pour lutter contre la corruption ne sont pas efficaces. En outre, la plupart des entreprises européennes (65 %) considèrent que le problème de la corruption est répandu dans leur pays et la moitié des entreprises (50 %) 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

L'importance de maintenir des stratégies efficaces et coordonnées de lutte contre la corruption est reconnue dans le droit international⁴⁰. Les stratégies nationales de lutte contre la corruption peuvent faire en sorte que les pays suivent une approche globale, cohérente et intégrée, permettant d'intégrer les dispositions de lutte contre la corruption dans tous les secteurs d'action concernés. Presque tous les États membres ont actuellement en place une stratégie nationale de lutte contre la corruption. Depuis juillet 2022, la [Tchéquie](#), l'[Italie](#) et la [Lettonie](#)

³⁶ Transparency International (2023) <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>.

³⁷ Quatre États membres (le Danemark, la Finlande, la Suède et les Pays-Bas) obtiennent un résultat supérieur ou égal à 80/100 dans l'indice, et cinq autres (l'Allemagne, l'Irlande, l'Estonie, la Belgique et la France) un résultat supérieur à 72/100. La moyenne de l'UE est de 64/100.

³⁸ La Roumanie (46), la Bulgarie (43) et la Hongrie (42) obtiennent un résultat inférieur à 50.

³⁹ [Eurobaromètre spécial n° 534](#) sur la corruption (2023) et [Eurobaromètre Flash n° 524](#) sur les attitudes des entreprises vis-à-vis de la corruption dans l'UE (2023). Les ensembles de données précédents sont l'Eurobaromètre spécial n° 523 (2022) et l'Eurobaromètre Flash n° 507 (2022).

⁴⁰ La convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC) demande 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. Voir également la [déclaration de Kuala Lumpur sur les stratégies de lutte contre la corruption](#).

ont mis à jour leurs stratégies et/ou leurs plans d'action nationaux⁴¹. La [Hongrie](#), la [Slovénie](#) et la [France](#) ont entamé le processus de révision de leurs stratégies existantes, et des processus de révision préparatoires sont également en cours en [Slovaquie](#) et en [Allemagne](#)⁴².

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

Pour être efficace, la lutte contre la corruption dépend de la mise en place d'un cadre juridique et administratif solide en la matière⁴³ et d'institutions fortes et indépendantes chargées de faire appliquer les règles. Depuis le dernier rapport sur l'état de droit, et dans le prolongement de ses recommandations, plusieurs États membres ont fait avancer leurs réformes du droit pénal afin de renforcer la lutte contre la corruption. La [Hongrie](#) a adopté une législation visant à introduire la possibilité de soumettre à un contrôle juridictionnel les décisions du ministère public de ne pas enquêter sur les crimes de corruption et de ne pas les poursuivre. En [Bulgarie](#), conformément aux engagements pris dans le plan pour la reprise et la résilience du pays, le Parlement a adopté une loi établissant un mécanisme d'obligation de rendre des comptes et de responsabilité pénale effectives du procureur général et de ses adjoints, ainsi qu'un contrôle juridictionnel des décisions du ministère public de ne pas ouvrir d'enquête. Des réformes du droit pénal matériel ou procédural sont à l'étude dans d'autres États membres. L'[Autriche](#) a déposé un projet de loi visant à étendre les délits de corruption aux candidats à des fonctions publiques et a inclus des sanctions supplémentaires, comme l'interdiction d'exercer une fonction publique.

Même si certains progrès ont été accomplis, des lacunes spécifiques subsistent dans le droit pénal d'autres États membres et de nombreuses recommandations connexes du rapport 2022 n'ont pas encore été intégralement mises en œuvre. En [Finlande](#), des travaux sont en cours sur un projet de proposition relative au trafic d'influence visant à renforcer encore le cadre juridique pénal en matière de corruption, tandis qu'une proposition visant à réviser l'infraction pénale de corruption transnationale est pendante. En [Suède](#), des efforts ont été déployés pour poursuivre les cas de corruption transnationale, mais jusqu'à présent, les définitions juridiques limitées de la corruption transnationale restent inchangées⁴⁴.

La capacité des services répressifs, des parquets, et du pouvoir judiciaire en particulier, à faire appliquer les dispositions anticorruption du droit pénal est essentielle pour lutter efficacement contre la corruption. La [Slovénie](#) et le [Luxembourg](#) ont pris des mesures pour renforcer les capacités des parquets en matière de lutte contre la corruption en lui allouant des ressources supplémentaires. 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 [Belgique](#), les services répressifs et les parquets continuent de lutter contre la corruption avec des ressources généralement limitées. En ce qui concerne la [Slovaquie](#), le niveau des ressources humaines et financières pour lutter contre la corruption au sein de la police et du ministère public n'est pas considéré comme pleinement adéquat pour leur permettre d'effectuer leurs tâches, en

⁴¹ Actuellement, 20 États membres disposent de stratégies ou de programmes spécifiques de lutte contre la corruption; pratiquement tous les autres disposent de volets consacrés à la lutte contre la corruption dans d'autres stratégies et plans d'action nationaux.

⁴² Une recommandation concerne SI.

⁴³ Les normes internationales sont principalement la CNUCC; la convention pénale sur la corruption et la convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe; et la convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales de l'OCDE. Au niveau de l'UE, la Commission a proposé, le 3 mai 2023, une directive relative à la lutte contre la corruption [COM (2023) 234], qui vise à mettre à jour et à renforcer le cadre de l'UE en matière de justice pénale.

⁴⁴ Les recommandations concernent FI et SE.

particulier dans les affaires complexes de corruption, et la coordination entre les différents services répressifs doit encore être améliorée. Au [Portugal](#), les parties prenantes font état de graves problèmes de ressources pour la prévention, l'enquête et les poursuites en matière de corruption. À [Chypre](#), des efforts sont déployés pour remédier aux limitations des ressources humaines, financières et techniques du bureau du procureur, puisque ces limitations continuent d'affecter les enquêtes⁴⁵.

La spécialisation est un autre élément clé pour renforcer les capacités de la lutte contre la corruption, tout comme l'accès aux informations pertinentes, l'interconnexion des registres et la bonne coopération entre les services répressifs et d'autres agences, comme les unités de renseignement financier et les autorités fiscales, d'audit et de concurrence. En réponse aux recommandations du rapport 2022, la [Slovénie](#) a rétabli l'autonomie opérationnelle de son bureau national d'enquête, ce qui a redonné au procureur général le pouvoir de diriger les procédures d'instruction et les procédures pénales sans instructions du ministère de l'intérieur. La [Roumanie](#) a accompli des progrès significatifs dans la résolution des difficultés opérationnelles liées aux poursuites en matière de corruption au sein de la direction nationale anticorruption (DNA), bien qu'il faille encore améliorer le recrutement. En [Bulgarie](#), la restructuration institutionnelle de la commission anticorruption est envisagée dans le cadre des engagements du pays conformément au plan pour la reprise et la résilience, et un projet de législation est en cours de discussion au Parlement⁴⁶.

Supprimer les obstacles aux enquêtes et aux poursuites pénales et établir des sanctions dissuasives pour la corruption à haut niveau

Les lacunes procédurales peuvent entraver l'efficacité des enquêtes et des poursuites dans les affaires de corruption. Citons par exemple les dispositions excessivement lourdes ou peu claires relatives à la levée des immunités et les délais de prescription trop courts. Ces obstacles peuvent être particulièrement préjudiciables dans les affaires complexes de corruption, en particulier lorsque la longueur des procédures pose déjà problème, ce qui entraîne des risques d'impunité et dénie de leurs effets dissuasifs les efforts de lutte contre la corruption. Selon l'Eurobaromètre spécial sur l'attitude des citoyens à l'égard de la corruption, environ sept Européens sur dix (67 %) estiment que les affaires de corruption à haut niveau ne sont pas suffisamment poursuivies⁴⁷. Dans certains États membres, des réformes visant à réduire la durée des procédures pénales sont nécessaires pour améliorer le bilan des jugements définitifs, en particulier en ce qui concerne les affaires de corruption à haut niveau. Le rapport de l'année dernière contenait des recommandations à cet égard à l'intention de plusieurs États membres. En [Croatie](#), la longueur des procédures pour enquêter, poursuivre et juger les infractions de corruption continue de nuire à l'efficacité du système de lutte contre la corruption. La législation visant à raccourcir ce délai n'a pas encore été introduite. L'[Espagne](#) doit également encore remédier aux problèmes liés à la durée des enquêtes et des poursuites afin d'accroître l'efficacité du traitement des affaires de corruption à haut niveau. En [Tchéquie](#), les affaires de corruption à haut niveau restent un point d'attention en raison de retards dans certaines procédures⁴⁸.

Dans certains États membres, l'immunité des membres du gouvernement pour les infractions de corruption a été source de préoccupations. Certains pays ont pris des mesures pour y remédier. Au [Luxembourg](#), une réforme constitutionnelle a aboli le droit exclusif du Parlement de porter des accusations contre les membres du gouvernement. Le bureau du procureur est

⁴⁵ Les recommandations concernent SK et PT.

⁴⁶ Les recommandations concernent BG et RO.

⁴⁷ [Eurobaromètre spécial n° 534](#) sur les attitudes des citoyens vis-à-vis de la corruption dans l'UE (2023).

⁴⁸ Les recommandations concernent CZ, ES et HR.

devenu compétent pour mener des enquêtes pénales contre les membres du gouvernement, qui peuvent désormais être tenus pénalement responsables d'infractions de corruption commises dans l'exercice de leurs fonctions. En [Roumanie](#), le Sénat a adopté des règles assorties de critères objectifs pour statuer sur les demandes de levée d'immunité parlementaire, qui traduisent les règles déjà adoptées en 2019 par la Chambre des députés. Toutefois, en [Pologne](#), les craintes concernant la vaste étendue des immunités pour les personnes exerçant de hautes fonctions exécutives qui sont également membres du Parlement n'ont pas encore été apaisées et de nouvelles dispositions en matière d'impunité ont été adoptées, créant des exemptions de responsabilité pénale et accroissant le risque de corruption⁴⁹.

Certains États membres continuent de consolider leur bilan en matière d'enquêtes, de poursuites et de sanctions en ce qui concerne la corruption à haut niveau⁵⁰, conformément aux recommandations formulées dans le rapport 2022. En [Croatie](#), les enquêtes effectives sur la corruption à haut niveau se sont poursuivies, et le nombre total de mises en accusation et de jugements a augmenté. Les efforts en matière de lutte contre la corruption à haut niveau se sont également poursuivis en [Slovaquie](#), plusieurs anciens hauts fonctionnaires étant accusés d'infractions de corruption, et en [Autriche](#), où les procureurs continuent de faire l'objet d'une surveillance élevée dans des affaires individuelles. Des résultats ont été obtenus en ce qui concerne les poursuites et les sanctions en matière de corruption à haut niveau en [France](#), malgré des problèmes structurels et en matière de ressources. La [Roumanie](#) continue d'afficher un bilan positif en matière de lutte contre la corruption, y compris en ce qui concerne les affaires à haut niveau.

D'autres États membres n'ont pas encore établi de bilan solide en ce qui concerne les enquêtes et les poursuites dans les affaires de corruption à haut niveau conduisant à des sanctions dissuasives par des condamnations définitives. La [Bulgarie](#) n'affiche toujours pas de bilan solide en matière de condamnations définitives dans les affaires de corruption de haut niveau. À [Malte](#), des poursuites ont été engagées par le bureau du procureur général dans certaines affaires, des problèmes liés à la longueur des enquêtes sur les affaires de corruption à haut niveau subsistent et d'autres mesures sont nécessaires pour obtenir un bilan solide en matière de jugements définitifs. Même si certaines affaires à haut niveau ont atteint le stade de l'inculpation et de la condamnation en [Hongrie](#), l'absence de bilan solide en matière d'enquêtes sur les allégations de corruption concernant des hauts fonctionnaires et leur entourage immédiat reste un sujet de préoccupation majeur. Le plan hongrois pour la reprise et la résilience comprend des engagements visant à améliorer les poursuites dans les affaires de corruption. En [Grèce](#), bien que certains progrès aient été accomplis en ce qui concerne le taux de poursuites et de condamnations pour corruption, le nombre relativement élevé d'acquittements et de peines assorties d'un sursis peut susciter des doutes quant à l'effet dissuasif de la réponse de la justice pénale. En [Slovénie](#), le nombre d'enquêtes pénales, de mises en accusation et de jugements dans les affaires de corruption reste limité, y compris pour la corruption à haut niveau⁵¹.

⁴⁹ Une recommandation concerne PL.

⁵⁰ Comme indiqué dans le rapport 2020 sur l'état de droit, 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.

⁵¹ Les recommandations concernent BG, EL, HU, MT et SI.

Renforcer les mesures de prévention de la corruption et favoriser l'intégrité dans la vie publique

Un système politique et institutionnel fondé sur l'intégrité, la transparence et l'obligation de rendre des comptes dans la vie publique est la meilleure garantie contre la corruption. C'est la raison pour laquelle les approches efficaces en matière de lutte contre la corruption s'appuient souvent sur des mesures visant à renforcer la transparence, l'éthique et l'intégrité, ainsi que sur la réglementation de domaines tels que les conflits d'intérêts, le lobbying et le «pantouflage»⁵².

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 fonctions⁵³. 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. Aux [Pays-Bas](#), le gouvernement a adopté une politique globale en matière d'intégrité dans la fonction publique, couvrant les fonctionnaires et les titulaires de fonctions politiques. La [Lituanie](#) a également pris de nouvelles mesures pour mettre en œuvre ses règles existantes en matière d'intégrité. En [Tchéquie](#), la législation visant à réviser le système de déclaration des conflits d'intérêts progresse au sein du Parlement.

Des problèmes subsistent dans d'autres États membres. En [Italie](#), où il n'existe pas de règles globales en matière de conflits d'intérêts, un nouveau projet législatif est en cours de discussion au Parlement. En [Slovénie](#), les règles relatives aux conflits d'intérêts et à l'incompatibilité des fonctions révèlent certaines lacunes en matière de contrôle, en particulier au niveau municipal.

Les hauts fonctionnaires et les parlementaires sont souvent soumis à des règles d'intégrité spécifiques. De nombreux 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. Certains États membres ont pris des mesures dans ce domaine, notamment à la lumière des recommandations de 2022. En [Estonie](#), de nouvelles procédures ont été introduites pour assurer une mise en œuvre plus efficace des lignes directrices sur les conflits d'intérêts pour les ministres et leurs conseillers politiques, même si les mécanismes de mise en œuvre font toujours défaut. En [Belgique](#), le code de conduite ministériel des mandataires publics fédéraux a été étendu à tous les membres des cabinets ministériels et un code de conduite pour les ministres a été mis en place, qui inclut des lignes directrices concernant les conflits d'intérêts, le pantouflage et les cadeaux et avantages. En [Croatie](#), des codes de conduite ont été adoptés pour les députés au Parlement et pratiquement toutes les administrations locales et régionales ont suivi. Les [Pays-Bas](#) ont adopté un code de conduite pour les ministres et les secrétaires d'État.

En [Finlande](#), même si les fonctionnaires et les personnes investies de hautes fonctions exécutives sont couverts par le code de conduite, les ministres en sont toujours exclus. En [Bulgarie](#), de sérieuses lacunes subsistent en ce qui concerne les mesures d'intégrité pour les fonctions de haut niveau. Au [Portugal](#), des préoccupations subsistent en ce qui concerne l'application et le contrôle des règles relatives aux conflits d'intérêts pour les hauts fonctionnaires du Parlement et du gouvernement. En [Espagne](#), les règles relatives aux conflits d'intérêts des hauts fonctionnaires exécutifs ne sont pas correctement appliquées. En [France](#),

⁵² JOIN (2023) 12 final, p. 4.

⁵³ 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 fonctions. Voir Conseil de l'Europe, recommandation Rec(2000)10 sur les codes de conduite pour les agents publics.

tous les députés ne semblent pas déclarer leurs intérêts conformément aux règles applicables en matière d'intégrité⁵⁴.

Garantir un lobbying transparent et réglementer le «pantouflage»

Pour être considéré comme un acte légitime de participation politique⁵⁵, le lobbying doit s'accompagner d'exigences strictes en matière de transparence et d'intégrité pour faire en sorte que la prise de décision fasse l'objet d'une obligation de rendre compte et soit inclusive⁵⁶. Les avancées dans ces domaines se sont poursuivies en 2023, certains États membres ayant révisé leurs règles de transparence en matière de lobbying, conformément aux recommandations de 2022. En [Lettonie](#), une nouvelle loi sur le lobbying a été adoptée, qui prévoit la création d'un registre du lobbying. En [Estonie](#), les autorités ont poursuivi leurs efforts pour une mise en œuvre effective des lignes directrices sur le lobbying. [Chypre](#) a adopté un règlement d'exécution sur le lobbying, qui précise la procédure de déclaration, d'enregistrement et de publication des activités de lobbying. En [Lituanie](#), les règles actuelles en matière de lobbying ont donné des résultats positifs en termes de déclarations soumises. En [Belgique](#), en [Tchéquie](#), en [Croatie](#), en [Espagne](#), en [Irlande](#) et au [Portugal](#), des discussions portant sur de nouvelles législations en matière de lobbying sont en cours. Il n'existe toujours pas de réglementation spécifique en [Slovaquie](#), et la réglementation existante pourrait être améliorée en [Autriche](#), en [Allemagne](#), en [France](#), au [Luxembourg](#), aux [Pays-Bas](#), en [Pologne](#), en [Roumanie](#) et en [Hongrie](#)⁵⁷.

La réglementation et la mise en œuvre des règles relatives au «pantouflage» entre les secteurs public et privé font de plus en plus l'objet d'une attention croissante dans de nombreux États membres, y compris pour prévenir les ingérences étrangères. En [Suède](#), une évaluation des règles applicables après la cessation des fonctions pour les hautes fonctions exécutives au sein des pouvoirs publics est en cours. Les discussions sur l'introduction de règles ou la révision des règles existantes en matière de pantouflage progressent en [Finlande](#) et aux [Pays-Bas](#). Dans d'autres États membres, les progrès ont été plus lents. En [Hongrie](#), les restrictions après la cessation des fonctions et les périodes d'attente sont fragmentées et ne s'appliquent qu'à un petit groupe d'agents publics, mais il est prévu de fournir des orientations supplémentaires sur les restrictions après la cessation des fonctions. Au [Danemark](#), aucune mesure n'a été prise pour introduire des règles sur le pantouflage pour les ministres⁵⁸.

Déclarations de patrimoine et d'intérêts

Les déclarations de patrimoine et d'intérêts des agents publics soutiennent la transparence et l'obligation de rendre des comptes du secteur public, et sont des outils importants pour promouvoir l'intégrité et prévenir la corruption. La plupart des États membres disposent de règles permettant de soumettre les agents du secteur public à des obligations de déclaration de leur situation patrimoniale et de leurs intérêts. Toutefois, l'étendue, la transparence et l'accessibilité des informations communiquées sont très variables, de même que le niveau et l'efficacité des mesures de vérification et de contrôle de l'application de ces règles.

Plusieurs États membres ont effectué des réformes en 2023 pour remédier aux problèmes abordés dans les recommandations de 2022. En [Tchéquie](#), le système des déclarations de patrimoine a été révisé pour le mettre en conformité avec un arrêt de la Cour constitutionnelle,

⁵⁴ Les recommandations concernent BE, BG, CZ, EE, IT, SK et FI.

⁵⁵ OCDE (2021), Le lobbying au XXI^e siècle.

⁵⁶ 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.

⁵⁷ Les recommandations concernent BE, CZ, DK, DE, IE, ES, FR, HR, IT, LV, LU, HU, NL, AT, PL, RO et SK.

⁵⁸ Les recommandations concernent BE, CZ, DK, DE, HU, NL et SE [...].

et les déclarations sont à nouveau rendues publiques, bien que sur demande. En [Grèce](#), une nouvelle loi visant à renforcer le système et la procédure de vérification est entrée en vigueur. La [Lettonie](#) et la [Roumanie](#) continuent de mettre en œuvre avec succès leur système électronique de déclaration de patrimoine.

Dans certains autres États membres, le rythme des réformes a été plus lent et des problèmes subsistent. Au [Portugal](#), le début des activités d'une nouvelle entité qui sera chargée du contrôle et de la vérification des déclarations de patrimoine a été retardé. En [Slovaquie](#), aucun organe visant à superviser la majorité des déclarations de patrimoine et à traiter les conflits d'intérêts les violations des codes de conduite et les activités de lobbying n'a encore été mis en place. En [Belgique](#), des lacunes subsistent en ce qui concerne la vérification et la transparence des déclarations de patrimoine, étant donné que ces déclarations ne sont accessibles que dans le cadre des enquêtes pénales. Au [Danemark](#), aucun progrès n'a été accompli en ce qui concerne les déclarations de patrimoine présentées par les personnes occupant de hautes fonctions exécutives, et aucun système de vérification et de contrôle n'existe en ce qui concerne les risques pour l'intégrité. En [Pologne](#), aucun système uniforme et centralisé de communication et de contrôle des déclarations de patrimoine n'existe encore à l'heure actuelle, et le niveau de numérisation des déclarations de patrimoine des responsables politiques reste faible. En [Autriche](#), un groupe de travail a été créé pour assurer le suivi des règles de déclaration de patrimoine et de déclaration d'intérêts pour les députés, mais aucun résultat concret n'a été communiqué à ce jour. De même, à [Chypre](#), le système de déclaration de patrimoine reste incomplet, l'acte législatif en la matière étant toujours au Parlement. En [Irlande](#), certaines mesures ont été prises pour renforcer les règles en matière de déclaration de patrimoine⁵⁹.

Protection des lanceurs d'alerte

La protection des lanceurs d'alerte joue un rôle essentiel dans la détection et la prévention de la corruption. La transposition de la directive de l'UE relative à la protection des lanceurs d'alerte⁶⁰ a entraîné la révision d'une législation ou la mise en place d'une nouvelle législation dans de nombreux États membres, comme indiqué dans le rapport de l'année dernière. Depuis juillet 2022, des lois visant à transposer la directive ou à renforcer d'une autre manière la protection des lanceurs d'alerte ont été adoptées et/ou sont entrées en vigueur⁶¹.

Toutefois, des obstacles majeurs subsistent au signalement des affaires de corruption dans la pratique: moins de la moitié des Européens (45 %) savent où signaler un cas de corruption et 30 % des Européens croient que les cas de corruption ne sont pas signalés, le signalement étant inutile parce que les responsables ne seraient pas punis⁶². Les mesures législatives sont complétées par d'autres efforts visant à mettre en œuvre les nouvelles lois et à encourager les lanceurs d'alerte à utiliser les nouveaux canaux de signalement. Le bureau [slovaque](#) chargé de la protection des lanceurs d'alerte investit dans des campagnes de sensibilisation visant à remédier à la persistance des faibles niveaux de signalement. À [Chypre](#), où aucune plainte n'a été reçue à ce jour en de la part de lanceurs d'alertes, des actions de sensibilisation ont été

⁵⁹ Les recommandations concernent DK, IE, ES, CY, HU, AT, PL, PT et SK.

⁶⁰ Directive 2019/1937 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union (JO L 305 du 26.11.2019).

⁶¹ Autriche, Bulgarie, Tchéquie, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Luxembourg, Irlande, Italie, Hongrie, Pays-Bas, Roumanie, Slovaquie, Espagne. La Commission évalue actuellement la conformité des mesures de transposition notifiées au regard de la directive (UE) 2019/1937.

⁶² [Eurobaromètre spécial n° 534](#) sur les attitudes des citoyens vis-à-vis de la corruption dans l'UE (2023).

lancées. Le [Danemark](#) et [Malte](#) ont élaboré de nouvelles lignes directrices et de nouveaux outils d'information.

Agir sur les secteurs à haut risque

Aucun secteur ou domaine d'activité n'est à l'abri des risques de corruption, mais les domaines à haut risque les plus courants méritent une attention particulière - il s'agit généralement de ceux qui impliquent la gestion de fonds publics importants ou l'accès à des autorisations ou à un service critique. Les secteurs tels que les soins de santé, la construction ou l'urbanisme sont donc vulnérables, et les investissements publics doivent tenir compte des nouveaux risques liés à la corruption. Les domaines présentant un risque grave de criminalité, tels que les ports, qui sont des points sensibles pour les groupes criminels organisés qui prennent part au trafic de drogue, doivent également faire l'objet d'une surveillance permanente. D'autres domaines à risque concernent le financement des partis politiques, ainsi que les programmes de citoyenneté et de résidence par investissement⁶³.

Le *financement des partis politiques* est un domaine présentant des risques de corruption importants, comme indiqué dans plusieurs recommandations de 2022, et plusieurs États membres ont adopté ou envisagent d'adopter des réformes pour accroître la transparence et le contrôle. En [Autriche](#), une réforme importante du cadre de financement des partis politiques a été menée à bien, renforçant ainsi le rôle de la Cour des comptes. Des règles révisées sur le financement des partis politiques sont entrées en vigueur aux [Pays-Bas](#), interdisant les dons étrangers et renforçant et renforçant les obligations de transparence et de communication d'informations. D'autres réformes législatives sont en cours. En [Belgique](#), la réforme du financement des partis politiques continue de faire l'objet de discussions approfondies, bien que sans résultats concrets à l'heure actuelle. En [Pologne](#), de nouvelles mesures sont entrées en vigueur pour accroître la transparence des finances des partis politiques, même si des craintes subsistent concernant les dons aux partis et les campagnes électorales. En [Espagne](#), malgré une demande officielle de la Cour des comptes, la loi régissant le financement des partis politiques reste inchangée. En [Tchéquie](#), certaines mesures ont été prises en vue de réformer le cadre de financement des partis politiques. Au [Danemark](#), une nouvelle loi sur le financement public des partis politiques a été adoptée et les discussions sur une initiative législative sur le financement privé des partis politiques ont débuté.

Des problèmes subsistent dans d'autres États membres. En [Italie](#), la pratique consistant à canaliser les dons par l'intermédiaire de fondations et d'associations politiques reste inchangée, même si les discussions sur un projet de loi ont commencé au Parlement. La vérification du financement des partis en [Slovénie](#) n'est pas systématique et la Cour des comptes réfléchit à des moyens d'améliorer l'efficacité des audits des partis politiques. En [Allemagne](#), plusieurs réformes prévues dans l'accord de coalition du gouvernement sont toujours en suspens, y compris la révision des règles de financement des partis politiques⁶⁴.

Les *programmes de citoyenneté et de résidence par investissement* créent des risques de corruption. Ils suscitent également des craintes quant à la sécurité, au blanchiment d'argent et à la fraude fiscale⁶⁵, ainsi qu'à leur utilisation pour éviter l'extradition, échapper aux sanctions et blanchir les produits illicites. Ces programmes peuvent également encourager la corruption de fonctionnaires et d'intermédiaires privés. En outre, la Commission considère que l'octroi de la citoyenneté de l'Union en échange de paiements ou d'investissements prédéterminés, sans

⁶³ Communication conjointe sur la lutte contre la corruption, JOIN(2023) 12 final, Bruxelles, le 3.5.2023, p. 7.

⁶⁴ Une recommandation concerne IT.

⁶⁵ 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.

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 droit de l'Union, et a pris des mesures pour que tous les programmes de citoyenneté par investissement dans l'UE soient abolis⁶⁶. La [Bulgarie](#) a entamé un processus de retrait de la citoyenneté bulgare précédemment accordée dans le cadre de son programme de citoyenneté par investissement (aujourd'hui supprimé), en raison du non-respect par les investisseurs du cadre juridique national. [Chypre](#) a arrêté d'appliquer, dans la pratique, son programme de citoyenneté par investissement, bien que le cadre juridique du programme reste en vigueur. [Malte](#) continue d'appliquer son programme, même si elle a cessé de naturaliser les investisseurs russes et biélorusses⁶⁷. Tant [Chypre](#) que [Malte](#) ont également retiré la nationalité à d'investisseurs précédemment naturalisés dans le cadre de leurs programmes de résidence par investissement, mettant en œuvre la recommandation de la Commission sur les programmes par investissement publiée dans le cadre de l'invasion à grande échelle de l'Ukraine par la Russie⁶⁸. Les programmes de résidence par investissement restent très exposés aux risques liés à la corruption et continuent de nécessiter un examen minutieux. Le rapport de la Commission de 2019 sur les programmes de citoyenneté et de résidence par investissement a déterminé que 19 États membres disposaient d'un programme de résidence par investissement⁶⁹. Récemment, certains États membres ont mis fin à leurs programmes ou sont en voie d'y mettre fin⁷⁰, et les travaux sont en cours dans d'autres États membres pour évaluer les risques spécifiques et/ou prendre des mesures d'atténuation⁷¹.

Dans de nombreux États membres, les *marchés publics* et le *secteur de la santé* restent les principaux domaines à haut risque de corruption. Parmi les autres domaines mis en évidence pour leur risque de corruption figurent la protection de l'environnement, la protection du patrimoine culturel et le secteur de l'énergie. Des travaux supplémentaires sont nécessaires pour cartographier les domaines à haut risque courants, étant donné que les activités de corruption ne cessent de se développer et de s'adapter aux nouvelles possibilités. La Commission s'est engagée à collaborer avec les États membres à cet égard. Une des premières tâches du nouveau réseau de lutte contre la corruption de l'UE que la Commission mettra en place consistera à cartographier les domaines à risque courants d'ici 2024⁷². Certains États membres s'efforcent d'atténuer les risques de corruption dans des domaines spécifiques, en particulier en ce qui concerne les marchés publics. L'Eurobaromètre Flash sur les attitudes des entreprises vis-à-vis de la corruption dans l'UE montre que 26 % des entreprises de l'UE pensent que la corruption les a empêchées de remporter un appel d'offres ou un marché public dans la pratique au cours des trois dernières années⁷³. La [Finlande](#) organise une formation sur mesure pour faire face aux risques liés aux marchés publics. En [Slovénie](#), les efforts ont

⁶⁶ La Commission a engagé des procédures d'infraction concernant les régimes mis en œuvre par Chypre et Malte.

⁶⁷ La Commission a saisi la Cour de justice de l'Union européenne d'un recours contre Malte le 21 mars 2023 (affaire C-181/23 pendante).

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.

⁶⁹ Des 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.

⁷⁰ Irlande, Portugal et Pays-Bas.

⁷¹ Espagne et Lituanie.

⁷² La Commission dirigera ces travaux en étroite concertation avec les États membres. Cela constituera un volet important dans l'élaboration des futures initiatives en matière de lutte contre la corruption. Voir la communication conjointe sur la lutte contre la corruption, JOIN(2023) 12.

⁷³ [Eurobaromètre Flash n° 524](#) sur les attitudes des entreprises vis-à-vis de la corruption dans l'UE (2023).

continué d'accroître la transparence en modernisant le registre des marchés publics afin d'y inclure des informations plus détaillées sur l'ensemble du cycle de vie des marchés publics. En [Lituanie](#), le lancement d'un nouveau système de passation électronique des marchés est sur le point d'être mené à bien, le but étant de créer des liens avec d'autres registres publics à des fins de facilité d'utilisation.

2.3 Pluralisme et liberté des médias

Un environnement médiatique libre et pluraliste est essentiel pour préserver l'état de droit, étant donné que des médias indépendants et libres demandent au pouvoir et aux institutions de rendre des comptes lorsqu'ils exercent leur rôle de gardiens de la démocratie. Lorsque le pouvoir politique et l'État exercent des pressions ou un contrôle sur les médias, cela porte atteinte à leur liberté, ainsi qu'à la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations. Un marché très concentré dominé par un petit nombre d'acteurs seulement peut également compromettre le pluralisme des médias, en particulier en l'absence de garanties solides pour l'indépendance éditoriale. Dans l'UE, les États membres ont l'obligation de garantir un environnement favorable aux journalistes, de protéger leur sécurité et de promouvoir le pluralisme et la liberté des médias.

L'instrument de surveillance du pluralisme des médias⁷⁴ 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, l'indépendance politique et l'inclusion sociale des médias. Les derniers résultats de l'instrument de surveillance (MPM 2023) font apparaître qu'aucun changement majeur n'est intervenu dans ces domaines depuis le dernier rapport MPM, même si, à l'intérieur de ces domaines généraux, des indicateurs spécifiques ont quelque peu fluctué. Les indicateurs relatifs à la profession de journaliste et à la protection des journalistes ainsi qu'à l'accès aux informations restent globalement inchangés, chacun enregistrant les mêmes notes de risque moyen. L'indicateur relatif à la transparence de la propriété des médias s'est encore quelque peu amélioré, en raison notamment de la mise en œuvre, par plusieurs États membres, de la législation de l'UE. La concentration des médias d'information⁷⁵ se situe toujours au niveau «à haut risque» dans l'ensemble de l'UE, tandis que le domaine de l'indépendance politique reste globalement inchangé, à un niveau de risque moyen. Le classement global de cette année classe le pluralisme des médias comme étant à «haut risque» dans cinq États membres et à «très haut risque» dans quatre États membres⁷⁶.

⁷⁴ Le Media Pluralism Monitor (instrument de surveillance du pluralisme des médias) est une source importante d'information pour les rapports de la Commission sur l'état de droit. Il constitue un outil scientifique global qui dresse 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'UE, est utilisé depuis 2013-2014, 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.

⁷⁵ Cet indicateur a été rebaptisé «Pluralité des fournisseurs de médias» dans le MPM 2023.

⁷⁶ Par ordre de risque croissant, la Croatie, Chypre, la Grèce, la Slovaquie et Malte sont considérées comme «à haut risque», tandis que la Bulgarie, la Pologne, la Roumanie et la Hongrie sont considérées comme des pays «à très haut risque». L'instrument de surveillance du pluralisme des médias appelle à la prudence dans toute comparaison entre ses classements et ceux publiés par d'autres indices (comme le classement mondial de la liberté de la presse de Reporters sans frontières), compte tenu de la différence dans les méthodologies utilisées, les indicateurs et la portée.

Renforcer l'indépendance du fonctionnement des régulateurs des médias

L'indépendance fonctionnelle et effective des régulateurs des médias est essentielle pour préserver le pluralisme des médias. Les régulateurs des médias ont également besoin de ressources suffisantes et doivent être en mesure d'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, étant donné que la directive «Services de médias audiovisuels» (directive SMA) comprend une liste de conditions que les États membres doivent respecter à l'égard de leurs régulateurs des médias: indépendance par rapport aux pouvoirs publics, impartialité, transparence, obligation de rendre des comptes, ressources adéquates, procédures de nomination et de renvoi et mécanismes de recours efficaces⁷⁷. La Commission évalue actuellement en détail la transposition de la directive SMA par les États membres, y compris en ce qui concerne l'indépendance des régulateurs des médias.

Depuis le rapport 2022 sur l'état de droit, la [Tchéquie](#), la [Lituanie](#) et l'[Irlande](#) ont suivi d'autres États membres et adopté des dispositions pour promouvoir l'indépendance des autorités des médias ou étendre les compétences de ces dernières à de nouveaux domaines. Un processus de restructuration est en cours ou en préparation en [Estonie](#), en [Espagne](#) et en [Suède](#).

Des préoccupations persistent en ce qui concerne l'efficacité ou l'indépendance fonctionnelle des régulateurs, dans la pratique, dans plusieurs États membres. Certaines de ces préoccupations concernent les garde-fous insuffisants contre l'influence politique induite sur le processus de nomination ou sur le fonctionnement des régulateurs, comme c'est le cas en [Hongrie](#), en [Slovénie](#) et en [Pologne](#). En [Grèce](#) et en [Roumanie](#), les ressources restent insuffisantes pour permettre aux autorités de s'acquitter pleinement de leurs tâches⁷⁸.

Accroître la transparence de la propriété des médias

La propriété des médias peut aboutir à l'exercice d'un contrôle direct ou indirect ou à une influence notable sur les décisions éditoriales et sur le contenu des informations fournies. La transparence de la propriété des médias permet dès lors aux utilisateurs de se forger une opinion plus éclairée. Les normes européennes⁷⁹ encouragent les États membres à adopter des mesures spécifiques dans ce domaine⁸⁰. Depuis le dernier rapport, de nouvelles lois visant à accroître la transparence et la divulgation au public d'informations en matière de propriété des médias ont été adoptées en [Grèce](#), au [Luxembourg](#) et en [Suède](#), et renforcées à [Chypre](#). Les réflexions se poursuivent en [Bulgarie](#) afin de garantir une mise en œuvre plus efficace des obligations en matière de propriété des médias. Dans le prolongement des recommandations du rapport 2022, le régulateur des médias en [Tchéquie](#) s'est vu confier des droits supplémentaires pour accéder aux données sur la propriété des médias détenues par le ministère de la justice, mais une législation clarifiant la définition de la propriété reste en suspens. Des discussions sur la révision des règles relatives à la transparence de la propriété des médias ont commencé en

⁷⁷ Directive (UE) 2018/1808 du 14 novembre 2018.

⁷⁸ Une recommandation concerne HU.

⁷⁹ Recommandation CM/Rec(2018) 11 du Comité des ministres aux États membres sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété.

⁸⁰ La législation de l'UE contient également des dispositions pertinentes: la directive 2010/13/UE du 10 mars 2010, telle que modifiée par la directive 2018/1808 du 14 novembre 2018; les obligations générales (non sectorielles) de transparence des bénéficiaires effectifs dans les directives antiblanchiment (directive 2018/843 du 30 mai 2018 et directive 2015/849 du 20 mai 2015); des dispositions sur la transparence de la propriété des médias figurent également dans la [législation européenne sur la liberté des médias — Proposition de règlement et recommandation](#).

[France](#), où des préoccupations en matière de transparence ont été soulevées en ce qui concerne les structures d'actionnariat complexes⁸¹.

Protection des médias contre les pressions et influences politiques

La pression et l'influence politiques indues sur les médias, notamment de la part des autorités publiques et des partis au pouvoir, nuisent à l'indépendance des médias et peuvent donc avoir des incidences négatives sur l'état de droit. Des règles transparentes pour l'attribution équitable de la publicité publique et des garanties visant à empêcher la politisation des médias de service public sont particulièrement importantes à cet égard.

La *publicité publique* inclut toutes les formes d'utilisation du budget public, 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 certains organismes médiatiques. Des évolutions ont été observées dans plusieurs États membres conformément aux recommandations formulées dans le rapport 2022, mais des difficultés subsistent. En [Autriche](#), le Parlement a adopté une loi améliorant la transparence de la publicité publique, tandis que l'équité de son attribution n'est toujours pas abordée. En [Bulgarie](#), un groupe d'experts a été créé pour examiner la question, étant donné que l'absence d'un cadre clair garantissant la transparence dans l'attribution de la publicité publique reste préoccupante. En [Lituanie](#), une nouvelle loi impose aux institutions et organismes publics de publier des informations en ligne sur les fonds qu'ils ont alloués à la publicité publique.

Dans d'autres États membres, de mesures sont nécessaires pour accroître la transparence et l'équité de la publicité publique. En [Hongrie](#), aucune mesure n'a été adoptée ou n'est prévue pour réglementer, et donc accroître, l'équité de l'acheminement des volumes importants de publicité publique vers les organismes médiatiques. En [Croatie](#), aucune nouvelle mesure n'a été prise depuis la dernière réforme législative de 2021 pour renforcer encore le cadre applicable aux procédures de marchés publics pour la publicité publique dans les médias locaux et régionaux⁸².

Un cadre réglementaire et des garde-fous garantissant la *gouvernance indépendante et l'indépendance éditoriale des médias de service public* sont essentiels pour prévenir toute ingérence politique. Le financement octroyé aux organismes de radiodiffusion télévisuelle afin de fournir ce service public relève de la responsabilité de chaque État membre, dès lors que les règles de l'UE en matière de commerce et de concurrence sont respectées⁸³. Toutefois, tous les États membres ont approuvé un ensemble de normes et de principes directeurs européens en ce qui concerne l'indépendance, le cadre réglementaire et d'action, le financement, les nominations, l'obligation de rendre des comptes, la gestion, la transparence et l'ouverture dans ce domaine⁸⁴.

Des réformes visant à renforcer l'indépendance des organismes publics de radiodiffusion télévisuelle sont en cours dans plusieurs États membres. Au [Luxembourg](#), la législation a consacré une nouvelle station de radio de service public, renforçant son indépendance, clarifiant sa mission et fournissant un cadre financier stable. En [Slovénie](#), une nouvelle loi a été adoptée pour réformer la structure de gouvernance des médias de service public et

⁸¹ Les recommandations concernent CZ et FR.

⁸² Les recommandations concernent BG, HR, CY, HU et AT.

⁸³ Protocole (n° 29) sur le système de radiodiffusion publique dans les États membres, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

⁸⁴ Recommandation CM/Rec(2012)1 du Conseil de l'Europe sur la gouvernance des médias de service public.

introduire des garanties pour leur indépendance. En [Allemagne](#), des modifications concernant le mandat des organismes publics de radiodiffusion télévisuelle ont été approuvées et d'autres modifications visant à améliorer les mécanismes de mise en conformité et de contrôle sont en cours d'élaboration. L'[Estonie](#) a accru les ressources allouées aux médias de service public. En [Slovaquie](#), la gouvernance indépendante des médias de service public a été améliorée, mais leur financement durable reste préoccupant. En [Tchéquie](#), une nouvelle loi devrait renforcer l'indépendance des organes de surveillance des médias de service public. Des réformes sont en cours de discussion à [Chypre](#), en [Irlande](#) et en [Suède](#). Toutefois, aucune mesure n'a été prise pour améliorer la gouvernance indépendante et l'indépendance éditoriale des médias de service public en [Roumanie](#), à [Malte](#), en [Pologne](#) et en [Hongrie](#)⁸⁵.

Accès aux informations

Le droit d'accès aux informations détenues par les autorités publiques est un des principaux outils de transparence et d'obligation de rendre des comptes disponibles pour la société civile et les citoyens, et il est fondamental pour que les journalistes puissent faire leur travail. Le rapport 2022 contenait un certain nombre de recommandations dans ce domaine. Depuis la publication du rapport, plusieurs États membres ont proposé ou introduit une législation, ou établi des pratiques qui sont censées faciliter le droit d'accès aux informations publiques ou qui clarifient un ou plusieurs aspects de ce droit. En [Tchéquie](#), des modifications ont été apportées à la loi régissant l'accès aux informations détenues par les autorités publiques. En [Lituanie](#), des mesures ont été prises pour améliorer l'accès des journalistes aux informations détenues par les autorités publiques. En [Slovaquie](#), la loi sur la liberté de l'information a fait l'objet d'une modification visant à étendre la liste des entités qui sont tenues de donner accès aux informations. En [Espagne](#), le gouvernement travaille sur un projet de loi relatif à l'accès aux informations classifiées. En [Hongrie](#), une nouvelle réforme vise à faciliter l'accès aux informations publiques, notamment en rendant exceptionnelle la facturation de frais. Le [Luxembourg](#) a pris des mesures pour réduire les retards dans le traitement des demandes de divulgation de documents officiels émanant de journalistes, même si aucune option accélérée claire n'est encore disponible pour les journalistes. En [Croatie](#), la législation sur l'accès général aux informations et aux documents publics a été révisée, même si dans certains cas, les retards demeurent un problème dans la pratique. L'[Allemagne](#) a entamé des préparatifs internes pour donner suite au plan visant à établir dans la législation le droit à l'information de la presse en ce qui concerne les autorités fédérales.

Des questions soulevées dans le rapport de l'année dernière n'ont toujours pas été traitées dans certains États membres. À [Malte](#), où les citoyens et les maisons des médias continuent de faire face à des obstacles lorsqu'ils demandent l'accès aux informations, la révision de la loi sur la liberté de l'information reste en suspens. En [Autriche](#), bien que la consultation se soit poursuivie, aucun progrès n'a été accompli en ce qui concerne les modifications prévues de la législation sur la liberté de l'information. En [Finlande](#), une proposition de réforme législative a été présentée, clarifiant les exceptions à l'accès aux documents dans le cadre des procédures pénales, mais elle n'a pas encore été adoptée sous forme de loi⁸⁶.

Améliorer la sécurité et la protection des journalistes et lutter contre les menaces de poursuites judiciaires et les procédures judiciaires abusives contre la participation au débat public

Les menaces pour la sécurité physique, les attaques en ligne, les campagnes de diffamation, les menaces de poursuites judiciaires et la censure compromettent la sécurité des journalistes,

⁸⁵ Les recommandations concernent CZ, CY, HU, MT, PL, RO et SK.

⁸⁶ Les recommandations concernent BE, DK, DE, EE, ES, LU, MT, AT et FI.

même si en 2022, la plateforme du Conseil de l'Europe a enregistré une baisse (25 %) des signalements dans les États membres de l'UE par rapport à 2021⁸⁷. La recommandation de 2021 de la Commission sur la sécurité des journalistes⁸⁸ inclut des mesures relatives à des enquêtes et 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. Dans les mois à venir, les États membres devraient rendre compte des mesures prises pour mettre en œuvre cette recommandation⁸⁹.

Plusieurs États membres ont adopté des mesures visant à améliorer la sécurité des journalistes, conformément aux recommandations du rapport 2022. En [Grèce](#), une task-force spécialisée a été créée, dont les travaux consistent notamment à mettre en place un observatoire chargé d'enregistrer les menaces et les attaques contre les journalistes et un centre international de formation dédié à la sécurité des journalistes et des professionnels des médias. En [Belgique](#), des mesures telles que la formation des journalistes, une assistance juridique et non juridique ad hoc et une plateforme pour signaler les attaques ont été lancées. En [Suède](#), le gouvernement a pris des mesures pour renforcer la protection pénale des journalistes, étant donné qu'un nombre croissant de discours de haine, de menaces et d'insultes ont été signalés. En [Finlande](#), le code pénal a été modifié afin de lutter contre les menaces en ligne dirigées contre les femmes journalistes, en rendant plus efficaces les injonctions restrictives à l'égard des auteurs. En [Irlande](#), le syndicat national des journalistes et d'autres organisations de médias ont mis en place un «groupe de collaboration avec les médias» avec la police nationale pour discuter des menaces et de la violence contre les journalistes et assurer le suivi de leur sécurité, dans le but que ce dernier serve de système de signalement direct à la police. Dans plusieurs autres États membres, les réformes restent en suspens.

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. 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'expression⁹⁰.

La diffamation est un des motifs les plus courants utilisés contre les journalistes dans le cadre de poursuites-bâillons. Pour lutter contre les menaces de poursuites-bâillons et répondre aux recommandations du rapport 2022, plusieurs États membres envisagent d'introduire des garanties procédurales spécifiques et/ou de réviser leurs lois en matière de diffamation. Une législation portant sur l'autorisation du rejet anticipé de ces affaires et sur la révision de la responsabilité pénale en matière de diffamation a été adoptée en [Lituanie](#). En [Italie](#), les travaux

⁸⁷ Les signalements sont enregistrés par la plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes, ainsi que la plateforme Mapping Media Freedom. Entre 2021 et 2022, la plateforme Mapping Media Freedom a enregistré une baisse de 10 % des signalements dans les États membres de l'UE.

⁸⁸ Recommandation de 2021 sur la sécurité des journalistes [C(2021) 6650 du 16 septembre 2021].

⁸⁹ Un dialogue structuré sur ce sujet est prévu lors du forum européen des médias d'information qui se tiendra en novembre 2023.

⁹⁰ La recommandation de la Commission de 2022 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 [C(2022) 2428 du 27 avril 2022] comprend des mesures liées aux cadres applicables, y compris concernant la diffamation, la formation, la sensibilisation, les mécanismes de soutien, la collecte de données, la communication des données et le suivi. Pour la fin de 2023, les États membres devraient transmettre à la Commission un rapport sur la mise en œuvre de cette recommandation.

ont commencé pour réformer les dispositions sur la diffamation et la protection du secret professionnel et des sources journalistiques. En [Slovaquie](#), un projet de loi visant à renforcer la protection des journalistes, y compris en modifiant les dispositions du droit pénal relatives à la diffamation, est en cours de discussion au Parlement. Les réformes annoncées sont pendantes à [Malte](#) et en [Irlande](#)⁹¹.

2.4 Autres questions institutionnelles liées à l'équilibre des pouvoirs

Un système performant d'équilibre des pouvoirs entre les institutions permet de faire en sorte que le pouvoir exercé par une autorité de l'État soit soumis au contrôle des autres autorités. Bien que les modèles nationaux puissent varier entre les États membres compte tenu de leurs traditions constitutionnelles différentes, ils doivent tous faire l'objet d'un tel système pour garantir le respect de l'état de droit et des normes démocratiques. Un élément important du système d'équilibre des pouvoirs réside dans le rôle essentiel que jouent les institutions et les organisations qui font entendre leur voix en toute indépendance. Une loi habilitant une commission administrative à apprécier et à décider s'il convient de priver certaines personnes du droit d'exercer des fonctions publiques impliquant la gestion de fonds publics pendant une période pouvant aller jusqu'à 10 ans est entrée en vigueur le 1^{er} juin 2023 en [Pologne](#), suscitant de sérieuses inquiétudes quant au fait qu'elle pourrait être utilisée pour empêcher des personnes de briguer un mandat public. Des amendements sont en cours d'examen⁹².

Le caractère inclusif, la qualité et la transparence du processus législatif

Conformément à la tendance observée dans les éditions précédentes du rapport sur l'état de droit et aux recommandations du rapport de 2022, les travaux visant à améliorer la qualité du processus législatif et à garantir une participation appropriée des parties prenantes et de la société civile se poursuivent et des progrès ont été accomplis dans plusieurs États membres. En [Estonie](#), une nouvelle plateforme numérique destinée à améliorer encore le processus d'adoption des lois est en cours de lancement, des fonctionnalités supplémentaires devant suivre pour mieux associer les parties prenantes au processus. Au [Luxembourg](#), une réforme constitutionnelle a été adoptée, introduisant la possibilité pour les citoyens de présenter des initiatives législatives. Au [Portugal](#), les règles relatives à l'analyse d'impact ont été modifiées afin d'améliorer encore la qualité de la législation et d'accroître la transparence de la procédure législative. En [Lettonie](#), des mesures ont été prises pour accroître la participation de la société civile au processus décisionnel au niveau local, au moyen d'une nouvelle loi sur l'administration locale. En [Roumanie](#), de nouveaux instruments visent à améliorer la transparence et la qualité du processus décisionnel et de la législation. Au [Danemark](#), le gouvernement s'est engagé à donner suite à un accord politique visant à renforcer le contrôle exercé par le Parlement sur le gouvernement.

Certains États membres ont mis en place des mesures dans ce domaine qui en sont encore à leurs débuts ou n'ont pas encore produit les résultats escomptés. En [Hongrie](#), des modifications apportées aux règles relatives aux consultations publiques devraient améliorer le processus législatif, mais leur incidence pratique doit encore être évaluée. À [Chypre](#), la création d'une plateforme électronique pour les consultations publiques vise à accroître l'accessibilité et la transparence du processus législatif, tandis que des mesures supplémentaires sont nécessaires

⁹¹ Les recommandations concernent HR, EL, IE, IT, MT, SI et SK.

⁹² Déclaration de la Commission européenne du 30 mai 2023 sur la loi polonaise établissant une commission nationale chargée d'examiner l'influence russe sur la sécurité intérieure. Le 2 juin 2023, le président de la République a déposé des amendements à la loi, qui sont actuellement examinés par le Sénat.

pour garantir la consultation effective et en temps utile des parties prenantes. En [Bulgarie](#), des préoccupations subsistent en ce qui concerne le processus législatif, pour ce qui est de la mise en œuvre pratique des nouvelles règles de procédure.

La participation inclusive des parties prenantes sur la base de règles formelles contribue à améliorer la transparence de la procédure législative et la qualité de ses résultats. Des problèmes continuent d'être mis en évidence dans plusieurs États membres, en lien avec l'absence de cadres formels de consultation des parties prenantes ou avec leur application insuffisante dans la pratique. [Malte](#) ne dispose pas d'un processus formalisé de participation du public au processus législatif, tandis qu'en [Grèce](#), le délai des consultations publiques n'est pas toujours suffisant. Dans d'autres États membres, des préoccupations ont été exprimées en ce qui concerne les pratiques législatives. En [Espagne](#), bien qu'il existe des garanties concernant la consultation du public sur les propositions législatives élaborées par le gouvernement, certaines pratiques du Parlement susceptibles d'avoir une incidence sur la qualité de la législation suscitent des inquiétudes. En [Slovaquie](#), le niveau de participation des parties prenantes au processus législatif reste préoccupant, notamment dans le contexte du recours aux procédures accélérées et des propositions parlementaires. En [Pologne](#), l'adoption de lois selon des procédures qui ne nécessitent qu'une consultation limitée reste pratiquée. Dans le cadre de son plan pour la reprise et la résilience, la Pologne s'est engagée à modifier le règlement intérieur de la Diète, du Sénat et du Conseil des ministres afin de renforcer le recours aux consultations publiques et aux analyses d'impact dans le processus législatif. En [Roumanie](#), il reste une marge de progression pour garantir une consultation effective du public, et le gouvernement s'est engagé à améliorer le processus. Au [Luxembourg](#), le processus législatif ne s'est pas amélioré en termes d'ouverture des consultations publiques⁹³.

Nouveautés importantes concernant les cours suprêmes et constitutionnelles en lien avec l'équilibre des pouvoirs

La justice constitutionnelle est un élément essentiel de l'équilibre des pouvoirs dans une démocratie constitutionnelle. Les juridictions constitutionnelles jouent un rôle fondamental dans l'application effective du droit de l'Union et dans la garantie de l'intégrité de l'ordre juridique de cette dernière. Dès lors, si l'institution, la composition et le fonctionnement de ces juridictions relèvent de la compétence des États membres, dans l'exercice de cette compétence, les États membres sont tenus de respecter les obligations qui découlent, pour eux, du droit de l'Union et, en particulier, les valeurs sur lesquelles l'Union est fondée⁹⁴. En [Pologne](#), de graves préoccupations concernant le Tribunal constitutionnel ont conduit la Commission à saisir la Cour de justice d'un recours contre ce pays en raison de violations du droit de l'Union par le Tribunal constitutionnel et la jurisprudence de celui-ci⁹⁵.

Des éléments nouveaux sont à signaler dans d'autres États membres. Depuis juillet 2023, [Chypre](#) dispose d'une nouvelle Cour constitutionnelle suprême, compétente pour apprécier la constitutionnalité des lois dans le cadre des affaires spécifiques dont elle est saisie. Au [Portugal](#) et en [Espagne](#), de nouveaux juges ont été nommés au sein des cours constitutionnelles, après des retards. En [Hongrie](#), la Cour constitutionnelle ne peut plus être saisie par les autorités publiques, mais peut toujours examiner les décisions définitives des juridictions de droit commun.

Dans certains États membres, les cours constitutionnelles ont pris d'importantes décisions concernant l'organisation des systèmes de justice nationaux. En [Lituanie](#), la Cour

⁹³ Les recommandations concernent EL, CY, LU, MT, PT, RO et SK.

⁹⁴ CJUE, arrêt du 22 février 2022, *RS (Effet des décisions d'une cour constitutionnelle)*, C-430/21, EU:C:2022:99, point 38.

⁹⁵ Voir le [communiqué de presse](#).

constitutionnelle a clarifié les principes relatifs à la révocation des juges des juridictions supérieures, réaffirmant le rôle du Conseil de la magistrature. Au [Portugal](#), la Cour constitutionnelle a été appelée à se prononcer sur l'incidence du projet de loi relatif aux associations professionnelles sur l'indépendance des avocats, projet qu'elle a jugé compatible avec la Constitution.

Questions relatives à l'état de droit liées à la déclaration de l'état d'urgence

Alors que les mesures d'urgence adoptées dans le contexte de la pandémie de COVID-19 ont été progressivement levées, dans certains États membres, tels que la [Belgique](#) et la [Lituanie](#), les cours constitutionnelles continuent d'être appelées à vérifier que les mesures prises respectaient les normes constitutionnelles. Le processus consistant à tirer les enseignements du recours à l'état d'urgence pendant la pandémie de COVID-19 pour lancer des réformes s'est poursuivi dans certains États membres. Au [Portugal](#), une nouvelle base juridique pour les mesures d'urgence est en cours d'examen, y compris dans le contexte de la révision constitutionnelle en cours. En [Finlande](#), une modification de la loi sur les pouvoirs d'urgence a été adoptée, jetant les bases d'une déclaration de l'état d'urgence également en cas de menaces hybrides graves.

Le recours aux pouvoirs d'urgence s'est également poursuivi dans le contexte d'autres crises, suscitant des inquiétudes dans certains cas. En [Lettonie](#), l'état d'urgence limitant l'accès à la frontière entre la Lettonie et la Biélorussie, y compris pour les médias et les organisations de la société civile, a été maintenu. En [Hongrie](#), le gouvernement a continué de faire largement usage de ses pouvoirs d'urgence depuis 2020, ce qui porte atteinte à la sécurité juridique et nuit aux activités et à la stabilité des entreprises au sein du marché unique.

Le rôle des médiateurs, des institutions nationales de défense des droits de l'homme, des organismes pour l'égalité de traitement et d'autres autorités indépendantes en tant qu'éléments essentiels du système d'équilibre des pouvoirs

Les institutions nationales de défense des droits de l'homme (INDH)⁹⁶, les médiateurs⁹⁷, les organismes pour l'égalité de traitement⁹⁸ et d'autres autorités indépendantes jouent un rôle majeur dans les systèmes nationaux d'équilibre des pouvoirs. Dans certains États membres, le statut de ces organismes a encore été renforcé et leur importance dans des situations sensibles a été soulignée. À [Chypre](#), à la suite du renforcement de son cadre réglementaire, le médiateur est désormais considéré comme une INDH de statut A. En [Slovaquie](#), un nouveau médiateur est entré en fonction après que le poste est resté longuement inoccupé, et la Constitution a été modifiée pour empêcher une telle situation de se reproduire à l'avenir. Au [Luxembourg](#), le médiateur a été inscrit dans la Constitution à la suite de l'adoption d'une réforme constitutionnelle. Au [Portugal](#), la réorganisation du bureau du médiateur a permis de gérer plus efficacement la charge de travail et de mettre davantage l'accent sur les domaines prioritaires, et a fait l'objet d'une évaluation positive. En [Pologne](#), des progrès ont été accomplis pour améliorer le cadre dans lequel le médiateur opère en matière de financement. En [Slovénie](#), des garanties législatives quant à l'autonomie budgétaire des organismes indépendants ont été introduites.

⁹⁶ 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 par le sous-comité d'accréditation de l'Alliance mondiale des institutions nationales des droits de l'homme.

⁹⁷ Principes de la Commission de Venise relatifs aux médiateurs.

⁹⁸ COM(2022) 688 final et COM(2022) 689 final.

Toutefois, dans d'autres États membres, les INDH restent confrontées à des difficultés. En [Lituanie](#), des préoccupations subsistent quant à l'adéquation des ressources humaines et financières allouées au bureau des médiateurs parlementaires. En [Hongrie](#), des inquiétudes demeurent en ce qui concerne l'indépendance et le bon fonctionnement du commissaire aux droits fondamentaux. En [Croatie](#), bien que les suites données aux recommandations du médiateur du peuple se soient améliorées, certains problèmes subsistent en ce qui concerne la garantie de l'accès à l'information⁹⁹.

Dans les quatre États membres qui n'ont pas encore mis en place une INDH conforme aux principes de Paris des Nations unies, des progrès variables ont été réalisés et les recommandations du rapport de 2022 n'ont été que partiellement mises en œuvre. En [Italie](#), des projets de loi ont été présentés afin de créer une INDH en conférant des pouvoirs supplémentaires à l'autorité de protection des données existante et en proposant d'établir une entité distincte au moyen d'un changement constitutionnel. En [Tchéquie](#), une modification visant à confier au médiateur l'autorité d'une INDH est en préparation. En revanche, aucun progrès n'a été enregistré à [Malte](#) en ce qui concerne la création d'une INDH, ni en [Roumanie](#) pour ce qui est d'obtenir une accréditation pour l'INDH existante¹⁰⁰.

Des retards dans les nominations au sein de différentes autorités indépendantes ont posé problème dans plusieurs États membres, dont la [Bulgarie](#), l'[Espagne](#) et l'[Autriche](#). En [Pologne](#), aucune mesure n'a été prise pour assurer un suivi plus systématique des conclusions de la Cour des comptes et la nomination rapide des membres de son collègue, ce qui compromet le bon fonctionnement de cette institution¹⁰¹.

Exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme

Le bilan de l'exécution des arrêts de référence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), inclus dans le rapport sur l'état de droit pour la première fois l'an dernier, est un indicateur important du fonctionnement de l'état de droit dans un pays. Dès lors, les chapitres par pays comprennent de nouveau des indicateurs systématiques relatifs à l'exécution desdits arrêts par tous les États membres, montrant également l'évolution par rapport à l'année dernière¹⁰². Les résultats continuent de varier d'un État membre à l'autre. Dans l'ensemble, environ 40 % des arrêts de référence rendus par la CEDH concernant des États membres de l'UE au cours des 10 dernières années n'ont pas été exécutés¹⁰³, ce qui est similaire au chiffre de l'année dernière.

Cadre propice à la société civile

Les organisations de la société civile (OSC) et les défenseurs des droits de l'homme sont essentiels pour faire vivre et protéger les valeurs et les droits inscrits dans le traité sur l'Union européenne et la charte des droits fondamentaux. Reconnaisant le rôle crucial que jouent les organisations de la société civile dans la promotion de l'état de droit, de la démocratie et des droits fondamentaux sur le terrain, la Commission a consacré le rapport annuel 2022 sur l'application de la charte des droits fondamentaux au thème de l'espace civique¹⁰⁴.

⁹⁹ Les recommandations concernent HR, LT et PL.

¹⁰⁰ Les recommandations concernent CZ, IT, MT et RO.

¹⁰¹ Une recommandation concerne PL.

¹⁰² 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.

¹⁰³ https://commission.europa.eu/publications/2023-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation_en.

¹⁰⁴ COM(2022) 716 final.

Dans la majorité des États membres, la société civile bénéficie d'un environnement favorable et porteur et l'espace qui lui est dévolu continue d'être considéré comme «ouvert»¹⁰⁵, et des efforts supplémentaires sont déployés pour améliorer sa situation. À [Malte](#), la cartographie du secteur associatif, destinée à établir un cadre réglementaire propice à l'espace dévolu à la société civile, se poursuit. En [Irlande](#), des travaux sont en cours pour lever les obstacles juridiques au financement des OSC. En [Bulgarie](#), le Conseil pour le développement de la société civile est entré en fonction et travaille actuellement à l'élaboration d'un mécanisme national de financement pour le secteur. En [Lituanie](#), les organisations non gouvernementales sont de plus en plus reconnues comme des partenaires dans les processus décisionnels. En [Allemagne](#), le gouvernement a l'intention de présenter une proposition législative visant à clarifier le statut d'exonération fiscale des organisations sans but lucratif, bien que des mesures concrètes n'aient pas encore été prises. En [Suède](#), l'incidence des réformes du cadre juridique régissant le financement et le fonctionnement des organisations de la société civile sur la participation de la société civile reste à déterminer.

Toutefois, comme cela avait déjà été observé dans les rapports précédents, les OSC et les défenseurs des droits de l'homme sont de plus en plus confrontés à des difficultés liées à la réduction de l'espace civique, et certaines des recommandations du rapport de 2022 n'ont été que partiellement mises en œuvre. À [Chypre](#), les OSC se heurtent à des problèmes liés aux charges financières et administratives. En [Grèce](#), la situation de la société civile suscite des inquiétudes, notamment en ce qui concerne les organisations travaillant dans des domaines spécifiques. En [Espagne](#), les négociations au Parlement n'ont pas abouti concernant des modifications de la loi sur la sécurité des citoyens qui auraient pu répondre aux préoccupations relatives à l'incidence de cette loi sur l'espace civique. En [Italie](#), des améliorations ont été apportées aux règles relatives aux avantages fiscaux et financiers accordés aux OSC, mais plusieurs nouveaux décrets qui pourraient avoir une incidence négative sur l'activité de ces dernières ont été adoptés. En [France](#), si l'environnement financier des OSC reste favorable, les parties prenantes font part de leurs préoccupations quant à la mise en œuvre de la législation subordonnant l'accès au financement public au respect des valeurs fondamentales de la République française.

Dans certains États membres, la société civile reste confrontée à de graves difficultés ou à des restrictions systématiques de son espace de fonctionnement. En [Hongrie](#), des obstacles demeurent pour les OSC, qui sont encore sous pression. Le rôle de l'État dans le financement de la société civile continue de susciter des inquiétudes. En [Pologne](#), aucun progrès n'a été accompli en ce qui concerne l'amélioration de l'espace civique et les parties prenantes ont fait part de leurs préoccupations concernant la poursuite des attaques perpétrées par des représentants des pouvoirs publics contre des ONG, notamment des organisations qui fournissent une aide humanitaire à la frontière entre la Pologne et la Biélorussie, des militants en faveur de l'avortement et des représentants de la communauté LGBTIQ¹⁰⁶.

L'équilibre des pouvoirs au niveau national dans le contexte de l'utilisation de logiciels espions

Même lorsque l'utilisation de logiciels espions est liée à la sécurité nationale, un mécanisme d'équilibre des pouvoirs au niveau national est nécessaire afin de l'assortir de garanties. Il convient que les droits fondamentaux tels que la protection des données à caractère personnel, la liberté de recevoir et de communiquer des informations, la liberté d'expression et le droit à

¹⁰⁵ D'après l'évaluation réalisée par l'organisation non gouvernementale CIVICUS. Il existe cinq catégories: ouvert, rétréci, obstrué, réprimé et fermé. Par rapport à 2022, un État membre est descendu de catégorie, passant de rétréci à obstrué.

¹⁰⁶ Les recommandations concernent DE, IE, EL, HU, PL et SE.

un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial soient respectés conformément au droit de l'Union, y compris la charte des droits fondamentaux.

Sur la base du rapport de l'année dernière, des faits nouveaux ont été recensés en 2023 en ce qui concerne l'utilisation présumée illégale de logiciels espions (tels que Pegasus et des logiciels espions de surveillance équivalents) contre des journalistes, des avocats, des responsables politiques nationaux, des députés européens et des citoyens dans plusieurs États membres. 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 de tels outils par les services de sécurité des États membres soit soumis à un contrôle suffisant et respecte pleinement le droit de l'Union, y compris les droits fondamentaux tels que la protection des données à caractère personnel et la liberté d'expression, ainsi que la sécurité des journalistes. En [Grèce](#), la question de la surveillance au moyen d'écoutes téléphoniques et de logiciels espions fait l'objet d'enquêtes au sein du Parlement national ainsi que par des autorités judiciaires et indépendantes. En [Hongrie](#), le déploiement de logiciels espions ciblant certains journalistes d'investigation et professionnels des médias est demeuré très préoccupant et de nouvelles inquiétudes ont été exprimées en raison de l'absence de contrôle effectif du recours à des mesures de surveillance secrètes en dehors de procédures pénales. En [Pologne](#), un nouveau cas d'utilisation du logiciel Pegasus a été détecté, et le médiateur et le président de la Cour des comptes ont fait part de leurs préoccupations à ce sujet.

3. ÉLÉMENTS NOUVEAUX ET MESURES PRISES AU NIVEAU DE L'UE EN CE QUI CONCERNE L'ÉTAT DE DROIT

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

Dialogue interinstitutionnel

Le Conseil a maintenu son dialogue annuel relatif à l'état de droit sur la base du rapport sur l'état de droit. La discussion horizontale relative à l'évolution générale de l'état de droit a eu lieu en septembre 2022 au sein du Conseil des affaires générales et a été suivie de discussions par pays en décembre 2022¹⁰⁷ et en mars 2023¹⁰⁸. Le premier cycle complet de discussions par pays sur les 27 États membres s'est donc achevé sous la présidence suédoise, et un deuxième cycle a été lancé en même temps. Le processus au sein du Conseil fera l'objet d'une évaluation au cours du second semestre de 2023, comme indiqué dans les conclusions de la présidence finlandaise de 2019¹⁰⁹.

Comme les années précédentes, le Conseil «Justice» a également tenu des débats spécifiques sur des sujets liés à l'état de droit, les ministres ayant procédé à des échanges de vues sur la formation judiciaire et son incidence sur l'accès à la justice en octobre 2022, et sur les obstacles à l'accès à la justice en mars 2023. Les États membres ont souligné l'utilité du dialogue pour partager les expériences et les bonnes pratiques de manière ouverte et transparente.

L'état de droit est resté une priorité pour le Parlement européen. Dans sa résolution concernant le rapport 2022 sur l'état de droit adoptée le 30 mars 2023¹¹⁰, le Parlement européen s'est

¹⁰⁷ Les discussions ont porté sur les nouveautés importantes en Pologne, au Portugal, en Roumanie, en Slovénie et en Suède.

¹⁰⁸ Les discussions ont porté sur les nouveautés importantes en Slovaquie, en Finlande, en Belgique, en Bulgarie et en Tchéquie.

¹⁰⁹ Conclusions de la présidence – Évaluation du dialogue annuel sur l'état de droit, 19 novembre 2019.

¹¹⁰ Résolution du Parlement européen du 30 mars 2023 sur le rapport 2022 de la Commission sur l'état de droit [P9_TA(2023)0094].

félicité de l'inclusion de recommandations, tout en soulignant la nécessité d'un suivi effectif. Il a également salué l'ajout de nouveaux sujets et félicité la Commission pour les efforts qu'elle avait déployés pour dialoguer avec les parties prenantes à l'échelon national. Il a demandé une nouvelle fois à la Commission de veiller à la participation systématique et significative de la société civile.

Le 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 a continué d'organiser des missions de suivi dans les États membres¹¹¹. Le groupe de surveillance s'est rendu en Espagne, en Slovaquie, en Bulgarie, en France, en Grèce, à Malte et en Slovaquie et a mené des discussions de suivi concernant ses conclusions. Il a également organisé un certain nombre de débats thématiques, par exemple sur les jalons relatifs à l'état de droit dans les plans pour la reprise et la résilience et sur l'application du régime général du mécanisme de conditionnalité liée à l'état de droit et d'autres instruments budgétaires afin de garantir le respect des valeurs de l'UE.

Le Comité économique et social européen (CESE), par l'intermédiaire de son groupe ad hoc sur les droits fondamentaux et l'état de droit, et le Comité des régions, par l'intermédiaire de sa commission de la citoyenneté, de la gouvernance et des affaires institutionnelles et extérieures, ont aussi continué de débattre sur l'état de droit au niveau de l'UE. En septembre 2022, le CESE a organisé une conférence relative au rapport 2022 sur l'état de droit.

Dialogue avec les États membres

La Commission a poursuivi son action de sensibilisation au niveau national dans les États membres. Elle a invité les États membres, s'ils le souhaitent, à organiser des réunions techniques de suivi afin d'examiner les recommandations figurant pour la première fois dans le rapport de 2022. Plusieurs États membres ont répondu positivement et engagé un dialogue technique. En outre, des réunions bilatérales régulières ont lieu au niveau politique et les commissaires ont continué de discuter du rapport sur l'état de droit avec des représentants des parlements nationaux, qui, en tant que législateurs et institutions auxquelles l'exécutif est tenu de rendre des comptes, jouent un rôle particulièrement important dans le respect de l'état de droit.

Le réseau de points de contact en matière d'état de droit mis en place en 2020 avant le premier rapport continue de constituer un canal ouvert de discussion régulière entre la Commission et les États membres, se réunissant régulièrement¹¹². Il joue un rôle actif dans le cycle annuel de rapport sur l'état de droit et les échanges de bonnes pratiques, y compris avec la contribution d'autres organisations internationales.

Dialogue avec les organisations de la société civile (OSC) et soutien à celles-ci

La société civile reste un partenaire essentiel pour l'élaboration du rapport annuel sur l'état de droit. La Commission continue de recevoir un grand nombre de contributions écrites des OSC et les invite à des réunions dans le cadre des visites dans les pays. Elle a également organisé des réunions transversales avec un certain nombre de réseaux civiques clés. Ces réseaux ont aussi formulé des recommandations utiles sur le processus d'élaboration du rapport sur l'état de droit¹¹³. La Commission y a répondu en prolongeant encore la durée de la période de

¹¹¹ <https://www.europarl.europa.eu/committees/en/libe-democracy-rule-of-law-and-fundament/product-details/20190103CDT02662>.

¹¹² De plus amples informations sur le réseau sont disponibles sur le site web de la Commission: [Network of national contact points on the rule of law \(europa.eu\)](https://www.europa.eu/network-of-national-contact-points-on-the-rule-of-law)

¹¹³ Voir <https://epd.eu/wp-content/uploads/2023/02/rule-of-law-2023-report-statement.pdf>.

consultation des parties prenantes et en renforçant la transparence, en publiant à l'avance sur son site web des informations sur le processus et les dates des visites dans les pays¹¹⁴.

Après l'adoption du rapport 2022 sur l'état de droit, la Commission, en collaboration avec l'Agence des droits fondamentaux et les parties prenantes à l'échelon national, a organisé les premiers «dialogues nationaux sur l'état de droit»¹¹⁵. L'objectif est d'encourager les débats au niveau national sur la base du rapport sur l'état de droit. Les représentations de la Commission dans les États membres concernés ont réuni les parties prenantes et les autorités nationales dans le cadre d'une table ronde, en adaptant les sujets abordés au contexte national. La Commission souhaite continuer d'associer les États membres à des dialogues nationaux sur l'état de droit à la suite de l'adoption du présent rapport.

La Commission continuera d'étudier les moyens d'accroître encore la participation des OSC, des réseaux professionnels et d'autres parties prenantes au cycle relatif à l'état de droit. Pour donner suite à la conférence sur l'avenir de l'Europe et répondre aux appels du Parlement européen, l'évaluation des éléments nouveaux liés au cadre dans lequel évolue la société civile s'est approfondie au fil des éditions successives du rapport. Le rapport de cette année aborde des questions liées au financement, au cadre juridique, à la participation de la société civile à l'élaboration des politiques et à l'existence d'un environnement opérationnel libre et sûr pour la société civile.

Enfin, dans le cadre du programme «Citoyens, égalité, droits et valeurs» (CERV), la Commission continue de soutenir les OSC, en particulier les organisations locales de petite taille confrontées à des contraintes particulières. Près d'un tiers du budget dont dispose le programme (1,55 milliard d'EUR) est réservé spécifiquement aux OSC, dont au moins 40 % sont alloués aux niveaux local et régional. Outre le soutien à des projets spécifiques, des ressources sont également prévues pour des subventions destinées à soutenir le renforcement des capacités et le développement des OSC.

3.2 L'action de l'UE en faveur du respect de l'état de droit

De nouvelles initiatives pour lutter contre la corruption, instaurer une culture de l'intégrité, soutenir la liberté des médias et défendre la démocratie

Les défis recensés dans les précédents rapports sur l'état de droit ont donné lieu à plusieurs nouvelles initiatives de l'UE. Ces initiatives relèvent les normes et contribuent à promouvoir et à préserver l'état de droit dans l'UE.

Dans un train de mesures adopté le 3 mai 2023¹¹⁶, la Commission a pris des mesures décisives pour renforcer le cadre juridique et institutionnel de la lutte contre la corruption. Une nouvelle proposition vise à renforcer les règles érigeant les actes de corruption en infraction pénale et harmonisant les sanctions dans l'ensemble de l'UE. Une autre proposition du haut représentant, soutenue par la Commission, établirait un régime de sanctions spécifiques dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) afin de cibler les actes de corruption graves dans le monde entier. Ces nouvelles mesures mettent fortement l'accent sur la prévention et sur l'instauration d'une culture de l'intégrité. Ces mesures ont été complétées, pour ce qui est des institutions de l'UE, lorsque, en juin 2023, la Commission a présenté une proposition

¹¹⁴ [2023 Rule of law report \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/en/press-operations/infographic-114726.attachments).

¹¹⁵ En Belgique, en Allemagne et en Croatie.

¹¹⁶ Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen sur la lutte contre la corruption, JOIN(2023) 12 final, 3 mai 2023, et proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la lutte contre la corruption, COM(2023) 234 final, 3 mai 2023.

d'accord commun visant à établir un organisme interinstitutionnel chargé des questions d'éthique afin de garantir la confiance dans l'UE et ses institutions en matière d'éthique, de transparence et d'intégrité, et a adopté des mesures pour renforcer encore la transparence. Cet organisme fixera des normes communes solides pour toutes les institutions de l'UE¹¹⁷.

La protection de la liberté et du pluralisme des médias dans l'UE reste une priorité essentielle¹¹⁸. En septembre 2022, la Commission a ouvert de nouvelles perspectives en proposant une législation établissant des garde-fous communs de l'UE destinés à garantir la liberté et le pluralisme des médias. La proposition de législation européenne sur la liberté des médias¹¹⁹ comprend un ensemble de règles visant à protéger le pluralisme et l'indépendance des médias dans l'UE, des garanties contre l'ingérence politique dans les décisions éditoriales et des règles spécifiques contre le déploiement de logiciels espions ciblant des journalistes. Elle met l'accent sur l'indépendance et le financement stable des médias de service public et sur la transparence en ce qui concerne la propriété des médias et l'attribution de la publicité publique. Elle réclame des mesures pour protéger l'indépendance des chefs de rédaction et pour que les conflits d'intérêts soient divulgués.

Le Parlement européen a mis en place un important axe de travail sur les logiciels espions sous la forme de la Commission d'enquête chargée d'enquêter sur l'utilisation de Pegasus et de logiciels espions de surveillance équivalents (commission PEGA). Celle-ci a adopté son rapport final en mai 2023¹²⁰, et y a notamment condamné fermement l'utilisation illégale de logiciels espions. Les recommandations invitaient les États membres à remédier aux préoccupations relatives à l'utilisation présumée illégale de logiciels espions. Elles comportaient également des recommandations en faveur de mesures au niveau de l'Union, proposant d'imposer des conditions à la vente et à l'utilisation de logiciels espions dans l'Union, de révoquer les licences d'exportation qui ne sont pas conformes à la législation de l'Union, et de prévoir des normes communes de l'Union pour réglementer l'utilisation de logiciels espions¹²¹. La Commission examine à présent avec attention la position finale et les recommandations du Parlement européen.

Afin de résoudre les problèmes et les défis auxquels sont confrontés de nombreux organismes pour l'égalité de traitement et de renforcer leur rôle et leur indépendance dans tous les États membres, la Commission européenne a adopté, en décembre 2022, deux propositions législatives visant à établir des normes pour le bon fonctionnement des organismes pour l'égalité de traitement¹²².

¹¹⁷ Proposition relative à un organisme éthique interinstitutionnel, COM(2023) 311 final, 8 juin 2023.

¹¹⁸ Les travaux se poursuivent en ce qui concerne la recommandation de 2021 sur la sécurité des journalistes [C(2021) 6650, 16 septembre 2021] et les propositions 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 et COM(2022) 177, 27 avril 2022].

¹¹⁹ Proposition de règlement établissant un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur (législation européenne sur la liberté des médias), COM(2022)457, 16 septembre 2022.

¹²⁰ Rapport relatif à l'enquête sur les allégations d'infraction et de mauvaise administration dans l'application du droit de l'Union lors de l'utilisation de Pegasus et de logiciels espions de surveillance équivalents ([2022/2077\(INI\)](#)).

¹²¹ Projet de recommandation du Parlement européen à l'intention du Conseil et de la Commission à la suite de l'enquête sur les allégations d'infraction et de mauvaise administration dans l'application du droit de l'Union lors de l'utilisation de Pegasus et de logiciels espions de surveillance équivalents PEGA/9/11041/2023/2500(RSP)

¹²² COM(2022) 688 final et COM(2022) 689 final.

Faire respecter l'état de droit en usant de tous les outils disponibles

Le rapport annuel sur l'état de droit complète un certain nombre d'autres mécanismes et instruments au niveau de l'UE, chacun ayant sa propre finalité.

La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) en matière d'état de droit a continué de se consolider et la CJUE a examiné les procédures d'infraction dont elle a été saisie par la Commission et les demandes de décision préjudicielle introduites par des juridictions nationales. Dans une affaire récente, la CJUE a affirmé que l'organe chargé des actions disciplinaires contre les juges doit être indépendant et impartial et que les règles régissant le contrôle de l'action de son directeur doivent être conçues de manière à écarter tout doute légitime¹²³. Plus récemment, le 5 juin 2023, la CJUE a précisé encore les exigences de l'Union en matière d'indépendance de la justice et a considéré que toutes les dispositions contestées de la loi adoptée par le parlement polonais en décembre 2019 étaient contraires au droit de l'Union, et notamment aux principes d'indépendance de la justice et de protection juridictionnelle effective¹²⁴.

La Commission a continué d'exercer son rôle de gardienne des traités de l'UE en engageant des procédures d'infraction pour remédier à des violations spécifiques de l'état de droit¹²⁵. Dans sa communication de 2022 intitulée «Faire appliquer le droit de l'Union afin de permettre à l'Europe de tenir ses engagements», la Commission a souligné que l'Union européenne était une communauté de droit fondée sur des valeurs communes partagées par les États membres, et que l'application du droit de l'Union, la lutte contre les infractions à celui-ci et le respect de l'état de droit en étaient donc au cœur même¹²⁶.

La procédure à suivre pour défendre les valeurs communes de l'UE, qui est prévue à l'article 7 du TUE et permet au Conseil de constater l'existence d'un risque clair de violation grave par un État membre des valeurs de l'UE et d'y donner suite, se poursuit à l'égard de la Pologne¹²⁷ et de la Hongrie¹²⁸. Le Conseil a entendu la Pologne en mai 2023 et la Hongrie en novembre 2022 et mai 2023.

Le respect de l'état de droit demeure une condition préalable fondamentale à la bonne gestion des fonds de l'UE. Depuis le 1^{er} janvier 2021, le régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union (règlement relatif à la conditionnalité) protège 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. À l'issue de la procédure engagée par la Commission¹²⁹, le 15 décembre 2022, le Conseil a adopté une décision d'exécution¹³⁰ relative à des mesures de

¹²³ Arrêt de la CJUE du 11 mai 2023 dans l'affaire *Inspekția Judiciară*, C-817/21, ECLI:EU:C:2023:391.

¹²⁴ Arrêt de la CJUE du 5 juin 2023 dans l'affaire *Commission/Pologne*, C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442.

¹²⁵ En particulier, le 15 février 2023, la Commission a décidé de saisir la Cour de justice d'un recours contre la Pologne pour violation du droit de l'Union en raison de graves préoccupations concernant le Tribunal constitutionnel polonais et sa jurisprudence récente contestant la suprématie du droit de l'Union.

¹²⁶ COM(2022) 518 final.

¹²⁷ La procédure a été engagée par la Commission en 2017.

¹²⁸ La procédure a été engagée par le Parlement européen en 2018.

¹²⁹ 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.

¹³⁰ Décision d'exécution (UE) 2022/2506 du Conseil du 15 décembre 2022 relative à des mesures de protection du budget de l'Union contre les violations des principes de l'État de droit en Hongrie, JO L 325 du 20.12.2022, p. 94.

protection du budget de l'Union contre les violations des principes de l'état de droit en Hongrie¹³¹.

Un certain nombre de questions liées à l'état de droit — notamment en ce qui concerne l'efficacité des systèmes judiciaires, la lutte contre la corruption, l'accès aux informations et la qualité et le caractère inclusif du processus législatif — font également partie du Semestre européen lorsqu'elles revêtent une importance macroéconomique et ont une incidence sur l'environnement des entreprises, les investissements, la croissance et l'emploi. Pour répondre à un certain nombre de recommandations par pays pertinentes en matière d'état de droit relevant du Semestre européen au moyen de réformes concrètes et de mesures d'investissement, la Commission a convenu avec plusieurs États membres d'inclure des jalons et des cibles concrets dans leur plan pour la reprise et la résilience. Ces jalons et cibles ont ensuite été formellement approuvés par le Conseil et sont à présent mis en œuvre progressivement.

Dans le paquet de printemps du Semestre européen 2023, la Commission a proposé au Conseil d'adresser de nouvelles recommandations concernant l'état de droit à deux États membres¹³². 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 et la qualité et de l'administration publique et des systèmes de justice et de remédier aux problèmes, y compris la corruption. La Commission continue de promouvoir la réforme des systèmes de justice au moyen du tableau de bord annuel de la justice dans l'UE. Le tableau de bord 2023 de la justice dans l'UE¹³³ comprend plusieurs nouveaux indicateurs, par exemple sur les organes participant à la lutte contre la corruption ou sur la nomination des procureurs généraux et des présidents des Cours suprêmes. Il contient également des données d'enquête sur la manière dont les entreprises perçoivent l'efficacité de la protection des investissements dans les différents États membres¹³⁴. Le Semestre européen et le tableau de bord de la justice viennent compléter le rapport sur l'état de droit et alimentent tous deux ce dernier lorsque cela se justifie.

En 2007, le mécanisme de coopération et de vérification (MCV) a été mis en place pour mesurer les progrès réalisés en Bulgarie et en Roumanie en ce qui concerne la réforme du système de justice, la lutte contre la corruption et (pour la Bulgarie) la lutte contre la criminalité organisée. La coopération et les rapports de la Commission au titre du MCV ont contribué à encourager les réformes dans ces domaines en Bulgarie et en Roumanie depuis leur adhésion à l'UE.

La Commission a conclu, dans ses rapports, que les deux États membres avaient rempli de manière satisfaisante les obligations établies dans le cadre du MCV lors de leur adhésion¹³⁵. Les dernières mesures restantes ont à présent été prises, et la Commission a lancé les étapes finales en vue de la clôture définitive du MCV pour ces deux États membres.

La coopération avec la Bulgarie et la Roumanie aura désormais lieu dans le cadre du cycle annuel de l'état de droit et d'autres éléments de la panoplie d'outils en matière d'état de droit, comme pour tous les États membres.

¹³¹ En vertu du règlement relatif à la conditionnalité, la Hongrie peut présenter des propositions de mesures correctives supplémentaires par voie de notification écrite. Sur cette base, si la Commission considère qu'il a été remédié en partie ou en totalité aux problèmes, elle présente au Conseil une proposition de décision d'exécution en vue d'adapter ou de lever les mesures adoptées.

¹³² [Semestre européen 2023:paquet de printemps.](#)

¹³³ [Tableau de bord 2023 de la justice dans l'UE | Commission européenne \(europa.eu\)](#)

¹³⁴ Graphiques 53 et 54, tableau de bord 2023 de la justice dans l'UE.

¹³⁵ COM(2019) 498 pour la Bulgarie, COM (2022) 664 pour la Roumanie.

3.3 L'état de droit dans l'action extérieure et la politique d'élargissement de l'UE

L'état de droit constitue un principe directeur essentiel de l'action de l'UE tant à l'intérieur de ses frontières qu'au-delà de celles-ci. Il est au cœur de l'action que mène l'UE au niveau mondial, et dans le cadre de laquelle la coopération avec des partenaires pour défendre les droits de l'homme et renforcer les démocraties constitue une priorité. L'UE est déterminée à défendre l'état de droit dans ses relations bilatérales et au niveau multilatéral. Cela implique notamment de soutenir le système des droits de l'homme des Nations unies¹³⁶. L'état de droit est également une priorité de la coopération entre l'UE et le Conseil de l'Europe. Les organisations internationales, notamment les principaux organes du Conseil de l'Europe¹³⁷ et l'OCDE, sont des partenaires importants pour l'élaboration du présent rapport.

Les travaux de l'UE en matière d'état de droit ont été mis encore davantage sur le devant de la scène par la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine. L'UE et ses États membres sont le premier donateur du monde dans le domaine du soutien à la démocratie, et celui-ci constitue l'un des principaux thèmes des travaux menés avec nos partenaires internationaux, par exemple dans les enceintes des Nations unies et du Conseil de l'Europe. L'état de droit a été au centre du deuxième sommet pour la démocratie qui s'est tenu en mars 2023 et auquel la Commission et un grand nombre d'États membres ont participé activement¹³⁸. Le sommet de Reykjavik du Conseil de l'Europe, convoqué à la suite de la guerre d'agression menée contre l'Ukraine par la Russie et de l'expulsion consécutive de cette dernière du Conseil de l'Europe, a été l'occasion de renforcer l'engagement européen en faveur de l'état de droit. Parmi les engagements inscrits dans la déclaration du sommet figurait celui d'explorer les moyens de renforcer la mise en œuvre des recommandations de la Commission de Venise¹³⁹.

Dans le cadre du processus d'élargissement, les principales conditions d'adhésion à l'UE énoncées dans les «critères de Copenhague» comprennent la stabilité des institutions qui garantissent la démocratie et l'état de droit. Le paquet «Élargissement» d'octobre 2022¹⁴⁰ évalue les progrès accomplis sur la voie de l'adhésion, l'engagement en faveur de réformes en matière d'état de droit restant l'un des aspects fondamentaux de ce processus, de même que le fonctionnement des institutions démocratiques, les réformes économiques et la réforme de l'administration publique¹⁴¹.

Au-delà des négociations d'adhésion, la priorité accordée aux questions relatives à l'état de droit est un élément central de l'action globale menée auprès de l'ensemble des pays candidats et des candidats potentiels, que des négociations aient été entamées ou non. La décision historique de juin 2022 consistant à offrir à l'Ukraine et à la Moldavie la perspective d'une adhésion à l'UE et à leur accorder le statut de pays candidat a donné un nouvel élan aux

¹³⁶ L'UE soutient la mise en œuvre de l'ODD 16 du Programme de développement durable à l'horizon 2030, et notamment de la cible 16.3 visant à «promouvoir l'état de droit aux niveaux national et international et donner à tous accès à la justice dans des conditions d'égalité». Dans le cadre du processus actuel de préparation du Sommet de l'avenir, l'UE soutient la notion d'état de droit adoptée par le secrétaire général de l'ONU telle qu'elle figure dans le rapport «Notre programme commun», qui reconnaît que l'état de droit et les droits de l'homme sont au centre de nos plus grands défis et sont essentiels pour les relever. En outre, l'UE est déterminée à renforcer l'obligation de répondre des violations et atteintes graves relevant du droit international relatif aux droits de l'homme et des violations du droit humanitaire international, et à mettre ainsi fin à l'impunité.

¹³⁷ 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).

¹³⁸ [Déclaration du sommet pour la démocratie - 29 mars 2023](#).

¹³⁹ Voir [ici](#).

¹⁴⁰ Communication de 2022 sur la politique d'élargissement de l'UE, COM(2022) 528 final, 12 octobre 2022.

¹⁴¹ Renforcer le processus d'adhésion – Une perspective européenne crédible pour les Balkans occidentaux, COM(2020) 57 final.

réformes essentielles menées dans ces pays, moyennant des recommandations claires en faveur de nouvelles priorités de réforme. Malgré les conséquences catastrophiques de l'agression militaire menée actuellement par la Russie, tant l'Ukraine que la Moldavie ont continué à progresser dans les réformes. Les réformes en matière d'état de droit constituent également un thème central des travaux menés à la suite de la reconnaissance de la perspective européenne de la Géorgie par l'UE, qui s'est également déclarée prête à lui accorder le statut de pays candidat une fois que les priorités énoncées dans l'avis de la Commission de juin 2022 auront été prises en compte.

Lors du Conseil informel des affaires générales de juin 2023, la Commission a dressé un bilan oral des progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations de réforme formulées en juin 2022. Elle présentera un rapport exhaustif sur ces réformes dans le paquet «Élargissement» d'automne 2023.

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 le plan d'action de l'UE en faveur des droits de l'homme et de la démocratie 2020-2024¹⁴², et ce, conformément aux objectifs de développement durable¹⁴³. Sur cette base, l'UE adopte une approche ferme et cohérente dans l'ensemble de son action extérieure — aux niveaux bilatéral, régional et international — afin de promouvoir l'état de droit dans le monde entier. La défense de l'état de droit est au cœur des relations de l'UE avec les pays tiers et les organisations internationales et régionales et constitue l'un des fondements de tous les accords conclus par l'UE avec ses partenaires internationaux. Une évaluation indépendante du soutien de l'UE à l'état de droit et à la lutte contre la corruption dans les pays partenaires (2010-2021)¹⁴⁴ a conclu que l'UE était parvenue à promouvoir le programme en matière d'état de droit, y compris dans des contextes restrictifs et dans des États fragiles et touchés par des conflits. Les questions liées à l'état de droit, y compris le droit à un procès équitable et au respect de la légalité, la prévention de la corruption et la lutte contre celle-ci, ainsi que l'indépendance du pouvoir judiciaire, sont régulièrement abordées dans le cadre des dialogues sur les droits de l'homme avec les pays partenaires. L'UE soutient les pays partenaires dans leurs efforts visant à renforcer leurs systèmes de justice, à lutter contre la corruption et à soutenir la société civile, les défenseurs des droits de l'homme et les médias libres en tant qu'acteurs essentiels de la promotion de l'état de droit.

4. CONCLUSIONS ET PROCHAINES ÉTAPES

En tant que valeur fondatrice de l'Union, 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 fait partie intégrante de l'identité même de l'Union européenne¹⁴⁵. L'état de droit est essentiel pour garantir aux citoyens et aux entreprises de l'UE la pleine jouissance de leurs droits. Alors que la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine continue de faire rage, la nécessité de défendre et de préserver la démocratie, les droits de l'homme et l'état de droit dans l'UE et au-delà de ses frontières constitue une priorité absolue.

Ce rapport apporte une contribution importante à la promotion et à la sauvegarde de l'état de droit dans l'UE, dans chaque État membre comme dans l'UE dans son ensemble. Ce point est

¹⁴² [Plan d'action de l'UE en faveur des droits de l'homme et de la démocratie 2020-2024](#).

¹⁴³ [Objectifs de développement durable](#).

¹⁴⁴ L'[évaluation](#) a été publiée en décembre 2022. Cette évaluation stratégique apprécie de manière indépendante et sur la base de données probantes les performances du soutien de l'Union européenne à l'état de droit dans les pays partenaires.

¹⁴⁵ Comme souligné récemment dans l'arrêt de la CJUE du 5 juin 2023 dans l'affaire *Commission/Pologne*, C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442.

également illustré par l'engagement et la coopération dont les États membres ont à nouveau fait preuve lors de l'élaboration du rapport de cette année. Le rapport est devenu un véritable moteur de réformes positives: l'édition de cette année montre que des efforts importants sont en cours dans les États membres pour donner suite aux recommandations de l'année dernière et relever les défis recensés. Cela se produit à des rythmes et à des degrés d'exhaustivité différents, certaines préoccupations importantes subsistant dans certains États membres, mais, dans l'ensemble, dans ce cadre d'un an, une suite a été donnée, au moins dans une certaine mesure, à près des deux tiers des recommandations formulées en 2022 concernant d'importantes réformes des systèmes de justice nationaux, les cadres de lutte contre la corruption, le pluralisme des médias et d'autres questions institutionnelles en lien avec l'équilibre des pouvoirs. Les recommandations formulées en 2023 ont pour but de continuer d'aider et de soutenir les États membres dans leurs efforts visant à faire progresser les réformes en cours et à recenser les domaines dans lesquels d'autres améliorations pourraient être nécessaires pour répondre à des préoccupations particulières.

Avec cette quatrième 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. La Commission attend également avec intérêt l'évaluation du dialogue du Conseil sur l'état de droit, qui aura lieu sous la présidence espagnole. Comme par le passé, 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 de 2023.

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.