

Bruxelles, le 24.7.2024
COM(2024) 800 final/2

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

Rapport 2024 sur l'état de droit

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

{SWD(2024) 801 final} - {SWD(2024) 802 final} - {SWD(2024) 803 final} -
{SWD(2024) 804 final} - {SWD(2024) 805 final} - {SWD(2024) 806 final} -
{SWD(2024) 807 final} - {SWD(2024) 808 final} - {SWD(2024) 809 final} -
{SWD(2024) 810 final} - {SWD(2024) 811 final} - {SWD(2024) 812 final} -
{SWD(2024) 813 final} - {SWD(2024) 814 final} - {SWD(2024) 815 final} -
{SWD(2024) 816 final} - {SWD(2024) 817 final} - {SWD(2024) 818 final} -
{SWD(2024) 819 final} - {SWD(2024) 820 final} - {SWD(2024) 821 final} -
{SWD(2024) 822 final} - {SWD(2024) 823 final} - {SWD(2024) 824 final} -
{SWD(2024) 825 final} - {SWD(2024) 826 final} - {SWD(2024) 827 final} -
{SWD(2024) 828 final} - {SWD(2024) 829 final} - {SWD(2024) 830 final} -
{SWD(2024) 831 final}

1. INTRODUCTION

L'état de droit est une garantie essentielle au bon fonctionnement de nos démocraties, à la protection des droits individuels et, par conséquent, à la vitalité et à la prospérité de nos sociétés et de nos économies. L'état de droit, la démocratie et les droits fondamentaux constituent le fondement des travaux de l'Union européenne visant à promouvoir la paix, la prospérité, la compétitivité, la cohésion sociale et la stabilité sur tout le continent et dans le monde. Ces valeurs, partagées par les États membres¹, sont souvent remises en question, la résilience des sociétés et des institutions démocratiques étant constamment mise à rude épreuve. Face à d'importants bouleversements, qu'il s'agisse des crises liées à la pandémie de COVID-19, de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine ou de la double transition écologique et numérique, les valeurs de l'UE sont plus que jamais au cœur de la relation de confiance qu'entretiennent les citoyens avec l'Union.

L'UE reconnaît de plus en plus que sa réussite repose sur une approche proactive visant à promouvoir et à défendre l'état de droit². Cette approche est globalement conforme aux points de vue et aux attentes des citoyens de l'UE. 74 % des répondants à une récente enquête Eurobaromètre pensent que l'UE joue un rôle important dans le respect de l'état de droit et 89 % d'entre eux estiment qu'il est important que l'ensemble des États membres respectent les valeurs fondamentales de l'Union³.

Chaque année depuis 2020, le rapport sur l'état de droit, qui examine systématiquement et objectivement l'évolution de la situation en matière d'état de droit dans tous les États membres, montre que l'état de droit est important aux yeux des citoyens et des entreprises de l'UE. Après cinq années de rapport, la préparation des États membres et de l'UE dans son ensemble à détecter, prévenir et relever les défis émergents s'est considérablement améliorée. Cela contribue à la résilience de nos démocraties européennes, à la confiance mutuelle dans l'UE, au bon fonctionnement du marché unique et à la promotion d'un environnement des entreprises qui stimule la compétitivité et la croissance durable.

L'UE est déterminée à promouvoir l'état de droit en tant que pierre angulaire des droits de l'homme et de la démocratie dans le monde et dans son voisinage⁴. Au-delà des avantages évidents pour l'économie et la sécurité que présente une Union plus grande, un des principaux objectifs de l'élargissement est d'ancrer fermement la démocratie, l'état de droit et le respect des droits fondamentaux sur l'ensemble de notre continent⁵. L'inclusion, aux côtés des États membres, de certains pays concernés par l'élargissement⁶ dans le rapport 2024 sur l'état de droit soutiendra les efforts de réforme déployés par ces pays en vue de réaliser des

¹ Article 2 du traité sur l'Union européenne.

² Panoplie d'outils de l'UE en matière d'état de droit. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rule_of_law_factsheet_1.pdf.

³ [Eurobaromètre spécial 553](#) sur l'état de droit (2024).

⁴ Voir le plan d'action de l'UE en faveur des droits de l'homme et de la démocratie 2020-2024, JOIN(2020) 5 final.

⁵ Communication de la Commission sur les réformes et les réexamens des politiques avant élargissement, COM(2024) 146 final.

⁶ L'Albanie, le Monténégro, la Macédoine du Nord et la Serbie. La sélection reflète les progrès que ces pays ont accomplis dans leur processus d'adhésion et leur avancement respectifs en ce qui concerne leur niveau de préparation en matière d'état de droit.

progrès irréversibles en matière de démocratie et d'état de droit, avant l'adhésion, et de garantir des normes élevées et durables après l'adhésion.

2. FAIRE RESPECTER L'ÉTAT DE DROIT DANS L'INTÉRÊT DES CITOYENS ET DES ENTREPRISES

Au cours des cinq dernières années, la Commission a œuvré à la mise en place d'une architecture de l'état de droit afin de contribuer à contrer le risque que représente le non-respect de l'état de droit pour les différents États membres et pour l'UE dans son ensemble⁷.

Ces travaux avaient pour objectif de **promouvoir** une culture de l'état de droit, d'**empêcher** l'apparition ou l'aggravation de problèmes liés à l'état de droit et de **répondre** efficacement, au niveau de l'UE, à des problèmes graves et persistants. Pour ce faire, il a fallu **diversifier les instruments relatifs à l'état de droit** susceptibles d'être utilisés au niveau de l'UE afin que les actions menées puissent être calibrées au mieux⁸.

L'architecture de l'état de droit, l'amélioration des connaissances qui ont émergé dans le cadre du rapport sur l'état de droit et la dynamique de réforme observée dans les États membres ont renforcé la confiance mutuelle et permis une meilleure compréhension commune de la manière de cultiver un environnement dans lequel l'état de droit peut prospérer.

En outre, depuis 2020, plusieurs nouvelles initiatives de l'UE ont relevé les normes communes dans des domaines présentant un intérêt direct pour l'état de droit, en s'appuyant sur les résultats du suivi effectué dans le cadre de ce rapport. Ces initiatives permettront de promouvoir l'**intégrité**⁹, d'intensifier la **lutte contre la corruption**¹⁰, de renforcer la **transparence, l'obligation de rendre des comptes dans les processus décisionnels**¹¹ et les **capacités et la qualité des administrations publiques** à tous les niveaux¹², de protéger la **liberté et le pluralisme des médias**¹³, tant en ligne que hors ligne, de consolider les

⁷ La communication de la Commission de 2019 intitulée «Poursuivre le renforcement de l'état de droit au sein de l'Union» indique que «si l'état de droit n'est pas correctement protégé dans tous les États membres, la solidarité, la cohésion et la confiance nécessaires à la reconnaissance mutuelle des décisions nationales et au fonctionnement du marché intérieur dans son ensemble, valeurs qui constituent la pierre angulaire de l'Union, s'en trouvent affectées» [COM(2019) 164].

⁸ La Cour des comptes européenne a demandé une vue d'ensemble plus exhaustive des différents instruments relatifs à l'état de droit ([document d'analyse de la Cour des comptes concernant le rapport sur l'état de droit](#)).

⁹ [Accord établissant un organe interinstitutionnel chargé des normes éthiques applicables aux membres des institutions et des organes consultatifs](#).

¹⁰ Un train de mesures sur la lutte contre la corruption [JOIN(2023) 12 final] comprenait une proposition de nouvelle directive relative à la lutte contre la corruption au moyen du droit pénal [COM(2023) 234] et une proposition du haut représentant visant à étendre l'ensemble des sanctions PESC aux actes graves de corruption [HR(2023) 108].

¹¹ Proposition relative à la transparence de la représentation d'intérêts exercée pour le compte de pays tiers [COM(2023) 637].

¹² La communication intitulée «Renforcer l'espace administratif européen (ComPAct)» [COM(2023) 667] établit un cadre permettant aux États membres de perfectionner les compétences des experts publics et de tirer parti des technologies afin de relever les défis en matière de bonne gouvernance, d'efficacité de la justice et de corruption.

¹³ Règlement (UE) 2024/1083 établissant un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur et modifiant la directive 2010/13/UE (règlement européen sur la liberté des médias) et directive (UE) 2024/1069 sur la protection des personnes qui participent au débat public contre les demandes en

autorités indépendantes telles que les organismes nationaux de promotion de l'égalité¹⁴, et d'encourager et de protéger un espace civique propice¹⁵ dans lequel les citoyens ainsi qu'une société civile active et indépendante bénéficient des conditions et outils adéquats pour une participation et un engagement significatifs.

Le rapport sur l'état de droit au cœur de l'architecture de l'état de droit de l'UE

En 2019, lors de la mise en place du nouveau collège des commissaires, la présidente von der Leyen a placé l'état de droit au premier rang des priorités politiques et a fait du **rapport sur l'état de droit** l'une des principales orientations politiques du mandat actuel, un engagement qu'elle s'est promis de continuer à renforcer au cours des cinq prochaines années.

Publié chaque année, ce rapport met l'accent sur la prévention en améliorant la sensibilisation aux principales évolutions de l'état de droit. En recensant les problèmes qui se posent, il cherche, en collaboration avec la Commission, les autres États membres et les principales parties prenantes telles que la Commission de Venise¹⁶, à aider les États membres à trouver des solutions pour protéger l'état de droit. Le rapport est devenu un instrument central de la panoplie d'outils de l'UE en matière d'état de droit ainsi qu'un point de référence essentiel au niveau de l'UE et au niveau national. Son suivi spécifique a permis une meilleure compréhension commune de l'évolution de la situation dans chaque État membre, contribuant ainsi à recenser les risques, à élaborer des solutions possibles et à cibler le soutien à un stade précoce.

Chaque année, le rapport **fait le point sur la situation de l'état de droit dans chaque État membre et dans l'UE dans son ensemble**, en évaluant de manière structurée et rigoureuse les évolutions importantes, tant positives que négatives, observées dans chaque État membre en ce qui concerne quatre domaines clés: **la justice, la lutte contre la corruption, le pluralisme et la liberté des médias; et l'équilibre des pouvoirs entre les institutions**. Grâce à sa méthode transparente et objective, fondée sur des normes reconnues en matière d'état de droit, le rapport garantit un traitement juste et équitable de tous les États membres tout en tenant compte de la spécificité des traditions juridiques et des contextes nationaux.

Depuis 2022, le rapport formule des **recommandations spécifiques** adressées aux États membres afin de mieux soutenir les efforts qu'ils déploient pour faire progresser les réformes et de recenser les domaines dans lesquels des améliorations ou des mesures de suivi pourraient s'avérer nécessaires. En 2023, une suite avait été donnée à près de 65 % de la première série de recommandations spécifiques adressées en 2022, ce qui témoignait d'une

justice manifestement infondées ou les procédures judiciaires abusives («poursuites stratégiques altérant le débat public»). 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, 27 avril 2022].

¹⁴ Directive (UE) 2024/1500 relative aux normes applicables aux organismes pour l'égalité de traitement et directive (UE) 2024/1499 du Conseil relative aux normes applicables aux organismes pour l'égalité de traitement.

¹⁵ Recommandation de la Commission relative à la promotion de l'implication des citoyens et des organisations de la société civile dans les processus d'élaboration des politiques publiques et de leur participation effective à ces processus [C(2023) 8627].

¹⁶ COM(2020) 580 final.

dynamique de réforme positive dans l'ensemble de l'UE. En 2024, cette tendance s'est poursuivie puisqu'une suite a été donnée à 68 % des recommandations formulées en 2023¹⁷.

Ces chiffres montrent que les États membres déploient des efforts importants afin de donner suite aux recommandations adressées dans le rapport. Dans le même temps, en fonction de leur nature et de leur objet, il se peut que le temps nécessaire pour donner suite à certaines recommandations soit plus long que le cycle annuel de ces rapports. Cela peut entre autres s'expliquer par la nécessité de vastes consultations politiques et des parties prenantes, ou par le fait que les cycles électoraux peuvent interrompre les progrès en matière de législation. Le rapport et ses recommandations mettent également l'accent sur le suivi de la situation sur le terrain, ainsi que sur les résultats des réformes.

Dialogue et suites données au rapport sur l'état de droit au niveau national et au niveau de l'UE

Le rapport et ses recommandations constituent la pierre angulaire d'un **dialogue** permanent avec les États membres et entre ces derniers. Il s'agit notamment d'intensifier les contacts entre la Commission et les États membres, y compris les parlements nationaux qui, en tant que législateurs et institutions auxquelles l'exécutif est tenu de rendre des comptes, jouent un rôle central dans le respect de l'état de droit. Les réunions régulières du **réseau de points de contact en matière d'état de droit de l'UE** permettent le partage d'expériences sur des questions d'intérêt commun mises en évidence par les rapports sur l'état de droit¹⁸.

Le rapport est devenu une pièce maîtresse des travaux des institutions de l'UE en matière d'état de droit. Le **dialogue annuel sur l'état de droit** au sein du Conseil¹⁹, reconnu comme créant un espace pour des échanges politiques constructifs entre les États membres et pour le partage de bonnes pratiques et d'enseignements tirés, s'appuie sur le rapport de la Commission sur l'état de droit. En 2023, le Conseil a évalué positivement son dialogue et a envisagé d'augmenter la fréquence de celui-ci²⁰. En outre, le Conseil «Justice» a continué d'examiner des questions d'actualité relatives à l'état de droit au cours de chaque présidence semestrielle du Conseil²¹. Les questions en matière d'état de droit sont également pertinentes pour les travaux d'autres formations du Conseil, comme en témoigne la discussion de mai 2024 sur la promotion d'une culture de l'état de droit par l'éducation au sein du Conseil «Éducation».

Le **Parlement européen** a manifesté son intérêt profond non seulement lors de débats annuels concernant les rapports sur l'état de droit, mais aussi lors de débats par pays et d'auditions publiques consacrées à la démocratie, à l'état de droit et aux droits

¹⁷ Des progrès significatifs ou une mise en œuvre intégrale ont été constatés pour presque 20 % des recommandations, tandis que certains progrès ont été observés pour 50 % d'entre elles. Aucun progrès n'a été enregistré pour les recommandations restantes.

¹⁸ [Réseau de points de contact nationaux en matière d'état de droit \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/en/press-communications/infographic/Pages/infographic-national-contact-network-2023.aspx). Au cours de l'année écoulée, les échanges de bonnes pratiques ont notamment porté sur les médiateurs et les institutions nationales de défense des droits de l'homme, les systèmes d'attribution des affaires et les instruments d'appui technique aux réformes, tant dans les États membres que dans les pays concernés par l'élargissement.

¹⁹ Dans ce contexte, le Conseil des affaires générales a organisé une discussion horizontale relative à l'évolution générale de l'état de droit en septembre 2023 ainsi que des discussions par pays en octobre 2023, et aux mois de janvier et mai 2024.

²⁰ Évaluation du dialogue du Conseil sur l'État de droit – [Conclusions de la présidence](#). L'évaluation a formalisé le rapport sur l'état de droit en tant que base du dialogue annuel.

²¹ En mars 2024, le Conseil «Justice» s'est penché sur la résilience du système de justice face aux organisations criminelles dans un état de droit. En octobre 2023, les discussions menées au sein du Conseil «Justice» ont essentiellement porté sur le renforcement de l'efficacité et de la qualité du système de justice national.

fondamentaux²². Un nouveau groupe de surveillance de la démocratie, de l'état de droit et des droits fondamentaux a accordé une attention supplémentaire à ces questions.

Le rapport a également permis de favoriser un vaste débat sur l'état de droit. On peut citer, à titre d'exemple, la deuxième conférence de haut niveau des présidents des plus hautes juridictions constitutionnelles de l'UE, qui s'est tenue en novembre 2023²³. En janvier 2024, le 13^e dialogue direct entre les capitales de l'UE et la Commission a été consacré à l'état de droit, et les maires y ayant participé ont discuté de la dimension locale des quatre piliers du rapport²⁴. La Cour des comptes européenne a contribué à la poursuite de la réflexion sur le rapport, en publiant un document d'analyse concernant le rapport de la Commission sur l'état de droit en février 2024²⁵.

Par ailleurs, le rapport a joué un rôle de catalyseur en faveur d'une participation accrue de la **société civile et des parties prenantes** aux questions relatives à l'état de droit. Les organisations de la société civile et les défenseurs des droits de l'homme jouent un rôle important dans la promotion et la protection des valeurs et des droits inscrits dans les traités de l'UE et dans la charte des droits fondamentaux, et contribuent ainsi à la promotion de l'état de droit sur le terrain. Les organisations de la société civile et les associations professionnelles représentant des groupes tels que les juges, les procureurs ou les journalistes contribuent chaque année au rapport de manière significative. Les organisations de la société civile ont également formulé des recommandations précieuses sur la manière d'améliorer le processus d'élaboration des rapports, ce qui a abouti à une prolongation de la période de consultation des parties prenantes et une transparence accrue²⁶.

La Commission a continué d'organiser des **dialogues nationaux sur l'état de droit** avec l'Agence des droits fondamentaux, en réunissant différentes parties prenantes nationales au niveau national et en cherchant à les associer plus étroitement au suivi des rapports sur l'état de droit. Ces dialogues constituent pour la Commission et les autorités nationales des occasions précieuses de recueillir les points de vue de la société civile, de réunir diverses parties prenantes et d'explorer des approches collaboratives pour la mise en œuvre des recommandations²⁷.

Soutien aux réformes de l'état de droit

Des systèmes de justice efficaces, la lutte contre la corruption et une bonne législation présentent tous un intérêt économique direct, ce qui a une incidence sur l'investissement, la croissance et l'emploi, et donc sur le bon fonctionnement du marché unique. L'état de droit et la bonne gouvernance constituent des éléments essentiels au bon fonctionnement du marché intérieur, à un environnement sain pour les entreprises, à la viabilité des finances publiques et

²² Résolution du Parlement européen du 28 février 2024 concernant le rapport 2023 de la Commission sur l'état de droit [2023/2113(INI)], P9_TA(2024) 0108, et débats en plénière consacrés à Malte (19 octobre 2023), à la Slovaquie (17 janvier 2024), à la Grèce (7 février 2024) et à la Hongrie (24 avril 2024).

²³ Y ont notamment participé la Cour de justice de l'Union européenne et la Cour européenne des droits de l'homme.

²⁴ À la suite du dialogue, les capitales de l'UE ont adopté un document de prise de position en tant que contribution au rapport 2024 sur l'état de droit, y compris un appel à accorder une plus grande attention à la dimension locale de l'état de droit et à accorder un financement supplémentaire de l'UE aux initiatives locales en matière d'éducation dans ce domaine.

²⁵ [Document d'analyse de 2024 de la Cour des comptes concernant le rapport sur l'état de droit.](#)

²⁶ Notamment avant les visites dans les différents pays, [Rapport 2024 sur l'état de droit - Commission européenne \(europa.eu\).](#)

²⁷ Pour de plus amples informations, voir: [dialogues nationaux sur l'état de droit - Commission européenne \(europa.eu\).](#)

à des réformes structurelles efficaces. À ce titre, ils font partie du **Semestre européen** et de ses recommandations par pays.

Plusieurs États membres ont inclus des mesures spécifiques en matière d'état de droit ainsi que des jalons et cibles y afférents dans leurs **plans nationaux pour la reprise et la résilience (PRR)**, qui visent à donner suite aux recommandations par pays pertinentes. Cela a permis de stimuler d'importantes réformes des systèmes de justice, la lutte contre la corruption ainsi que la transparence et le caractère inclusif globaux du processus législatif²⁸. En particulier, les États membres ont adopté des mesures visant à renforcer l'indépendance de la justice, notamment en réformant le régime disciplinaire applicable aux magistrats et en améliorant l'efficacité des systèmes de justice, par exemple en réformant la structure des tribunaux. Conformément aux engagements pris dans leurs plans, certains États membres ont également intensifié leur lutte contre la corruption, par exemple en renforçant les institutions qui en sont chargées. Les États membres ont aussi mis en œuvre des mesures destinées à améliorer la qualité du processus législatif, notamment en introduisant l'obligation de recourir à des consultations publiques et à des analyses d'impact. Dans certains cas, ces engagements pris au titre du PRR ont été jugés indispensables à la protection des intérêts financiers de l'UE, et leur respect conditionne l'accès à tout versement au titre de la facilité pour la reprise et la résilience.

D'autres **financements de l'UE** ont également contribué à renforcer la capacité du système de justice, des médias et de la société civile à faire respecter l'état de droit, parallèlement à un soutien technique et à une expertise pour des réformes ciblées, notamment par l'intermédiaire de l'instrument d'appui technique, en mettant l'accent sur l'amélioration de l'efficience et de la qualité de l'administration publique et de la justice ainsi que sur la résolution des problèmes liés à la lutte contre la corruption et au pluralisme des médias²⁹. Ce soutien a aussi été apporté aux États membres grâce à leur coopération avec l'**expertise internationale** par l'intermédiaire du Conseil de l'Europe et de ses différents organes³⁰, ainsi que par des échanges avec des praticiens d'autres États membres.

Augmentation de la capacité à répondre aux problèmes liés à l'état de droit

En plus d'avoir élaboré la panoplie d'outils en matière d'état de droit sur la prévention et créé des incitations à la réforme de l'état de droit, l'UE a également augmenté sa capacité à répondre aux problèmes liés à l'état de droit.

La Commission a continué d'exercer son rôle de gardienne des traités de l'UE³¹. Le cas échéant, elle a engagé des **procédures d'infraction** pour remédier à des violations spécifiques de l'état de droit. L'indépendance de la justice constitue un élément central d'une jurisprudence importante que la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a développée

²⁸ Voir le [rapport de la Commission sur la mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience: aller de l'avant](#) [COM(2023) 545] (Commission Report on the Implementation of the Recovery and Resilience Facility: Moving forward).

²⁹ Parmi les autres programmes offrant un soutien important figurent les programmes «Citoyens, égalité, droits et valeurs» et «Europe créative».

³⁰ Notamment la Commission de Venise et le Groupe d'États contre la corruption (GRECO).

³¹ 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 au cœur même [COM(2022) 518].

à partir d'affaires engagées dans le cadre de procédures d'infraction de la Commission et de demandes de décision préjudicielle émanant de juridictions nationales.

Le **régime général de conditionnalité** pour la protection du budget de l'Union est entré en vigueur en 2021 dans le but de protéger la bonne gestion financière du budget de l'Union et les intérêts financiers de cette dernière contre les violations du principe de l'état de droit³². La Commission suit de près la situation dans tous les États membres et prend des mesures si nécessaire. En 2022, elle a engagé une procédure visant à protéger le budget de l'UE contre les violations des principes de l'état de droit en Hongrie³³. Sur proposition de la Commission, le Conseil a arrêté des mesures de protection budgétaire en décembre 2022³⁴. Bien que la mise en œuvre de certaines mesures correctives proposées en réponse à la procédure de conditionnalité soit en cours, d'importantes lacunes subsistent et la Hongrie n'a adopté aucune nouvelle mesure afin de remédier aux préoccupations en suspens. Par conséquent, le 13 décembre 2023, la Commission a conclu qu'il convenait de maintenir les mesures adoptées par le Conseil un an plus tôt. La Commission est prête à poursuivre son dialogue avec la Hongrie afin de résoudre les problèmes qui subsistent³⁵.

La **condition favorisante horizontale**, prévue par le règlement portant dispositions communes (condition favorisante horizontale relative à la charte), constitue un autre instrument qui a encouragé les réformes soutenant les États membres dans l'application de la **charte des droits fondamentaux**. Les États membres sont tenus de mettre en place des mécanismes efficaces pour garantir le respect de la charte à tous les stades lors de la mise en œuvre des programmes de l'UE³⁶. Il s'agit notamment du respect du droit à un recours effectif et à un procès équitable devant un tribunal indépendant et impartial prévu par la Charte. Cet outil a prouvé son efficacité dans la pratique, dans la mesure où, jusqu'à présent, dans deux cas, la Commission n'a débloqué des fonds de l'UE qu'après la mise en œuvre par les États membres concernés des réformes jugées nécessaires pour remplir la condition favorisante horizontale relative à l'indépendance de la justice.

Enfin, la procédure prévue à l'**article 7, paragraphe 1, du TUE**, qui permet au Conseil de constater l'existence d'un risque clair de violation grave des valeurs de l'Union et d'y donner suite, s'est poursuivie au sein du Conseil. L'article 7 du TUE³⁷ est un instrument exceptionnel auquel l'Union peut avoir recours pour remédier aux manquements les plus graves en matière d'état de droit dans un État membre. Jusqu'à présent, la procédure a été déclenchée à deux

³² En janvier 2024, la Commission a rendu compte du fonctionnement du règlement établissant le régime général de conditionnalité et a conclu que les mesures adoptées jusqu'alors s'étaient révélées efficaces pour protéger les intérêts financiers de l'Union [COM(2024) 17 final/2].

³³ 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 la conditionnalité.

³⁴ Décision d'exécution (UE) 2022/2506 du Conseil du 15 décembre 2022.

³⁵ Décision C(2023) 8999 final de la Commission du 13 décembre 2023. En vertu du règlement relatif à la conditionnalité, la Hongrie peut présenter des propositions de mesures correctives supplémentaires et, si la Commission considère qu'il a été remédié en partie ou en totalité aux problèmes, cette dernière présente au Conseil une proposition visant à adapter ou à lever les mesures adoptées.

³⁶ Le règlement portant dispositions communes (RPDC) régit trois Fonds de la politique de cohésion, un Fonds pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture et trois Fonds pour les affaires intérieures en gestion partagée. La condition favorisante horizontale relative à la charte exige également que les États membres disposent d'un mécanisme solide de traitement des plaintes.

³⁷ L'article 7 du TUE définit les conditions dans lesquelles le Conseil peut constater qu'il existe un risque clair de violation grave par un État membre des valeurs visées à l'article 2; le Conseil européen peut constater l'existence d'une violation grave et persistante; le Conseil peut alors déterminer les mesures à prendre en ce qui concerne la suspension des droits conférés à un État membre par les traités.

reprises: d'abord par la Commission à l'égard de la Pologne en décembre 2017³⁸, et ensuite par le Parlement européen à l'égard de la Hongrie en septembre 2018³⁹. Dans le cadre de ces deux procédures, le Conseil a organisé plusieurs auditions formelles et des sessions relatives à l'état d'avancement, sans toutefois prendre la décision de passer au stade suivant de l'une ou l'autre de ces procédures⁴⁰. À la suite d'une série d'évolutions positives en Pologne, la Commission a conclu en mai 2024 que les conditions de maintien de la procédure n'existaient plus. Les autorités polonaises ont adopté un plan d'action afin de traiter les questions relatives à l'indépendance de la justice abordées dans la proposition motivée de la Commission de décembre 2017, que cette dernière utilisera dans le cadre de son suivi⁴¹. Considérant qu'il n'existe plus de risque clair de violation grave de l'état de droit par la Pologne, la Commission a retiré sa proposition motivée, si bien que la procédure à l'encontre de ce pays est désormais close. Le suivi de l'évolution en matière d'état de droit se poursuivra dans le cadre du rapport sur l'état de droit.

D'autres instruments prévoient également des garanties supplémentaires. Au titre de **la facilité pour la reprise et la résilience**, la Commission suit de près le respect des jalons et peut suspendre une partie des paiements futurs si une cible ou un jalon précédemment évalué positivement est annulé⁴². Si la mesure annulée est pertinente pour la protection des intérêts financiers de l'UE, tous les paiements futurs seront bloqués et ne pourront être débloqués que lorsque les conditions seront à nouveau remplies. En vertu du règlement portant dispositions communes, les **conditions favorisantes horizontales et thématiques** doivent être remplies tout au long de la période de programmation. Si, à un moment quelconque, un État membre ne remplit plus une condition favorisante qui avait déjà fait l'objet d'une évaluation positive, une nouvelle évaluation pourrait entraîner un blocage des paiements de l'UE.

L'état de droit au cœur du processus d'élargissement et de la coopération avec les partenaires extérieurs

L'agression militaire non provoquée et injustifiée de la Russie contre l'Ukraine et sa population, aujourd'hui dans sa troisième année, constitue également une attaque directe contre les valeurs de l'Union. La détermination de l'UE à faire respecter l'état de droit et l'ordre international fondé sur des règles n'a fait que croître dans le contexte de cette guerre d'agression. La défense et le maintien de nos valeurs et institutions démocratiques relèvent de la responsabilité partagée des États membres et des institutions de l'UE. Cela prend toute son importance aujourd'hui, alors que l'UE et ses États membres sont menacés par des forces étrangères hostiles qui recourent à la désinformation et aux cyberattaques pour tenter de saper nos démocraties et qu'il existe de plus en plus de preuves d'ingérence étrangère directe dans nos structures démocratiques⁴³. Les pays du voisinage et les Balkans occidentaux sont

³⁸ Proposition de décision du Conseil [COM(2017) 835 du 20.12.2017].

³⁹ Résolution du Parlement européen du 12 septembre 2018 [2017/2131(INL)].

⁴⁰ Jusqu'à présent, sept auditions formelles ont eu lieu en ce qui concerne la Hongrie. Pour ce qui est de la Pologne, six auditions ont été organisées avant le retrait de la proposition de la Commission.

⁴¹ Voir également le chapitre consacré à la Pologne [SWD(2024) 821].

⁴² Rapport de la Commission sur la mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience: aller de l'avant [COM(2023) 545] (Commission Report on the Implementation of the Recovery and Resilience Facility: Moving forward).

⁴³ Il s'agit notamment de cas de piratage de députés à la veille d'élections, de représentation d'intérêts déguisée par l'intermédiaire d'auxiliaires, de publications de fausses études visant à dissimuler un bilan en matière de droits de l'homme et de sites web qui se présentent comme des plateformes de médias indépendantes tout en favorisant de manière dissimulée des campagnes d'ingérence politique. Voir la communication de la Commission relative à la défense de la démocratie [COM(2023) 630].

également la cible de tentatives d'ingérence de la part de la Russie, la désinformation et les discours antidémocratiques et anti-UE constituant des préoccupations particulières.

La consolidation des structures démocratiques, la défense de l'état de droit et la protection des droits fondamentaux sont au cœur de l'engagement de l'UE auprès des pays concernés par l'élargissement. **Des réformes crédibles et durables** dans ces domaines sont essentielles afin de progresser sur la voie de l'adhésion. Celles-ci sont définies comme les «fondamentaux» de la politique d'élargissement de l'UE⁴⁴. La méthodologie révisée en matière d'élargissement approuvée par le Conseil en 2020⁴⁵ a renforcé le caractère central des fondamentaux, qui sont les premières questions à aborder et les dernières à clôturer dans le cadre des négociations d'adhésion, les progrès concernant les fondamentaux étant essentiels à l'avancement global des négociations. Cela signifie qu'ils font l'objet d'un suivi tout au long du processus d'adhésion et déterminent la dynamique des pays sur la voie de leur adhésion à l'UE.

Le **paquet «élargissement» annuel** présenté par la Commission fait le point sur les progrès globaux accomplis par chaque pays sur la voie de leur adhésion. Sur la base du principe des mérites propres, ce n'est que lorsqu'elle constate des progrès tangibles et constants en ce qui concerne l'état de droit que la Commission peut recommander la poursuite des négociations avec un pays. L'état de droit constitue également un élément essentiel de la nouvelle **facilité pour les réformes et la croissance en faveur des Balkans occidentaux** et de la **facilité pour l'Ukraine**. Pour tirer pleinement parti de ces deux mécanismes de soutien sans précédent, les pays doivent élaborer et mettre en œuvre un programme de réformes sanctionné par un accord, qui comprend des mesures concrètes relatives aux fondamentaux.

Comme annoncé par la présidente von der Leyen dans son discours sur l'état de l'Union de 2023, à partir de 2024, la Commission a décidé d'étendre la **participation au rapport sur l'état de droit** afin de compléter les travaux menés dans le cadre du processus d'adhésion, qui reste le cadre exclusif des négociations d'élargissement⁴⁶. **L'Albanie, le Monténégro, la Macédoine du Nord et la Serbie** participent à présent au rapport sur l'état de droit et au réseau de points de contact en matière d'état de droit de l'UE, ce qui reflète ainsi les progrès accomplis dans leur processus d'adhésion respectif ou dans leur niveau de préparation en matière d'état de droit. Cette approche pourra à l'avenir être étendue à d'autres pays concernés par l'élargissement. L'intégration de ces pays aux côtés des États membres renforcera le soutien de l'UE aux réformes de l'état de droit, soutiendra leur processus d'adhésion et contribuera au maintien de normes élevées et durables après l'adhésion.

Pour faire en sorte que les réformes soient mises en œuvre dans la pratique, le renforcement des capacités est essentiel. L'UE fournit **un soutien financier et une assistance technique** afin de veiller à ce que les réformes soient alignées sur les normes européennes. Elle encourage les bonnes pratiques, notamment la consultation de la Commission de Venise en ce qui concerne les actes législatifs importants. Les évaluations par les pairs, la formation des professionnels de la justice et la promotion de la coopération institutionnelle avec les

⁴⁴ Au même titre que les critères économiques et la réforme de l'administration publique.

⁴⁵ Communication de la Commission intitulée «Renforcer le processus d'adhésion — Une perspective européenne crédible pour les Balkans occidentaux», COM(2020) 57.

⁴⁶ Des synergies entre le processus d'élargissement et le rapport sur l'état de droit seront assurées. Par ailleurs, le rapport sur l'état de droit ne contient aucune recommandation adressée aux pays concernés par l'élargissement. Des recommandations continueront d'être formulées dans le cadre du paquet «élargissement» annuel ainsi que dans le contexte des autres engagements prévus au titre des accords de stabilisation et d'association. Le rapport sur l'état de droit soutiendra la mise en œuvre de ces recommandations.

administrations publiques des États membres (jumelage) constituent des formes essentielles de soutien de l'UE dans les pays concernés par l'élargissement.

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 de l'engagement extérieur de l'UE 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)⁴⁷ 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. Sur la base de cette évaluation, une initiative mondiale de l'Équipe Europe pour la démocratie a été lancée dans l'objectif de travailler de manière plus efficace et stratégique sur le soutien à l'état de droit et la lutte contre la corruption⁴⁸. L'UE s'est également clairement engagée à lutter contre la corruption au niveau mondial, en soutenant les réformes juridiques et politiques visant à mettre en place des institutions chargées de lutter contre la corruption et des organes de contrôle en la matière, ainsi qu'à renforcer le rôle de garde-fous contre la corruption que jouent la société civile, les lanceurs d'alerte, les défenseurs des droits de l'homme et les médias indépendants. Les questions liées à l'état de droit, y compris le droit à un procès équitable et au respect de la légalité, la lutte contre la corruption, 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, et l'UE oriente son soutien vers les acteurs clés qui font progresser l'état de droit.

1. PRINCIPAUX ASPECTS DE LA SITUATION DE L'ÉTAT DE DROIT AU NIVEAU NATIONAL

Comme les années précédentes, le présent rapport 2024 sur l'état de droit présente des thèmes et tendances communs importants, des défis spécifiques et des évolutions positives dans le cadre des quatre piliers des systèmes de justice, des cadres de lutte contre la corruption, de la liberté et du pluralisme des médias, ainsi que d'autres questions institutionnelles liées à l'équilibre des pouvoirs. Les exemples fournis proviennent des évaluations figurant dans les 31 chapitres par pays, qui font partie intégrante du rapport et présentent le contexte détaillé dans chaque État membre et chaque pays concerné par l'élargissement repris dans le rapport⁴⁹. Le rapport contient également des recommandations spécifiques adressées à chaque État membre⁵⁰ et évalue les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations spécifiques adressées l'an dernier⁵¹.

⁴⁷ 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'UE à l'état de droit dans les pays partenaires.

⁴⁸ Team Europe Democracy (Équipe Europe pour la démocratie – TED) est une initiative thématique mondiale de l'Équipe Europe associant 14 États membres, lancée dans le but de promouvoir la démocratie et les droits de l'homme dans le monde. L'obligation de rendre des comptes et l'état de droit constituent des thèmes prioritaires essentiels.

⁴⁹ Les chapitres par pays sont disponibles [ici](#).

⁵⁰ 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.

⁵¹ Les évaluations figurant dans les chapitres par pays ne préjugent en aucune manière de futures évaluations au titre de la facilité pour la reprise et la résilience [règlement (UE) 2021/241 du 12 février 2021], du règlement portant dispositions communes [règlement (UE) 2021/1060 du 24 juin 2021] ou du régime général

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

L'évaluation des chapitres par pays pour chaque État membre et chaque pays concerné par l'élargissement a été élaborée conformément à une méthodologie établie utilisée pour les éditions précédentes du rapport⁵². Les chapitres par pays reposent sur une évaluation qualitative effectuée de manière autonome par la Commission et axée sur une synthèse des évolutions importantes intervenues depuis juillet 2023. 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 une évaluation qualitative des progrès réalisés par les États membres dans la mise en œuvre des recommandations de 2023⁵³. L'objectif des recommandations de 2024 est toujours de soutenir les États membres dans leurs efforts pour faire progresser les réformes⁵⁴. Ce rapport ne contient aucune recommandation à l'intention des pays concernés par l'élargissement. Ces recommandations sont formulées dans le cadre du paquet «élargissement» annuel.

Le rapport est le fruit d'une collaboration étroite avec les autorités nationales et s'appuie sur diverses sources nationales, internationales et autres⁵⁵, ainsi que sur les données collectées par la Commission elle-même⁵⁶. Les États membres et les pays concernés par l'élargissement ont été invités à apporter leur contribution, à fournir des contributions écrites⁵⁷ et à participer à des visites spécifiques dans les pays⁵⁸. Une consultation ciblée des

de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union [règlement (UE) 2020/2092 du 22 décembre 2020].

⁵² La méthodologie est disponible [ici](#).

⁵³ En fonction des progrès accomplis dans le cadre des différentes sous-parties de chaque recommandation et de la mise en œuvre ou non des recommandations formulées dans le rapport 2022, la Commission a, dans chaque cas, conclu son évaluation en utilisant les catégories suivantes: aucun (autre) progrès, certains (autres) progrès, progrès significatifs et mise en œuvre intégrale. En fonction de l'état d'avancement et des résultats obtenus, les recommandations du rapport 2023 sont reproduites dans le rapport de cette année, moyennant les adaptations nécessaires.

⁵⁴ Les principes sous-tendant l'élaboration des recommandations sont identiques à ceux de l'an dernier [voir COM(2022) 500, p. 3 et 4]. Les recommandations sont sans préjudice de toute action susceptible d'être engagée par la Commission en vertu d'autres instruments juridiques.

⁵⁵ 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, les informations produites par des organisations internationales et les contributions fournies lors des visites dans les pays. Ces sources alimentent l'évaluation de la Commission, mais les conclusions de la Commission demeurent de sa propre responsabilité.

⁵⁶ En particulier, le tableau de bord de la justice dans l'UE fournit des données comparatives et fiables sur l'efficacité, la qualité et l'indépendance des systèmes de justice dans les États membres de l'UE. Son objectif est d'aider l'UE et les États membres à améliorer l'efficacité de leurs systèmes de justice nationaux. Le tableau de bord propose également des indicateurs relatifs à l'indépendance de la justice concernant l'efficacité de la protection des investissements. Il s'élargit progressivement pour intégrer la présentation de nouvelles données: en 2024, il comprenait des données sur les salaires des juges et des procureurs de niveau expert, sur la durée des procédures dans les affaires de corruption et les systèmes de déclaration de patrimoine, ainsi que sur les procédures de nomination et de révocation des procureurs. Le tableau de bord est également une source importante pour les rapports par pays du Semestre européen.

⁵⁷ Les contributions des États membres sont disponibles [ici](#).

⁵⁸ 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.

parties prenantes a également apporté de précieuses contributions transversales et spécifiques à chaque pays⁵⁹. Le Conseil de l'Europe a en outre fourni un aperçu de ses récents avis et rapports⁶⁰. Avant l'adoption du présent rapport, les autorités nationales ont eu la possibilité de fournir des mises à jour factuelles concernant le chapitre qui leur est consacré. En outre, la Commission, aux niveaux politique et technique, discute du rapport, une fois qu'il est publié, avec les autorités et pouvoirs nationaux ainsi qu'avec les parlements nationaux.

3.1 *Systèmes de justice*

Des systèmes de justice qui fonctionnent correctement, sont efficaces et pleinement indépendants sont cruciaux pour l'application et le respect du droit de l'Union et de la législation nationale, ainsi que pour la défense de l'état de droit. L'indépendance de la justice fait partie intégrante du processus décisionnel judiciaire et découle du principe de protection juridictionnelle effective⁶¹. Des juges et des juridictions indépendants sont garants de l'équité des procédures judiciaires et de la protection des droits des justiciables et sont essentiels pour garantir que la justice profite aux citoyens et aux entreprises. Ils sont également essentiels à la coopération judiciaire dans l'UE, qui est un objectif clé de l'espace de liberté, de sécurité et de justice⁶². L'accès à des juridictions indépendantes et le contrôle juridictionnel sont fondamentaux pour l'état de droit⁶³.

Les États membres sont tenus au plein respect des exigences fixées par le droit de l'Union et la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE (CJUE) et devraient également tenir compte des normes européennes dans la conception de leurs systèmes de justice. Les réseaux et associations judiciaires européens⁶⁴ contribuent également à promouvoir et à faire respecter l'état de droit, dans la mesure où ils travaillent à l'élaboration de normes européennes et apportent des contributions importantes à l'élaboration du rapport sur l'état de droit.

Perception de l'indépendance de la justice

Comme indiqué dans le tableau de bord 2024 de la justice dans l'UE, les enquêtes Eurobaromètre réalisées en 2024 révèlent que, par rapport à 2023, la perception de l'indépendance auprès du grand public et des entreprises s'est améliorée ou est restée stable dans la plupart des États membres, y compris au sein des pays confrontés à des difficultés systémiques⁶⁵. Des systèmes de justice qui fonctionnent correctement et qui sont totalement indépendants peuvent avoir une incidence positive sur les investissements et sont essentiels à la protection de ces derniers, et peuvent dès lors contribuer à la croissance et à la compétitivité. Au [Danemark](#), en [Finlande](#), en [Autriche](#), en [Suède](#), au [Luxembourg](#) et en

⁵⁹ Les contributions des parties prenantes sont disponibles [ici](#).

⁶⁰ La contribution du Conseil de l'Europe est disponible [ici](#).

⁶¹ Voir l'article 19 du traité sur l'Union européenne et l'article 47 de la charte des droits fondamentaux.

⁶² Article 3, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne.

⁶³ Le 18 juin 2024, l'UE a annoncé sa décision d'adhérer à la recommandation de l'OCDE de 2023 sur l'accès à la justice et les systèmes de justice centrés sur les personnes. La Commission a rejoint les 22 États membres qui sont membres de l'OCDE lors de l'élaboration de la recommandation et poursuit ses travaux visant à la faire avancer.

⁶⁴ Tels que le réseau européen des conseils de la justice, le réseau des présidents des Cours suprêmes judiciaires de l'Union européenne, l'Association des Conseils d'État et des juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne, le Conseil des barreaux européens et la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) du Conseil de l'Europe.

⁶⁵ Graphiques 51 et 53 du tableau de bord 2024 de la justice dans l'UE.

[Irlande](#), le niveau de perception de l'indépendance reste particulièrement élevé auprès du grand public ou des entreprises (plus de 75 %), tandis qu'en [Croatie](#), en [Pologne](#) et en [Bulgarie](#), il reste très faible (moins de 30 %). Pour ce qui est des pays concernés par l'élargissement, les résultats de l'Eurobaromètre révèlent des niveaux relativement faibles de perception de l'indépendance.

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

Les procédures de nomination et de révocation des juges ainsi que les pouvoirs et la composition des conseils de la justice sont importants pour préserver l'indépendance de la justice, sur la base des principes établis par la CJUE.

Là où ils existent, les conseils de la justice contribuent de façon importante à l'indépendance de la justice⁶⁶ et 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 justice⁶⁷. Le Conseil de l'Europe a élaboré des normes européennes quant à la manière dont les conseils de la justice devraient être conçus pour garantir au mieux leur indépendance, notamment en ce qui concerne leur composition⁶⁸. Pour fonctionner efficacement, les conseils de la justice ont besoin de disposer de ressources suffisantes et de jouir d'une indépendance administrative suffisante.

Plusieurs États membres ont accompli des efforts législatifs visant à renforcer l'indépendance et l'efficacité des conseils de la justice, dans certains cas à la suite des recommandations de 2023. Au [Luxembourg](#), le Conseil national de la justice a été nommé et est en passe de devenir pleinement opérationnel. En [Bulgarie](#), une réforme constitutionnelle a modifié la composition du Conseil supérieur de la justice afin de l'aligner sur les normes européennes. En [Hongrie](#), à la suite de la réforme législative de 2023, les nouvelles compétences du Conseil national de la justice permettent de contrebalancer efficacement les pouvoirs du président de l'Office national de la justice, chargé de l'administration centrale des juridictions. Dans d'autres États membres, des initiatives sont en cours. En [Pologne](#), la Diète a adopté une loi pour répondre aux préoccupations liées à l'indépendance du Conseil national de la magistrature. Aux [Pays-Bas](#), la procédure de nomination des membres du conseil de la justice et des conseils d'administration des juridictions est en cours de révision. En [Estonie](#), des discussions sont en cours en vue de réformer le Conseil d'administration des juridictions et de transférer davantage de pouvoirs de l'exécutif au pouvoir judiciaire. En [Espagne](#), à la suite d'un dialogue structuré avec la Commission européenne dans le rôle de facilitateur, un accord a été conclu en vue de renouveler le conseil de la justice et d'engager, immédiatement après le renouvellement, un processus visant à adapter la nomination de ses juges membres, en tenant compte des normes européennes. D'autre part, des préoccupations concernant le conseil de la justice subsistent en [Slovaquie](#), où aucun progrès n'a été accompli en ce qui

⁶⁶ 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 des instances politiques, 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)*.

⁶⁷ 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 composition [voir en particulier la recommandation CM/Rec(2010)12 du Conseil de l'Europe].

⁶⁸ Voir en particulier la recommandation CM/Rec(2010)12 du Conseil de l'Europe.

concerne l'introduction de garanties pour la révocation des membres dudit conseil et trois candidats ont été révoqués avant la fin de leur mandat.

Pour ce qui est des pays concernés par l'élargissement, à la suite des modifications constitutionnelles apportées en 2022 afin de renforcer l'indépendance de la justice en [Serbie](#), le Conseil supérieur de la magistrature et le Conseil supérieur des procureurs ont été institués dans leur nouvelle composition. Au [Monténégro](#), le cadre juridique garantissant l'indépendance et l'impartialité du système de justice a été révisé. En [Albanie](#), l'obligation de rendre des comptes a été renforcée au moyen de contrôles d'intégrité menés auprès de tous les juges et procureurs, mais des lacunes subsistent en ce qui concerne la nomination des membres non magistrats du Conseil supérieur de la magistrature et le Conseil supérieur des procureurs. En [Macédoine du Nord](#), des préoccupations subsistent en ce qui concerne le fonctionnement et l'indépendance du Conseil de la magistrature.

La méthode utilisée pour la nomination et la révocation des juges est importante pour l'indépendance de la justice et la perception qu'en a le public. Afin de garantir l'indépendance de la justice, les modalités régissant la nomination des juges ne peuvent pas faire naître de doutes quant à l'imperméabilité des juges à l'égard d'éléments extérieurs et à leur neutralité en tant que juges⁶⁹.

Dans plusieurs États membres, des efforts sont en cours pour améliorer les procédures de nomination des juges, notamment dans le cadre du suivi des recommandations de 2023. En [Grèce](#), des mesures législatives ont été prises visant la participation du pouvoir judiciaire aux nominations aux postes les plus élevés du système judiciaire. En [Irlande](#), la nouvelle loi relative à la commission des nominations des juges a introduit un certain nombre d'améliorations destinées à réduire l'influence politique dans la nomination et la promotion des juges. En [Finlande](#), un groupe de travail assure le suivi du rapport sur l'évaluation et l'évolution future du système judiciaire, y compris la procédure de nomination des juges. En [Autriche](#), les réformes récentes des systèmes de nomination du président de la Cour suprême et des candidats à la fonction de juge sont en phase de mise en œuvre. En [Pologne](#), certains des effets négatifs des réformes de la justice contestées de 2017 sur le fonctionnement des juridictions ordinaires sont en cours d'annulation. Le gouvernement a fait part de son intention d'associer le pouvoir judiciaire à toutes les décisions relatives aux nominations à des postes clés au sein des juridictions ordinaires et d'organiser des procédures de nomination transparentes sur la base de concours généraux: une approche déjà mise en œuvre pour les présidents et vice-présidents de tribunaux. En [Allemagne](#), des discussions sont en cours sur une éventuelle réforme visant à renforcer la résilience de la Cour constitutionnelle. À [Malte](#), des mesures ont été annoncées pour associer le pouvoir judiciaire à la procédure de nomination du Chief Justice, étant donné que le gouvernement a approuvé une réforme constitutionnelle prévoyant des consultations avec le Chief Justice en exercice avant la nomination d'un nouveau Chief Justice. Certaines mesures ont été prises pour veiller à ce que la réforme du système de nominations des juges en [Slovénie](#) contienne des garanties suffisantes pour protéger l'indépendance de la justice, étant donné que la période d'essai précédemment envisagée, qui ne prévoyait pas les garanties requises, a été abandonnée. La réforme constitutionnelle de 2022 visant à renforcer l'indépendance de la justice en [Serbie](#) fait l'objet d'un suivi, notamment par l'application de la nouvelle procédure de recours devant la Cour constitutionnelle en ce qui concerne les nominations des juges.

⁶⁹ Voir les arrêts du 15 juillet 2021, *Commission/Pologne*, C-791/19; du 20 avril 2021, *Repubblika et Il-Prim Ministru*, C-896/19; et du 2 mars 2021, *AB e.a. (Nomination des juges à la Cour suprême)*, C-824/18.

Des problèmes subsistent dans certains États membres en ce qui concerne les nominations aux fonctions judiciaires de haut niveau et aux fonctions de président de juridiction. En [Lettonie](#), un poste vacant à la Cour suprême a été pourvu, mais aucune mesure n'a été prise pour introduire des garanties adéquates contre toute influence politique indue qui seraient applicables dans le cadre de futures nominations. De même, en [Autriche](#), aucune mesure n'a été prise pour garantir la participation du pouvoir judiciaire aux nominations des (vice-)présidents des tribunaux administratifs. En [Lituanie](#), il est demandé de renforcer certaines garanties supplémentaires en matière de transparence des nominations de juges. En [Suède](#), bien que les premières mesures aient été prises en ce qui concerne l'indépendance des juges non professionnels, aucun progrès n'a été accompli pour veiller à ce que leur système de nomination garantisse leur indépendance.

Au [Monténégro](#), des retards importants dans les nominations des juges ont eu de graves répercussions sur le système de justice, même si désormais seule la nomination du président de la Cour suprême est encore pendante. En [Serbie](#), un nombre considérable de postes vacants de juges et de procureurs reste à pourvoir. En [Macédoine du Nord](#), les décisions de nomination des procureurs et des juges ont été critiquées par la société civile en raison du manque d'explications et de critères clairs les sous-tendant.

Différents aspects de l'indépendance des juges et des tribunaux sont abordés dans un certain nombre d'États membres. En [Italie](#), le département de la justice fiscale a été créé afin d'accroître l'indépendance des tribunaux fiscaux nouvellement créés à l'égard du ministère de l'économie et des finances. Aux [Pays-Bas](#), des mesures de sécurité renforcées sont en cours d'examen pour renforcer la résilience du système de justice face à la criminalité organisée. À [Malte](#), des travaux ont débuté en vue de répondre aux préoccupations persistantes concernant l'indépendance des juridictions spécialisées. L'attribution des affaires portées devant les tribunaux nécessite également des garanties d'indépendance et d'impartialité de la justice afin d'éviter toute ingérence indue, qui peuvent être assurées de différentes manières, notamment par l'attribution aléatoire des affaires au moyen d'un algorithme informatique ou d'un ordre prédéfini. Le [Portugal](#) a renforcé la transparence dans l'attribution des affaires, un nouveau système électronique étant mis en œuvre de manière efficace. En [Hongrie](#), la transparence de l'attribution des affaires à la Cour suprême s'est améliorée, tandis que des préoccupations subsistent quant à la transparence de l'attribution des affaires dans les juridictions inférieures.

Dans quelques États membres, il existe des inquiétudes quant aux pressions indues exercées sur le pouvoir judiciaire par les responsables politiques ou le niveau exécutif, et il existe également des preuves de pressions exercées par des pays tiers. Le risque que des déclarations prononcées publiquement par le gouvernement et les responsables politiques ne nuisent à la confiance du public dans l'indépendance de la justice a suscité des inquiétudes en [Slovaquie](#), en [Italie](#) et en [Espagne](#). En [Lituanie](#), l'intimidation de juges par des juridictions russes suscite des inquiétudes particulières. S'agissant des pays concernés par l'élargissement, les tentatives d'ingérence dans le système judiciaire et de pressions sur celui-ci par des agents publics ou des responsables politiques demeurent une préoccupation importante en [Albanie](#), en [Serbie](#) et en [Macédoine du Nord](#).

L'autonomie et l'indépendance du ministère public en tant que sujets de réforme importants

L'organisation du ministère public national varie dans l'ensemble de l'Union et il n'existe pas de modèle uniforme pour tous les États membres. Il convient néanmoins que les garanties

institutionnelles protègent l'autonomie du ministère public, en veillant à ce que les procureurs puissent s'acquitter de leurs obligations professionnelles sans faire l'objet d'ingérence⁷⁰. Cela est essentiel pour le droit pénal national et européen, ainsi que pour la protection des intérêts financiers de l'UE.

Les réformes visant à renforcer les garanties institutionnelles relatives au ministère public, dont certaines ont été mises en œuvre en réponse aux recommandations de 2023, se sont poursuivies. En [Pologne](#), des mesures supplémentaires ont été adoptées pour garantir l'indépendance du ministère public à l'égard du gouvernement et pour différencier la fonction de ministre de la justice et celle de procureur général. En [Tchéquie](#), une réforme du ministère public a introduit des garanties en matière de révocation du procureur général et des autres procureurs en chef. Au [Danemark](#), le gouvernement a présenté au Parlement une proposition visant à renforcer la perception publique de l'indépendance du directeur du ministère public en limitant la durée maximale du mandat pour le poste.

À [Malte](#), le transfert des poursuites de la police au bureau du procureur général progresse⁷¹. À [Chypre](#), le gouvernement élabore actuellement une législation visant à scinder le rôle consultatif et le rôle de procureur du service juridique de la République, ce qui constitue une étape positive vers le renforcement de l'indépendance du ministère public; des plans ont également été annoncés concernant l'introduction de la possibilité de réexaminer les décisions du procureur général de ne pas poursuivre ou de mettre fin à la procédure. En [Espagne](#), une réforme du statut du procureur général est prévue, qui exclura du bureau du procureur général les personnes ayant exercé des fonctions politiques au cours des dernières années et empêchera que le procureur général agisse dans les affaires qui le/la concernent personnellement. En [Serbie](#), les lois sur le ministère public et le Conseil supérieur des procureurs permettent aux procureurs de déposer des plaintes en cas de mandat impératif, visant ainsi à renforcer l'autonomie des procureurs.

Le pouvoir de l'exécutif de donner des instructions aux procureurs dans certaines affaires a continué de faire l'objet d'une attention particulière. Aux [Pays-Bas](#), le débat continue en ce qui concerne la suppression du pouvoir de l'exécutif de donner des instructions aux procureurs dans certaines affaires. En [Allemagne](#), une proposition a été présentée en vue d'introduire de nouvelles garanties en ce qui concerne l'utilisation du pouvoir des ministres de la justice au niveau fédéral et au niveau des Länder de donner des instructions aux procureurs dans certaines affaires.

Un certain nombre de défis doivent toutefois encore être relevés, notamment ceux abordés dans les recommandations de 2023. En [Autriche](#), la réforme prévue du ministère public n'a pas progressé, aucun accord politique permettant de donner suite à la proposition du groupe d'experts formulée en 2022 n'ayant été conclu. En [Slovaquie](#), le pouvoir du procureur général d'annuler les décisions des procureurs de rang inférieur reste un sujet de préoccupation. En 2024, malgré les vives préoccupations exprimées, notamment par la Commission européenne, le gouvernement slovaque a dissous le bureau du procureur spécial, ce qui suscite des préoccupations à la fois quant à l'incidence immédiate de cette décision sur les affaires et à l'incidence structurelle à long terme, qui met en péril l'efficacité et l'autonomie des poursuites.

⁷⁰ Voir compilation des avis et rapports de la Commission de Venise concernant les procureurs [\[CDL-PI \(2022\) 023\]](#).

⁷¹ Ce point fait également partie du PRR de Malte, jalon 6.3.

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

La CJUE a clairement indiqué que les procédures disciplinaires ne peuvent pas être utilisées comme un moyen de contrôle politique sur le pouvoir judiciaire⁷². Les garanties comprennent des règles claires qui définissent le comportement qualifié d'infraction disciplinaire et les sanctions à appliquer. Les procédures disciplinaires doivent être menées par l'intermédiaire d'un organe indépendant, conformément à des procédures qui protègent pleinement les droits consacrés par la charte des droits fondamentaux, en particulier les droits de la défense. Les règles doivent également garantir que les décisions des organes disciplinaires peuvent être contestées en justice⁷³.

La tendance observée dans les précédents rapports sur l'état de droit s'est poursuivie, caractérisée par l'adoption, dans plusieurs États membres, de mesures visant à renforcer les garanties d'indépendance de la justice et d'autonomie des procureurs dans les procédures disciplinaires. En [Slovenie](#), les projets de modification de la loi sur le Conseil de la magistrature prévoyant une réforme du cadre de procédure disciplinaire applicable aux juges ont été présentés. En [Tchéquie](#), une réforme de la procédure disciplinaire est en cours d'examen au Parlement. La [France](#) a adopté une nouvelle loi réformant le statut des magistrats, notamment le régime disciplinaire. À [Malte](#), une discussion sur le renouvellement du régime disciplinaire applicable aux procureurs est prévue pour le second semestre de 2024. En [Pologne](#), le régime disciplinaire applicable aux juges a été réformé, conformément aux engagements pris dans le cadre du plan pour la reprise et la résilience de la Pologne.

La protection efficace 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. Parmi les exemples, on peut citer les mesures adoptées par la [Croatie](#) et la [Suède](#). En [Belgique](#), le gouvernement a décidé de ne pas déposer de proposition d'introduction de contrôles de sécurité réguliers effectués par l'Agence nationale de sécurité sur tous les juges. En [Macédoine du Nord](#), des codes de déontologie sont en place tant pour les procureurs que pour les juges.

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

L'efficacité des systèmes de justice est une condition nécessaire à la protection des droits, à la sécurité juridique et à la confiance du public dans l'état de droit. Un système de justice efficace gère ses affaires en cours et rend des décisions dans les délais impartis. La durée excessive des procédures et les arriérés sapent la confiance des citoyens et des entreprises dans les systèmes de justice nationaux.

Dans plusieurs États membres, de nouvelles mesures sont en place pour améliorer l'efficacité. L'[Espagne](#) a adopté de nouvelles mesures visant à améliorer l'efficacité du système de justice. Une tendance, observée en [France](#), à la réduction de la durée des procédures judiciaires sera également soutenue par une nouvelle législation encourageant le règlement amiable des litiges. En [Tchéquie](#), l'amélioration de l'efficacité s'est poursuivie, notamment en ce qui concerne la durée des affaires administratives, tandis qu'en [Serbie](#), une

⁷² 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.*, C-83/19, etc.).

⁷³ Arrêt du 25 juillet 2018, *LM*, C-216/18 PPU, point 67.

tendance positive a été observée pour ce qui est de la réduction de la durée des procédures dans les affaires civiles, commerciales et pénales.

Bien qu'ils aient pris certaines mesures, certains États membres sont toujours confrontés à des problèmes de longue date en matière d'efficacité des systèmes de justice. Des préoccupations subsistent à [Malte](#), en [Croatie](#) et en [Grèce](#), bien qu'elles aient toutes pris de nouvelles mesures pour tenter de réduire la durée des procédures. Une tendance similaire observée au [Portugal](#) est aggravée par le fait que la législation générale en matière de procédure pénale n'est pas adaptée pour traiter efficacement les procédures pénales complexes. En [Italie](#), la tendance positive se maintient en ce qui concerne la durée des procédures judiciaires, mais ce point reste un sérieux défi. S'agissant des pays concernés par l'élargissement, la durée des procédures applicables à différents types d'affaires reste un problème en [Albanie](#) et en [Macédoine du Nord](#).

Un système de justice efficace requiert des ressources suffisantes, notamment les investissements nécessaires dans les infrastructures, ainsi qu'un personnel qualifié, formé et correctement rémunéré. Un certain nombre d'États membres ont reconnu cette nécessité en allouant des ressources supplémentaires pour renforcer la résilience des systèmes de justice, notamment par l'intermédiaire de leurs plans nationaux pour la reprise et la résilience. Au [Danemark](#), en [France](#), en [Suède](#) et en [Finlande](#), les ressources allouées au système de justice ont été augmentées. En [Croatie](#), des progrès importants ont été accomplis en ce qui concerne la hausse de la rémunération et l'adoption d'une législation visant à fixer des critères de rémunération objectifs est prévue. En [Roumanie](#), la Haute Cour de cassation et de justice a pris des mesures destinées à remédier aux inégalités salariales dans le système judiciaire. La [Lettonie](#) a sensiblement relevé la rémunération des juges et des employés des tribunaux, bien que des problèmes de rotation subsistent en ce qui concerne les assistants judiciaires.

Dans d'autres États membres, les niveaux de rémunération continuent de poser des problèmes, ce qui entraîne souvent des pénuries de personnel et des postes vacants difficiles à pourvoir. En [Slovénie](#), certaines mesures ont été prises pour relever le niveau de rémunération des juges et des procureurs, pratiquement inchangé depuis 2012, que le gouvernement a proposé d'augmenter partiellement. La Cour constitutionnelle en prescrit les modalités d'exécution dans son arrêt. En [Allemagne](#), bien que certaines mesures aient été prises pour compléter les ressources globales du pouvoir judiciaire, le niveau de rémunération des juges reste un problème. En [Tchéquie](#), la méthode de fixation des salaires des juges a été modifiée afin de réduire les augmentations salariales. Par ailleurs, les salaires du personnel auxiliaire dans les tribunaux et au ministère public posent toujours problème. Aux [Pays-Bas](#), des recommandations spécifiques visant à remédier aux pénuries de personnel et aux problèmes liés à la charge de travail au sein du système judiciaire sont en cours d'examen. En [Lituanie](#), une réforme des salaires des juges est évaluée positivement par ces derniers, tandis que des préoccupations subsistent quant à la rémunération du personnel des tribunaux et des procureurs. [Chypre](#), le [Portugal](#) et la [Roumanie](#) éprouvent des difficultés à recruter dans certains domaines du système judiciaire. En [Hongrie](#), le niveau de rémunération des juges et du personnel des tribunaux s'est encore détérioré en raison d'une inflation élevée. Les pays concernés par l'élargissement font face à des contraintes similaires en matière de ressources. La [Serbie](#) met actuellement en œuvre une stratégie en matière de ressources humaines dans le système judiciaire pour la période 2022-2026, mais le faible attrait des carrières judiciaires constitue une difficulté. Cette même difficulté n'a pas été résolue par les modifications apportées aux lois sur les salaires des juges et des procureurs en [Macédoine du Nord](#).

En ce qui concerne les effectifs, en [Espagne](#), de nouveaux postes de juges ont été créés, tandis qu'en [Italie](#), des améliorations notables ont été apportées au recrutement des magistrats

et du personnel administratif. En [Belgique](#), la mise à disposition de ressources adéquates en faveur du système de justice a continué de progresser, un outil de mesure de la charge de travail confirmant les lacunes structurelles en matière de ressources. En [Albanie](#), les pénuries générales de ressources dans le système de justice risquent d'avoir une incidence négative sur la qualité de la justice.

Les investissements dans la numérisation peuvent renforcer les systèmes de justice et les rendre plus accessibles, plus résilients et mieux préparés à relever les défis actuels et futurs. De nouvelles initiatives en matière de numérisation ont été mises en place en [Espagne](#), en [Croatie](#), en [Italie](#), en [Irlande](#), en [France](#), aux [Pays-Bas](#), à [Malte](#) et en [Roumanie](#). En [Bulgarie](#), un nouveau projet de loi prévoit de modifier la loi relative au système judiciaire en ce qui concerne la numérisation de la justice. La [Macédoine du Nord](#), la [Serbie](#) et l'[Albanie](#) prennent des mesures dans le domaine de la numérisation de la gestion des affaires, mais des lacunes subsistent.

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

Les avocats et les barreaux jouent un rôle essentiel pour garantir l'accès à la justice et veiller à la protection des droits fondamentaux, notamment le droit à un procès équitable. Dans plusieurs États membres, des mesures sont prises pour garantir la fiabilité des régimes d'aide juridictionnelle et l'accès à un avocat. Au [Luxembourg](#), une réforme visant à rendre l'aide juridictionnelle plus accessible a été adoptée. En [Tchéquie](#) et en [Espagne](#), les dispositions relatives à l'aide juridictionnelle ont été modifiées afin d'en élargir l'accès. En [Irlande](#), des progrès ont été accomplis en ce qui concerne la réduction des frais de justice et un réexamen général du régime d'aide juridictionnelle civile est en cours. En [Lituanie](#), la réforme du système d'aide juridictionnelle progresse et les conditions de participation des prestataires de l'aide juridictionnelle ont été améliorées. En [Slovaquie](#), des modifications visant à améliorer l'accès à l'aide juridictionnelle gratuite sont en cours d'élaboration. Au [Danemark](#), une révision du système d'aide juridictionnelle est en cours. En [Finlande](#), une autorité nationale des services juridiques, établie en vue de fournir une aide juridictionnelle plus cohérente et de qualité, sera opérationnelle en 2025. En dehors de l'UE, l'[Albanie](#) dispose d'un cadre juridique complet en matière d'aide juridictionnelle et son nombre de bénéficiaires a augmenté.

Certains États membres continuent de faire face à des difficultés. En [Bulgarie](#), la Cour constitutionnelle a déclaré que la loi sur la médiation judiciaire obligatoire, qui devait entrer pleinement en vigueur en juillet 2024, était anticonstitutionnelle. En [Hongrie](#), des préoccupations subsistent en ce qui concerne l'efficacité du régime d'aide juridictionnelle dans les affaires civiles et pénales. Certaines difficultés ont également été recensées en [Autriche](#) en ce qui concerne les frais de justice élevés et l'accès à des conseils juridiques dans les affaires administratives, bien que certaines mesures aient été prises pour remédier à cette difficulté d'accès.

Un système de justice efficace exige que les avocats soient libres de poursuivre leurs activités de conseil et de représentation de leurs clients. En [Tchéquie](#), une modification renforçant la protection de la confidentialité des communications entre avocats et clients est en cours d'examen au Parlement. Par ailleurs, des cas de contestation de la protection des communications entre avocats et clients ont été signalés par des membres de la profession d'avocat en [Belgique](#) et, en [Roumanie](#), des avocats ont signalé des cas de contestation de leurs droits et privilèges légalement reconnus. En [Lituanie](#), les avocats continuent d'exprimer leurs préoccupations quant au respect du secret professionnel.

3.2 *Cadre de lutte contre la corruption*

La corruption nuit à la fourniture des services publics et elle sape la confiance des citoyens et des entreprises dans les institutions publiques, créant ainsi un sentiment d'iniquité et d'injustice, ce qui nuit à l'état de droit. Une approche globale de la lutte contre la corruption s'appuie sur une combinaison de mesures préventives et répressives. Cela requiert un cadre juridique et institutionnel solide, des enquêtes et des poursuites efficaces et une volonté politique claire de faire appliquer le cadre de lutte contre la corruption. La lutte contre la corruption a également besoin de mesures globales et efficaces pour réduire au minimum le champ laissé à la corruption et encourager l'intégrité.

La perception de la corruption dans l'UE

D'après les résultats de l'indice de perception de la corruption (IPC)⁷⁴, plus de la moitié des 20 pays les mieux classés au niveau international sont des États membres de l'UE⁷⁵. Toutefois, des différences subsistent entre les États membres, y compris en ce qui concerne les tendances observées ces dernières années⁷⁶. Les pays concernés par l'élargissement obtiennent des résultats inférieurs à la moyenne⁷⁷.

Il ressort des enquêtes Eurobaromètre de 2024 sur la corruption⁷⁸ que celle-ci demeure un sujet de vive préoccupation pour les citoyens et les entreprises dans l'UE. Près de sept Européens sur dix (68 %) estiment que la corruption est répandue dans leur pays et plus de quatre sur dix (41 %) considèrent que le niveau de corruption a augmenté dans leur pays. 57 % des citoyens 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 (51 %) estiment 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 de lutte contre la corruption est reconnue dans le droit international⁷⁹. 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 actions de lutte contre la corruption dans tous les secteurs d'action concernés.

⁷⁴ Transparency International (2024) [https:// www.transparency.org/en/cpi/2022](https://www.transparency.org/en/cpi/2022)

⁷⁵ 11 États membres figurent parmi les 20 premiers du classement, soit deux de plus que l'année précédente. Trois États membres (le Danemark, la Finlande et la Suède) obtiennent un résultat supérieur ou égal à 80/100 dans l'indice, et d'autres (les Pays-Bas, l'Allemagne, le Luxembourg, l'Irlande, l'Estonie, la Belgique, l'Autriche et la France) un résultat supérieur à 70/100. La moyenne de l'UE est de (à calculer)/100.

⁷⁶ La Roumanie (46), la Bulgarie (45) et la Hongrie (42) obtiennent un résultat inférieur à 50.

⁷⁷ Le Monténégro (45), la Macédoine du Nord (40), l'Albanie (36) et la Serbie (36) obtiennent un résultat inférieur à 50.

⁷⁸ [Eurobaromètre spécial n° 548](#) sur la corruption (2024) et [Eurobaromètre Flash n° 543](#) sur les attitudes des entreprises vis-à-vis de la corruption dans l'UE (2024). Les ensembles de données précédents sont l'Eurobaromètre spécial n° 534 (2023) et l'Eurobaromètre Flash n° 524 (2023).

⁷⁹ La convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC) exige des États parties 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](#).

Presque tous les États membres ont actuellement en place une stratégie nationale de lutte contre la corruption, dont l'exhaustivité varie d'un pays à l'autre. Depuis juillet 2023, la [Hongrie](#), la [Grèce](#), l'[Italie](#), la [Suède](#) et l'[Autriche](#) ont mis à jour leurs stratégies nationales et/ou leurs plans d'action⁸⁰ et le [Portugal](#) a adopté un programme de lutte contre la corruption. La [France](#), la [Finlande](#) et la [Bulgarie](#) ont entamé le processus de révision de leur stratégie existante et les processus de révision préparatoires progressent en [Slovénie](#), tandis qu'ils sont toujours attendus en [Allemagne](#). En [Estonie](#), la mise en œuvre du plan d'action en matière de lutte contre la corruption se poursuit de manière efficace et en temps utile. À [Malte](#), le suivi de la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la fraude et la corruption a connu quelques retards.

S'agissant des pays concernés par l'élargissement, le [Monténégro](#) a adopté sa stratégie de lutte contre la corruption et la [Serbie](#) est en train de finaliser la sienne. En [Macédoine du Nord](#), la lenteur de la mise en œuvre des mesures que ce pays s'est engagé à adopter dans sa stratégie de lutte contre la corruption témoigne d'un manque d'engagement politique, tandis qu'en [Albanie](#), la mise en œuvre de la stratégie actuelle est en bonne voie, mais n'accorde qu'une attention limitée aux secteurs à haut risque.

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

Pour lutter efficacement contre la corruption, il est nécessaire de disposer d'un cadre juridique et administratif solide en la matière⁸¹ et d'institutions fortes et indépendantes pour faire appliquer les règles. D'une manière générale, tous les États membres et les pays concernés par l'élargissement inclus dans le présent rapport disposent de cadres juridiques solides, même si certaines lacunes spécifiques subsistent. Conformément aux recommandations de 2023, plusieurs États membres ont fait avancer leurs réformes du droit pénal afin de renforcer la lutte contre la corruption. L'[Autriche](#) a étendu les infractions de corruption aux candidats à des fonctions publiques et a inclus des sanctions supplémentaires pour les infractions de corruption, y compris l'interdiction d'exercer une fonction publique. La [Grèce](#) a renforcé les dispositions relatives à la responsabilité pénale pour les infractions de corruption et la [Croatie](#) a renforcé la législation relative à la corruption des agents publics, étendant le champ de responsabilité des personnes morales et élevant les niveaux de sanction à leur égard. L'[Allemagne](#) a adopté une loi renforçant les dispositions relatives au trafic d'influence impliquant des membres du Parlement. Dans d'autres États membres, certaines lacunes subsistent, notamment en ce qui concerne la corruption transnationale. En [Suède](#), les définitions juridiques de la corruption transnationale, qui demeurent limitées, sont en cours d'examen par une commission d'enquête, et la révision de l'infraction de corruption transnationale est toujours en suspens en [Finlande](#).

Toutefois, dans certains États membres, certaines réformes du droit pénal risquent d'entraver la lutte contre la corruption. En [Slovaquie](#), une récente réforme du droit pénal soulève un certain nombre de graves préoccupations et a récemment fait l'objet de nouvelles

⁸⁰ 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.

⁸¹ 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 de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales. 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 final], qui vise à mettre à jour et à renforcer le cadre de l'UE en matière de justice pénale.

modifications. Tant l'allègement des sanctions pour les infractions de corruption et les délits liés à la corruption que le raccourcissement des délais de prescription applicables aux infractions de corruption et la suppression du ministère public spécial risquent d'affaiblir la lutte contre la corruption. En [Italie](#), une nouvelle loi abrogeant l'infraction d'abus de fonctions et limitant la portée de l'infraction de trafic d'influence pourrait avoir des conséquences sur la détection de la fraude et de la corruption et sur les enquêtes en la matière. Pour ce qui est des pays concernés par l'élargissement, en [Macédoine du Nord](#), les récentes modifications du code pénal ont affaibli le cadre juridique, ce qui a une incidence négative sur les poursuites dans les affaires de corruption, en particulier dans les affaires de corruption à haut niveau.

Des évolutions importantes ont eu lieu pour améliorer le paysage institutionnel de la lutte contre la corruption dans certains États membres. En [Bulgarie](#), la commission chargée de la lutte contre la corruption et de la confiscation des avoirs illégaux a été divisée en deux organes distincts (la commission de lutte contre la corruption et la commission de confiscation des avoirs illégaux) en vue de faire avancer le cadre institutionnel de lutte contre la corruption, tel que prévu dans le plan pour la reprise et la résilience du pays. La [Pologne](#) prévoit de démanteler son bureau central de lutte contre la corruption et de transférer ses ressources et compétences au bureau central d'enquête de la police, afin de répondre aux préoccupations antérieures concernant les ingérences.

La capacité des services répressifs, des parquets et du pouvoir judiciaire en général à faire appliquer les dispositions anticorruption du droit pénal est essentielle pour lutter efficacement contre la corruption. La spécialisation, l'expertise et le niveau des effectifs doivent tous être adaptés en temps utile à la complexité croissante des infractions de corruption. [Chypre](#), [Malte](#) et le [Portugal](#) ont pris des mesures pour accroître les ressources des autorités d'enquête, et le [Luxembourg](#) envisage de faire de même. En revanche, des préoccupations portant à la fois sur le niveau global des ressources et sur le degré de spécialisation ont été exprimées en ce qui concerne la [Slovaquie](#) et l'[Irlande](#). Des lacunes similaires en ce qui concerne les ministères publics spécialisés dans la lutte contre la corruption ont été mises en évidence au [Monténégro](#) et en [Serbie](#).

La coopération entre les services répressifs et d'autres agences, comme les unités de renseignement financier et les autorités fiscales, d'audit et de concurrence et autres autorités administratives, ainsi que l'accès aux informations et l'interconnexion des bases de données et des registres sont essentiels pour lutter contre la corruption. La coopération est en cours de renforcement en [Espagne](#), au moyen d'un accord spécifique entre les services chargés des poursuites dans le domaine de la lutte contre la fraude. En [Italie](#), la coopération entre les différents services de police et parquets nationaux, les autorités fiscales et l'autorité nationale de lutte contre la corruption est efficace, et d'importants investissements dans les outils informatiques et l'interopérabilité profitent aux services répressifs. En [Irlande](#), des hauts représentants se réunissent régulièrement en vue de faciliter la coordination interagences et le partage d'informations au sein des services de police et des parquets ainsi que d'autres services nationaux chargés de prévenir et de combattre la corruption. Dans d'autres États membres, des problèmes ont été recensés. À [Chypre](#), l'office d'audit signale que certaines autorités publiques contrôlées (y compris la police dans certains cas) ne fournissent pas les informations nécessaires. En [Hongrie](#), la nouvelle autorité pour l'intégrité est confrontée à certains obstacles dans la pratique, en particulier lorsqu'elle doit compter sur la coopération avec d'autres organismes publics.

La coopération entre les autorités nationales et le Parquet européen serait globalement satisfaisante dans les États membres participants. La [Pologne](#) et la [Suède](#) ont rejoint le

Parquet européen en 2024⁸². Les préparatifs en vue de la mise en service du Parquet européen dans les deux pays seront achevés avant la fin de 2024. Au-delà de l'UE, l'[Albanie](#), le [Monténégro](#) et la [Macédoine du Nord](#) ont conclu des accords de travail avec le Parquet européen, tandis que la [Serbie](#) doit encore en conclure.

Supprimer les obstacles aux enquêtes et aux poursuites pénales et améliorer le bilan en matière de lutte contre la corruption à haut niveau

Selon l'Eurobaromètre spécial sur l'attitude des citoyens à l'égard de la corruption, environ deux tiers des Européens (65 %) estiment que les affaires de corruption à haut niveau ne font pas l'objet de poursuites suffisantes⁸³. Des lacunes dans la législation, telles que des procédures excessivement lourdes ou peu claires pour lever les immunités ou des délais de prescription courts, peuvent réduire l'efficacité des enquêtes et des poursuites dans les affaires de corruption. Ces obstacles peuvent être particulièrement préjudiciables dans les affaires de corruption complexes, pour lesquelles il faut souvent du temps pour constituer un dossier. En [Roumanie](#), une réponse législative tardive aux questions relatives au délai de prescription a continué d'entraîner la clôture de nombreuses affaires de corruption et l'annulation de condamnations. En [Italie](#), les propositions de modification du délai de prescription pourraient réduire le temps disponible pour mener des procédures judiciaires au pénal, y compris dans les affaires de corruption. En [Slovénie](#), les modifications récentes apportées au code de procédure pénale limitent les possibilités de recourir à certaines mesures d'enquête et pourraient nuire à l'efficacité des enquêtes et des poursuites en matière de corruption.

Le rapport 2023 sur l'état de droit relevait que certains États membres devaient réaliser des réformes visant à réduire la durée des procédures pénales pour améliorer le bilan des jugements définitifs, en particulier dans les affaires de corruption à haut niveau. En [Croatie](#), des mesures ont été prises pour améliorer l'efficacité des enquêtes et des poursuites relatives aux infractions de corruption, tandis que la révision du code de procédure pénale et de la loi sur le parquet spécialisé dans la lutte contre la corruption demeure en suspens. En [Tchéquie](#), les affaires de corruption à haut niveau restent également un point d'attention en raison de retards dans certaines procédures. En [Espagne](#), la réforme du code de procédure pénale, qui devrait également accroître l'efficacité du traitement des affaires de corruption à haut niveau, demeure en suspens.

Certains États membres continuent de consolider leur bilan en matière d'enquêtes, de poursuites et de sanctions dans les affaires de corruption, y compris dans les affaires à haut niveau⁸⁴. L'[Autriche](#), la [Lettonie](#) et la [Roumanie](#) ont continué à mener des enquêtes efficaces dans les affaires de corruption à haut niveau. Un nouvel élan a été donné aux enquêtes sur les affaires de corruption à haut niveau en [Pologne](#), et plusieurs enquêtes sur des affaires de corruption à grande échelle sont désormais ouvertes. Des résultats significatifs continuent d'être obtenus en matière de poursuites et de jugements dans des affaires de corruption à haut niveau en [France](#). La [Grèce](#) a fourni des efforts visant à améliorer son bilan, notamment en s'attaquant aux problèmes recensés concernant la collecte de statistiques sur la corruption, y compris en ce qui concerne la corruption à haut niveau. En [Slovénie](#), les jugements rendus en

⁸² La Pologne l'a rejoint le 29 février 2024 et la Suède le 17 juillet 2024.

⁸³ [Eurobaromètre spécial n° 548](#) sur les attitudes des citoyens vis-à-vis de la corruption dans l'UE (2024).

⁸⁴ 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.

première instance dans des affaires de corruption ont considérablement augmenté et le nombre de condamnations a presque doublé, tandis que des enquêtes sont en cours sur une éventuelle influence politique de haut niveau dans le processus décisionnel de la police.

D'autres États membres n'ont pas encore de bilan solide pour ce qui est de mener, dans les affaires de corruption à haut niveau, des enquêtes et des poursuites conduisant à des sanctions dissuasives et à des jugements définitifs. Tel est le cas, par exemple, de la [Bulgarie](#) et de [Malte](#). En [Slovaquie](#), le manque persistant de coordination entre les enquêteurs et les procureurs dans les affaires de corruption ainsi que le recours du procureur général au pouvoir d'annuler les enquêtes et les poursuites dans ce domaine entravent l'obtention d'un bilan solide en matière de lutte contre la corruption à haut niveau. En [Hongrie](#), certaines affaires de corruption à haut niveau ont atteint le stade de la mise en accusation, mais les condamnations dans de telles affaires demeurent rares, et l'absence de bilan solide en matière d'enquêtes et de poursuites relatives aux allégations de corruption concernant des hauts fonctionnaires et leur entourage immédiat reste un sujet de préoccupation majeur.

Au [Monténégro](#), le bilan en matière d'enquêtes et de poursuites dans les affaires de corruption à haut niveau est stable, mais l'absence de procès et de décisions définitives nourrit un sentiment d'impunité. En [Macédoine du Nord](#), les contraintes en matière de ressources et le manque de coopération entre les autorités nationales diminuent l'efficacité des poursuites dans les affaires de corruption et entravent l'obtention d'un bilan solide en ce qui concerne les affaires de corruption à haut niveau. En [Albanie](#), le nombre de personnes ayant fait l'objet d'enquêtes, de poursuites et de condamnations pour corruption est en augmentation, mais une récente loi d'amnistie suscite des inquiétudes. En [Serbie](#), le nombre de condamnations définitives dans des affaires de corruption à haut niveau a augmenté au cours de l'année écoulée, mais il est nécessaire d'apporter des améliorations supplémentaires pour obtenir un bilan solide en matière d'enquêtes, de mises en accusation et de condamnations définitives.

Lutter contre la corruption en tant que catalyseur de la criminalité organisée

La corruption facilite les activités criminelles et cible à la fois le secteur privé et le secteur public. Pour les autorités de plusieurs États membres, la lutte contre les risques de corruption liés à l'infiltration et à l'influence indue de la criminalité organisée dans le service public, les services répressifs et le pouvoir judiciaire est une priorité croissante. Aux [Pays-Bas](#), la prévention de l'infiltration d'organisations criminelles dans la fonction publique et la police par la corruption est une priorité stratégique. Un programme de lutte contre la criminalité organisée subversive est en cours depuis 2020; des évaluations des risques ont été lancées dans plusieurs secteurs (y compris les ports et les autorités locales) et des mesures visant à remédier aux vulnérabilités ont été prises. La [Suède](#) cible ses travaux sur les domaines à risque et les facteurs d'infiltration par la criminalité organisée. La [Belgique](#) prend diverses mesures pour lutter contre la corruption liée au trafic de drogues et aux organisations criminelles, qui est reconnue comme un phénomène important.

Promouvoir l'intégrité dans le secteur public et prévenir les conflits d'intérêts

Une gouvernance transparente assortie d'une obligation de rendre des comptes et des cadres d'intégrité forment le meilleur rempart 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, la représentation d'intérêts et le «(rétro)pantouflage»⁸⁵.

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 fonctions⁸⁶. Certains États membres ont pris de nouvelles mesures pour réglementer les conflits d'intérêts, également à la suite des recommandations de 2023. En [Tchéquie](#), une législation a été adoptée pour élargir le système relatif aux conflits d'intérêts, y compris une interdiction totale de propriété des médias imposée aux élus, bien que les médias en ligne ne relèvent pas du champ d'application de cette législation. En [Slovénie](#), la législation relative à la surveillance des conflits d'intérêts et à l'incompatibilité des fonctions est en cours de révision. Des problèmes subsistent dans d'autres États membres. En [Italie](#), une législation complète sur les conflits d'intérêts pour les titulaires de mandat politique est toujours en suspens. En [Espagne](#), aucune autre mesure n'a été prise pour améliorer les règles relatives aux conflits d'intérêts des fonctionnaires, malgré les travaux en cours depuis 2021. Pour ce qui est des pays concernés par l'élargissement, en [Albanie](#), les règles relatives aux conflits d'intérêts des fonctionnaires sont incomplètes et ne sont pas alignées sur les normes européennes, et en [Macédoine du Nord](#), le système applicable en cas de violation des règles en matière de conflits d'intérêts devrait être renforcé.

Les hauts fonctionnaires et les membres du parlement sont souvent soumis à des règles d'intégrité spécifiques et de nombreux États membres ont mis en place des codes de conduite. Il importe que la mise en œuvre pratique de ces règles fasse l'objet d'une vérification et d'une évaluation régulières. En [Belgique](#), le code ministériel de déontologie des mandataires publics fédéraux a été étendu à tous les membres des cabinets ministériels. En [Estonie](#), des outils numériques sont en cours de développement et de déploiement en vue de garantir une meilleure mise en œuvre des règles existantes en matière d'intégrité. En [Grèce](#), les travaux sur l'élaboration de codes de conduite à l'intention des membres du Parlement et du gouvernement se sont poursuivis.

Au [Portugal](#), un nouveau code de conduite applicable aux membres du gouvernement et aux hauts fonctionnaires a également été adopté, lequel renvoie explicitement à la possibilité de révocation en cas de violation du code et prévoit la création d'un plan de prévention des risques de corruption. Dans d'autres États membres, des lacunes subsistent. En [Bulgarie](#), un groupe de travail a été créé en vue d'élaborer un code de conduite pour les personnes investies de hautes fonctions de l'exécutif, compte tenu des graves lacunes recensées. En [Finlande](#), il n'existe toujours pas de code de conduite spécifique pour les ministres. Au [Monténégro](#), bien que de nombreuses institutions disposent de codes de conduite spécifiques, le code du gouvernement est inefficace, et l'adoption d'une loi prévoyant des sanctions disciplinaires est en suspens.

Garantir une représentation d'intérêts transparente et réglementer le «(rétro)pantouflage»

Pour être considéré comme un acte légitime de participation politique, la représentation d'intérêts doit s'accompagner d'exigences strictes en matière de transparence et d'intégrité afin de soutenir l'obligation de rendre des comptes et l'inclusivité dans la prise de décision et

⁸⁵ JOIN(2023) 12 final, p. 4.

⁸⁶ Voir Conseil de l'Europe, recommandation N° R (2000) 10 sur les codes de conduite pour les agents publics.

de limiter les influences indues et dissimulées⁸⁷. La mauvaise réglementation de la représentation d'intérêts peut également laisser la voie libre aux ingérences étrangères.

Certains États membres ont révisé leurs règles de transparence en matière de représentation d'intérêts, conformément également aux recommandations de 2023. En [Allemagne](#), des règles plus strictes pour le répertoire des représentants d'intérêts sont entrées en vigueur, accompagnées d'exigences de transparence étendues, et certaines mesures ont été prises pour introduire une empreinte législative. En [Croatie](#), une nouvelle loi a introduit un répertoire électronique des représentants d'intérêts, des restrictions aux activités de représentation d'intérêts et un ensemble de règles relatives à la vérification, à l'exécution et aux sanctions. En [Finlande](#), de nouvelles dispositions juridiques exigent l'enregistrement des activités de représentation d'intérêts au moyen d'un nouveau registre de transparence. À [Chypre](#), en [Irlande](#), en [Lituanie](#) et en [Lettonie](#), de nouvelles dispositions relatives à la représentation d'intérêts sont entrées en vigueur ou sont en cours de mise en œuvre, tandis que les discussions sur une nouvelle législation se sont poursuivies en [Belgique](#), en [Tchéquie](#) et au [Portugal](#).

D'autres améliorations sont nécessaires dans d'autres États membres. En [France](#), alors que des lignes directrices sur un répertoire des représentants d'intérêts sont entrées en vigueur et que le Parlement examine d'autres projets, des préoccupations subsistent quant à la déclaration, par les hauts fonctionnaires, de leurs réunions avec des représentants d'intérêts. Le [Luxembourg](#) a révisé le code de conduite des parlementaires afin d'accroître la transparence, mais le répertoire contient encore peu de détails. Il n'existe toujours pas de réglementation spécifique en matière de représentation d'intérêts en [Slovaquie](#) et en [Italie](#), et la législation existante pourrait être améliorée en [Autriche](#), en [Hongrie](#) aux [Pays-Bas](#) et en [Pologne](#). En [Roumanie](#), il n'existe toujours pas de règles relatives à la représentation d'intérêts pour les membres du Parlement, tandis que l'application des règles en matière de représentation d'intérêts pour les membres du gouvernement a connu quelques évolutions.

La réglementation et la mise en œuvre des règles relatives au «(rétro)pantouflage» entre les secteurs public et privé en vue de remédier à des conflits d'intérêts potentiels continuent de faire l'objet d'une attention particulière. En [Allemagne](#), il existe maintenant des règles plus strictes applicables après la cessation des fonctions pour les hauts fonctionnaires et des normes de transparence plus exigeantes sont en place. Au [Portugal](#), une nouvelle législation sur le (rétro)pantouflage a introduit des sanctions plus sévères. En [Suède](#), les règles applicables après la cessation des fonctions pour les hautes fonctions de l'exécutif au sein du gouvernement ont été évaluées et des améliorations ont été proposées. Les discussions sur l'introduction de règles ou la révision des règles existantes en matière de (rétro)pantouflage progressent en [Finlande](#) et aux [Pays-Bas](#), et des lignes directrices sont en cours d'élaboration en [Italie](#). Dans d'autres États membres, les progrès ont été plus lents. En [Hongrie](#), les restrictions applicables après la cessation des fonctions et les périodes d'attente sont fragmentées et ont une portée limitée, mais il est prévu de légiférer dans ce domaine en 2025. Au [Danemark](#), aucune mesure n'a été prise pour introduire des règles sur le (rétro)pantouflage pour les ministres. En [Estonie](#), des lignes directrices spécifiques sur le (rétro)pantouflage ainsi que d'éventuelles instructions sur la manière d'atténuer les risques, qui sont en cours d'élaboration par le Conseil d'éthique public, sont attendues en 2024.

⁸⁷ OCDE (2021), *Le lobbying au XXI^e siècle*; 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; OCDE (2024), [recommandation du Conseil sur la transparence et l'intégrité des activités de lobbying et d'influence](#).

En [Macédoine du Nord](#), malgré la présence du cadre juridique et des répertoires de représentants d'intérêts, aucune inscription n'a encore eu lieu. Au [Monténégro](#), une nouvelle législation sur la représentation d'intérêts a récemment été adoptée.

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 visant à faire en sorte que les personnes dotées d'un pouvoir politique et exécutif soient tenues de procéder à de telles déclarations. Toutefois, l'étendue, la transparence et l'accessibilité des informations communiquées sont très variables, de même que l'efficacité de la vérification et du contrôle de l'application.

Des évolutions positives ont été observées dans certains États membres, notamment en ce qui concerne les problèmes recensés dans les recommandations de 2023. En [Grèce](#), la mise en œuvre de la nouvelle loi sur les déclarations de patrimoine est en bonne voie, un pourcentage important de vérifications étant achevées, notamment grâce à une mise à niveau de la plateforme électronique dédiée. À [Chypre](#), le pouvoir judiciaire a mis en place son propre cadre réglementaire en matière de déclarations de patrimoine, et tous les juges soumettent désormais leur déclaration de patrimoine à la Cour constitutionnelle. Au [Portugal](#), la réforme visant à confier à l'Autorité pour la transparence créée en 2019 le suivi et la vérification des déclarations de patrimoine des responsables politiques et des hauts fonctionnaires est entrée en vigueur.

Dans d'autres États membres, des problèmes subsistent. En [Belgique](#), le système de déclarations de patrimoine ne garantit pas une vérification et une transparence adéquates, des contrôles n'étant effectués que dans le cadre d'enquêtes pénales. Au [Danemark](#), aucun progrès n'a été accompli en ce qui concerne les déclarations de patrimoine présentées par les personnes investies de hautes fonctions de l'exécutif, et un manque de vérification et de suivi est à déplorer. Au [Luxembourg](#), il n'existe toujours aucun système de vérification formelle permettant de contrôler l'exactitude des déclarations de patrimoine. La [Hongrie](#) doit encore prendre de nouvelles mesures pour améliorer le système de déclarations de patrimoine, y compris en ce qui concerne la surveillance. En [Irlande](#), la numérisation des déclarations de patrimoine n'a pas progressé. Pour ce qui est des pays concernés par l'élargissement, en [Albanie](#) et en [Serbie](#), les règles relatives à la déclaration de patrimoine couvrent un éventail relativement large de fonctionnaires, mais des lacunes sont à déplorer s'agissant d'une vérification et d'un contrôle de l'application efficaces.

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'alerte⁸⁸ a entraîné la révision de la législation ou l'adoption d'une nouvelle législation dans de nombreux États membres, comme indiqué dans le rapport de l'année dernière. Depuis

⁸⁸ Directive 2019/1937 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union (JO L 305 du 26.11.2019, p. 17).

juillet 2023, des progrès ont été accomplis en ce qui concerne la législation sur la protection des lanceurs d’alerte dans plusieurs États membres⁸⁹.

Toutefois, il subsiste des obstacles majeurs au signalement des cas de corruption dans la pratique: seulement 43 % des Européens savent où signaler un cas de corruption et 28 % des Européens estiment que, si les cas de corruption ne sont pas signalés, c’est parce que leur signalement est inutile étant donné que les responsables ne seront pas punis⁹⁰. Pour surmonter les réticences, de nombreux États membres mettent en place des outils d’orientation et de sensibilisation. Par exemple, aux [Pays-Bas](#), une campagne de sensibilisation encourage les lanceurs d’alerte à utiliser les nouveaux canaux de signalement. L’[Italie](#) et [Chypre](#) ont élaboré de nouvelles lignes directrices et de nouveaux outils d’information pour soutenir les lanceurs d’alerte. En [France](#), un consortium d’ONG a été créé pour fournir des conseils aux lanceurs d’alerte potentiels. À [Malte](#), des travaux sont en cours pour mettre au point une base de données et des outils de traitement des signalements.

Les pays concernés par l’élargissement œuvrent actuellement à l’alignement de leur législation sur l’acquis de l’UE. Le [Monténégro](#) a modifié les dispositions juridiques relatives à la protection des lanceurs d’alerte en vue de les aligner sur l’acquis de l’UE, et le gouvernement de [Macédoine du Nord](#) œuvre à la mise à jour de la loi sur la protection des lanceurs d’alerte à cette même fin.

Agir sur les domaines présentant un risque élevé de corruption

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, tels que les marchés publics, ou l’accès à un service critique. Des secteurs tels que les soins de santé, l’énergie, l’urbanisme et les administrations régionales et locales ont été identifiés comme vulnérables. Parmi les autres domaines présentant un risque élevé de corruption figurent les points focaux pour la criminalité organisée, tels que les ports. D’autres domaines à risque concernent le financement des partis politiques, ainsi que les programmes de citoyenneté⁹¹ et de résidence⁹² par investissement.

Les exercices d’évaluation des risques sont des outils importants pour éclairer la politique de lutte contre la corruption. La [Tchéquie](#) a mis au point une méthode d’évaluation et de mesure des risques de corruption qui doit servir de base aux actions futures. Les [Pays-Bas](#) ont lancé une évaluation nationale des risques afin de recenser les principales menaces de corruption aux niveaux national, provincial et local, assortie de campagnes de sensibilisation ciblant les secteurs à haut risque. En [Lettonie](#), les autorités prévoient de mettre au point une méthode d’évaluation des risques. En [Estonie](#), un outil électronique a été mis au point pour évaluer les risques de corruption dans le secteur privé.

⁸⁹ Un [rapport](#) récent sur la mise en œuvre et l’application de la directive sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l’Union évalue les mesures communiquées par les États membres ayant déclaré avoir achevé la transposition au 17 décembre 2023 [COM(2024) 269 final].

⁹⁰ [Eurobaromètre spécial n° 548](#) sur les attitudes des citoyens vis-à-vis de la corruption dans l’UE (2024).

⁹¹ La Commission a pris des mesures contre les programmes de citoyenneté par investissement dans l’UE, étant donné que l’octroi de la citoyenneté de l’Union en échange de paiements ou d’investissements prédéterminés, sans qu’il 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. Elle a notamment saisi la Cour de justice d’un recours contre un État membre.

⁹² Communication conjointe sur la lutte contre la corruption, JOIN(2023) 12 du 3.5.2023.

Plusieurs États membres ont adopté ou envisagent d'adopter des réformes visant à accroître la transparence et le contrôle du financement des partis politiques, notamment en vue de soutenir la responsabilité démocratique et de prévenir toute influence étrangère induite⁹³. Aux [Pays-Bas](#), un nouveau projet législatif vise à accroître la transparence et à interdire les partis politiques présentant un risque clair et réel de saper ou d'abolir l'état de droit démocratique. L'[Allemagne](#) a adopté de nouvelles règles de financement des partis politiques, qui réglementent le parrainage des partis et le financement caché des campagnes des partis par d'autres personnes. Au [Danemark](#), une nouvelle loi sur le financement public des partis politiques est entrée en vigueur, et une proposition visant à accroître la transparence du financement privé des partis politiques est toujours en suspens. En [Slovénie](#), de nouvelles règles devraient conduire à des audits plus fréquents des plus grands partis politiques et d'une plus grande proportion de financements publics. En [Tchéquie](#), une réforme a renforcé le mandat du bureau de contrôle du financement des partis politiques.

Des problèmes subsistent dans d'autres États membres. En [Belgique](#), une réforme du financement des partis politiques, attendue de longue date, a été bloquée en raison de l'absence d'accord entre les partis politiques. À [Chypre](#), les audits sur le financement des candidats et des partis politiques ont mis en évidence des lacunes qui n'ont pas encore fait l'objet d'un suivi législatif. En [Italie](#), la pratique consistant à faire transiter les dons par des fondations et des associations politiques reste inchangée et il n'existe pas de registre unique pour les informations relatives au financement des partis et des campagnes, plusieurs projets de loi étant toujours en cours d'examen au Parlement.

Les États membres prennent différentes mesures pour atténuer les risques de corruption dans d'autres domaines à haut risque. En [France](#), pour répondre aux préoccupations exprimées au sujet des marchés publics portant sur des montants élevés, une proposition de loi encadrant l'intervention des cabinets de conseil privés dans les politiques publiques a été présentée au Parlement et le gouvernement a établi une agence publique de conseil. En [Italie](#), la numérisation de l'ensemble du cycle de vie de tous les marchés publics et contrats de concession garantira une plus grande transparence des marchés publics. En [Lituanie](#), des inspections ont ciblé des domaines à haut risque tels que les marchés publics, la supervision de la construction et l'aménagement du territoire. En [Slovénie](#), les autorités chargées de la prévention de la corruption ont achevé un examen des procédures de passation de marchés dans le secteur des soins de santé, en formulant des recommandations spécifiques pour remédier aux lacunes.

Ces secteurs présentent aussi des risques élevés dans les pays concernés par l'élargissement. En [Albanie](#), un cadre juridique excessivement complexe a également été identifié comme un obstacle aux progrès, et en [Serbie](#), il existe plusieurs dérogations à la loi sur les marchés publics qui ne sont pas conformes à l'acquis de l'UE et qui sont largement utilisées pour contourner l'application des règles existantes en la matière.

3.3 Pluralisme et liberté des médias

Un environnement médiatique libre et pluraliste est essentiel pour l'état de droit: des médias libres et indépendants jouent un rôle important en faisant office de gardiens de la démocratie et en obligeant les autorités à rendre des comptes. Les pressions ou le contrôle exercés sur les

⁹³ En décembre 2023, la Commission a présenté une recommandation relative à des processus électoraux inclusifs et résilients dans l'Union [C(2023) 8626]. L'un des points encourageait les États membres à recenser et à combler les éventuelles lacunes de leur législation liées à des dons et à d'autres financements provenant de pays tiers en faveur de partis politiques nationaux.

médias par des responsables politiques ou par l'État portent atteinte à la liberté des médias, ainsi qu'à la liberté des citoyens de rechercher, de recevoir et de répandre des informations. Les conflits d'intérêts et un marché très concentré dominé par un petit nombre d'acteurs seulement peuvent également compromettre le pluralisme des médias, en particulier en l'absence de garanties solides pour l'indépendance éditoriale.

L'UE a mis en place des règles et des normes dans plusieurs domaines clés couverts par les rapports sur l'état de droit, à commencer par la sécurité et la protection des journalistes et des mesures visant à lutter contre le phénomène des poursuites stratégiques altérant le débat public (poursuites-bâillons). Le règlement européen sur la liberté des médias introduit, entre autres, des dispositions spécifiques sur la transparence de la propriété des médias, l'attribution transparente et équitable de la publicité d'État, le fonctionnement indépendant des médias de service public et la disponibilité de ressources financières pour l'accomplissement de leur mission de service public⁹⁴. Compte tenu de la pertinence que revêtent ces dispositions pour favoriser la liberté et le pluralisme des médias, il importe que les États membres commencent à les appliquer dès que possible, y compris en répondant aux recommandations pertinentes des rapports sur l'état de droit, en particulier dans les cas où les préoccupations liées aux questions couvertes par le règlement européen sur la liberté des médias signalées dans les rapports sur l'état de droit persistent depuis plusieurs années ou dans les cas où une détérioration de la situation a été signalée.

L'instrument de surveillance du pluralisme des médias évalue les risques pesant sur la liberté et le pluralisme des médias dans tous les États membres et dans la majorité des pays candidats, 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 résultats de l'instrument de surveillance du pluralisme des médias de cette année (MPM 2024) ne font apparaître aucun changement majeur dans ces domaines, même si des indicateurs spécifiques ont quelque peu fluctué. L'indicateur relatif à la profession de journaliste, aux normes journalistiques et à la protection des journalistes affiche le même score de risque moyen que l'année précédente et un score de risque plus élevé pour ce qui est de la sécurité numérique des journalistes. Les conditions de travail des journalistes et le manque d'indépendance de la gouvernance des médias de service public dans plusieurs pays demeurent préoccupants. Le classement global de cette année répartit les pays en cinq tranches de risque. Sept États membres se situent dans la tranche «risque moyen à élevé», tandis que deux États membres et trois pays concernés par l'élargissement et visés par le présent rapport se situent dans la tranche «risque élevé».

Renforcer l'indépendance du fonctionnement des autorités de régulation des médias

Les autorités nationales de régulation des médias jouent un rôle essentiel dans la défense du pluralisme des médias lorsqu'elles sont fonctionnellement et véritablement indépendantes et exercent leurs pouvoirs de manière impartiale et transparente, avec des ressources suffisantes. Tous les États membres disposent d'une législation précisant les attributions et les garanties d'indépendance des autorités de régulation des médias. Tant la directive «Services de médias audiovisuels» (directive SMA) que le règlement européen sur la liberté des médias prévoient un ensemble d'exigences pour les autorités de régulation des médias: indépendance par rapport aux pouvoirs publics, impartialité, transparence, obligation de rendre des comptes,

⁹⁴ Les dispositions en question s'appliqueront à partir du 8 août 2025.

ressources adéquates, procédures de nomination et de renvoi et mécanismes de recours efficaces⁹⁵.

Depuis le rapport 2023 sur l'état de droit, les missions et les compétences de plusieurs autorités nationales de régulation des médias ont été élargies et étendues, en raison notamment de l'adoption du règlement de l'UE sur les services numériques⁹⁶. Des évolutions positives ont été observées en [Espagne](#), où la fonction de surveillance de l'autorité de régulation des médias audiovisuels a été renforcée. En [Suède](#), l'autorité nationale de régulation a été restructurée, une série de tâches ayant été fusionnées dans le but de fournir des services plus efficaces. Pour ce qui est des pays concernés par l'élargissement, le [Monténégro](#) a mis en place un cadre juridique qui dote l'autorité de régulation des médias d'instruments de sanction complets, y compris le pouvoir d'infliger des amendes en cas d'infraction.

Des préoccupations persistent dans plusieurs États membres quant à l'indépendance ou à l'impartialité des autorités de régulation, y compris l'absence de garde-fous suffisants contre l'influence politique indue sur le processus de nomination ou sur le fonctionnement des autorités de régulation, comme la [Hongrie](#), la [Slovénie](#), la [Croatie](#), la [Bulgarie](#) et la [Pologne](#). En [Grèce](#), des mesures supplémentaires ont été prises pour accroître les ressources, mais l'adéquation de ces mesures pour permettre à l'autorité de s'acquitter de ses tâches doit encore être pleinement évaluée. Les pays concernés par l'élargissement sont également confrontés à des difficultés pour garantir l'indépendance des autorités de régulation des médias. En [Serbie](#), l'autorité de régulation des médias n'exerce pas pleinement son mandat visant à préserver le pluralisme des médias et les normes professionnelles, et son indépendance suscite de vives inquiétudes, tandis qu'en [Albanie](#), des questions se posent en raison de l'affiliation politique et des conflits d'intérêts perçus de l'autorité de régulation.

Accroître la transparence de la propriété des médias

La transparence de la propriété des médias est directement liée à la liberté et au pluralisme des médias, car elle permet aux utilisateurs de se forger une opinion plus éclairée, étant donné que les propriétaires de médias peuvent contrôler ou influencer directement ou indirectement les décisions éditoriales et les contenus d'information fournis. Les normes européennes⁹⁷ définissent des mesures clés, et le droit de l'Union contient des exigences spécifiques⁹⁸. Depuis le dernier rapport, des évolutions positives ont été observées en [Irlande](#), en [Grèce](#) et en [Espagne](#) en ce qui concerne la création de registres de propriété en ligne ou leur extension. En [Macédoine du Nord](#), les médias imprimés et radiodiffusés doivent divulguer des informations sur leur propriété à l'autorité de régulation des médias audiovisuels, tandis que l'autorégulation régit le registre des propriétaires des médias numériques nationaux. Au [Monténégro](#), la nouvelle loi relative aux services de médias audiovisuels exige des fournisseurs de services audiovisuels qu'ils transmettent des informations sur la propriété à l'autorité de régulation des médias.

⁹⁵ Directive 2018/1808 du 14 novembre 2018 et règlement (UE) 2024/1083 du 11 avril 2024.

⁹⁶ Règlement (UE) 2022/2065 du 19 octobre 2022.

⁹⁷ Recommandation CM/Rec(2018) 1 du Comité des ministres aux États membres sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété.

⁹⁸ La législation de l'UE contient des dispositions pertinentes: la directive 2010/13/UE, telle que modifiée par la directive 2018/1808 (directive «Services de médias audiovisuels»); les obligations générales (non sectorielles) de transparence des bénéficiaires effectifs prévues dans les directives antiblanchiment (directives 2018/843 et 2015/849). Le règlement européen sur la liberté des médias exige des fournisseurs de services de médias qu'ils divulguent leurs bénéficiaires directs, indirects et effectifs.

Des problèmes mis en évidence précédemment en ce qui concerne la transparence de la propriété des médias persistent en [Bulgarie](#), en [Tchéquie](#), en [France](#), aux [Pays-Bas](#) et à [Chypre](#). Au [Portugal](#), une affaire très médiatisée a donné lieu à des discussions sur le cadre législatif. En [Albanie](#), la transparence de la propriété des médias est limitée, tandis qu'en [Serbie](#), les mesures visant à l'accroître ne sont pas encore pleinement mises en œuvre, et l'influence politique et économique sur les médias reste une source de préoccupation.

Protection des médias contre les pressions politiques et les influences indues

L'exercice de pressions politiques et d'influences indues sur les médias peut compromettre leur indépendance. De solides garde-fous contre la politisation des médias de service public et des règles transparentes pour une attribution équitable de la publicité d'État sont donc particulièrement nécessaires. Le règlement européen sur la liberté des médias comprend des dispositions visant à garantir le fonctionnement indépendant des médias de service public et la disponibilité de ressources financières pour l'exécution de la mission de service public de ces derniers. Ce règlement exige par ailleurs des États membres qu'ils respectent la liberté éditoriale et l'indépendance effectives des fournisseurs de services de médias dans l'exercice de leurs activités professionnelles et qu'ils ne s'immiscent pas dans leurs politiques et décisions éditoriales ni ne tentent d'influencer celles-ci.

La publicité d'État inclut toutes les formes d'utilisation du budget, par les autorités ou entités publiques à tous les niveaux, à des fins de publicité ou de campagnes d'information. Si la publicité d'État n'est pas attribuée de manière transparente et équitable, elle peut être utilisée pour exercer une influence politique et pour favoriser certains médias. À cet égard, le règlement européen sur la liberté des médias fixe des exigences en ce qui concerne les critères et procédures d'attribution, ainsi que la publication annuelle, par les autorités ou entités publiques, d'informations sur les montants dépensés, que les États membres seront tenus de respecter une fois que les dispositions en question commenceront à s'appliquer. Dans certains États membres, à savoir l'[Autriche](#), la [Bulgarie](#) et la [Slovénie](#), des mesures positives ont été prises, notamment à la suite des recommandations formulées dans les rapports de 2022 et 2023, mais certains problèmes subsistent. Aucune mesure n'a été prise pour accroître la transparence et l'équité de l'attribution de la publicité d'État en [Hongrie](#), en [Croatie](#), à [Malte](#) et en [Espagne](#). L'[Albanie](#) ne dispose pas d'un système de répartition transparent en ce qui concerne la publicité d'État. Au [Monténégro](#), les informations concernant l'ensemble des paiements du secteur public à destination des médias, notamment en matière de publicité institutionnelle, sont limitées. En [Macédoine du Nord](#), certains éléments d'une nouvelle législation relative à la publicité financée par l'État ont suscité des inquiétudes parmi les parties prenantes.

Si le financement accordé aux médias de service public relève de la responsabilité de chaque État membre⁹⁹, il existe, au niveau européen, des normes et des principes directeurs en matière d'indépendance, de cadre réglementaire et stratégique, de financement, de nomination, de responsabilité, de gestion, de transparence et d'ouverture¹⁰⁰. Les dispositions visant à garantir l'indépendance du fonctionnement des médias de service public, notamment en exigeant que soient garanties des ressources financières suffisantes, durables et prévisibles et en favorisant la transparence dans la nomination et la révocation des membres de la

⁹⁹ Pour autant que les règles de l'UE en matière de commerce et de concurrence soient respectées. Voir le protocole n° 29 annexé aux traités sur le système de radiodiffusion publique dans les États membres.

¹⁰⁰ Recommandation CM/Rec(2012)1 du Conseil de l'Europe sur la gouvernance des médias de service public.

direction, devront être respectées dès l'entrée en application du règlement européen sur la liberté des médias.

Des réformes visant à renforcer l'indépendance des radiodiffuseurs de service public nationaux ont été approuvées ou sont en cours dans plusieurs États membres. Une législation ou d'autres mesures positives sont appliquées en [Allemagne](#), en [Suède](#) et en [Tchéquie](#), tandis que des discussions en matière de réformes sont en cours ou en préparation en [Autriche](#), à [Chypre](#), en [Estonie](#), en [Finlande](#), au [Danemark](#), en [Bulgarie](#), aux [Pays-Bas](#) et en [Pologne](#). Aucune mesure n'a encore été prise en ce qui concerne les préoccupations déjà exprimées au sujet de l'indépendance éditoriale et de gouvernance des médias de service public en [Roumanie](#), à [Malte](#), et en [Hongrie](#). La [Slovaquie](#) a adopté en juillet 2024 une loi qui dissout l'actuel organisme public de radiodiffusion et en établit un nouveau, ce qui suscite des inquiétudes quant à l'indépendance future de cet organisme. En [Italie](#), bien qu'il existe des règles visant à garantir que les médias de service public fournissent des informations indépendantes et pluralistes, des problèmes subsistent en ce qui concerne l'efficacité du système de gouvernance et de financement de ces médias.

S'agissant des pays concernés par l'élargissement, si des cadres juridiques régissant la gouvernance des médias de service public sont en place en [Albanie](#) et en [Macédoine du Nord](#), ils ne protègent pas les médias de service public contre la politisation dans la pratique. Le financement est instable en [Macédoine du Nord](#). En [Serbie](#), une révision visant à garantir un financement stable est prévue pour la fin de 2024, mais il est par ailleurs nécessaire de se pencher sur les questions relatives à l'autonomie éditoriale et au pluralisme des médias de service public. Une récente réforme juridique des médias de service public au [Monténégro](#) devrait entraîner des évolutions positives en ce qui concerne à la fois le volet gouvernance et le volet financement.

Accès aux informations

Le droit d'accès aux informations détenues par les autorités publiques est l'un des principaux outils dont disposent la société civile et les citoyens en ce qui concerne la transparence et l'obligation de rendre des comptes, et ce droit est fondamental pour permettre aux journalistes de faire leur travail. Plusieurs États membres, comme l'[Estonie](#), le [Luxembourg](#), l'[Autriche](#), la [Bulgarie](#) et la [Finlande](#), ont encore fait des progrès tangibles à cet égard. En [Autriche](#), par exemple, une loi sur la liberté de l'information a été adoptée et inscrite dans la Constitution; elle prévoit pour la première fois le droit de recevoir des informations des pouvoirs publics et des entreprises publiques. En revanche, seuls des progrès limités ont été observés dans plusieurs autres États membres où des problèmes avaient été détectés précédemment, comme en [Espagne](#), en [Pologne](#), en [Allemagne](#), en [Grèce](#), en [Roumanie](#) et à [Malte](#). En [Italie](#) les règles régissant la divulgation d'informations judiciaires dans le cadre de procédures pénales suscitent des inquiétudes, tandis qu'en [Croatie](#), bien que la divulgation de telles informations par les journalistes ne constitue pas une infraction, les parties prenantes continuent de formuler de vives critiques, et les efforts déployés pour régler le problème se poursuivent.

Le droit d'accès aux informations est juridiquement garanti dans tous les pays concernés par l'élargissement visés par le présent rapport, mais, dans la pratique, la capacité des journalistes à exercer ce droit est souvent considérablement limitée. En [Serbie](#) et au [Monténégro](#), les journalistes se heurtent souvent au refus des autorités publiques de leur fournir des informations.

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

Les journalistes continuent de faire face à des menaces physiques et à des menaces de poursuites judiciaires, ainsi qu'à des campagnes de diffamation et à de la censure en ligne qui compromettent également leur sécurité. Plusieurs mesures préconisées dans la recommandation de la Commission de 2021 sur la sécurité des journalistes¹⁰¹ doivent être améliorées dans plusieurs États membres, comme cela a été souligné dans une étude indépendante publiée en mai 2024¹⁰². Il convient notamment que ces États mènent des enquêtes sur les délits commis et engagent des poursuites en conséquence, de manière efficace et impartiale, organisent des formations ad hoc, prennent des mesures pour lutter contre les menaces en ligne et les agressions et veillent à la sécurité des femmes journalistes, des journalistes appartenant à des groupes minoritaires et des journalistes qui traitent de questions relatives à l'égalité. En ce qui concerne les évolutions positives constatées, plusieurs États membres (et pays concernés par l'élargissement)¹⁰³ ont adopté des plans d'action spécifiques et pris des mesures pour mettre en place des structures de soutien spécialisées visant à promouvoir la sécurité des journalistes.

Les poursuites stratégiques altérant le débat public (poursuites-bâillons) sont une forme particulière de harcèlement qui vise les journalistes et les défenseurs des droits de l'homme traitant de questions d'intérêt public. La diffamation est l'un des motifs les plus courants utilisés contre les journalistes dans le cadre de poursuites-bâillons. Ces formes de harcèlement visent généralement à réduire les journalistes au silence et à avoir un effet dissuasif sur la liberté des médias et la liberté d'expression. De nouvelles dispositions du droit de l'Union visant à endiguer les poursuites-bâillons sont en place depuis mai 2024¹⁰⁴ et les États membres sont encouragés à prendre des mesures supplémentaires¹⁰⁵. En outre, le règlement européen sur la liberté des médias énonce des exigences aux fins d'une protection efficace des sources journalistiques et des communications confidentielles, et prévoit des garanties contre le déploiement de logiciels de surveillance intrusifs.

Après que des évolutions positives ont été constatées dans le rapport de 2023 dans certains États membres, d'autres États membres ont également donné suite aux recommandations formulées dans les rapports de 2023 et 2022. En [Croatie](#), les efforts de sensibilisation portant sur les poursuites-bâillons ciblant les journalistes se poursuivent, bien que les progrès à cet égard soient limités. En [Lituanie](#), le gouvernement a adopté un plan d'action pour la sécurité et la protection des journalistes et continue de renforcer la protection de ces derniers contre

¹⁰¹ Recommandation de 2021 concernant la sécurité des journalistes [C(2021) 6650 du 16.9.2021].

¹⁰² Commission européenne, Direction générale des réseaux de communication, du contenu et des technologies, Étude sur la mise en pratique par les États membres de la recommandation concernant la protection, la sécurité et le renforcement des moyens d'action des journalistes – Rapport final, Office des publications de l'Union européenne, 2024.

¹⁰³ Bien que la recommandation soit adressée aux États membres de l'UE, elle encourage également les pays candidats à suivre ses dispositions.

¹⁰⁴ Directive (UE) 2024/1069 sur la protection des personnes qui participent au débat public contre les demandes en justice manifestement infondées ou les procédures judiciaires abusives («poursuites stratégiques altérant le débat public»).

¹⁰⁵ La recommandation de la Commission de 2022 [C(2022) 2428 du 27 avril 2022] comprend des mesures relatives à la diffamation, à la formation, à la sensibilisation, aux mécanismes de soutien, à la collecte de données, à l'établissement de rapports et au suivi. La Commission entretient des contacts avec les États membres en vue de l'élaboration d'un rapport sur les suites qu'ils ont données à la recommandation. Le Conseil de l'Europe a également adopté une [recommandation sur la lutte contre l'utilisation des poursuites stratégiques contre la participation publique \(poursuites-bâillons\)](#) en avril 2024.

les poursuites abusives. Au [Luxembourg](#), le gouvernement s'est engagé à renforcer la sécurité des journalistes, et en [Slovénie](#), un nouveau projet de loi devrait introduire des garanties en matière de protection des journalistes. En revanche, les processus de réforme sont au point mort à [Chypre](#) et à [Malte](#). En [Slovaquie](#), si certains progrès ont été enregistrés s'agissant des mécanismes visant à améliorer la sécurité des journalistes, les inquiétudes vont croissant en ce qui concerne l'aggravation signalée de leur environnement de travail. Tant au [Monténégro](#) qu'en [Macédoine du Nord](#), des modifications de dispositions législatives prévoient des sanctions plus sévères en cas d'actes violents ou d'intimidation à l'égard des journalistes.

S'agissant plus spécifiquement de la menace de poursuites stratégiques altérant le débat public et à la suite des recommandations de 2023 et de 2022, la [Grèce](#) et l'[Irlande](#) ont progressé dans leurs travaux législatifs portant sur l'introduction de garanties procédurales spécifiques et/ou sur la révision de leurs lois en matière de diffamation, tandis que les réformes concernant le régime relatif à la diffamation sont au point mort en [Italie](#), de même qu'en [Slovaquie](#). La [Macédoine du Nord](#) a introduit des modifications législatives qui restreignent la possibilité d'engager des poursuites stratégiques altérant le débat public contre les médias et les journalistes et qui limitent les amendes infligées en cas de diffamation.

3.4 Autres questions institutionnelles liées à l'équilibre des pouvoirs

Un système performant d'équilibre des pouvoirs entre les institutions est essentiel à l'état de droit et permet un contrôle mutuel dans le cadre duquel le pouvoir exercé par une autorité de l'État est soumis au contrôle des autres autorités, même si l'organisation de ce système varie en fonction des différentes traditions juridiques et constitutionnelles nationales. Un processus législatif ouvert et l'attention portée à la qualité de l'activité législative ont un effet à long terme sur la capacité à garantir l'état de droit. La stabilité et la qualité du processus législatif sont également des indicateurs clés de la confiance en la protection des investissements. Les organisations de la société civile et les autorités indépendantes, telles que les institutions nationales de défense des droits de l'homme, les organismes chargés des questions d'égalité et les médiateurs, sont des éléments indispensables de cet équilibre des pouvoirs dans une démocratie saine, de sorte que leur liberté d'action est directement liée à l'état de droit.

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

Les efforts visant à améliorer la qualité, le caractère inclusif et la transparence du processus législatif se sont poursuivis, notamment en ce qui concerne les questions abordées dans les recommandations de 2023. En [Tchéquie](#), le recours à des procédures législatives accélérées est devenu moins fréquent, et une nouvelle plateforme numérique publique permettant un accès gratuit à la législation a été lancée. De même, en [Irlande](#), le recours à des motions pour raccourcir le temps de débat lié aux propositions législatives a considérablement diminué. En [France](#), plusieurs outils ont été mis en place pour accroître la participation des citoyens au processus législatif. Au [Portugal](#), de nouvelles mesures ont été prises pour améliorer la transparence du processus législatif, tandis que la réglementation des analyses d'impact est en suspens.

Certains États membres ont commencé à prendre des mesures pour améliorer la qualité du processus législatif, celles-ci n'en étant encore qu'à leur phase initiale. En [Croatie](#), une nouvelle loi portant sur l'amélioration de la réglementation a entraîné un remaniement complet des analyses d'impact et des évaluations, et a débouché sur des normes supplémentaires en ce qui concerne les consultations publiques. À [Chypre](#), la création d'une plateforme de consultation en ligne marque une étape qui permettra aux parties prenantes de contribuer plus facilement au processus législatif, tandis que d'autres mesures en faveur

d'une véritable consultation publique sont nécessaires. Au [Luxembourg](#), le processus législatif est plus inclusif, notamment en ce qui concerne la législation à l'initiative du gouvernement, mais des lacunes subsistent en ce qui concerne les propositions de loi déposées par les députés. En [Pologne](#), le gouvernement associe désormais la société civile aux consultations sur la législation de manière plus efficace, même si cette approche doit encore être consolidée. En [Macédoine du Nord](#), un système national de consultation électronique permettant aux parties prenantes de participer aux consultations publiques est en place, mais tous les projets de loi ne sont pas publiés sur la plateforme.

Dans un certain nombre d'États membres, le recours excessif aux procédures accélérées, la qualité globale du processus législatif ou la consultation des parties prenantes posent encore problème. En [Espagne](#), la «loi organique d'amnistie pour la normalisation institutionnelle, politique et sociale en Catalogne» a déclenché une controverse et a fait l'objet d'un avis de la Commission de Venise, laquelle a soulevé un certain nombre de problèmes liés à l'état de droit. Cette proposition de loi a été présentée dans le cadre d'une procédure d'urgence, qui n'a permis qu'une consultation limitée du public. En [Bulgarie](#) la qualité du processus législatif pose encore problème. En [Hongrie](#), la qualité du processus législatif et les fréquentes modifications de la législation demeurent un grand sujet de préoccupation. L'insécurité juridique renforce les inquiétudes au sujet des décisions arbitraires du gouvernement et des autorités publiques, considérées comme des obstacles au bon fonctionnement de l'économie au sein du marché unique. En [France](#), en [Estonie](#) et en [Italie](#), le recours important aux procédures législatives accélérées et aux décrets d'urgence suscite de vives inquiétudes. En [Slovaquie](#), des réformes majeures ont été réalisées sans que les parties prenantes aient véritablement leur mot à dire, souvent dans le cadre de procédures législatives accélérées. En [Finlande](#), des parties prenantes ont fait état d'une modification du processus de consultation publique restreignant les possibilités de formuler des observations. À [Malte](#), il n'existe toujours pas de cadre formel relatif à la participation du public à l'élaboration de la législation. En [Roumanie](#), des efforts sont encore nécessaires pour garantir une consultation effective du public, des lacunes subsistant à cet égard.

En [Albanie](#) et en [Macédoine du Nord](#), une forte polarisation politique nuit au processus législatif, ce qui, dans le second pays, a entraîné des retards dans les travaux législatifs et a conduit à un recours excessif et parfois inapproprié à des procédures législatives accélérées. Au [Monténégro](#), si un cadre a été mis en place pour un processus législatif inclusif, le caractère insuffisant des consultations publiques constitue un défi qui reste à relever. En [Serbie](#), la capacité du Parlement à assurer l'équilibre des pouvoirs est limitée par des problèmes d'efficacité, d'autonomie et de transparence, et le processus de consultation publique doit encore être renforcé.

Réformes constitutionnelles et débats ayant une incidence sur l'équilibre des pouvoirs entre les institutions

Dans plusieurs États membres, des processus de réforme constitutionnelle ont été engagés ou font l'objet de débats publics importants. En [Bulgarie](#), la réforme constitutionnelle a modifié la procédure de nomination du gouvernement intérimaire, en limitant les pouvoirs du président. En [Suède](#), le gouvernement examine les suites données au rapport d'une commission rassemblant tous les partis concernant une éventuelle modification de la Constitution devant permettre de faire face à des crises graves en temps de paix. Aux [Pays-Bas](#), de nouvelles mesures ont été prises par l'ensemble des pouvoirs publics pour renforcer la protection juridique des citoyens, et une commission nationale de l'état de droit a émis des recommandations. En [Italie](#), le gouvernement a soumis au Parlement un projet de réforme constitutionnelle visant à assurer une plus grande stabilité du gouvernement.

Évolutions significatives relatives aux cours suprêmes et constitutionnelles en matière d'équilibre des pouvoirs

Les juridictions constitutionnelles jouent un rôle fondamental dans l'application effective du droit de l'Union et pour garantir l'intégrité de l'ordre juridique de cette dernière. Elles sont un élément essentiel de l'équilibre des pouvoirs. Si l'institution, la composition et le fonctionnement des cours constitutionnelles relèvent de la compétence des États membres, ceux-ci n'en sont pas moins tenus, dans l'exercice de cette compétence, de respecter le droit et les valeurs de l'Union¹⁰⁶.

Dans certains États membres, la portée du contrôle constitutionnel s'élargit. En [Bulgarie](#), la réforme constitutionnelle a rendu les contrôles constitutionnels plus accessibles en permettant à toutes les juridictions de soumettre des demandes en matière de constitutionnalité. En [Lituanie](#), le Conseil de la magistrature prépare actuellement une proposition visant à modifier la Constitution afin que lui soit accordé le droit de recours constitutionnel pour ce qui est de la législation ayant une incidence sur le pouvoir judiciaire. Dans certains États membres, des inquiétudes subsistent au sujet d'autres aspects du fonctionnement des cours constitutionnelles. En [Hongrie](#), la Cour constitutionnelle continue à contrôler le bien-fondé des décisions définitives rendues par les juridictions de droit commun, bien que, comme cela a été indiqué précédemment, les autorités publiques ne puissent plus contester les décisions judiciaires définitives devant la Cour constitutionnelle. En [Slovénie](#), où la Cour constitutionnelle fait état depuis des années de ses préoccupations au sujet de sa charge de travail considérable, qui l'empêche d'accorder davantage d'attention aux affaires les plus importantes sur le plan constitutionnel, les discussions se sont poursuivies sur les modifications constitutionnelles visant à réduire le nombre de dossiers devant être traités par la Cour grâce au transfert de certains types d'affaires aux juridictions administratives.

S'agissant des pays concernés par l'élargissement, en [Albanie](#), la Cour constitutionnelle fait preuve d'efficacité pour préserver l'équilibre des pouvoirs au niveau institutionnel, même si le Parlement n'a pas respecté certaines de ses décisions. En [Serbie](#), plusieurs postes vacants à la Cour constitutionnelle doivent être pourvus.

Médiateurs, institutions nationales de défense des droits de l'homme, organismes chargés des questions d'égalité et autres autorités indépendantes

Les institutions nationales de défense des droits de l'homme (INDH)¹⁰⁷, les médiateurs¹⁰⁸, les organismes chargés des questions d'égalité 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, ou des réformes sont en cours. En [Bulgarie](#) et à [Chypre](#), de nouvelles tâches ont été confiées aux médiateurs, et en [Lituanie](#) et en [Pologne](#), les ressources financières des bureaux de médiateurs ont été augmentées. En [Suède](#), l'institution nationale de défense des droits de l'homme a obtenu un financement pour ses activités et continue de s'efforcer d'obtenir une accréditation de statut A. En [Estonie](#), au

¹⁰⁶ CJUE, arrêt du 22 février 2022, RS (Effet des décisions d'une cour constitutionnelle), C-430/21.

¹⁰⁷ 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. Des INDH sont régulièrement accréditées par le sous-comité d'accréditation de l'Alliance mondiale des institutions nationales des droits de l'homme.

¹⁰⁸ Principes de la Commission de Venise relatifs aux médiateurs.

[Luxembourg](#) et en [Finlande](#), des discussions sont en cours au sujet de réformes visant à renforcer l'autonomie des institutions indépendantes.

Cependant, dans d'autres États membres, les INDH et les institutions de médiation restent confrontées à des difficultés. En [Hongrie](#), des inquiétudes demeurent en ce qui concerne l'indépendance et l'efficacité du commissaire aux droits fondamentaux. En [Croatie](#), des mesures supplémentaires ont été prises au sujet du suivi des recommandations du médiateur du peuple, mais des difficultés subsistent en ce qui concerne l'accès à l'information. Aux [Pays-Bas](#) l'institut des droits de l'homme doit encore faire face à des problèmes de gouvernance. En [Slovénie](#), le médiateur des droits de l'homme a fait part de ses préoccupations concernant les modifications qu'il est proposé d'apporter à la loi sur son fonctionnement.

Au [Monténégro](#), le bureau du médiateur a amélioré la qualité des décisions prises ainsi que sa capacité à traiter les plaintes, mais l'absence de suivi systématique de ses recommandations nuit à l'efficacité de son travail. En [Serbie](#), il n'y a pas de suivi systématique des recommandations des organismes indépendants.

Les procédures de nomination des responsables à la tête des autorités indépendantes se sont révélées particulièrement problématiques. Il y a encore des retards en matière de nominations en [Bulgarie](#) et en [Autriche](#), et en [Slovaquie](#), des modifications législatives ont renforcé le pouvoir du gouvernement de nommer et de destituer les responsables à la tête de certains organismes indépendants. En [Grèce](#), si des mesures ont été prises pour améliorer le régime salarial, les autorités indépendantes sont confrontées à des difficultés qui pourraient compromettre leur statut et leur capacité à s'acquitter efficacement de leurs tâches. En revanche, en [Pologne](#), la recommandation concernant la Cour des comptes a été pleinement mise en œuvre: les membres de son collège ont été nommés, et ses conclusions ont fait l'objet d'un suivi adéquat.

S'agissant des quatre États membres qui n'ont pas encore mis en place une INDH conforme aux principes de Paris des Nations unies, en [Tchéquie](#), une modification visant à confier au médiateur la fonction d'INDH est en cours d'examen, et en [Roumanie](#), certains progrès pour obtenir une accréditation pour le médiateur et l'INDH ont été accomplis. En revanche, en [Italie](#) et à [Malte](#), aucun progrès n'a été enregistré en ce qui concerne la création d'une INDH.

Exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et des juridictions nationales

Depuis 2022, les chapitres par pays incluent des données chiffrées sur l'exécution des arrêts de référence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), qui constituent un indicateur important du fonctionnement de l'état de droit dans un pays. Les résultats varient d'un État membre à l'autre. Au sein de l'UE, environ 44 % des arrêts de référence rendus par la CEDH concernant les États membres de l'UE au cours des 10 dernières années n'ont pas encore été exécutés, ce qui représente une légère augmentation par rapport à l'année dernière¹⁰⁹.

En [Belgique](#), le non-respect d'arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et de décisions de juridictions nationales, notamment d'une décision définitive rendue par une juridiction statuant en dernier ressort, suscite de vives préoccupations. La [Roumanie](#) fait toujours l'objet d'une surveillance renforcée par le Comité des ministres du Conseil de

¹⁰⁹ L'année dernière, ce chiffre était de 40 %. Voir la contribution du réseau européen de mise en œuvre au rapport 2024 sur l'état de droit.

l'Europe en raison d'un problème structurel de longue date de non-exécution ou d'exécution tardive de décisions définitives rendues par les juridictions nationales contre l'État. En [Croatie](#), une nouvelle loi sur les litiges administratifs comprend des mesures visant à encourager l'exécution rapide des décisions des tribunaux administratifs.

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

Les organisations de la société civile (OSC) et les défenseurs des droits de l'homme sont des acteurs essentiels de l'équilibre des pouvoirs. Ils surveillent de près les violations de l'état de droit et contribuent activement à la promotion et à la protection des valeurs et des droits fondamentaux de l'UE. Cela a été reconnu dans une recommandation de la Commission de décembre 2023 sur la participation civique¹¹⁰, invitant les États membres à créer et à maintenir un environnement sûr et favorable pour les OSC et les défenseurs des droits de l'homme afin d'accroître leurs possibilités de participation effective à l'élaboration des politiques. En parallèle, la proposition de la Commission relative aux associations transfrontalières européennes vise à supprimer les obstacles réglementaires et administratifs auxquels sont confrontées les organisations à but non lucratif au sein du marché unique¹¹¹.

Dans la majorité des États membres, l'environnement est favorable et porteur pour la société civile, et l'espace qui lui est dévolu continue d'être considéré comme étant «ouvert»¹¹². En [Autriche](#), des initiatives visant à améliorer encore l'espace dans lequel la société civile opère ont encore été prises, notamment une réforme du cadre fiscal. En [Suède](#), de nouvelles avancées ont été réalisées dans les réformes en cours du cadre juridique en ce qui concerne le financement et le fonctionnement de la société civile. En [Irlande](#), de nouveaux progrès ont été accomplis pour lever les obstacles juridiques à l'accès au financement, avec un examen de la législation actuelle par la commission électorale. En [Croatie](#), une transition progressive vers un financement pluriannuel des organisations de la société civile s'est opérée, même si un plan plus large fait toujours défaut. En [Pologne](#), la création du poste de ministre de la société civile est considérée comme une première étape sur la voie de nouvelles initiatives visant à améliorer le cadre juridique des OSC.

Cependant, la tendance observée dans les rapports précédents s'est poursuivie, les OSC et les défenseurs des droits de l'homme étant de plus en plus confrontés à des difficultés telles que de nouvelles restrictions juridiques, un manque de financement ou des agressions physiques et verbales. En [Allemagne](#), aucune mesure concrète n'a encore été prise pour lever l'incertitude concernant le statut des organisations à but non lucratif en matière d'exonération fiscale. En [Grèce](#), si l'interopérabilité, en cours de mise en œuvre, des registres existants des OSC constitue une avancée positive, le cadre d'enregistrement doit encore être évalué et l'espace dévolu à la société civile suscite encore des inquiétudes. À [Chypre](#), les perspectives de dialogue régulier entre les autorités et la société civile sont encourageantes, mais les exigences administratives imposées aux OSC posent encore question. En [Italie](#), des problèmes subsistent quant à l'espace dévolu à la société civile, notamment au regard des agressions verbales dont sont victimes les OSC participant à des actions humanitaires. En [Espagne](#), une réforme de la loi sur la sécurité des citoyens visant à répondre aux

¹¹⁰ Recommandation de la Commission relative à la promotion de l'implication des citoyens et des organisations de la société civile dans les processus d'élaboration des politiques publiques et de leur participation effective à ces processus [C(2023) 8627 final du 12.12.2024].

¹¹¹ COM(2023) 516 final du 5.9.2023.

¹¹² D'après l'évaluation réalisée par l'organisation non gouvernementale CIVICUS. Les espaces civiques sont classés en cinq catégories: espace civique ouvert, rétréci, obstrué, réprimé ou fermé. Par rapport à 2023, la note d'un État membre a été revue à la baisse, son espace civique passant d'«ouvert» à «rétréci».

préoccupations relatives à l'incidence de cette loi sur l'espace civique, annoncée au Parlement, n'a toujours pas abouti.

En [Macédoine du Nord](#), l'environnement dans lequel opèrent les OSC est globalement favorable, mais il reste des problèmes à régler pour garantir leur participation pérenne à l'élaboration des politiques. En [Serbie](#), les OSC ne bénéficient pas d'un environnement favorable en ce qui concerne leur établissement, leur fonctionnement et leur financement, et certaines d'entre elles font l'objet de campagnes de diffamation.

Dans certains États membres, la société civile est confrontée à de graves difficultés ou à des restrictions systémiques indues de ses activités. En [Hongrie](#), aucun progrès n'a été accompli en ce qui concerne la levée des obstacles auxquels les OSC sont confrontées, et les campagnes de diffamation et de dénigrement visant les OSC indépendantes restent monnaie courante. Le rôle de l'État dans le financement de la société civile suscite aussi des inquiétudes. En [Slovaquie](#), l'environnement dans lequel opèrent les OSC s'est détérioré, en particulier pour celles dont le rôle est de surveiller les activités de l'État, ainsi que dans le domaine des droits de l'homme.

Équilibre des pouvoirs au niveau national en ce qui concerne l'utilisation de logiciels de surveillance intrusifs («logiciels espions»)

Même lorsque l'utilisation de logiciels espions est liée à la sécurité nationale ou qu'elle ne relève pas du droit de l'Union, 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, ainsi que le droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial, soient respectés. La législation de l'UE relative à la protection des données offre un mécanisme complet de surveillance et de garanties et est applicable dans les situations où des logiciels espions sont utilisés à des fins répressives. La Commission de Venise travaille à la définition de principes et de bonnes pratiques applicables à la surveillance ciblée exercée au moyen de logiciels espions.

Le rapport de 2024 assure le suivi de l'évolution de la situation concernant l'utilisation prétendument illégale de logiciels espions (tels que «Pegasus» ou des logiciels de surveillance intrusifs équivalents) mentionnée dans les rapports antérieurs, en particulier en ce qui concerne le fonctionnement de l'équilibre des pouvoirs au niveau national en réponse aux allégations à ce sujet. En [Pologne](#), la Diète (Sejm) a établi une commission d'enquête parlementaire chargée d'évaluer l'utilisation du logiciel Pegasus par les membres du gouvernement, les services secrets, la police et d'autres organes de l'État entre 2015 et 2023. Le nouveau procureur général a également décidé que les personnes ciblées par le logiciel Pegasus devaient être informées officiellement de cette surveillance et a chargé une équipe spécialisée de mener des enquêtes sur la légalité de l'utilisation de ce logiciel. Dans d'autres États membres, la situation reste inchangée. En [Grèce](#), des enquêtes judiciaires sur l'utilisation de logiciels espions sont en cours. Par ailleurs, en [Hongrie](#), l'absence de contrôle efficace, judiciaire ou autre, de l'utilisation de mesures de surveillance secrètes en dehors de procédures pénales demeure un sujet de préoccupation.

Garde-fous pour lutter contre l'influence étrangère

Les ingérences de gouvernements étrangers cherchant à manipuler l'opinion publique et à fausser le débat démocratique représentent une menace pour les démocraties de l'UE¹¹³. Les efforts visant à préserver l'intérêt public et à mettre en lumière les influences étrangères sur les démocraties de l'UE doivent être proportionnés et respecter pleinement les droits fondamentaux et les valeurs démocratiques. S'appuyant à la fois sur la Cour de justice¹¹⁴ et la Commission de Venise¹¹⁵, la Commission a proposé, en décembre 2023, de réglementer la transparence de la représentation d'intérêts de pays tiers dans l'UE, en mettant l'accent sur la transparence et la responsabilité démocratique, et en introduisant des règles ciblées assorties de garanties solides.

Dans certains États membres, les mesures proposées ou adoptées et invoquant la nécessité de lutter contre l'influence étrangère ont suscité de vives inquiétudes, notamment parce qu'elles stigmatisent les organisations concernées. En vertu d'une nouvelle loi visant à protéger la souveraineté nationale, la [Hongrie](#) a établi un nouveau Bureau doté de compétences très larges chargé de signaler toute personne ou organisation soupçonnée de servir des intérêts étrangers et/ou de recevoir un financement étranger, qui a procédé à des enquêtes¹¹⁶. La Commission a ouvert une procédure d'infraction à cet égard. En [Slovaquie](#), des projets d'amendements déposés au Parlement introduiraient l'obligation de qualifier les organisations bénéficiant d'un financement de l'étranger dont le montant dépasse un certain seuil d'«organisations bénéficiant d'un financement étranger».

Initiatives visant à promouvoir une culture de l'état de droit

La promotion d'une culture de l'état de droit solide est essentielle pour la résilience à long terme des sociétés démocratiques. Divers acteurs y contribuent activement, par exemple par l'organisation de débats ou par des initiatives éducatives.

En [Tchéquie](#), les autorités publiques ont lancé des initiatives visant à promouvoir la culture de l'état de droit, notamment plusieurs événements organisés dans les deux chambres du Parlement et des événements à haut niveau organisés par le gouvernement et par le défenseur public des droits. En [Espagne](#), plusieurs initiatives visant à promouvoir une culture de l'état de droit ont vu le jour. En [Slovaquie](#), le Centre national slovaque pour les droits de l'homme, qui fait office d'institution nationale de défense des droits de l'homme et d'organisme chargé des questions d'égalité, contribue par des projets au renforcement de la culture de l'état de droit.

¹¹³ Communication relative à la défense de la démocratie [COM(2023) 630].

¹¹⁴ Arrêt du 18 juin 2020, Commission/Hongrie (Transparence du financement associatif), C-78/18, EU:C:2020:476.

¹¹⁵ Rapport de la Commission de Venise sur le financement des associations [CDL-AD(2019)002]. Voir également l'avis urgent de la Commission de Venise sur la loi géorgienne sur la transparence de l'influence étrangère [CDL-PI(2024)013] et l'avis sur la loi LXXXVII de 2023 sur la protection de la souveraineté nationale [CDL(2024)001].

¹¹⁶ En juin 2024, le Bureau de protection de la souveraineté a ouvert des enquêtes sur les activités et le financement d'une ONG de lutte contre la corruption et d'un média d'investigation.

3. CONCLUSIONS ET PROCHAINES ÉTAPES

Il ressort des rapports sur l'état de droit établis par la Commission pendant cinq années consécutives que le respect de l'état de droit ne doit jamais être considéré comme acquis. En fonction des circonstances, que ce soit à la suite de changements politiques ou d'évolutions sociétales ou technologiques, de nouveaux problèmes en matière d'état de droit peuvent se poser. Leur nature et leur ampleur varient d'un État membre à l'autre, comme le montrent les recommandations formulées dans le rapport sur l'état de droit.

Dans le même temps, les rapports ont également montré que le dialogue pouvait contribuer à la réalisation de progrès. Au cours des cinq dernières années, l'UE a considérablement renforcé sa capacité à relever les défis liés à l'état de droit et à soutenir les réformes nécessaires. De plus en plus, les États membres peuvent se fonder sur une compréhension commune de la meilleure manière de façonner les politiques, les institutions et les lois pour protéger l'état de droit. Des problèmes liés à l'état de droit subsistent et continueront d'apparaître, mais l'UE est désormais mieux à même de les aborder de manière objective et rationnelle et de mettre à profit différents instruments pour trouver des solutions. Les États membres restent libres de concevoir des solutions adaptées à leur contexte national spécifique, mais il convient que ces solutions s'appuient sur un corpus bien établi de normes et d'exigences en matière d'état de droit.

Les orientations politiques de la Commission pour la période 2024-2029 confirment que l'état de droit est au cœur de la réussite de l'Union européenne. Le programme stratégique du Conseil européen adopté en juin 2024 le souligne également. Ce consensus montre qu'il est important de poursuivre l'approfondissement des travaux de l'UE sur l'état de droit, de favoriser une compréhension commune, de renforcer l'impact des activités de l'UE et de consolider la panoplie d'instruments dont nous disposons pour promouvoir l'état de droit.

Le rapport sur l'état de droit continuera de jouer un rôle moteur dans ce domaine. Il s'agira notamment d'élargir le rapport à des questions clés telles que celles liées au marché unique, en se penchant sur les problèmes auxquels les entreprises exerçant des activités transfrontières, en particulier les PME, sont confrontées. Il conviendra également d'établir un lien plus étroit entre, d'une part, le rapport sur l'état de droit et les recommandations qu'il contient et, d'autre part, les financements accordés au titre du budget de l'Union: ce sera un aspect important à prendre en considération pour faire en sorte que le prochain cadre financier pluriannuel offre un maximum de possibilités aux citoyens européens. Dans le cadre des financements qu'elle accorde, l'UE pourra se concentrer davantage sur l'aide aux mesures nationales visant à lutter contre la corruption et à protéger ses intérêts financiers, et investir ainsi dans le respect de l'état de droit. D'autres pays concernés par l'élargissement seront inclus dans le rapport sur l'état de droit au fur et à mesure qu'ils seront prêts. Le respect des recommandations sera un élément particulièrement important: l'accent sera mis sur le suivi de la mise en œuvre des recommandations du rapport, ce qui devrait permettre de consolider les progrès accomplis.

Les principes fondamentaux qui sous-tendent le rapport sur l'état de droit, à savoir l'égalité de traitement entre les États membres, l'application rigoureuse des normes de l'UE et un processus caractérisé par le dialogue et la compréhension mutuelle, ont résisté à l'épreuve du temps. La Commission se réjouit à la perspective de collaborer avec les États membres, le Parlement européen et le Conseil pour veiller à ce que l'état de droit reste la pierre angulaire des démocraties européennes.