



Bruxelles, le 30.9.2020
COM(2020) 580 final

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

**Rapport 2020 sur l'état de droit
La situation de l'état de droit dans l'Union européenne**

{SWD(2020) 300-326}

*«L'état de droit contribue à protéger les citoyens du règne de la loi du plus fort.
Il est le garant de nos droits et libertés les plus élémentaires, au jour le jour.
Il nous permet d'exprimer nos opinions et d'être informés par une presse libre.*

La présidente von der Leyen, discours sur l'état de l'Union 2020

1. Introduction

L'Union européenne est fondée sur un ensemble de valeurs communes, dont les droits fondamentaux, la démocratie et l'état de droit¹. Elles sont le socle de nos sociétés et de notre identité commune. Aucune démocratie ne peut fonctionner sans des juridictions indépendantes qui assurent la protection des droits fondamentaux et des libertés publiques ni sans une société civile active et des médias libres et pluralistes. Au niveau international, l'UE est reconnue comme ayant des normes très élevées dans ces domaines². Toutefois, ces normes élevées ne sont pas toujours appliquées de la même manière; des améliorations peuvent être apportées et le risque de retour en arrière n'est jamais exclu. La défense de nos valeurs fondamentales est une responsabilité partagée de toutes les institutions de l'UE et de tous les États membres, et chacun devrait jouer le rôle qui lui incombe.

Qu'est-ce que l'état de droit³?

L'état de droit est consacré à l'article 2 du traité sur l'Union européenne comme l'une des valeurs communes à tous les États membres. Il garantit que toutes les autorités publiques agissent toujours dans les limites fixées par la loi, conformément aux valeurs de la démocratie et aux droits fondamentaux, et sous le contrôle de juridictions indépendantes et impartiales. L'état de droit est une notion qui recouvre des principes tels que la légalité, qui suppose l'existence d'une procédure d'adoption des textes de loi transparente, responsable, démocratique et pluraliste; la sécurité juridique; l'interdiction de l'arbitraire du pouvoir exécutif; une protection juridictionnelle effective assurée par des juridictions indépendantes et impartiales, un contrôle juridictionnel effectif y compris le respect des droits fondamentaux; la séparation des pouvoirs et l'égalité devant la loi. Ces principes ont été confirmés par la Cour de justice de l'Union européenne et par la Cour européenne des droits de l'homme. Par ailleurs, le Conseil de l'Europe a élaboré des normes et formulé des avis et des recommandations qui fournissent des orientations bien établies destinées à promouvoir et à faire respecter l'état de droit.

L'état de droit est un principe bien établi. Si les États membres ont des identités nationales, des systèmes juridiques et des traditions différents, la substance de l'état de droit est la même

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

² World Justice Project — Indice de l'état de droit; Forum économique mondial — «The Global Competitiveness Report»; Transparency International — Indice de perception de la corruption; Reporters sans frontières — Classement mondial de la liberté de la presse.

³ Voir COM(2019) 163: «Poursuivre le renforcement de l'état de droit au sein de l'Union — État des lieux et prochaines étapes envisageables» et COM(2019) 343: «Renforcement de l'état de droit au sein de l'Union — Plan d'action». La jurisprudence récente de la Cour de justice revêt également une importance particulière.

dans l'ensemble de l'UE. Le respect de l'état de droit est primordial pour que les citoyens et les entreprises aient confiance dans les institutions publiques et ses principes essentiels sont soutenus par les citoyens, dans tous les États membres⁴. L'état de droit a une incidence directe sur la vie de chaque citoyen. Il s'agit d'une condition préalable à l'égalité de traitement devant la loi et à la défense des droits des citoyens de l'Union. Il est essentiel à la mise en œuvre de la législation et des politiques de l'Union et constitue la pierre angulaire d'une Union de l'égalité, des possibilités et de l'équité sociale. Les circonstances particulières qui ont prévalu en 2020 ont fait peser des menaces supplémentaires sur les droits des citoyens et des restrictions à nos libertés, comme la liberté de circulation, la liberté de réunion ou la liberté d'entreprise ont dû être imposées au titre de la lutte contre la pandémie de COVID-19. L'existence de mécanismes nationaux d'équilibre des pouvoirs maintenant le respect de l'état de droit est essentielle pour garantir que de telles restrictions de nos droits se limitent au strict nécessaire et sont proportionnées, limitées dans le temps et soumises au contrôle des parlements et juridictions nationaux.

Renforcer l'état de droit: une priorité pour permettre le bon fonctionnement de l'Union

L'Union européenne repose sur l'état de droit. Les menaces qui pèsent sur l'état de droit ébranlent ses fondements juridiques, politiques et économiques. Les manquements d'un État membre ont une incidence sur les autres États membres et sur l'Union européenne en général. Il est de la responsabilité première de chaque État membre de faire respecter l'état de droit, mais l'Union a un intérêt commun à résoudre les problèmes qui s'y rapportent chaque fois qu'ils apparaissent et elle a un rôle à jouer à cet égard. Le respect de l'état de droit est également au cœur du fonctionnement du marché intérieur, d'une coopération dans le domaine de la justice fondée sur la confiance et la reconnaissance mutuelles et de la protection des intérêts financiers de l'Union, comme l'a récemment souligné le Conseil européen⁵. Si l'UE veut réussir sur la voie d'une reprise durable et résiliente, il est essentiel que les outils et instruments dont elle dispose puissent fonctionner dans un environnement fondé sur l'état de droit.

L'état de droit constitue également un sujet important pour l'UE au-delà de ses frontières. L'UE continuera à suivre une approche ferme et cohérente entre ses politiques internes relatives à l'état de droit et la manière dont l'état de droit est intégré aux travaux menés avec les pays en voie d'adhésion et les pays du voisinage ainsi que dans l'ensemble de son action extérieure, à l'échelon bilatéral, régional et multilatéral.

Guidée par les valeurs et principes universels inscrits dans la charte des Nations unies et le droit international, l'UE est un ardent défenseur des droits de l'homme, de la démocratie et de l'état de droit dans le monde comme en témoigne le nouveau plan d'action de l'UE en faveur des droits de l'homme et de la démocratie 2020-2024⁶ et dans le respect des objectifs de développement durable⁷. La défense de l'état de droit au niveau mondial passe par le renforcement de la coopération sur ces questions avec les organisations internationales et régionales, comme les Nations unies, le Conseil de l'Europe et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe.

⁴ Eurobaromètre spécial 489 – état de droit.

⁵ Conclusions du Conseil européen, du 17 au 21 juillet 2020: «*Les intérêts financiers de l'Union sont protégés conformément aux principes généraux inscrits dans les traités de l'Union, en particulier les valeurs énoncées à l'article 2 du TUE [traité sur l'Union européenne]. Le Conseil européen souligne l'importance que revêt la protection des intérêts financiers de l'Union. Le Conseil européen souligne l'importance que revêt le respect de l'état de droit.*»

⁶ JOIN(2020) 5 final

⁷ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/>

Au cours de la dernière décennie, l'UE a élaboré et testé un certain nombre d'instruments pour contribuer à faire respecter l'état de droit⁸. Les graves problèmes liés à l'état de droit dans certains États membres ont donné lieu à de nouveaux débats à l'échelle de l'UE et au niveau national sur la manière de renforcer la capacité de l'UE à faire face à de telles situations. Dans sa communication de juillet 2019, la Commission a proposé que l'UE et ses États membres intensifient leurs efforts pour promouvoir une culture politique et juridique solide à l'appui de l'état de droit et mettent au point des instruments pour empêcher l'apparition ou l'aggravation de problèmes dans ce domaine⁹.

Le mécanisme européen de protection de l'état de droit

Dans ses orientations politiques, la présidente von der Leyen a annoncé son intention d'instaurer un mécanisme supplémentaire, complet, de protection de l'état de droit comme composante clé de l'engagement commun de l'UE et des États membres en faveur du renforcement de l'état de droit. Ce mécanisme est conçu sous la forme d'un cycle annuel visant à promouvoir l'état de droit et à éviter l'apparition ou l'aggravation de problèmes dans ce domaine. Il met l'accent sur une meilleure compréhension et une sensibilisation accrue aux problèmes et aux principales évolutions dans des domaines ayant une incidence directe sur le respect de l'état de droit — système de justice, cadre de lutte contre la corruption, liberté et pluralisme des médias, ainsi que d'autres questions institutionnelles en rapport avec l'équilibre des pouvoirs. Le recensement des défis à relever aidera les États membres à trouver des solutions pour protéger l'état de droit, en coopération avec la Commission, les autres États membres et des parties prenantes comme la Commission de Venise, et avec leur appui réciproque.

L'approche repose sur un dialogue étroit avec les autorités nationales et les parties prenantes; elle sera transparente et couvrira tous les États membres de façon objective et impartiale. Les résultats seront rassemblés chaque année dans un rapport sur l'état de droit, qui comprendra une évaluation en 27 chapitres, État membre par État membre. Ce mécanisme de protection de l'état de droit vient encore renforcer et compléter d'autres instruments de l'UE qui encouragent les États membres à mettre en œuvre des réformes structurelles dans les domaines qu'il couvre, y compris le tableau de bord de la justice dans l'UE¹⁰ ainsi que le Semestre européen¹¹, et maintenant l'instrument «Next Generation EU». Les évaluations figurant dans le rapport annuel servent de point de référence pour ces instruments. D'autres éléments de la panoplie d'instruments de l'UE en faveur de l'état de droit continueront d'apporter une réponse efficace et proportionnée aux menaces pesant sur l'état de droit si cela s'avère nécessaire¹².

⁸ Panoplie d'instruments de l'UE dans le domaine de l'état de droit. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rule_of_law_factsheet_1.pdf.

⁹ Voir les communications de la Commission citées dans la note de bas de page 3.

¹⁰ Le tableau de bord de la justice dans l'UE est un outil annuel d'information et de comparaison destiné à aider l'UE et ses États membres à améliorer l'efficacité de leurs systèmes de justice nationaux en leur fournissant des données objectives, fiables et comparables sur un certain nombre d'indicateurs utiles pour l'évaluation de l'efficacité, de la qualité et de l'indépendance des systèmes de justice dans tous les États membres.

¹¹ Le Semestre européen aborde les questions liées à l'état de droit dans la mesure où celles-ci ont une incidence sur l'environnement des entreprises, les investissements, la croissance économique et l'emploi.

¹² Il convient d'effectuer une distinction entre le mécanisme européen de protection de l'état de droit et d'autres instruments, comme les procédures relevant de l'article 7, paragraphe 1, du traité UE ou procédures d'infraction.

Le mécanisme de protection de l'état de droit non seulement permettra d'améliorer la compréhension commune par le dialogue mais également encadrera le soutien apporté par la Commission aux États membres et aux parties prenantes au niveau national pour faire face aux menaces qui pèsent sur l'état de droit. Plusieurs instruments et financements contribuent à soutenir les réformes structurelles au moyen d'une assistance technique et du financement de projets dans les domaines de l'administration publique, de la justice, de la lutte contre la corruption et du pluralisme dans les médias. Des subventions spécifiques et directes en faveur de la société civile et des réseaux (tels que le pouvoir judiciaire, les journalistes) sont également disponibles pour des projets ayant une dimension européenne. Les réformes bénéficieront également de l'expertise d'organismes internationaux reconnus, en particulier le Conseil de l'Europe, ainsi que des échanges avec des professionnels d'autres États membres.

L'approfondissement des travaux de l'UE relatifs à l'état de droit nécessite une coopération étroite et permanente entre les institutions de l'UE et les États membres. L'un des principaux objectifs du mécanisme européen de protection de l'état de droit consiste à favoriser la coopération interinstitutionnelle et à encourager toutes les institutions de l'UE à y contribuer selon leur rôle institutionnel respectif. Il s'agit là d'un aspect essentiel du mécanisme européen de protection de l'état de droit qui traduit l'intérêt porté de longue date par le Parlement européen¹³ et le Conseil¹⁴. Sa base commune et objective, tous les États membres étant considérés de la même manière, est conçue dans cette optique. La Commission se réjouit de soutenir les travaux en cours dans ces deux institutions, y compris en donnant suite à la résolution du Parlement européen en cours d'élaboration¹⁵. Le mécanisme européen de protection de l'état de droit contribuera à rationaliser les discussions sur l'état de droit au niveau européen ainsi qu'à renforcer la coopération interinstitutionnelle, assurant un rythme annuel pour les travaux du Parlement européen et du Conseil et un suivi structuré et ciblé ainsi que la coopération avec les parlements nationaux.

Le mécanisme de protection de l'état de droit s'inscrit dans le cadre d'une démarche plus large à l'échelon de l'UE visant à renforcer les valeurs de démocratie, d'égalité et de respect des droits de l'homme, y compris les droits des personnes appartenant à des minorités. Il sera complété par une série de futures initiatives, dont le plan d'action pour la démocratie européenne, la nouvelle stratégie pour la mise en œuvre de la charte des droits fondamentaux ainsi que des stratégies ciblées sur les besoins des personnes les plus vulnérables de la société afin de promouvoir une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la justice, la solidarité et l'égalité.

Le premier rapport sur l'état de droit¹⁶

Grâce à ce rapport, y compris ses 27 chapitres par pays qui présentent les évaluations spécifiques à chaque État membre, la Commission entend présenter les premiers éléments clés de la situation dans les États membres, sur lesquels pourront s'appuyer le nouveau cycle du mécanisme de protection de l'état de droit et les rapports futurs.

¹³ Résolution du 25 octobre 2016 contenant des recommandations à la Commission sur la création d'un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux; résolution du 14 novembre 2018 sur la nécessité d'un mécanisme approfondi de l'Union pour la protection de la démocratie, de l'état de droit et des droits fondamentaux.

¹⁴ Les conclusions de la présidence du Conseil «Affaires générales» de novembre 2019 insistent sur le fait que les rapports de la Commission pourraient servir de base au dialogue annuel du Conseil sur l'état de droit. <https://www.consilium.europa.eu/media/41394/st14173-en19.pdf>

¹⁵ Création d'un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux [2020/2072(INL)].

¹⁶ https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en

L'évaluation qui figure dans les 27 chapitres par pays, formant partie intégrante du présent rapport sur l'état de droit, a été élaborée conformément au champ d'application et à la méthodologie qui ont fait l'objet de discussions avec les États membres¹⁷. Les travaux se sont axés sur quatre piliers principaux: le système de justice, le cadre de lutte contre la corruption, le pluralisme des médias et les autres pouvoirs et contre-pouvoirs institutionnels. Pour chaque pilier, la méthodologie comportait un récapitulatif des dispositions du droit de l'UE pertinentes pour l'évaluation. Elle se réfère également aux avis et recommandations du Conseil de l'Europe, qui fournissent des orientations utiles. Ces quatre domaines ont été retenus dans le cadre du processus préparatoire en tant que piliers interdépendants essentiels pour garantir l'état de droit. Des systèmes de justice efficaces et un équilibre robuste des pouvoirs entre les institutions sont au cœur du respect de l'état de droit dans nos démocraties. Il ne suffit cependant pas d'avoir des lois et des institutions fortes. L'état de droit exige un écosystème favorable reposant sur le respect de l'indépendance du pouvoir judiciaire, sur des politiques efficaces de lutte contre la corruption, sur la liberté et le pluralisme des médias, sur une administration publique transparente et de qualité, et sur l'existence d'une société civile libre et active. Les politiques de prévention et les campagnes menées au niveau local permettent de sensibiliser les citoyens et de maintenir le respect de l'état de droit au premier rang des priorités. Les journalistes d'investigation, les médias indépendants et le contrôle exercé par la société civile sont essentiels pour tenir les décideurs responsables de leurs actes.

Le rapport est le fruit d'une collaboration étroite avec les États membres, tant au niveau politique au sein du Conseil que dans le cadre de réunions politiques et techniques bilatérales, et s'appuie sur des sources diverses. Cette méthodologie sera intégrée au processus annuel du mécanisme de protection de l'état de droit. Un réseau de points de contact nationaux en matière d'état de droit a été mis en place pour contribuer à la mise en place du mécanisme et de sa méthodologie, et pour servir de canal de communication permanent. Le réseau s'est réuni deux fois. Tous les États membres ont participé au processus d'élaboration du rapport en apportant des contributions écrites au début du mois de mai¹⁸ et en participant aux visites virtuelles qui ont été organisées dans les États membres de mai à juillet¹⁹. Au cours de ces visites, la Commission a discuté de l'évolution de l'état de droit avec les autorités nationales des États membres, y compris les autorités judiciaires et indépendantes, les services répressifs, ainsi qu'avec d'autres parties prenantes telles que les associations de journalistes et la société civile. Avant l'adoption du présent rapport, chaque État membre a eu la possibilité de fournir des informations factuelles actualisées sur le chapitre qui lui est consacré.

Une consultation ciblée des parties prenantes a également été menée et a permis de récolter de précieuses contributions horizontales et spécifiques à chaque pays auprès d'un large éventail d'agences de l'UE, de réseaux européens, d'organisations nationales et européennes de la société civile, d'associations professionnelles et d'acteurs internationaux et européens²⁰. Ceux-ci comprennent notamment l'Agence des droits fondamentaux, le Réseau européen des conseils de la justice, le Réseau des présidents des Cours suprêmes judiciaires de l'Union européenne, le Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme (REINDH), le Conseil des barreaux européens (CCBE), le Conseil de l'Europe, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), l'Organisation de coopération et de

¹⁷ https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-methodology_en

¹⁸ https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-input-member-states_en

¹⁹ Des informations plus détaillées sur les visites figurent pour chaque pays dans le chapitre qui lui est consacré.

²⁰ https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation_en

développement économiques (OCDE), ainsi que des organisations de la société civile et des organisations de journalistes aux niveaux national et international.

Les chapitres par pays reposent sur une évaluation qualitative réalisée par la Commission, axée sur une synthèse des évolutions importantes intervenues depuis janvier 2019 et précédée d'une brève description factuelle du cadre juridique et institutionnel pertinent pour chaque pilier. L'évaluation présente aussi bien les défis que les aspects positifs, y compris les bonnes pratiques. La Commission a adopté une approche cohérente et uniforme en appliquant la même méthodologie et en examinant les mêmes thèmes dans chacun des États membres, tout en faisant preuve de proportionnalité au regard de la situation et de son évolution. Les chapitres par pays n'ont pas l'ambition de fournir une description exhaustive de tous les éléments pertinents quant à la situation de l'état de droit dans les États membres, mais de présenter les évolutions significatives²¹. Sur la base de cette première expérience et de l'évolution de la situation dans les États membres, d'autres aspects pertinents pourront être inclus ou développés davantage dans les années à venir.

L'évaluation se réfère également aux exigences du droit de l'Union, y compris les arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne. De plus, les recommandations et avis du Conseil de l'Europe constituent un cadre de référence utile en ce qui concerne les normes et les bonnes pratiques. Le Conseil de l'Europe a en outre contribué à l'évaluation présentée dans les chapitres par pays en fournissant un aperçu de ses récents avis et rapports concernant les États membres de l'UE²².

L'évaluation présentée dans le rapport sur l'état de droit s'appuie sur ce processus de dialogue, de consultation et d'expertise. Elle fournit une base solide et bien documentée pour la conduite des discussions et la poursuite des travaux avec le Parlement européen et le Conseil. Le mécanisme européen de protection de l'état de droit sera amené à évoluer et s'améliorer encore grâce aux discussions interinstitutionnelles et au dialogue avec les États membres, en tant qu'exercice d'apprentissage collectif et facteur déclencheur de l'aide de l'UE.

La pandémie de COVID-19: un test de résistance permettant d'évaluer la résilience de l'état de droit

Au-delà de son incidence sanitaire et économique immédiate, la crise de la COVID-19 a engendré toute une série de défis pour la société, et plus particulièrement pour les administrations publiques et les systèmes juridiques et constitutionnels. La crise s'est avérée être un test de résistance en situation réelle permettant d'évaluer la résilience des systèmes nationaux en temps de crise. Tous les États membres ont pris des mesures exceptionnelles pour protéger la santé publique, et la plupart ont déclaré une forme d'état d'urgence ou octroyé des pouvoirs spéciaux d'urgence, en vertu de dispositions constitutionnelles ou de la législation sur la protection de la santé publique. La modification ou la suspension de l'équilibre normal des pouvoirs au niveau national peut poser des problèmes particuliers pour l'état de droit et cette tendance a été un important sujet de débats publics dans certains États membres. En conséquence, la Commission a suivi de près l'application des mesures d'urgence et cela se reflète, le cas échéant, dans les chapitres par pays.

²¹ Parmi les éléments qui n'ont pas été examinés de manière systématique cette année figurent, à titre d'exemple, les mécanismes de responsabilité dans le domaine répressif, le rôle et l'indépendance des médias du service public et les mesures visant à garantir une application effective du droit par les pouvoirs publics et à prévenir les abus de pouvoir administratif.

²² https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-stakeholder-contribution-council-europe_en

La Commission a insisté sur le fait que les réactions à la crise devaient respecter nos principes fondamentaux et nos valeurs fondamentales tels qu'énoncés dans les traités. Les principaux critères appliqués aux mesures d'urgence ont été notamment de savoir si les mesures ont été limitées dans le temps, si des garanties avaient été mises en place pour faire en sorte que les mesures soient strictement nécessaires et proportionnées, et si un contrôle parlementaire et judiciaire et une surveillance par les médias et la société civile ont pu être maintenus²³. La rémission de la phase la plus aiguë de la crise a amené une autre question essentielle, à savoir celle de la manière dont ces pouvoirs ont été réduits ou révoqués. Alors que perdure la pandémie, des régimes et des mesures d'urgence sont toujours en place dans un certain nombre d'États membres. La Commission devra donc continuer son suivi. La situation est également en cours d'examen par des organisations internationales²⁴, et le Parlement européen a invité la Commission de Venise à rendre un avis sur les mesures prises par les États membres et leurs incidences sur la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux²⁵.

Les réactions à la crise ont révélé une forte résilience globale des systèmes nationaux. Dans de nombreux États membres, des juridictions ont examiné les mesures d'urgence et des débats politiques et juridiques ont abordé la question de savoir si les régimes d'urgence appliqués étaient justifiés et proportionnés, si les décisions étaient conformes au droit et si on avait eu recours aux procédures et aux instruments adéquats. Le suivi que la Commission continue d'assurer et les débats nationaux font déjà apparaître un certain nombre de constatations et de réflexions susceptibles d'alimenter encore les débats nationaux et d'améliorer la réponse juridique et politique.

Une première réflexion devrait porter sur la culture de l'état de droit et sur le degré de confiance dont bénéficie l'équilibre des pouvoirs dans les États membres. Cela concerne en particulier l'interaction entre les institutions nationales et leur coopération loyale, le rôle du contrôle parlementaire et les possibilités de maintenir des règles de consultation et de transparence au bénéfice des citoyens. La pandémie de COVID-19 a mis en évidence l'importance de veiller à ce que l'adoption des décisions urgentes et efficaces nécessaires à la protection de la santé publique ne passe pas par un contournement des pouvoirs et contre-pouvoirs établis, y compris les parlements, notamment lorsque des mesures portent atteinte aux libertés et droits fondamentaux de l'ensemble de la population.

Une deuxième réflexion devrait porter sur les conséquences sur la manière dont travaillent les médias et la société civile pour exercer un contrôle démocratique. Lorsque des pouvoirs d'urgence réduisent les contrôles institutionnels auxquels sont soumis les décideurs, le contrôle des décisions publiques par les médias et la société civile revêt d'autant plus d'importance. Toutefois, dans certains États membres, les médias et la société civile se heurtent à de nouveaux obstacles. C'est notamment l'existence de telles situations qui a

²³ Le Conseil de l'Europe a fourni des orientations utiles sur les critères à prendre en compte. Ceux-ci portent notamment sur les questions de savoir si les textes de loi et les régimes d'urgence ont été adoptés conformément aux procédures applicables, si l'état d'urgence et toutes les mesures d'urgence sont strictement limités dans le temps, si les pouvoirs d'urgence ont été définis de manière restrictive et si l'«assouplissement» de l'équilibre des pouvoirs est limité et proportionné, ainsi que sur l'exercice indispensable d'un contrôle parlementaire sur l'action de l'exécutif. <https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-respecting-democracy-rule-of-law-and-human-rights-in-th/16809e1f40> et [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)005rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)005rev-e).

²⁴ Voir par exemple le rapport de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe intitulé «Respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'état de droit en situation d'état d'urgence: réflexions», 26 mai 2020, CDL-PI(2020)005rev.

²⁵ www.venice.coe.int/webforms/events/?id=2967

contribué à la diffusion de fausses informations et à l'affaiblissement de la confiance dans les pouvoirs publics, mettant à mal l'état de droit²⁶.

Une troisième réflexion porte sur la résilience du système de justice. L'accès à une juridiction indépendante et à un contrôle juridictionnel est un élément fondamental de l'état de droit. La fermeture partielle des juridictions nationales — agissant aussi en qualité de juridictions de l'Union lorsqu'elles appliquent le droit de cette dernière — a révélé une vulnérabilité majeure. Un certain nombre d'États membres ont pris des mesures pour réduire l'incidence de la pandémie et ont pu reprendre les audiences grâce à l'application de règles de distanciation ou au recours à des techniques de vidéoconférence. La pandémie a également stimulé la numérisation des procédures dans un certain nombre d'États membres.

Ces réflexions font écho à des débats plus larges en matière d'état de droit, menés dans un certain nombre d'États membres au sujet de la résilience de leurs systèmes nationaux²⁷. En ce sens, la pandémie de COVID-19 a mis en évidence la manière dont l'état de droit exerce une incidence directe sur la vie quotidienne des citoyens.

2. Principaux aspects de la situation de l'état de droit dans les États membres

Les systèmes constitutionnels, juridiques et politiques des États membres reflètent généralement des normes élevées en matière d'état de droit. Les principes fondamentaux de l'état de droit — la légalité, la sécurité juridique, l'interdiction de l'exercice arbitraire du pouvoir exécutif, la protection juridictionnelle effective assurée par des juridictions indépendantes et impartiales, y compris le respect des droits fondamentaux, la séparation des pouvoirs et l'égalité devant la loi — sont inscrits dans les constitutions nationales et traduits dans la législation. Cependant, il existe également de graves problèmes: des cas dans lesquels la résilience des garanties en matière d'état de droit est mise à l'épreuve et les lacunes deviennent plus manifestes.

Pour chacun des quatre piliers du mécanisme tels qu'ils ont été définis, les quatre sections ci-après mettront en évidence un certain nombre de thèmes et de tendances communs, de problèmes spécifiques et d'évolutions positives²⁸. Y sont mentionnées, à titre d'exemple, certaines évolutions particulièrement remarquables observées dans les États membres, tirées de l'évaluation de l'ensemble des 27 États membres présentée dans les chapitres par pays²⁹. L'objectif est de stimuler un débat constructif sur la consolidation de l'état de droit et d'encourager tous les États membres à examiner les moyens de remédier aux problèmes, à tirer des enseignements de leurs expériences respectives et à montrer les possibilités de renforcer encore l'état de droit dans le plein respect des traditions et des spécificités nationales.

²⁶ Voir également la communication conjointe au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Lutter contre la désinformation concernant la COVID-19 – Démêler le vrai du faux», 10 juin 2020, JOIN(2020) 8 final.

²⁷ Parmi les autres problèmes potentiels figure la question de la résilience du cadre de lutte contre la corruption face aux risques liés à la corruption dans le contexte de la passation de marchés publics en situation d'urgence.

²⁸ Néanmoins, cette analyse ne constitue pas un exposé exhaustif de toutes les évolutions dans les États membres. Voir également la note de bas de page 18.

²⁹ Les évolutions mentionnées dans les exemples doivent être lues dans leur contexte tel que décrit dans les chapitres par pays concernés. Des hyperliens ont été ajoutés pour faciliter cette lecture contextuelle.

2.1 Systèmes de justice

Des systèmes de justice efficaces sont essentiels à la préservation de l'état de droit. Quels que soient le modèle auquel obéit le système juridique national et la tradition juridique dans laquelle il s'inscrit, indépendance, qualité et efficacité sont les paramètres définis comme caractérisant un système de justice efficace. Si l'organisation de la justice dans les États membres relève de la compétence de ces derniers, il n'en demeure pas moins que, dans l'exercice de cette compétence, les États membres sont tenus de faire en sorte que leurs systèmes judiciaires nationaux assurent une protection juridictionnelle effective³⁰. L'indépendance des juridictions nationales est fondamentale pour assurer cette protection juridictionnelle³¹. Les juridictions nationales veillent à l'application effective des droits et obligations prévus par le droit de l'Union. Comme l'a réaffirmé la Cour de justice de l'Union européenne, l'existence même d'un contrôle juridictionnel effectif destiné à assurer le respect du droit de l'Union est inhérente à l'existence d'un État de droit³². L'efficacité des systèmes de justice constitue également la base de la confiance mutuelle, sur laquelle reposent l'espace commun de liberté, de justice et de sécurité³³, l'existence d'un environnement propice aux investissements, la durabilité de la croissance à long terme et la protection des intérêts financiers de l'UE. La Cour de justice de l'Union européenne a précisé encore les exigences découlant du droit de l'Union en ce qui concerne l'indépendance de la justice. La nécessité du respect de normes essentielles pour garantir l'indépendance de la justice ressort également de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Le fonctionnement du système de justice figure au premier rang des priorités politiques nationales, comme le montre le fait que presque tous les États membres sont engagés dans des réformes de la justice³⁴, même si celles-ci diffèrent par leur objectif, leur portée, leur forme et leur état d'avancement. Parmi les domaines de réforme figurent aussi bien des changements structurels d'ordre constitutionnel, comme la création d'un conseil de la magistrature et de nouvelles juridictions, que des mesures opérationnelles concrètes, par exemple la numérisation de la gestion des affaires dans les juridictions. Le dialogue a montré que les États membres suivent de près l'évolution des réformes et de l'état de droit dans les autres États membres, ainsi que l'évolution de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme.

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

Dans les enquêtes Eurobaromètre menées à la fois auprès des entreprises et du grand public en 2020³⁵, les mêmes États membres ont tendance à se regrouper autour du haut et du bas de l'échelle. La dernière enquête Eurobaromètre montre que la perception de l'indépendance par le grand public est très élevée (plus de 75 %) dans six États membres. Ces scores sont restés plus ou moins stables au cours des quatre dernières années. Parallèlement, le niveau

³⁰ Arrêt du 24 juin 2019, Commission/Pologne, C-619/18, EU:C:2019:531, points 52 et 54; arrêt du 5 novembre 2019, Commission/Pologne, C-192/18, EU:C:2019:924, points 102 et 103.

³¹ Arrêt du 27 février 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117; arrêt du 7 février 2019, Escribano Vindel, C-49/18, EU:C:2019:106.

³² Arrêt du 28 mars 2017, Rosneft C-72/15, EU:C:2017:236, point 73; arrêt du 27 février 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, point 36; arrêt du 25 juillet 2018, LM, C-216/18, EU:C:2018:586, point 51; arrêt du 24 juin 2019, Commission/Pologne, C-619/18, EU:C:2019:531, point 46; arrêt du 19 novembre 2019, A.K., C-585/18, C-624/18, et C-625/18, EU:C:2019:982, point 120.

³³ Arrêt du 25 juillet 2018, LM, C-216/18, EU:C:2018:586, point 49.

³⁴ Voir également le graphique 1 du tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE.

³⁵ Tableau de bord 2020 de la justice dans l'Union européenne. Enquêtes Eurobaromètre FL 483 et 484 de janvier 2020. La Commission a également utilisé d'autres sources, telles que le Forum économique mondial.

d'indépendance perçue a diminué dans neuf États membres au cours de l'année écoulée et, dans quelques États membres, le niveau d'indépendance de la justice perçue reste très faible (inférieur à 30 %).

Des efforts visant à renforcer les garanties structurelles de l'indépendance de la justice sont en cours

Des efforts sont actuellement fournis, dans un certain nombre d'États membres, pour renforcer l'indépendance de la justice et réduire l'influence du pouvoir exécutif ou du pouvoir législatif sur le pouvoir judiciaire. Il s'agit notamment de mettre en place ou de renforcer un Conseil national de la magistrature indépendant. La méthode de nomination des juges est l'un des éléments susceptibles d'avoir une incidence sur l'indépendance de la justice et la perception de l'indépendance par le public. Un certain nombre d'États membres ont envisagé ou adopté des réformes visant à renforcer la participation du pouvoir judiciaire à la procédure ou à définir des critères clairs ou des mécanismes de contrôle juridictionnel. Les réformes des procédures disciplinaires pour les juges et les procureurs témoignent également d'une attention accrue accordée à la nécessité d'un équilibre offrant des garanties essentielles tout en préservant l'obligation de rendre des comptes.

À [Malte](#), par exemple, un certain nombre de réformes du système judiciaire ont récemment été adoptées par le Parlement afin de renforcer l'indépendance de la justice. En [Tchéquie](#), les réformes en préparation visent à accroître la transparence en matière de nomination, de promotion et de révocation des juges. À [Chypre](#), depuis juillet 2019, la nomination des juges est soumise à de nouveaux critères détaillés et d'autres modifications sont en cours d'examen. En [Lettonie](#), de nouveaux pouvoirs ont été conférés au Conseil de la magistrature en vue de renforcer l'indépendance de la justice.

Des débats, des réflexions et des plans de réforme sur le renforcement des garanties juridiques et constitutionnelles en matière d'indépendance de la justice ont également lieu dans les États membres où l'indépendance de la justice est traditionnellement considérée comme élevée, voire très élevée³⁶. Les États membres dans lesquels la séparation des pouvoirs et le respect de l'indépendance de la justice reposent davantage sur la tradition politique que sur des garanties juridiques détaillées ont indiqué que l'évolution de la situation dans d'autres États membres avait été l'une des raisons pour lesquelles des mesures visant à appliquer des systèmes plus formels ont été prises.

En [Irlande](#), par exemple, un conseil judiciaire indépendant a été créé à la fin de 2019 afin de préserver l'indépendance de la justice. Au [Luxembourg](#), un projet de révision de la Constitution vise à introduire de nouveaux éléments destinés à renforcer l'indépendance de la justice. En [Finlande](#), en janvier 2020, une agence indépendante chargée de l'administration des cours et tribunaux, l'administration nationale des cours et tribunaux, a repris les fonctions précédemment exercées par le ministère de la justice. Aux [Pays-Bas](#), des réformes sont envisagées pour limiter l'influence du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif dans la nomination des juges de la Cour suprême et des membres du Conseil de la magistrature. En [Suède](#), une commission d'enquête sur le renforcement de la «protection de la démocratie et de l'indépendance du pouvoir judiciaire» a été mise en place en février 2020 dans le but de présenter des propositions de réformes législatives et constitutionnelles.

³⁶ Voir la note de bas de page précédente.

L'indépendance du ministère public à l'égard de l'exécutif est de plus en plus sujette à débat, car elle a des implications importantes pour la capacité à lutter contre la criminalité et la corruption.

Bien qu'il n'existe pas de modèle unique dans l'UE pour la structure institutionnelle du ministère public, ou pour la nomination ou la révocation des procureurs à différents niveaux ou encore pour les procédures disciplinaires à leur encontre, les garanties institutionnelles peuvent contribuer à faire en sorte que le ministère public soit suffisamment indépendant et exempt de pressions politiques intempestives³⁷. Un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme³⁸ a récemment souligné que l'indépendance des procureurs était un élément clé pour la sauvegarde de l'indépendance de la justice.

Des réformes visant à renforcer l'indépendance du ministère public sont en cours à [Malte](#), où un ministère public pleinement distinct est en train d'être mis en place, ce qui mettra un terme au rôle de conseiller juridique que le procureur général joue aussi traditionnellement à l'égard du gouvernement. [Chypre](#) est également en train d'élaborer des modifications législatives visant à restructurer le Bureau juridique de la République avec la création de directions distinctes et autonomes au sein de ce dernier.

Le droit du pouvoir exécutif de donner des instructions formelles au ministère public, y compris dans des cas individuels, a fait l'objet d'un débat spécifique dans certains États membres tels que l'[Allemagne](#) et l'[Autriche](#)³⁹, en particulier à la suite de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne sur le mandat d'arrêt européen⁴⁰. En [Pologne](#), le double rôle joué par le ministre de la justice, qui est également le procureur général, a suscité des préoccupations particulières, car il accroît la vulnérabilité à l'égard de l'influence politique en ce qui concerne l'organisation du ministère public et l'instruction des affaires. Le rôle du procureur général vis-à-vis des procureurs de rang inférieur est également source de préoccupations dans certains États membres. En [Bulgarie](#), par exemple, les procédures législatives visant à répondre aux préoccupations de longue date concernant un régime de responsabilité efficace du procureur général doivent encore être achevées.

L'indépendance de la justice reste un sujet de préoccupation dans certains États membres

Malgré les efforts de réforme déployés dans un certain nombre d'États membres pour renforcer l'indépendance de la justice, l'évolution de la situation suscite des inquiétudes dans quelques-uns d'entre eux. Ces préoccupations varient en fonction du type de mesures auxquelles elles se rapportent, de leur intensité et de leur portée. Les sujets de préoccupation vont de la capacité des conseils de la justice à exercer leurs fonctions à des questions plus structurelles concernant l'influence croissante des pouvoirs exécutif et législatif sur le fonctionnement des systèmes de justice, et notamment les cours constitutionnelles ou les cours suprêmes. Certains de ces développements ont conduit la Commission à engager des procédures d'infraction ou à exprimer des préoccupations dans le cadre des procédures prévues à l'article 7, paragraphe 1, du TUE.

³⁷ Normes du Conseil de l'Europe. La Commission de Venise note, dans sa liste des critères de l'état de droit, au sujet du ministère public, qu'«il n'y a pas de standard commun sur l'organisation du ministère public, notamment sur l'autorité chargée de nommer les procureurs, ni sur l'organisation interne du ministère public. Une autonomie suffisante doit toutefois être garantie à ce dernier pour le protéger contre toute influence politique indue».

³⁸ Arrêt du 5 mai 2020, Kövesi/Roumanie, affaire 3594/19, point 208.

³⁹ Le droit de l'exécutif s'accompagne de garanties institutionnelles ou de conventions de longue date limitant dans la pratique le risque que l'exécutif abuse de ce pouvoir.

⁴⁰ Notamment l'arrêt du 27 mai 2019, OG et PI, affaires jointes C-508/18 et C-82/19 PPU, EU:C:2019:456 (sur le mandat d'arrêt européen).

Dans certains États membres, l'orientation du changement a suscité de vives inquiétudes quant à l'incidence des réformes sur l'indépendance de la justice. Il s'agissait là d'une des questions soulevées dans le cadre de la procédure relevant de l'article 7, paragraphe 1, du TUE qui a été engagée par le Parlement européen à l'égard de la [Hongrie](#). En particulier, le Conseil national de la magistrature indépendant éprouve des difficultés pour contrebalancer les pouvoirs du président de l'Office national de la magistrature chargé de la gestion des tribunaux; l'élection d'un nouveau président peut ouvrir la voie à une coopération renforcée. D'autres préoccupations avaient trait aux nouvelles règles prévoyant la nomination, à la Cour suprême, de membres de la Cour constitutionnelle élus par le Parlement, en dehors de la procédure normale de nomination. Les réformes de la justice menées par la [Pologne](#) depuis 2015 ont constitué une source majeure de controverses, tant au niveau national qu'au niveau de l'UE, et ont suscité de vives préoccupations, dont plusieurs persistent. Cela a conduit la Commission à lancer, en 2017, la procédure prévue à l'article 7, paragraphe 1, du TUE, qui est toujours en cours d'examen au Conseil. En 2019 et 2020, la Commission a lancé deux procédures d'infraction pour garantir l'indépendance de la justice et la Cour de justice a accordé le bénéfice de mesures provisoires visant à suspendre les pouvoirs de la chambre disciplinaire de la Cour suprême dans les affaires disciplinaires concernant des juges.

Des défis subsistent également dans certains autres États membres. En [Bulgarie](#)⁴¹, la composition et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature et de l'inspection du Conseil supérieur de la magistrature ont également suscité des préoccupations qui subsistent toujours aujourd'hui. En [Roumanie](#)⁴², les réformes controversées adoptées en 2017-2019 et ayant une incidence négative sur l'indépendance de la justice restent d'application⁴³. En 2020, le gouvernement a exprimé sa détermination à retrouver la voie de la réforme judiciaire après le retour en arrière de ces dernières années, ce qui a considérablement réduit les tensions avec le pouvoir judiciaire. En [Croatie](#), la faiblesse des capacités administratives entrave la capacité du Conseil national de la magistrature et du Conseil du procureur général à remplir leur mandat, leur rôle dans la nomination des juges et des procureurs ayant été réduit et un système informatique mis à jour pour la vérification des déclarations de patrimoine faisant défaut. En [Slovaquie](#), l'indépendance et l'intégrité du système de justice suscitent depuis longtemps des inquiétudes. En avril 2020, le gouvernement a annoncé d'importants projets de réforme visant à renforcer l'indépendance et l'intégrité du système de justice, ainsi que le processus de nomination à la Cour constitutionnelle.

Des attaques politiques et des campagnes médiatiques contre des juges et des procureurs sont fréquemment signalées dans certains États membres. Des mesures, notamment disciplinaires,

⁴¹ Depuis l'adhésion à l'UE en 2007, les réformes menées par la Bulgarie dans des domaines tels que la justice et la lutte contre la corruption ont été suivies par la Commission dans le cadre du mécanisme de coopération et de vérification (MCV). La communication sur le renforcement de l'état de droit [COM(2019) 343] précise que lorsque le mécanisme MCV aura pris fin, la surveillance devrait se poursuivre en vertu d'instruments horizontaux. Le mécanisme de protection de l'état de droit offre un cadre propice pour réaliser des progrès dans ces domaines à l'avenir.

⁴² Depuis l'adhésion à l'UE en 2007, les réformes menées par la Roumanie en ce qui concerne la justice et la lutte contre la corruption ont été suivies par la Commission dans le cadre du mécanisme de coopération et de vérification (MCV). La communication sur le renforcement de l'état de droit [COM(2019) 343] précise que lorsque le mécanisme MCV spécial aura pris fin, la surveillance devrait se poursuivre en vertu d'instruments horizontaux. Le mécanisme de protection de l'état de droit offre un cadre propice pour réaliser des progrès dans ces domaines à l'avenir.

⁴³ À titre d'exemple, la section chargée de la poursuite des infractions pénales au sein de l'appareil judiciaire, dont la mission exclusive est de poursuivre les crimes commis par des juges et des procureurs, reste opérationnelle.

ont également été prises, qui portent atteinte à la liberté des juges de saisir la Cour de justice de l'Union européenne à titre préjudiciel. Ces attaques et ces mesures peuvent avoir un effet dissuasif et compromettre la confiance du public dans le système judiciaire, nuisant ainsi à son indépendance⁴⁴. Dans un certain nombre de cas, les attaques visent des juges et des procureurs qui s'expriment publiquement pour dénoncer des événements susceptibles de nuire à l'appareil judiciaire dans son ensemble. Dans sa récente décision du 5 mai 2020, la Cour européenne des droits de l'homme a réaffirmé la liberté d'expression dont jouissent les procureurs et les juges pour participer à des débats publics sur les réformes législatives touchant le système judiciaire, et plus généralement sur les questions relatives à l'indépendance du pouvoir judiciaire⁴⁵.

La pandémie de COVID-19 a encore mis en évidence l'importance de la numérisation des systèmes de justice

Depuis plusieurs années, les États membres s'efforcent de tirer le meilleur parti des outils TIC afin de faciliter la communication des juridictions avec les parties et les avocats en vue d'une gestion efficace de la charge de travail et d'accroître la transparence, y compris l'accès en ligne aux décisions de justice. De nombreuses initiatives sont en cours dans les États membres pour apporter de réelles améliorations aux utilisateurs des systèmes judiciaires. La pandémie de COVID-19 a donné une impulsion supplémentaire à ces efforts, montrant l'importance d'accélérer les réformes visant à numériser le traitement des affaires par les institutions judiciaires, l'échange d'informations et de documents avec les parties et les avocats, ainsi que l'accès continu et aisé à la justice pour tous. Plusieurs initiatives sont prises parmi lesquelles autoriser les justiciables à suivre en ligne les étapes de la procédure ou modéliser les décisions judiciaires selon une norme permettant leur lecture automatique.

Certains États membres ont déjà bien progressé dans la mise en œuvre de ces systèmes. Par exemple, en [Estonie](#) et en [Lettonie](#), les systèmes de justice ont recours à certaines des technologies de l'information et de la communication les plus avancées utilisées dans les tribunaux. Ces technologies confèrent un niveau élevé d'accessibilité et de flexibilité aux justiciables, et ont aussi permis dans une large mesure aux juridictions de continuer à fonctionner avec relativement peu de perturbations pendant la pandémie de COVID-19. En [Slovénie](#), la numérisation du système judiciaire pour la gestion des dossiers a bien progressé et de nouvelles avancées sont en cours pour améliorer la communication électronique entre les juridictions et les parties. La [Hongrie](#) affiche elle aussi un niveau élevé de numérisation de la justice et les moyens électroniques permettant l'accès en ligne aux décisions de justice publiées sont largement disponibles. Au [Portugal](#), une modification du code de procédure civile a mis en œuvre le principe du «numérique par défaut» dans toutes les procédures civiles. En [Italie](#), un projet de réforme de la procédure civile est en cours; il prévoit un traitement exclusivement en ligne des dossiers et propose un éventail plus large de moyens électroniques, y compris le paiement en ligne des frais de justice. La Commission a mis en avant l'importance de la numérisation des systèmes de justice dans le contexte du plan de relance⁴⁶. Ces efforts pourraient être soutenus par le futur programme pour une Europe numérique et par l'instrument «Next Generation EU».

⁴⁴ C'est notamment le cas lorsqu'une réaction officielle ou des possibilités effectives de recours font défaut.

⁴⁵ Arrêt du 5 mai 2020, Kövesi/Roumanie, affaire 3594/19, points 201, 205 et 209. Voir également l'arrêt du 23 juin 2016, Baka/Hongrie, affaire 20261/12, points 156, 157 et 164 à 167.

⁴⁶ L'heure de l'Europe: réparer les dommages et préparer l'avenir pour la prochaine génération» [COM(2020) 456 final].

Il est plus que jamais nécessaire d'investir dans la justice pour remédier aux problèmes d'efficacité

L'efficacité des systèmes de justice repose sur des ressources humaines et financières adéquates. Si les dépenses publiques consacrées au système judiciaire augmentent de manière générale⁴⁷, dans plusieurs États membres, le pouvoir judiciaire doit faire face à des ressources limitées. Il est également indispensable d'investir dans les systèmes de justice pour résoudre les problèmes d'efficacité auxquels certains États membres sont toujours confrontés. Il convient de remédier à la durée excessive des procédures et aux arriérés dans les systèmes de justice au moyen de mesures appropriées. Les effets économiques et sociaux de la crise de la COVID-19 ont mis en évidence la nécessité de renforcer la résilience du système judiciaire, notamment parce que le nombre de dossiers à traiter devrait augmenter. L'inefficacité peut engendrer une méfiance à l'égard des systèmes de justice, qui peut devenir un prétexte pour introduire des réformes judiciaires inadaptées ayant une incidence sur l'état de droit. Les investissements prévus dans l'efficacité et la qualité des systèmes de justice qui peuvent améliorer l'environnement des entreprises peuvent être facilités par les programmes relevant de Next Generation EU et la facilité pour la reprise et la résilience. Dans certains États membres, la nécessité de disposer de ressources supplémentaires a été officiellement reconnue dans les programmes gouvernementaux. Par exemple, l'[Allemagne](#) met actuellement en œuvre un «pacte pour l'état de droit», qui prévoit d'importantes ressources supplémentaires, tant au niveau fédéral qu'au niveau des Länder. Des initiatives menées en [Autriche](#) et en [France](#) visent également à accroître les ressources allouées au système judiciaire.

2.2 Cadre de lutte contre la corruption

La lutte contre la corruption est fondamentale pour préserver l'état de droit. La corruption nuit au fonctionnement de l'État et des pouvoirs publics à tous les niveaux et constitue un moteur essentiel de la criminalité organisée⁴⁸. Des cadres de lutte contre la corruption efficaces ainsi que la transparence et l'intégrité dans l'exercice de la puissance publique peuvent renforcer les systèmes juridiques et la confiance dans les pouvoirs publics. La lutte contre la corruption doit reposer sur des éléments factuels concernant sa prévalence et ses différentes formes dans un pays donné, les conditions qui la sous-tendent ainsi que les incitations juridiques, institutionnelles et autres qui peuvent être utilisées pour la prévenir, la détecter et la sanctionner.

La lutte contre la corruption ne saurait se limiter à une panoplie de mesures universelles standard. Elle doit également tenir compte de facteurs de risque spécifiques, qui peuvent varier d'un État membre à l'autre. Néanmoins, tous les États membres doivent être dotés d'instruments pour prévenir, détecter, endiguer et sanctionner la corruption. L'UE reconnaît depuis longtemps la nécessité de mettre en place des stratégies globales de prévention qui renforcent la transparence et l'intégrité dans tous les secteurs de la société et mettent l'accent sur les causes profondes⁴⁹. Ces stratégies devraient reposer sur une évaluation des menaces, des vulnérabilités et des facteurs de risque. De même, la nécessité de disposer, à tous les niveaux, de mesures fiables et efficaces en matière d'intégrité, de systèmes efficaces de

⁴⁷ Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE.

⁴⁸ Évaluation de la menace que représente la grande criminalité organisée dans l'UE (SOCTA UE), 2017 Europol.

⁴⁹ Document 14310/19 du Conseil.

prévention de la corruption ainsi que d'institutions publiques efficaces, responsables et transparentes fait également partie de l'approche de l'UE pour lutter contre la corruption.

Une approche globale de la lutte contre la corruption doit s'appuyer sur une combinaison de mesures préventives et répressives. Cela nécessite des systèmes de justice indépendants et impartiaux qui appliquent de manière effective la législation en matière de lutte contre la corruption en menant des enquêtes et des poursuites impartiales et en appliquant des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives, y compris le recouvrement effectif des produits de la corruption⁵⁰. Cela exige à son tour un cadre juridique et institutionnel solide, des capacités administratives et judiciaires suffisantes, ainsi que la volonté politique de prendre des mesures d'exécution. Des médias indépendants et pluralistes, en particulier le journalisme d'investigation, et une société civile active jouent un rôle important dans le contrôle des affaires publiques, en détectant de possibles pratiques de corruption et atteintes à l'intégrité, en menant des actions de sensibilisation et en promouvant l'intégrité. La lutte contre la corruption revêt également une dimension européenne importante, car elle est liée à la protection des intérêts financiers de l'Union⁵¹. Le Parquet européen jouera un rôle crucial à cet égard⁵². Ces dernières années, l'UE a adopté des dispositions législatives pour renforcer la lutte contre la corruption, y compris des normes visant à protéger les lanceurs d'alerte contre toute forme de représailles⁵³. Les règles révisées en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, notamment la création de registres des bénéficiaires effectifs des sociétés⁵⁴, et les nouvelles mesures visant à faciliter l'échange d'informations financières et à accélérer les enquêtes financières⁵⁵, favorisent toutes de manière significative la lutte contre la corruption.

La perception de la corruption dans l'UE

Les résultats de l'indice de perception de la corruption⁵⁶ montrent que dix États membres figurent parmi les vingt premiers pays considérés comme les moins corrompus au monde, et le score moyen de l'UE est globalement satisfaisant. Plusieurs États membres ont amélioré leur résultat par rapport aux années précédentes, tandis que d'autres continuent d'enregistrer des résultats nettement inférieurs à ceux des autres pays européens.

⁵⁰ Idem.

⁵¹ Conformément à l'article 325 du TFUE, l'Union et ses États membres doivent prendre les mesures appropriées pour combattre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Si la fraude et la corruption sont des notions juridiques distinctes, des cas de fraude au détriment du budget de l'UE peuvent impliquer des faits de corruption. Au niveau de l'UE, l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) mène des enquêtes internes et externes afin de lutter contre la fraude, la corruption et d'autres activités illégales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union.

⁵² Le Parquet européen, qui est en cours de création, sera un corps de magistrats indépendant de l'Union européenne, compétent pour mener des enquêtes, engager des poursuites et faire juger des infractions portant atteinte au budget de l'UE, telles que la fraude, la corruption ou la fraude transfrontière grave à la TVA. Les États membres participant actuellement au Parquet européen sont l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, Chypre, la Croatie, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la France, la Grèce, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, le Portugal, la République tchèque, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie.

⁵³ Directive (UE) 2019/1937 du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union.

⁵⁴ Directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme et directive (UE) 2018/1673 du 23 octobre 2018 visant à lutter contre le blanchiment de capitaux au moyen du droit pénal.

⁵⁵ Directive (UE) 2019/1153 fixant les règles facilitant l'utilisation d'informations financières et d'une autre nature aux fins de la prévention ou de la détection de certaines infractions pénales, ou des enquêtes ou des poursuites en la matière.

⁵⁶ <https://www.transparency.org/en/news/cpi-western-europe-and-eu>.

Il ressort des dernières enquêtes de perception Eurobaromètre⁵⁷ que la corruption reste un sujet de vive préoccupation pour les citoyens et les entreprises de l'Union. Plus de sept Européens sur dix (71 %) estiment que la corruption est répandue dans leur pays et plus de quatre Européens sur dix (42 %) considèrent que le niveau de corruption a augmenté dans leur pays. Par ailleurs, seuls 34 % des répondants pensent que les efforts déployés par leur gouvernement pour lutter contre la corruption sont efficaces. En outre, plus de six entreprises européennes sur dix (63 %) considèrent que le problème de la corruption est répandu dans leur pays et une majorité d'entreprises (51 %) pense qu'il est peu probable que les agissements de personnes ou d'entreprises corrompues dans leur pays soient détectés et signalés à la police ou aux procureurs.

Stratégies nationales de lutte contre la corruption

Un cadre stratégique de lutte contre la corruption offre l'occasion de traduire l'engagement et la vision politiques en actions concrètes. Les stratégies nationales de lutte contre la corruption peuvent faire en sorte que les différentes lacunes législatives ou institutionnelles ne soient pas traitées de manière isolée et que les dispositions relatives à la lutte contre la corruption soient intégrées dans tous les domaines d'action concernés en vue d'avoir un véritable impact sur le terrain. Plusieurs États membres ont adopté des stratégies globales, nouvelles ou révisées, visant à lutter contre la corruption, avec des objectifs spécifiques et mesurables, un budget clair et des responsabilités bien définies pour les institutions spécialisées, ainsi qu'une forte participation des parties prenantes concernées.

Par exemple, en janvier 2020, la [France](#) a adopté un plan national pluriannuel de lutte contre la corruption (2020-2022), couvrant à la fois les dimensions préventive et répressive de la corruption. D'autres États membres, tels que la [Bulgarie](#), la [Croatie](#), la [Tchéquie](#), l'[Estonie](#), la [Grèce](#), l'[Italie](#), la [Lituanie](#), la [Roumanie](#) et la [Slovaquie](#), ont mis en place depuis plusieurs années des stratégies nationales globales de lutte contre la corruption. Si l'élaboration de plans et de stratégies de lutte contre la corruption est importante, leur mise en œuvre et leur suivi effectifs sont essentiels pour garantir que des progrès seront réalisés.

D'autres États membres sont en train d'élaborer des stratégies nationales de lutte contre la corruption. En [Irlande](#), le gouvernement a annoncé son intention de lutter plus efficacement contre la corruption, en donnant suite à l'évaluation complète en cours des différents organes publics intervenant dans les mesures préventives et répressives de lutte contre la corruption et les procédures d'application du droit pénal. Des discussions sont également en cours au [Portugal](#), où un groupe de travail a été créé pour élaborer une stratégie nationale de lutte contre la corruption. La [Finlande](#) et la [Suède](#), qui se sont appuyées sur des pratiques, des traditions et des normes élevées en matière d'intégrité et de transparence pour prévenir la corruption plutôt que sur une approche stratégique, sont également en train d'élaborer des plans nationaux de lutte contre la corruption.

Renforcer la capacité du système de justice pénale à lutter contre la corruption

Certains États membres ont également mené à bien des réformes pour aligner leur législation pénale sur les normes internationales de lutte contre la corruption. La [Lettonie](#), par exemple, a récemment modifié son droit pénal en ce qui concerne la définition de plusieurs délits de corruption, en supprimant certaines restrictions du champ d'application de la corruption et du trafic d'influence.

⁵⁷ Eurobaromètre spécial n° 502 «Corruption», juin 2020, et Eurobaromètre flash n° 482 «L'attitude des entreprises face à la corruption dans l'UE», décembre 2019.

Il est également essentiel que les institutions chargées de l'application du droit pénal travaillent de manière efficace et impartiale. Il est capital pour les organes judiciaires, les autorités chargées des poursuites et les services répressifs de disposer des fonds, des ressources humaines, de la capacité technique et de l'expertise spécialisée adéquats. Des mesures visant à renforcer la capacité du cadre institutionnel à lutter contre la corruption et à réduire les obstacles aux poursuites effectives ont été introduites dans certains États membres. Par exemple, la loi anticorruption adoptée en janvier 2019 en [Italie](#) a durci les sanctions pour les délits de corruption et a suspendu les délais de prescription après les jugements rendus en première instance. En outre, une réforme globale visant à rationaliser la procédure pénale est en cours d'examen au Parlement, car la durée excessive des procédures pénales nuit à l'effet dissuasif des sanctions. L'[Espagne](#) s'est également efforcée de renforcer les capacités du ministère public en allouant des ressources supplémentaires et en actualisant la législation pénale afin d'étendre le délai de prescription applicable aux infractions graves et d'introduire des sanctions plus sévères pour les infractions liées à la corruption. De même, la [France](#) a récemment adopté des mesures pour réorganiser la police financière, et un rapport de 2020 a montré que la proportion d'affaires liées à la corruption par rapport à l'ensemble des affaires a sensiblement augmenté.

Il importe également de concilier de manière adéquate les privilèges et immunités des fonctionnaires avec la nécessité de faire en sorte que ceux-ci ne fassent pas obstacle à l'efficacité des enquêtes et des poursuites portant sur des allégations de corruption. La [Grèce](#) a pris des mesures, dans le cadre d'une révision constitutionnelle engagée en 2019, pour éliminer certains obstacles importants aux poursuites dans le cadre d'affaires de corruption à haut niveau qui sont liés à des immunités et à des délais spéciaux de prescription.

D'importants efforts sont déployés actuellement dans d'autres États membres, souvent en réaction à des difficultés particulières ou des pressions sociétales. À titre d'exemple, citons [Malte](#), où l'instruction en cours et l'enquête publique menée actuellement séparément sur l'assassinat de la journaliste d'investigation Daphne Caruana Galizia ont mis au jour des pratiques bien ancrées de corruption et ont déclenché une forte demande émanant du public en faveur d'un renforcement notable de la capacité de lutte contre la corruption et de réformes plus larges en matière d'état de droit. Un vaste projet de réforme a maintenant été lancé pour combler les lacunes et consolider le cadre institutionnel de lutte contre la corruption, y compris en ce qui concerne la répression et les poursuites. De même, en [Slovaquie](#), le gouvernement a annoncé une série de réformes en réponse au tollé public causé par les révélations faites dans le cadre de l'enquête sur le meurtre du journaliste Ján Kuciak et de sa fiancée Martina Kušnírová. Les procédures judiciaires sont toujours en cours.

Dans certains cas, les réformes en cours répondent également à des préoccupations spécifiques dans des domaines tels que la corruption ou le blanchiment de capitaux. Par exemple, en [Autriche](#), à la suite de certaines affaires de corruption à haut niveau, le gouvernement envisage la possibilité de mener des réformes pour renforcer encore le contrôle du financement des partis politiques par la Cour des comptes. Plusieurs initiatives sont également en cours aux [Pays-Bas](#) en vue de renforcer encore le cadre permettant de détecter les cas de corruption ainsi que d'enquêter sur ceux-ci et d'engager des poursuites contre les auteurs de ces actes, notamment dans le secteur financier. L'analyse conjointe des dossiers par le centre de lutte contre la corruption et la cellule de renseignement financier aux Pays-Bas, qui garantit un partage de savoir-faire et une analyse plus efficace et plus large des opérations inhabituelles liées à la corruption, constitue un bon exemple de la manière dont il est possible de déceler les lacunes à combler.

Les enquêtes pénales et l'application de sanctions en cas de corruption continuent de poser des problèmes

En raison de l'absence de statistiques uniformes, actualisées et consolidées dans tous les États membres, il est difficile de comparer le succès des enquêtes et des poursuites dans les affaires de corruption. Deux exercices pilotes menés par la Commission européenne afin de recueillir des données statistiques officielles sur le traitement pénal des affaires de corruption dans les États membres ont montré qu'il subsiste des obstacles pour collecter, dans l'ensemble de l'UE, des données comparatives sur le traitement des affaires de corruption à différents stades de la procédure pénale dans les États membres. Les données collectées reçues des États membres participants ont montré qu'il existe des différences notables entre les États membres en ce qui concerne la définition des infractions, la disponibilité des données et la méthodologie d'enregistrement des données⁵⁸.

Le suivi indique que l'efficacité des enquêtes, des poursuites et des jugements dans les affaires de corruption, y compris celles à haut niveau, suscite des inquiétudes dans plusieurs États membres. À titre d'exemple, on peut citer la [Bulgarie](#), où une réforme de ses cadres juridique et institutionnel de lutte contre la corruption a permis d'améliorer la coopération entre les autorités compétentes; toutefois, il reste d'importants défis à relever avant que ces institutions puissent acquérir une solide réputation d'impartialité, d'objectivité et d'indépendance. Un bilan solide en matière de condamnations définitives dans les affaires de corruption à haut niveau doit encore être établi. En [Croatie](#), les efforts déployés par les services spécialisés de lutte contre la corruption sont freinés par le manque d'enquêteurs spécialisés et l'inefficacité du système judiciaire, étant donné que la durée des procédures judiciaires et des recours empêche souvent de clôturer les affaires, notamment celles impliquant des hauts fonctionnaires. De même, en [Slovaquie](#), seules quelques affaires de corruption à haut niveau ont fait l'objet d'enquêtes ou ont donné lieu à des poursuites ces dernières années, tandis que la faible protection des lanceurs d'alerte et la capacité limitée des institutions spécialisées dans la lutte contre la corruption à enquêter et à engager des poursuites posent de graves difficultés.

Le fait que des poursuites ne soient pas systématiquement engagées dans les affaires de corruption à haut niveau suscite également des inquiétudes en [Tchéquie](#), où des enquêtes et des audits concernant des conflits d'intérêts potentiels et l'utilisation de fonds de l'UE sont en cours tant au niveau national qu'au niveau européen. En [Hongrie](#), bien que, dans certains cas, des poursuites soient engagées dans des affaires de corruption à haut niveau, elles restent très limitées et il semble qu'il y ait une absence généralisée de détermination à ouvrir des enquêtes pénales et à engager des poursuites dans des affaires de corruption impliquant des hauts fonctionnaires ou leur entourage immédiat en cas d'allégations graves. Le traitement des affaires de corruption à haut niveau présente aussi des lacunes à [Malte](#), où des dossiers

⁵⁸ Par l'intermédiaire du groupe d'experts chargé d'étudier les besoins politiques en matière de données sur la criminalité, la Commission a collaboré avec les États membres pour recenser les indicateurs pour lesquels les statistiques officielles relatives à la criminalité et aux procédures pénales sont assez largement disponibles pour justifier une collecte de données à l'échelle de l'UE. Des réponses ont été transmises par 26 États membres pour la collecte relative aux années de référence 2011, 2012 et 2013. La version finale de la collecte de données statistiques officielles sur le traitement des affaires de corruption dans le système de justice pénale des États membres, publiée en janvier 2016, peut être consultée à l'adresse suivante: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/official_corruption_statistics_2011_2013_jan16_en.pdf. Une deuxième collecte de données a été lancée en juin 2018 afin d'actualiser la collecte de données pour les années de référence 2014, 2015 et 2016; 22 États membres ont communiqué des réponses.

visant des titulaires de hautes fonctions de l'exécutif ne dépasseraient pas les premières étapes de la procédure pénale et où les réformes récentes ont pour objectif de remédier aux difficultés en matière d'enquêtes et de poursuites.

Mesures visant à renforcer le cadre relatif à la prévention de la corruption et à l'intégrité

Les politiques de prévention de la corruption couvrent de nombreux domaines, notamment les règles éthiques, les mesures de sensibilisation, les règles relatives aux déclarations de patrimoine, les incompatibilités et conflits d'intérêts, les mécanismes de contrôle interne, les règles relatives à la représentation d'intérêts et le (rétro-)pantouflage. La transparence, l'accès aux informations publiques, la protection des lanceurs d'alerte et une culture globale de l'intégrité dans la vie publique sont des éléments essentiels permettant de prévenir et de détecter la corruption. De nombreux États membres ont pris ou envisagent de prendre des mesures pour renforcer le cadre régissant la prévention et l'intégrité. Parmi les exemples, on peut citer: la [Bulgarie](#), l'[Irlande](#), la [Grèce](#), [Malte](#), la [Tchéquie](#), la [Pologne](#) et le [Portugal](#). Les législations en question couvrent des domaines tels que les obligations en matière de déclarations de patrimoine, les règles en matière de conflits d'intérêts pour tous les fonctionnaires (ainsi que les députés), la transparence dans les fonctions publiques ou la mise en place d'entités et de bureaux spécialisés en matière de transparence, chargés du suivi et de la vérification des déclarations de patrimoine et des conflits d'intérêts. Dans certains autres États membres, comme le [Danemark](#), la [Finlande](#) et la [Suède](#), la prévention de la corruption repose essentiellement sur une culture forte de l'intégrité et assez peu sur des règles et des contrôles formels.

Pour être efficaces, ces mesures doivent reposer sur un diagnostic minutieux des risques et des vulnérabilités et contenir des mécanismes garantissant une application et un suivi adéquats des incidents en matière d'intégrité. Les mesures de prévention débouchent sur des résultats visibles lorsqu'elles s'inscrivent dans une approche globale et sont rationalisées dans tous les secteurs concernés. Des difficultés subsistent dans plusieurs pays en ce qui concerne l'application de la législation ou les mécanismes de contrôle permettant de vérifier et éventuellement de sanctionner les incidents en matière d'intégrité liés aux déclarations de patrimoine, à la représentation d'intérêts, aux conflits d'intérêts et au (rétro-)pantouflage.

2.3 Pluralisme et liberté des médias

Tous les États membres disposent de cadres juridiques pour protéger la liberté et le pluralisme des médias et les citoyens de l'Union bénéficient globalement dans ce domaine de normes élevées. La liberté d'expression, la liberté et le pluralisme des médias et le droit d'accès à l'information sont généralement consacrés dans la Constitution ou dans le droit dérivé. Le pluralisme et la liberté des médias sont des vecteurs essentiels de la primauté du droit, de la responsabilité démocratique et de la lutte contre la corruption. Les assassinats de journalistes qui enquêtaient sur des allégations de corruption à haut niveau et de criminalité organisée ont constitué un signal d'alarme rappelant aux États membres l'obligation qui leur incombe de garantir un environnement favorable aux journalistes, de protéger leur sécurité et de promouvoir de manière proactive la liberté et le pluralisme des médias.

Certains événements provoqués par la pandémie de COVID-19 ont encore confirmé le rôle fondamental des médias libres et pluralistes et le service essentiel qu'ils rendent à la société en fournissant des informations vérifiées – contribuant ainsi à la lutte contre la désinformation – et en assurant la continuité de la responsabilité démocratique. Ils ont aussi souligné les risques potentiels découlant des restrictions à la liberté d'expression et à l'accès à l'information. La crise a révélé que les mesures destinées à lutter contre l'«infodémie» peuvent servir de prétexte pour porter atteinte aux libertés et aux droits fondamentaux ou être

exploitées de manière abusive à des fins politiques⁵⁹. La crise a aussi aggravé la situation économique déjà difficile du secteur en raison d'une baisse spectaculaire des recettes publicitaires, en dépit d'une audience accrue. La situation est particulièrement difficile pour les plus petits acteurs vulnérables et les médias locaux et régionaux. Cela risque de nuire à la force et à la diversité du secteur des médias au sein de l'UE.

Le suivi prévu dans le premier rapport sur l'état de droit se concentre sur certains éléments fondamentaux de la liberté et du pluralisme des médias, qui ont une incidence particulière sur l'état de droit, comme l'indépendance des autorités de régulation des médias, la transparence quant à la propriété des médias, la publicité publique, la sécurité des journalistes et l'accès à l'information. D'autres aspects du paysage médiatique qui ne sont pas encore abordés dans ce premier rapport, comme le rôle et l'indépendance des médias de service public, sont également cruciaux dans le contexte de l'état de droit et seront développés dans les années à venir. Le suivi prévu dans le rapport sur l'état de droit sera aussi complété par des actions qui seront proposées dans le prochain plan d'action pour la démocratie européenne et dans le plan d'action pour les médias et l'audiovisuel.

L'instrument de surveillance du pluralisme des médias⁶⁰

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 de l'UE, en mettant l'accent sur quatre domaines, à savoir la protection fondamentale de la liberté des médias, la pluralité du marché, l'indépendance politique et l'inclusion sociale des médias. Les derniers résultats livrés par l'instrument de surveillance (SPM 2020) soulignent, en particulier, que les journalistes et les autres acteurs des médias continuent de faire l'objet de menaces et d'attaques (physiques et en ligne) dans plusieurs États membres suivis. Les résultats montrent en outre que certains régulateurs des médias ne peuvent pas être considérés comme soustraits à toute influence, tant en ce qui concerne le mode de désignation de leur conseil d'administration que l'exercice de leurs compétences. Selon le rapport, la transparence en matière de propriété des médias présente en général un risque moyen dans les États membres, en raison d'un manque d'efficacité des dispositions juridiques et/ou du fait que les informations sont fournies uniquement aux organismes publics, mais pas au public lui-même. Les résultats mettent aussi en évidence le fait que les organes de presse demeurent vulnérables aux ingérences politiques, en particulier lorsque le contexte économique dans lequel évoluent ces organes est instable.

Indépendance des autorités de régulation des médias

Les autorités chargées des médias sont des acteurs clés pour faire respecter le pluralisme des médias. Lors de la mise en œuvre de la réglementation spécifique aux médias et des décisions en matière de politique des médias, leur indépendance par rapport aux intérêts économiques et politiques et l'impartialité de leurs décisions ont une incidence directe sur la pluralité du marché et sur l'indépendance politique de l'environnement médiatique.

⁵⁹ JOIN(2020) 8 final.

⁶⁰ L'édition 2020 de l'instrument de surveillance du pluralisme des médias a été une source importante pour le rapport 2020 sur l'état de droit. L'instrument de surveillance du pluralisme des médias est un outil scientifique et global destiné à établir un bilan de santé des écosystèmes médiatiques, en détaillant les menaces pesant sur le pluralisme et la liberté des médias dans les États membres et dans certains pays candidats. Il est cofinancé par l'Union européenne. Cet instrument est utilisé depuis 2013/2014, sur une base régulière, par le Centre pour le pluralisme et la liberté des médias. La Commission a également recouru à d'autres sources, telles que le «classement mondial de la liberté de la presse», auquel il est renvoyé dans les chapitres par pays.

L'indépendance et les attributions des autorités de régulation des médias sont établies par la loi dans tous les États membres. Des préoccupations ont cependant été exprimées quant au risque de politisation de l'autorité compétente, comme en [Hongrie](#), à [Malte](#) et en [Pologne](#). D'autres préoccupations portent sur l'efficacité de l'action de certaines autorités nationales chargées des médias, compte tenu des ressources dont elles disposent. C'est le cas par exemple en [Bulgarie](#), en [Grèce](#), au [Luxembourg](#), en [Roumanie](#) et en [Slovénie](#). En [Tchéquie](#), le gouvernement envisage une réforme visant à renforcer encore l'indépendance du régulateur des médias.

La directive «Services de médias audiovisuels» (directive SMA), dont la transposition devrait être achevée cette année⁶¹, comprend des exigences spécifiques qui contribueront à renforcer l'indépendance des autorités nationales de régulation des médias.

Transparence en matière de propriété des médias

La transparence quant à la propriété des médias est une condition préalable essentielle à toute analyse fiable de la pluralité d'un marché des médias; elle est nécessaire non seulement pour agir en connaissance de cause sur les plans réglementaire, concurrentiel et stratégique, mais aussi pour permettre au public d'évaluer les informations et les opinions que diffusent les médias⁶². Certains États membres disposent de systèmes bien établis pour garantir la transparence en matière de propriété des médias. En [Allemagne](#), par exemple, des obligations spécifiques imposent de rendre publique l'identité des propriétaires des médias d'information, des radiodiffuseurs commerciaux, des médias en ligne et de la presse. Les partis politiques doivent divulguer les intérêts qu'ils détiennent dans les médias. En [France](#), les entreprises du secteur des médias sont tenues de faire connaître leurs trois principaux propriétaires au public et doivent informer l'autorité de régulation des médias (Conseil supérieur de l'audiovisuel – CSA) lorsque le niveau de participation ou de contrôle atteint le seuil de 10 % ou le dépasse. Des informations sur la structure du capital des éditeurs sont disponibles sur le site web du CSA. Le [Portugal](#) possède un cadre détaillé qui garantit la transparence en matière de propriété des médias. L'obligation d'information à propos des propriétaires et du financement des médias est prévue par la Constitution et son suivi relève de la responsabilité de l'autorité de régulation des médias.

Dans quelques États membres, il existe des obstacles à la divulgation effective de l'identité des propriétaires, ou il n'existe pas, de fait, de mécanisme d'information en la matière. En [Tchéquie](#), les entreprises du secteur des médias ne sont pas tenues de révéler les structures de leur propriété, les modifications éventuelles apportées à celles-ci ou toute information relative au bénéficiaire effectif de la société. À [Chypre](#), il n'y a pas de transparence quant à la propriété des organes de la presse écrite et numérique, ce qui fait craindre des prises de participation croisées. Le manque de transparence quant à la propriété des médias est aussi une source de préoccupation en [Bulgarie](#).

⁶¹ La directive (UE) 2018/1808 du 14 novembre 2018 impose des obligations spécifiques concernant l'indépendance des autorités nationales chargées des médias.

⁶² Recommandation CM/Rec(2018) 11 du Comité des ministres aux États membres sur le pluralisme des médias et la transparence quant à leur propriété.

Répartition de la publicité publique

La publicité publique⁶³ peut constituer une source importante de soutien aux médias. Le soutien financier de l'État peut se révéler crucial, particulièrement pour les médias à but non lucratif, les médias associatifs et d'autres formes moins commerciales de journalisme, notamment en période de crise économique, et des règles transparentes ainsi que des critères équitables réduisent le risque de favoritisme. Il est donc très important que des règles équitables et transparentes existent pour la répartition des ressources et du soutien de l'État et soient réellement mises en œuvre. L'absence de telles règles accroît le risque que des fonds publics soient alloués à certains médias de manière biaisée.

Dans de nombreux États membres, il n'existe pas de législation prévoyant des règles équitables et transparentes pour la répartition de la publicité publique entre les médias. Les risques découlant de l'absence de règles claires et transparentes en la matière peuvent se traduire par une transparence insuffisante quant aux critères de répartition, aux montants alloués et aux bénéficiaires. En [Hongrie](#), en l'absence de législation et de transparence concernant la répartition de la publicité publique, d'importants volumes de publicité publique attribués à des médias progouvernementaux ont permis au gouvernement d'exercer une influence politique indirecte sur les médias. L'[Autriche](#) attribue des niveaux relativement élevés de publicité publique aux entreprises du secteur des médias et cela suscite des inquiétudes quant à l'influence politique qui pourrait s'exercer par cette voie en l'absence de règles relatives à une répartition équitable.

Dans certains cas, ces risques sont atténués par les règles générales en matière de marchés publics et/ou par les règles de bonne gouvernance applicables aux dépenses publiques. La [Slovaquie](#), par exemple, n'a pas mis en place de cadre régissant la répartition de la publicité publique, mais les contrats conclus entre les pouvoirs publics et le secteur privé sont consignés dans le registre central des contrats, qui est accessible au public.

Récemment, la Commission a proposé que le plan de relance financé par le budget de l'UE puisse contribuer à répondre aux besoins immédiats de liquidités, tout en renforçant l'investissement dans le numérique et la résilience du secteur grâce aux programmes InvestEU, Europe créative et Horizon Europe. La Commission a en outre encouragé les États membres et tous les acteurs de l'Union à soutenir les médias, tout en veillant au respect de leur indépendance, de leur liberté et de leur pluralisme⁶⁴.

Pressions politiques exercées sur les médias

Les vulnérabilités et les risques qui pèsent sur le pluralisme des médias augmentent lorsque l'indépendance politique des médias est menacée, en l'absence de réglementation visant à lutter contre les ingérences politiques ou en raison de règles permettant aux acteurs politiques de posséder des médias.

Les chapitres par pays ont recensé un certain nombre de cas dans lesquels les parties prenantes ont exprimé de graves préoccupations. En [Bulgarie](#), par exemple, il ressort que les propriétaires de plusieurs médias sont étroitement liés à des acteurs politiques, même si ces derniers ne les détiennent pas officiellement. Un grand nombre de journalistes bulgares a qualifié les ingérences politiques dans les médias de «communes» et «répandues». En

⁶³ L'instrument de surveillance du pluralisme des médias définit la publicité publique comme «toute publicité dont le coût est versé aux médias par les pouvoirs publics (nationaux, régionaux, locaux) et les institutions et entreprises publiques».

⁶⁴ JOIN(2020) 8.

[Hongrie](#), la création du conglomérat de médias KESMA, issu de la fusion de plus de 470 médias favorables au gouvernement, et cela en dehors de tout contrôle par les autorités chargées des médias et de la concurrence, est considérée comme une menace pour le pluralisme des médias. D'autres préoccupations ont été exprimées quant au fait qu'une reprise récente pourrait suivre un processus de reprise économique des sites d'information indépendants subsistants. À [Malte](#), les deux principaux partis politiques représentés au Parlement possèdent, contrôlent ou gèrent plusieurs médias et radiodiffuseurs maltais. En [Pologne](#), au cours de la campagne présidentielle de 2020, la coalition gouvernementale a mentionné l'éventualité d'apporter des modifications à la législation relative aux médias dont les propriétaires sont étrangers, ce qui pourrait avoir des conséquences sur le pluralisme des médias.

Droit d'accès à l'information

Le droit d'accès à l'information est une condition préalable fondamentale au débat démocratique et au contrôle des institutions publiques, qui revêt une importance capitale pour les médias mais aussi, plus généralement, pour la préservation de l'état de droit. Il repose sur la transparence de la gestion et du processus de décision publics. Ce droit est garanti dans la Constitution ou dans le droit dérivé de tous les États membres, mais certains chapitres par pays font état d'obstacles ou de retards dans la communication des informations. En [Tchéquie](#), à [Malte](#) et en [Roumanie](#), par exemple, des difficultés et des obstacles récurrents ont été rapportés en ce qui concerne l'obtention d'informations.

Mesures visant à soutenir et à protéger les journalistes contre les menaces et les attaques

Dans un certain nombre d'États membres, les journalistes et d'autres acteurs des médias sont de plus en plus souvent confrontés à des menaces et à des attaques (physiques et en ligne) liées à leurs publications et à leur travail, et cela sous différentes formes: l'engagement de poursuites stratégiques contre la mobilisation publique ou «poursuites bâillons»⁶⁵; des menaces pour la sécurité physique et des attaques physiques effectives; le harcèlement en ligne, en particulier dans le cas des femmes journalistes; les campagnes de dénigrement, l'intimidation et les menaces de nature politique. De telles menaces, attaques et campagnes de dénigrement sont signalées sous une forme ou une autre dans plusieurs États membres. Des exemples ont été mis en évidence dans les chapitres relatifs à la [Bulgarie](#), à la [Croatie](#), à la [Hongrie](#), à la [Slovénie](#) et à l'[Espagne](#). Les menaces et les attaques ont un effet dissuasif sur les journalistes et comportent le risque de réduire la portée du débat public relatif à des questions de société controversées.

Pour remédier à cette situation, un certain nombre d'États membres a développé de bonnes pratiques et mis en place des structures et des mesures de soutien et de protection. En [Belgique](#), l'association flamande des journalistes a ouvert une ligne téléphonique spéciale pour dénoncer les agressions physiques ou verbales dont sont victimes les journalistes. En [Italie](#), un centre de coordination a été créé pour traiter les actes perpétrés contre les journalistes. Aux [Pays-Bas](#), le protocole «*PersVeilig*» destiné à réduire les menaces, la violence et les agressions dirigées contre les journalistes a été conclu entre le ministère public, la police, la société des rédacteurs en chef et l'association des journalistes. La [Suède](#) a mis en place des points de contact nationaux et a alloué des ressources humaines et

⁶⁵ Des poursuites stratégiques contre la mobilisation publique constituent une action visant à censurer, à intimider et à faire taire les détracteurs en leur imposant le coût d'une défense en justice jusqu'à ce qu'ils renoncent à leurs critiques ou à leur opposition.

financières supplémentaires au soutien des journalistes et au renforcement de l'efficacité des enquêtes relatives aux crimes de haine.

2.4 Autres questions institutionnelles liées à l'équilibre des pouvoirs

L'équilibre des pouvoirs entre les institutions est au cœur de l'état de droit. Il garantit le fonctionnement, la coopération et le contrôle mutuel des organes de l'État de sorte que le pouvoir soit exercé par une autorité étatique sous le contrôle des autres. L'équilibre des pouvoirs repose, outre sur un système de justice efficace, sur l'existence d'une procédure d'adoption des textes de loi transparente, responsable, démocratique et pluraliste, sur la séparation des pouvoirs, sur le contrôle de constitutionnalité des textes de loi et leur contrôle juridictionnel, sur une administration publique transparente et de qualité ainsi que sur des autorités jouissant d'une indépendance effective telles que les institutions de médiation ou les institutions nationales de défense des droits de l'homme. Dans chaque État membre, les mécanismes spécifiques d'équilibre des pouvoirs diffèrent en fonction de l'équilibre résultant des traditions politiques, juridiques et constitutionnelles. Bien que le modèle précis retenu par chaque État membre soit susceptible de varier, il est primordial que ce modèle assure le respect de l'état de droit et des normes démocratiques.

Le premier rapport sur l'état de droit se concentre sur certains éléments fondamentaux qui revêtent une importance particulière pour l'état de droit, tels que le processus d'élaboration et d'adoption des lois, notamment en ce qui concerne la participation des parties prenantes, le recours à des procédures accélérées et d'urgence et le régime de contrôle de constitutionnalité des lois. Il examine également les réformes constitutionnelles visant à renforcer les mécanismes d'équilibre des pouvoirs. Le rapport comprend également un examen des mesures exceptionnelles prises pour lutter contre la pandémie de COVID-19. Le rôle des autorités indépendantes, telles que le médiateur et d'autres institutions nationales de défense des droits de l'homme, et le rôle des organisations de la société civile dans la préservation de l'état de droit constituent d'autres éléments d'analyse.

On constate dans tous les États membres une pression exercée sur le mécanisme d'équilibre des pouvoirs, phénomène normal faisant souvent partie du processus politique dans une société démocratique. La crise économique, la pandémie de COVID-19 et les changements sociétaux peuvent aggraver ces tensions mais le mécanisme d'équilibre des pouvoirs demeure plus essentiel que jamais. Ces dernières années, plusieurs crises de l'état de droit sont survenues dans l'Union, qui se sont doublées d'attaques contre le mécanisme d'équilibre des pouvoirs entre les institutions. Il est, dès lors, essentiel de renforcer la résilience dudit mécanisme pour préserver l'état de droit.

Un cadre facilitateur pour la société civile permet de débattre et de contrôler les personnes au pouvoir. Les tentatives visant à supprimer des acteurs de la société civile, tels que des journalistes indépendants et des médias critiques, devraient toujours être considérées comme un signal d'avertissement par rapport à l'état de droit.

Débats sur l'état de droit contribuant au renforcement de la culture de l'état de droit

Les initiatives de réforme positives trouvent souvent leur source dans les débats publics sur certaines questions présentant un intérêt pour l'état de droit. La tenue de débats et une sensibilisation accrue au mécanisme d'équilibre des pouvoirs dont l'état de droit a besoin pour fonctionner efficacement constituent dès lors une première étape d'importance. On peut illustrer l'attention croissante portée au débat sur l'état de droit partout dans l'Union par les efforts déployés pour promouvoir des débats nationaux au moyen d'auditions parlementaires, de campagnes de sensibilisation du public ou d'initiatives conduites par le pouvoir judiciaire.

En [Tchéquie](#), le Sénat organise des conférences et des débats sur des thèmes intéressant le système de justice. Au [Danemark](#), l'administration nationale des cours et tribunaux a, ces dernières années, entrepris de multiples efforts pour promouvoir l'état de droit et une meilleure compréhension du système de justice auprès de divers groupes cibles et pour faire en sorte que le système de justice accorde une importance accrue aux usagers. En [Allemagne](#), des débats réguliers, des campagnes nationales d'information et de publicité ainsi que des publications sur des thèmes concernant l'état de droit contribuent à favoriser une culture dynamique de l'état de droit. Aux [Pays-Bas](#), des débats d'orientation sur la situation de l'état de droit sont régulièrement organisés au sein des deux chambres du Parlement.

Réformes constitutionnelles visant à renforcer l'équilibre des pouvoirs entre les institutions, relatives notamment au contrôle de constitutionnalité

Des processus de réforme sont en cours dans plusieurs États membres. Ils portent plus particulièrement sur la création de nouvelles voies permettant aux citoyens de contester l'exercice du pouvoir exécutif ou législatif.

À [Chypre](#), par exemple, un projet de loi prévoit la création d'une Cour constitutionnelle qui reprendrait de la Cour suprême le contrôle de constitutionnalité des lois. À la suite d'une révision de la constitution en [Lituanie](#), la possibilité d'un contrôle de constitutionnalité à la suite d'un recours individuel, et d'un contrôle *a posteriori* des lois promulguées a été introduite en 2019. Au [Luxembourg](#), une récente réforme constitutionnelle a renforcé les effets des arrêts de la Cour constitutionnelle déclarant des dispositions légales non conformes à la Constitution et une proposition de révision constitutionnelle conférerait un statut constitutionnel à l'institution du médiateur. En [Slovaquie](#), le gouvernement envisage de renforcer les pouvoirs de la Cour constitutionnelle notamment en introduisant la possibilité d'un recours constitutionnel et d'un contrôle *ex ante* de la conformité des lois à la Constitution. Les réformes constitutionnelles portent également sur d'autres aspects de l'équilibre des pouvoirs. Par exemple, à [Malte](#), une réforme constitutionnelle récemment adoptée concerne la procédure de l'élection du président de Malte et le rôle de l'institution du médiateur; par ailleurs, une autre réforme constitutionnelle sur la nomination à certaines commissions indépendantes a été présentée au Parlement. Les réflexions menées en [Suède](#) sur le renforcement du système démocratique comprennent notamment une réforme des modalités d'adoption des modifications constitutionnelles tandis qu'une enquête parlementaire réexamine le statut constitutionnel, le mandat et les activités des médiateurs parlementaires.

Certains de ces efforts s'appuient sur les avis émis par des organismes spécialisés internationaux, tels que la Commission de Venise, ce qui constitue en soi une reconnaissance du fait que la prise en compte d'une expertise et de points de vue différents au moyen d'une consultation large et approfondie contribue à la mise en place d'un système équilibré.

Il importe, pour les besoins des réformes structurelles, d'améliorer le caractère inclusif et la qualité du processus législatif

Le processus d'adoption des textes de loi bénéficie d'outils de plus en plus inclusifs et fondés sur des données factuelles. Plus particulièrement, de nombreux États membres ont instauré des politiques systématiques pour associer les parties prenantes et faire en sorte que les réformes structurelles soient le fruit d'un large débat au sein de la société, même si ces politiques ne sont pas toujours entièrement appliquées dans la pratique.

Certains États membres améliorent le caractère inclusif du processus législatif. À [Chypre](#) et en [Tchéquie](#), par exemple, des efforts sont actuellement déployés pour améliorer la consultation et la transparence. En [Estonie](#), les autorités compétentes sont en train d'œuvrer à

la création d'un nouvel environnement du processus législatif et à l'élaboration d'orientations de politique législative en vue d'une facilité d'utilisation et d'une inclusion plus grandes. En [Grèce](#), une réforme complète des procédures législatives est en cours. En [France](#), la récente initiative de convention citoyenne pour le climat est considérée comme une façon innovante d'associer les citoyens au processus législatif.

Le recours excessif à des actes législatifs adoptés selon des procédures accélérées ou à des législations d'exception peut susciter des inquiétudes quant à l'état de droit

Dans tous les États membres, le processus législatif ordinaire confère la primauté au Parlement en qualité de législateur. Or le recours aux processus législatifs accélérés et l'absence de consultation sont fréquents lors de crises de l'état de droit. La Commission de Venise et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ont, à plusieurs reprises, souligné l'importance de la procédure parlementaire: des délibérations approfondies des propositions et amendements législatifs, y compris des consultations constructives de parties prenantes, d'experts et de membres de la société civile, ainsi qu'un dialogue avec l'opposition politique⁶⁶. Par ailleurs, le contournement du Parlement dans la procédure législative fausse la séparation des pouvoirs, principal cardinal de l'état de droit.

Dans quelques États membres, le recours réitéré à des procédures accélérées pour légiférer ou à des ordonnances gouvernementales d'urgence soulève des inquiétudes, surtout lorsqu'il a lieu dans le contexte de vastes réformes empiétant sur les droits fondamentaux ou perturbant le fonctionnement d'organes clés de l'État tels que le système judiciaire ou la Cour constitutionnelle. En pareils cas, il existe un risque accru que soient votées des lois qui mettent en péril le respect des droits fondamentaux, l'état de droit ou la démocratie, ainsi que les obligations internationales⁶⁷. En [Pologne](#), entre 2015 et 2019, le Parlement a largement eu recours à l'adoption d'actes législatifs selon une procédure rapide pour voter d'importantes réformes structurelles de l'appareil judiciaire, qui ont accentué l'influence politique sur ce dernier. En [Roumanie](#), le recours généralisé aux ordonnances gouvernementales d'urgence a concerné des domaines essentiels, notamment des réformes judiciaires, et a suscité des inquiétudes quant à la qualité de la législation, à la sécurité juridique et au respect de la séparation des pouvoirs⁶⁸. Le recours fréquent aux procédures accélérées ou l'adoption d'actes législatifs fondés sur des initiatives déposées directement par des parlementaires, sans que celles-ci aient suivi les processus préparatoires ordinaires ni que les parties prenantes aient été consultées, constitue également un risque du point de vue de l'état de droit.

Les parlements nationaux, les cours constitutionnelles et les cours suprêmes jouent un rôle de premier plan dans le contrôle des mesures prises pour faire face à la pandémie de COVID-19

Les réactions à la crise ont fait apparaître une résilience globalement forte au sein des systèmes nationaux, qui s'est traduite par d'intenses débats politiques et juridiques sur les mesures prises. Dans de nombreux États membres, le contrôle exercé par le Parlement et les débats en son sein ont joué un rôle déterminant dans l'élaboration des propositions relatives à la proclamation d'un état d'urgence ou bien à l'instauration d'un régime d'urgence sanitaire, et dans le contrôle a posteriori des ordonnances prises par le gouvernement. De surcroît, ces mesures ont souvent fait l'objet d'un contrôle par la Cour constitutionnelle, les cours

⁶⁶ Liste des critères de l'état de droit — CDL-AD(2016)007; <https://www.osce.org/odihr/legislative-support>.

⁶⁷ De surcroît, de nombreuses modifications législatives adoptées par le Parlement, y compris selon des procédures accélérées, manquent de prévisibilité et de transparence et sont source de préoccupations quant à l'intérêt général.

⁶⁸ Lors d'un référendum consultatif organisé en mai 2019, une majorité de citoyens ont soutenu l'interdiction d'adopter des ordonnances gouvernementales d'urgence dans le domaine de la justice.

suprêmes ou les juridictions de droit commun. Les mécanismes *ex ante* de contrôle de constitutionnalité, précédant l'adoption des lois, sont particulièrement utiles dans ce contexte lorsqu'une réaction rapide doit être conciliée avec le respect des droits fondamentaux.

Le médiateur et les institutions nationales de défense des droits de l'homme jouent un rôle important

Les institutions nationales de défense des droits de l'homme jouent un rôle important en tant que gardiennes de l'état de droit; elles peuvent assurer un contrôle indépendant du système en cas de crise de l'état de droit. Quelques États membres ([Tchéquie](#), [Italie](#) et [Malte](#)) n'ont pas encore créé d'institution de ce type bien que d'autres autorités soient actives dans le domaine des droits fondamentaux⁶⁹. En [Italie](#), deux projets de loi proposant la création d'une Autorité nationale indépendante des droits de l'homme (NHRI) sont actuellement examinés par le Parlement. À [Malte](#), une proposition visant à créer une institution de défense des droits de l'homme est en cours de discussion au Parlement. Le rôle du médiateur dans le mécanisme d'équilibre des pouvoirs varie. Dans certains États membres, le médiateur peut contester les lois devant la Cour constitutionnelle ou solliciter leur révision par le Parlement.

Les organisations de la société civile œuvrent dans un environnement instable mais demeurent un acteur de premier plan dans la défense de l'état de droit.

Dans un arrêt récent, la Cour de justice de l'Union européenne⁷⁰ a clairement indiqué que les organisations de la société civile devaient pouvoir «*poursuivre [leurs] activités et fonctionner sans ingérence étatique injustifiée*». Elle a reconnu que le droit à la liberté d'association constituait l'un des fondements essentiels d'une société démocratique et pluraliste car il permettait aux citoyens d'agir collectivement dans des domaines d'intérêt commun et de contribuer, ce faisant, au bon fonctionnement de la vie publique.

Dans la plupart des États membres existe un environnement favorable et porteur pour la société civile. Récemment, certains États membres ont renforcé l'environnement dans lequel évolue la société civile ou ont l'intention de prendre des initiatives à cet égard. En [Croatie](#), par exemple, le gouvernement est sur le point d'adopter un Plan national visant à améliorer le système de soutien juridique, financier et institutionnel aux activités des organisations de la société civile. En [Slovénie](#), la Stratégie nationale de développement du secteur non gouvernemental et du bénévolat vise à améliorer le soutien aux organisations non gouvernementales d'ici à 2023, notamment pour ce qui est de leur contribution aux principes de pluralisme et de démocratie dans la société. Dans de nombreux États membres, la société civile s'est montrée résiliente dans des circonstances difficiles et a continué à prendre une part active dans le débat national et européen sur l'état de droit en qualité de contre-pouvoir. En [Slovaquie](#), la société civile a réagi avec vigueur après l'assassinat de Ján Kuciak et de sa fiancée Martina Kušnírová en 2018 et dans la période qui a suivi. En [Roumanie](#), la forte mobilisation de la société civile a été essentielle pour susciter des réformes anticorruption et à la défense de l'état de droit dans le pays. En [Italie](#), la société civile est dynamique, même si certaines ONG, notamment celles qui s'occupent de certaines problématiques telles que les questions migratoires, sont la cible de campagnes de dénigrement. En [Grèce](#), certaines organisations de la société civile actives dans le domaine de la migration ont fait part de leurs

⁶⁹ Un médiateur indépendant existe tant en Tchéquie qu'à Malte; en Italie, la commission interministérielle des droits de l'homme (CIDU) dialogue avec la société civile, le monde universitaire et toutes les parties prenantes intéressées afin de promouvoir et de protéger les droits de l'homme; par ailleurs, plusieurs médiateurs régionaux sont chargés de préserver les libertés et droits des personnes.

⁷⁰ Arrêt du 18 juin 2020 dans l'affaire Commission/Hongrie, C-78/18, EU:C:2020:476, points 112 et 113.

préoccupations quant au rétrécissement de l'espace dévolu à la société civile pour œuvrer sur le terrain.

Dans certains États membres, toutefois, on a recensé des exemples dans lesquels la société civile a été confrontée à de graves difficultés si l'on en juge par les nouvelles lois limitant l'accès aux financements étrangers ou par les campagnes de dénigrement. En [Bulgarie](#), par exemple, le nouveau projet de réglementation sur la transparence du financement étranger des ONG a suscité des critiques en raison de son éventuelle incidence négative sur la société civile. En ce qui concerne la [Hongrie](#), la Cour de justice de l'Union européenne a jugé en juin 2020 qu'une loi de 2017 relative à la transparence des organisations de la société civile financées par des fonds de source étrangère était incompatible avec la libre circulation des capitaux ainsi qu'avec le droit à la liberté d'association et avec les droits à la protection de la vie privée et des données à caractère personnel. En [Pologne](#), les ONG sont la cible de déclarations de dénigrement de la part des représentants des pouvoirs publics, ce qui porte atteinte à l'espace dévolu à la société civile. Les actions gouvernementales ciblant les groupes LGBTI+, notamment l'arrestation et le placement en détention de certains des représentants de ces groupes, ainsi que les campagnes de dénigrement menées contre ces derniers soulèvent de nouvelles inquiétudes.

3. Éléments nouveaux et actions entreprises au niveau de l'UE en ce qui concerne l'état de droit

Au cours de l'année écoulée, l'état de droit a continué de figurer en bonne place dans la liste des préoccupations de l'Union européenne. Le respect de l'état de droit est une priorité essentielle de l'actuelle Commission, comme l'énoncent les orientations politiques de la présidente Ursula von der Leyen, et l'institution en a expressément fait un portefeuille prioritaire confié à un vice-président et à un commissaire chargé de l'état de droit. Dès le début de son mandat, la Commission a, parallèlement à la mise en place du nouveau mécanisme européen de protection de l'état de droit, réagi à l'évolution de la situation de l'état de droit dans des États membres et au niveau de l'UE. Outre le suivi constant qu'elle assure, la Commission a encouragé le dialogue et la coopération au moyen de processus, tels que le Semestre européen, pour mettre en évidence les défis liés à l'efficacité du système judiciaire ou du cadre de lutte contre la corruption dans les États membres.

La pandémie de COVID-19 a soulevé d'importantes questions relatives à l'état de droit qui demeurent présentes dans le débat européen. Depuis la mi-mars, la Commission assure le suivi des mesures en vigueur dans les États membres qui ont une incidence sur l'état de droit, la démocratie et les droits fondamentaux. Dans le cadre du Semestre européen, il a été rappelé dans les recommandations par pays du mois d'août 2020 que ces mesures exceptionnelles devraient être nécessaires, proportionnées, limitées dans le temps et faire l'objet d'un contrôle⁷¹.

Le Parlement européen exerce un rôle de plus en plus important dans l'orientation du débat sur l'état de droit au niveau européen. Au cours de l'année écoulée, il a réagi à des événements en lien avec le respect de nos valeurs communes, dont l'état de droit, à mesure de leur survenance. Il a adopté plusieurs résolutions⁷², tandis que la commission des libertés

⁷¹ Adoptées par le Conseil — JO C 282 du 26.8.20.

⁷² En particulier, résolution du 28 mars 2019 sur la situation en matière d'état de droit et de lutte contre la corruption dans l'Union, notamment à Malte et en Slovaquie P8_TA(2019)0328; résolution du 18 décembre 2019 sur l'état de droit à Malte, après les récentes révélations sur l'assassinat de Daphne Caruana Galizia P9_TA(2019)0103; résolution du 16 janvier 2020 sur les auditions en cours au titre de

civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) a adopté des rapports et organisé des visites sur place dans les États membres⁷³. Ces débats politiques ont contribué de manière déterminante à une meilleure visibilité des questions relatives à l'état de droit. La Commission reconnaît la nécessité d'établir un lien avec la démocratie et les droits fondamentaux, dont il sera question dans des travaux spécialisés: le plan d'action pour la démocratie européenne et la Nouvelle stratégie pour la mise en œuvre de la charte des droits fondamentaux, qui seront adoptés plus tard en 2020. La Commission considère que le premier rapport sur l'état de droit et le dialogue préparatoire avec les États membres offrent une base solide aux travaux futurs du Parlement européen.

La création du mécanisme de protection de l'état de droit fait également suite à l'intensification de l'action du Conseil en matière d'état de droit. À l'automne 2019, le Conseil a débattu des moyens de renforcer encore son dialogue annuel sur l'état de droit par l'établissement d'un bilan annuel. Pour ce faire, on aurait recours à des discussions et à l'échange des meilleures pratiques afin de contribuer à prévenir, de manière inclusive et constructive, les problèmes relatifs à l'état de droit. La présidence du Conseil a fait part de son intention d'organiser un dialogue politique concernant l'état de droit, à partir du rapport de la Commission sur l'état de droit, qui comprendra un débat portant plus particulièrement sur certains États membres⁷⁴.

De cette façon, le premier rapport sur l'état de droit contribuera à alimenter le débat au sein des institutions européennes et nationales. Des réunions du réseau des points de contact en matière d'état de droit et des rencontres avec les parties prenantes se tiendront aussi régulièrement. Il sera demandé aux États membres d'apporter leur contribution au début de l'année 2021, contribution qui sera suivie de visites dans tous les États membres au printemps en vue du prochain rapport. Parallèlement, des travaux seront également menés pour promouvoir des réformes respectueuses de l'état de droit au moyen du financement et de l'expertise de l'UE. Depuis 2017, la Commission dispose d'un programme spécial de soutien technique aux réformes entreprises dans les États membres, dont les réformes concernant l'état de droit⁷⁵. Le soutien apporté peut prendre la forme de missions d'experts et de missions d'information sur le terrain, d'échange des meilleures pratiques, d'analyses diagnostiques ou consister dans l'élaboration et la mise en œuvre de solutions ciblées pour corriger la situation. D'autres programmes de la Commission tels que les programmes «Justice», d'une part, et «Citoyens, égalité, droits et valeurs», d'autre part, ainsi que le Fonds pour la sécurité intérieure (police) peuvent également contribuer, notamment par des appels à propositions ouverts à la société civile et à d'autres parties prenantes. Les réformes concernant l'appareil judiciaire et la lutte contre la corruption peuvent avoir une incidence importante sur l'environnement des entreprises, comme l'ont déjà souvent souligné les rapports du Semestre européen, et devraient dès lors être dûment prises en considération par

l'article 7, paragraphe 1, du traité UE en ce qui concerne la Pologne et la Hongrie P9_TA(2020)0014; résolution du 17 avril 2020 sur une action coordonnée de l'Union pour combattre la pandémie de COVID-19 et ses conséquences P9_TA(2020)0054.

⁷³ Groupe de surveillance de la démocratie, de l'état de droit et des droits fondamentaux créé par la commission LIBE. Ce groupe se préoccupe avant tout des menaces qui pèsent sur la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux ainsi que de la lutte contre la corruption au sein de l'UE, dans l'ensemble des États membres. Il est censé recommander des actions particulières à la commission LIBE, telles que des réunions avec les parties prenantes, des auditions et des missions, ainsi que de formuler des suggestions pour des propositions de résolution et de rapport.

⁷⁴ Programme de la présidence allemande, page 18 de la version française.

⁷⁵ Il s'agit du programme d'appui à la réforme structurelle, qui sera remplacé à partir de 2021 par l'instrument d'appui technique; ce programme ne nécessite pas de cofinancement.

les États membres lorsque ces derniers élaboreront leur plan national pour la reprise et la résilience.

La panoplie d'outils dont dispose l'UE en matière d'état de droit comprend, outre le mécanisme européen de protection de l'état de droit, différents instruments permettant de réagir à diverses situations. L'article 7 du traité sur l'Union européenne est très souvent au centre du débat public. Il définit une procédure fondée sur le traité pour agir contre les risques pesant sur les valeurs fondatrices de l'UE dans les États membres et prévoit in fine la sanction politique la plus grave que l'UE puisse infliger à un État membre, à savoir la suspension des droits de vote de ce dernier au Conseil. Jusqu'en 2017, cette procédure n'avait jamais été déclenchée. Des procédures ont été lancées d'abord en décembre 2017 au sujet de la Pologne puis, en septembre 2018, à propos de la Hongrie respectivement par la Commission et le Parlement européen. Elles se poursuivent au Conseil, sous forme d'auditions et de mises à jour sur la situation dans les deux États membres concernés⁷⁶, mais la plupart des problèmes décelés demeurent entiers. La Commission invite les États membres concernés et le Conseil à s'investir pour faire en sorte d'accélérer la résolution des problèmes soulevés dans le cadre de ces procédures, en mettant au point des solutions qui protègent l'état de droit et les valeurs communes à tous les États membres. Tant qu'une solution aux préoccupations exprimées n'aura pas été trouvée, la Commission demeurera résolue à soutenir le Conseil dans la poursuite des procédures au titre de l'article 7 afin de résoudre les problèmes en cause.

La Cour de justice de l'Union européenne joue également un rôle crucial dans la défense de l'état de droit grâce à sa jurisprudence en développement dans ce domaine. Lorsque des défaillances de l'état de droit constituent une violation du droit de l'UE, la Commission suit une approche stratégique de la procédure d'infraction en s'appuyant sur la jurisprudence de la Cour de justice. Cette procédure vise à remédier aux problèmes particuliers de non-respect du droit de l'Union. La Commission est déterminée à faire pleinement usage de ses pouvoirs et à continuer à assumer son rôle de gardienne des traités pour garantir le respect des exigences du droit de l'Union en matière d'état de droit. Elle a, à plusieurs reprises, porté devant la Cour de justice de l'Union européenne des questions relatives à l'état de droit; par ailleurs, des juridictions nationales ont également demandé à la Cour de statuer à titre préjudiciel sur l'interprétation du droit de l'UE dans un certain nombre d'affaires. En 2019 et 2020, la Cour a élaboré une importante jurisprudence relative à l'état de droit. Elle a notamment confirmé et précisé davantage le principe d'une protection juridictionnelle effective et le droit à un recours effectif devant un tribunal⁷⁷. Cette jurisprudence devrait être encore développée dans les mois et années à venir car plusieurs procédures d'infraction et procédures préjudicielles importantes concernant des questions liées à l'état de droit sont actuellement pendantes.

Enfin, dans les conclusions de sa réunion des 17-21 juillet, le Conseil européen a rappelé l'importance que revêtait le respect de l'état de droit et des valeurs fondatrices de l'UE par rapport au budget de l'Union. Rappelant l'importance que revêt la protection du budget de l'Union conformément aux valeurs énoncées à l'article 2 du TUE, le Conseil européen s'est déclaré favorable à l'introduction d'un régime de conditionnalité et à l'adoption de mesures en cas de manquement. La détermination du Conseil européen devrait permettre d'accélérer

⁷⁶ En 2019, deux auditions au titre de l'article 7, paragraphe 1, du TUE ont eu lieu; par ailleurs, le point a été fait sur l'évolution de la situation en Hongrie et en Pologne respectivement à deux et cinq reprises. En 2020, des informations actualisées sur l'évolution de la situation dans ces deux pays n'ont été communiquées qu'une seule fois; aucune audition au titre de l'article 7, paragraphe 1, du TUE n'a eu lieu.

⁷⁷ Tels qu'ils sont garantis par l'article 19, paragraphe 1, du TUE et par l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union.

l'adoption de la proposition de la Commission visant à *protéger le budget de l'UE en cas de violation de l'état de droit* dans un État membre, qui est à l'examen au Parlement européen et au Conseil⁷⁸. Le but est de protéger le budget de l'UE dans des situations dans lesquelles les intérêts financiers de l'Union pourraient être mis en péril en raison de défaillances généralisées de l'état de droit dans un État membre.

4. Conclusions et prochaines étapes

En juillet 2019, la présidente von der Leyen a invité le Parlement européen, le Conseil et les États membres à s'engager dans un processus de coopération sur l'état de droit, à la faveur d'un nouveau mécanisme européen de protection de l'état de droit associant tous les États membres et les institutions de l'UE à un exercice préventif.

Le premier rapport sur l'état de droit est le résultat d'un dialogue nouveau entre la Commission et les États membres qui alimente l'analyse par pays pour l'ensemble des États membres. Il marque une étape importante vers une meilleure compréhension commune de l'état de droit dans l'UE et vers une consolidation de la confiance mutuelle. La Commission salue le dialogue ouvert qui s'est tenu avec tous les États membres ainsi que leur participation à l'élaboration de l'analyse par pays. Cela témoigne à la fois de l'importance que revêt l'état de droit pour tous les États membres et de leur attachement à un processus européen. La Commission considère que ce processus concourra à prévenir l'apparition ou l'aggravation de problèmes liés à l'état de droit et contribuera davantage encore à promouvoir une solide culture politique et juridique de l'état de droit dans toute l'UE. Le mécanisme de protection de l'état de droit peut à présent constituer un élément essentiel de la panoplie d'outils dont dispose l'UE en matière d'état de droit.

Le rapport fait le point sur l'évolution de la situation en ce qui concerne l'état de droit dans les États membres. Il fait apparaître que de nombreux États membres disposent de normes élevées en matière d'état de droit et qu'ils sont reconnus, y compris à l'échelle mondiale, comme offrant les meilleures pratiques dans l'application des principes fondamentaux de l'état de droit. Cependant, le rapport relève également des problèmes majeurs, lorsque l'indépendance de la justice est mise sous pression, lorsque les systèmes ne font pas preuve d'une résilience suffisante face à la corruption, lorsque les menaces pesant sur la liberté et le pluralisme des médias mettent en péril la responsabilité démocratique ou lorsque le mécanisme d'équilibre des pouvoirs, essentiel à un système efficace, est mis en cause. La Commission est encouragée par le fait que tous les États membres ont coopéré à l'élaboration du présent rapport et elle les invite à poursuivre cette coopération dans la suite qui sera donnée à celui-ci.

La Commission se réjouit de l'engagement plus poussé du Parlement européen et du Conseil sur les questions relatives à l'état de droit et considère que le présent rapport constitue une base solide pour les travaux interinstitutionnels ultérieurs. La Commission invite également les parlements nationaux et les pouvoirs publics nationaux à débattre du présent rapport, y compris de ses chapitres par pays, et à solliciter un soutien mutuel, comme encouragement à poursuivre les réformes et comme acceptation de la solidarité européenne. Le vaste cercle d'acteurs nationaux, au-delà des autorités gouvernementales, qui ont été associés à cet exercice et y ont contribué montre également qu'il existe une demande d'organisation de débats nationaux.

⁷⁸ COM(2018) 324.

Le présent rapport sur l'état de droit est la pierre angulaire d'un processus nouveau et dynamique, qui suppose un dialogue permanent avec les États membres, le Parlement européen et les parlements nationaux ainsi qu'avec d'autres parties prenantes aux niveaux national et européen. La Commission va à présent entamer l'élaboration du rapport 2021 sur l'état de droit, s'appuyant sur l'expérience acquise au cours de la première année de fonctionnement du mécanisme européen de protection de l'état de droit et prolongeant la dynamique afin de rendre l'état de droit plus résilient dans nos démocraties. L'existence de conditions plus propices aidera tous les Européens à relever les défis posés par la crise économique, climatique et sanitaire sans précédent, dans le strict respect de nos valeurs et principes communs.