

Document d'analyse 02

FR

Le rapport de la Commission européenne sur l'état de droit



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

2024

Table des matières

	Points
Synthèse	I - X
Introduction	01 - 03
Étendue de l'analyse et approche suivie	04 - 10
Le paysage de l'état de droit dans l'UE	11 - 38
Définitions et cadre juridique	11 - 17
L'état de droit, principe constitutionnel	11 - 12
Le cadre juridique de l'UE dans le domaine de l'état de droit	13 - 17
La boîte à outils de l'UE en matière d'état de droit	18 - 38
Une panoplie d'outils utilisés de manière complémentaire	18 - 21
Le rapport sur l'état de droit en bref	22 - 29
Place du Rapport dans la boîte à outils	30 - 38
Défis et possibilités concernant le paysage de l'état de droit dans l'UE	
Le processus de production du Rapport	39 - 67
Vue d'ensemble	39
Élaboration	40
Collecte des contributions	41 - 46
Les questionnaires et la consultation publique, principales sources d'information	41 - 42
Contributions de l'Agence des droits fondamentaux, du Conseil de l'Europe et des Nations unies	43 - 44
Visites dans les pays sous forme de réunions en ligne avec les États membres et les parties prenantes	45 - 46
Analyse	47 - 57
Une approche d'évaluation qualitative, fondée sur des normes détaillées ainsi que sur l'expertise et le jugement professionnels	47 - 55
Une documentation d'évaluation composée de contributions, de questions et du projet de Rapport	56 - 57

Les chapitres par pays	58 - 63
En quête de cohérence et de proportionnalité	58 - 59
Examens interne et externe	60 - 63
La communication horizontale	64 - 67
En quête d'équilibre	64 - 65
Examen interne et tableaux de cohérence	66 - 67
Défis et possibilités concernant le processus de production du Rapport	
Recommandations et activités de suivi	68 - 78
Recommandations de la Commission concernant l'état de droit dans le Rapport	68 - 77
Recommandations par État membre	68 - 72
État d'avancement après la première année de mise en œuvre des recommandations	73 - 77
Activités de diffusion	78
Défis et possibilités concernant les recommandations du Rapport	
Observations finales	79 - 85
Annexes	
Annexe I – Exemples d'affaires en lien avec l'état de droit tirés de la jurisprudence de la CJUE	
Annexe II – La boîte à outils de l'état de droit	
Annexe III – Mise en œuvre des recommandations de 2022 (situation de juillet 2023)	
Annexe IV – Activités de diffusion	
Sigles et acronymes	
Glossaire	
Équipe de la Cour	

Synthèse

I Le présent document d'analyse vise à contribuer à une **meilleure compréhension** du paysage de l'état de droit dans l'UE et plus particulièrement d'un outil bien précis: le [rapport annuel sur l'état de droit](#) de la Commission européenne (le «Rapport»). Le Rapport est l'un des outils les plus récents relatifs à l'état de droit: il a été institué par une [communication de la Commission de 2019](#) et publié pour la première fois en septembre 2020. Nous décrivons la place et la finalité du Rapport dans ce contexte et expliquons les processus sous-tendant son établissement et son suivi.

II Notre analyse repose sur des informations publiques et des informations collectées spécialement à cet effet, l'objectif étant d'apporter à nos parties prenantes un éclairage sur ce nouvel outil complexe. Contrairement aux audits, nos analyses ont une vocation descriptive et informative et ne visent ni à fournir une assurance ni à formuler des recommandations. Notre document d'analyse cerne les éventuels défis et possibilités ou les problèmes qui méritent une attention particulière.

III L'**état de droit** est un principe universel de gouvernance et l'une des valeurs fondatrices de l'UE. Il est inscrit dans les traités et interprété plus concrètement dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE. En outre, le Parlement européen et le Conseil, en leur qualité de colégislateurs, se sont récemment accordés sur une définition de ce principe dans un règlement.

IV Pour promouvoir et défendre l'état de droit, l'UE s'est dotée d'une **boîte à outils** composée de toute une série de procédures, de mesures et d'instruments. Ces outils peuvent être utilisés de manière complémentaire, et le choix de l'outil le plus approprié – ou de la combinaison d'outils idéale – peut être déterminé en fonction du contexte spécifique. Il peut dès lors s'avérer nécessaire de communiquer et de justifier plus avant ce choix pour garantir la transparence de l'action de l'UE.

V Le **rapport sur l'état de droit** est un outil préventif qui n'a aucune force exécutoire. Il présente l'évaluation, par la Commission européenne, des évolutions importantes de l'état de droit dans l'ensemble des 27 États membres au cours de l'année écoulée. Depuis 2022, ce document comprend également des recommandations. Le Rapport est lié au reste de la boîte à outils et fournit des exemples de cas où certains des autres outils ont été utilisés. Cependant, il n'offre pas de vue exhaustive des cas et mesures concernant l'état de droit, ni de leurs interconnexions.

VI Le Rapport s'articule autour de **quatre domaines thématiques**: les systèmes judiciaires nationaux, les cadres de lutte contre la corruption, le pluralisme et la liberté des médias, ainsi que d'autres questions institutionnelles en lien avec l'équilibre des pouvoirs. Il s'appuie sur un dialogue avec les États membres et les parties prenantes, mais aussi sur les contributions des autres organismes de l'UE et des organisations internationales concernées.

VII La Commission procède à une **évaluation qualitative** des évolutions de l'état de droit sur la base du droit de l'UE et d'autres normes européennes. Les problèmes constatés sont alors classés selon leur nature et leur degré de gravité. Nous avons constaté qu'excepté les questions à poser lors des visites dans les pays et les chapitres par pays proprement dits, la Commission ne préparait aucun document de travail expliquant comment elle décidait de rendre compte de tel ou tel problème ou comment elle estimait sa gravité.

VIII Depuis 2022, le Rapport comporte des **recommandations** adressées à chacun des États membres, recommandations dont la Commission assure le suivi afin de déterminer les progrès réalisés dans leur mise en œuvre. En 2023, première année de suivi, il est apparu que 11 % des recommandations avaient été intégralement mises en œuvre, tandis que 55 % ne l'avaient été que partiellement et que 34 % étaient toujours au point mort.

IX La publication du Rapport est **suivie de nombreuses initiatives**, au niveau tant de l'UE que des États membres. Citons le dialogue annuel du Conseil sur l'état de droit, qui s'appuie sur le Rapport, la résolution du Parlement européen relative à chacune de ses éditions et les dialogues nationaux de la Commission sur l'état de droit dans les États membres.

X Lors de notre analyse, nous avons cerné les **défis et possibilités** relatifs:

- à la manière dont les différents éléments de la boîte à outils de l'état de droit sont utilisés;
- à une vue exhaustive de l'ensemble des outils en lien avec l'état de droit, ainsi que des mesures appliquées au titre de chacun d'entre eux;
- à la méthode d'élaboration du Rapport;

- o au nombre de recommandations et à leur niveau de détail, ainsi qu'à la gravité des problèmes détectés;
- o à la mise en œuvre des recommandations.

Introduction

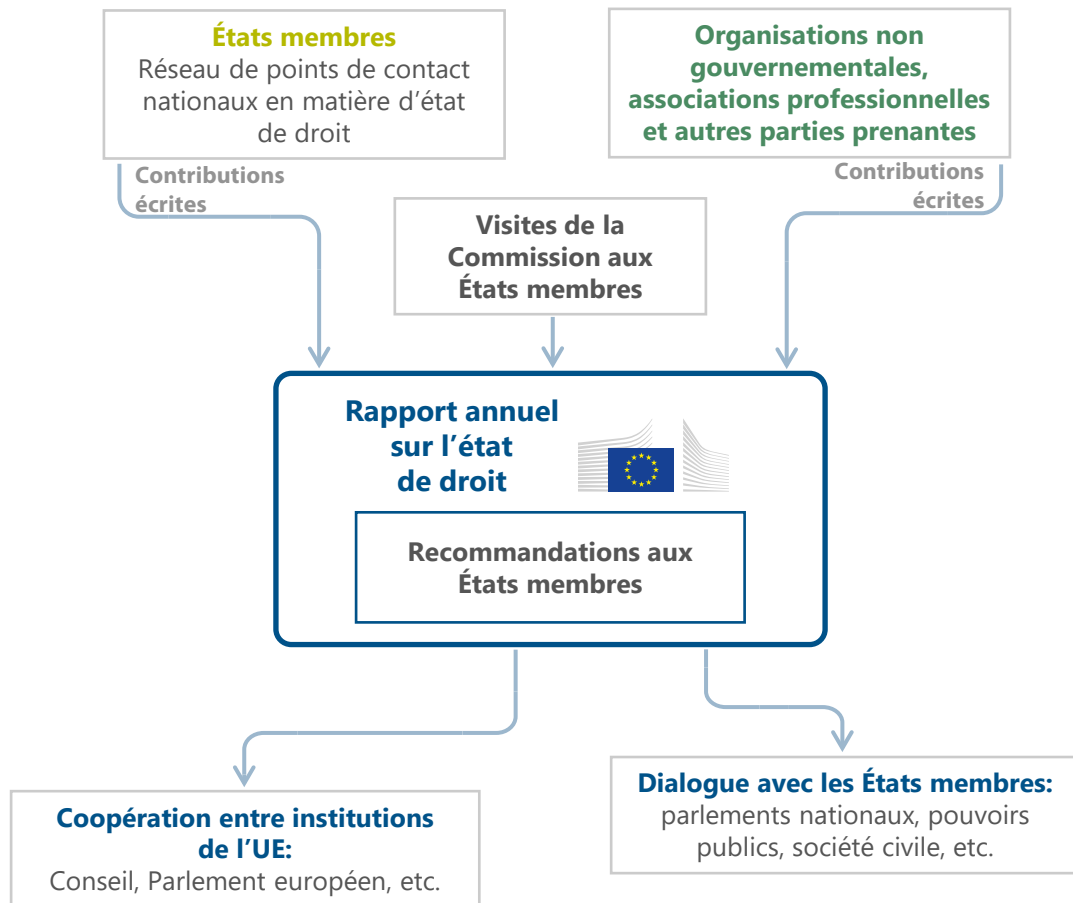
01 Le principe de l'**état de droit**, qui est l'une des valeurs fondatrices de l'UE et est formellement établi par l'article 2 du **traité sur l'Union européenne** (TUE), n'a cessé de prendre de l'importance depuis quelques années. Des chercheurs, des représentants de la société civile et des organisations internationales ont fait état d'une détérioration, voire de violations systématiques de l'état de droit dans certains États membres¹. L'UE a réagi en renforçant son contrôle des évolutions dans ce domaine et en utilisant les instruments, procédures et mesures existants de sa boîte à outils, à laquelle elle a ajouté de nouveaux éléments.

02 L'un des derniers ajouts en date est le **rapport annuel sur l'état de droit de la Commission** (ci-après le «Rapport»), conçu comme un outil de prévention et de sensibilisation. Publié pour la première fois en 2020, le Rapport suit et évalue les évolutions importantes de l'état de droit dans les 27 États membres et au niveau de l'UE. Il adresse également des recommandations à chaque État membre afin de l'aider à faire respecter l'état de droit.

03 Le Rapport s'appuie sur un dialogue avec les États membres et les parties prenantes, qui ne prend pas fin à la publication du document mais se poursuit par des activités de suivi, tant au niveau de l'UE que dans les États membres. Dans le même temps, les États membres commencent à mettre en œuvre les recommandations du Rapport. La **figure 1** présente schématiquement ces différents processus, de la collecte des contributions aux activités de suivi.

¹ Pech, L., et Bárd, P., *The Commission's Rule of Law Report and the EU Monitoring and Enforcement of Article 2 TEU Values*, étude commandée par les commissions LIBE et AFCE, DG IPOL du Parlement européen – Département thématique des droits des citoyens et des affaires constitutionnelles, 2022; Gora, A., et De Wilde, P., *The essence of democratic backsliding in the European Union: deliberation and rule of law*, Journal of European Public Policy, Volume 29, N° 3, 2022, p. 342-362; Freedom House, *Freedom in the World 2023*.

Figure 1 – Mécanisme du rapport sur l'état de droit



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du document *Factsheet on 2023 Rule of Law Report: toolbox* de la Commission.

Étendue de l'analyse et approche suivie

04 Jusqu'à présent, la Cour des comptes européenne n'a examiné la question de l'état de droit que dans le cadre de programmes de coopération avec des pays tiers bien précis². La première fois que nous nous sommes intéressés aux problèmes d'état de droit concernant les politiques internes de l'UE, c'était à l'occasion de notre [avis sur la proposition, par la Commission européenne, d'un règlement relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union](#) (le futur [règlement relatif à la conditionnalité](#)³). Cet avis a été suivi de notre rapport spécial sur l'état de droit dans l'UE⁴. Nous n'avons cependant jamais couvert le contenu plus large de la boîte à outils de l'état de droit. Le présent document d'analyse comble cette lacune en braquant les projecteurs sur le **rapport sur l'état de droit** de la Commission.

05 Notre document n'est pas un rapport d'audit, mais un document d'analyse reposant essentiellement sur des informations publiques ainsi que sur des informations collectées spécialement à cet effet. Contrairement aux audits, nos analyses ont une vocation descriptive et informative et ne visent pas à fournir une assurance. C'est pourquoi nous n'avons pas vérifié l'exactitude du contenu du rapport sur l'état de droit de la Commission, ni fourni d'assurance à propos de ses travaux ou de l'évaluation qui y est présentée. Les documents d'analyse ne comportent pas non plus de recommandations. Au lieu de cela, ils mettent en évidence les éventuels défis et possibilités ou les problèmes qui méritent une attention particulière.

² [Rapport spécial 18/2012](#) «L'aide de l'Union européenne au Kosovo dans le domaine de l'état de droit»; [rapport spécial 23/2021](#) «Réduction de la grande corruption en Ukraine: des résultats encore insuffisants malgré plusieurs initiatives de l'UE»; [rapport spécial 01/2022](#) «Soutien de l'UE à l'état de droit dans les Balkans occidentaux: malgré des efforts, des problèmes fondamentaux persistent».

³ [Règlement \(UE, Euratom\) 2020/2092](#).

⁴ [Rapport spécial 03/2024](#) intitulé «L'état de droit dans l'Union européenne – Un cadre renforcé pour la protection des intérêts financiers de l'UE, mais des risques subsistent».

06 Notre document d'analyse vise à contribuer à une **meilleure compréhension** des processus sous-tendant **la production annuelle et le cycle de suivi du Rapport** ainsi que de **la place occupée par ce dernier dans la boîte à outils de l'UE en matière d'état de droit**. Il s'intéresse en particulier:

- o au **paysage de l'état de droit dans l'UE**, et plus précisément au lien entre le Rapport et les autres outils de l'Union dans ce domaine;
- o au **processus** de production du Rapport, étape par étape, y compris la méthode adoptée;
- o au **suivi**, par la Commission, de la première série de recommandations, formulées dans le Rapport 2022, et aux principales activités de diffusion après la publication de celui-ci.

07 Nous avons concentré notre analyse sur le dernier cycle annuel complet, soit celui qui a suivi la publication de l'**édition 2022 du Rapport** en juillet 2022. Toutefois, pour fournir un éclairage sur le processus de suivi mis en place par la Commission, nous avons également examiné des **parties spécifiques** de l'**édition 2023**, publiée en juillet 2023.

08 L'**entité que nous avons examinée est la Commission européenne**, plus précisément sa direction générale de la justice et des consommateurs (DG JUST) et son secrétariat général. Nous avons également rencontré des représentants de la direction générale de la migration et des affaires intérieures (DG HOME) et de la direction générale des réseaux de communication, du contenu et des technologies (DG CNECT), qui participent aussi à la rédaction du Rapport. Par ailleurs, nous avons tenu des réunions d'information avec des représentants du réseau de points de contacts nationaux sur l'état de droit, du Parlement européen et d'autres parties prenantes concernées par la consultation publique précédant l'établissement du Rapport, comme les réseaux professionnels européens et les milieux universitaires.

09 Nous avons analysé les informations recueillies auprès de sources publiques, ainsi que les documents de la Commission. Enfin, nous nous sommes concentrés sur **trois thèmes spécifiques** de différents piliers du Rapport et sur les travaux de la Commission en lien avec ces thèmes pour une sélection de **huit chapitres par pays**. Nous avons sélectionné ces chapitres par pays de manière que notre échantillon d'États membres soit représentatif de l'ensemble du classement général des pays en matière d'état de droit (en l'occurrence celui établi sur la base de l'[indice de l'état de droit](#) du World Justice Project). Nous avons également tenu compte du nombre de fois où ils sont cités dans la composante horizontale du Rapport (communication) et de la nécessité d'avoir une bonne couverture géographique. Le [tableau 1](#) présente succinctement les thèmes et les chapitres par pays sélectionnés.

Tableau 1 – Thèmes et chapitres par pays choisis pour une analyse ciblée

Pilier du Rapport	Thème	Chapitre par pays
1) Systèmes judiciaires	Conseils de la magistrature et procédures pour les nominations judiciaires en tant que garanties essentielles de l'indépendance de la justice	Danemark, Espagne, Hongrie
2) Cadres de lutte contre la corruption	Renforcement des capacités des institutions et du cadre juridique pour lutter contre la corruption	Bulgarie, Allemagne, Malte
3) Pluralisme et liberté des médias	Menaces pesant sur la sécurité des journalistes	Pays-Bas, Slovaquie

10 Nous avons également réalisé une analyse générale de toutes les recommandations et une analyse plus approfondie d'un ensemble de 12 recommandations en lien avec les piliers et les chapitres par pays sélectionnés.

Le paysage de l'état de droit dans l'UE

Définitions et cadre juridique

L'état de droit, principe constitutionnel

11 L'état de droit est un principe de gouvernance universel qui est fondamental pour assurer la paix, la sécurité et la stabilité politiques internationales⁵. Le développement de la politique d'état de droit au niveau de l'Union a conduit la Commission à publier en 2014 une [communication](#) sur le nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'état de droit, dans laquelle elle reconnaît **l'état de droit comme un principe constitutionnel** et dresse, de manière non exhaustive, une **liste de ses principaux éléments**.

12 Dans deux communications ultérieures publiées en 2019⁶, la Commission a affiné la définition de l'état de droit, pour ensuite l'utiliser dans son premier **rapport annuel sur l'état de droit** dévoilé en septembre 2020⁷ (voir [encadré 1](#)). Parallèlement, en décembre 2020, les colégislateurs de l'UE (le Parlement européen et le Conseil) ont codifié une **définition juridiquement contraignante** de l'état de droit aux fins du [règlement relatif à la conditionnalité](#) (article 2). Si, sur le plan du fond, ces deux définitions sont identiques, celle contenue dans le Rapport rappelle en outre explicitement que toutes les autorités publiques doivent agir dans les limites fixées par la loi.

⁵ [Résolution adoptée par l'Assemblée générale](#) le 16 septembre 2005, n° 60/1, Document final du Sommet mondial de 2005, 24.10.2005, point 134; [site internet des Nations unies dédié à l'état de droit](#).

⁶ [Communication COM\(2019\) 163](#) «Poursuivre le renforcement de l'état de droit au sein de l'Union»; [communication COM\(2019\) 343](#) «Renforcement de l'état de droit au sein de l'Union – Plan d'action».

⁷ [Communication COM\(2020\) 580](#) «Rapport 2020 sur l'état de droit».

Encadré 1

La définition de l'état de droit dans le Rapport

L'état de droit est consacré à l'article 2 du traité sur l'Union européenne (TUE) 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 inclut des **principes** tels que:

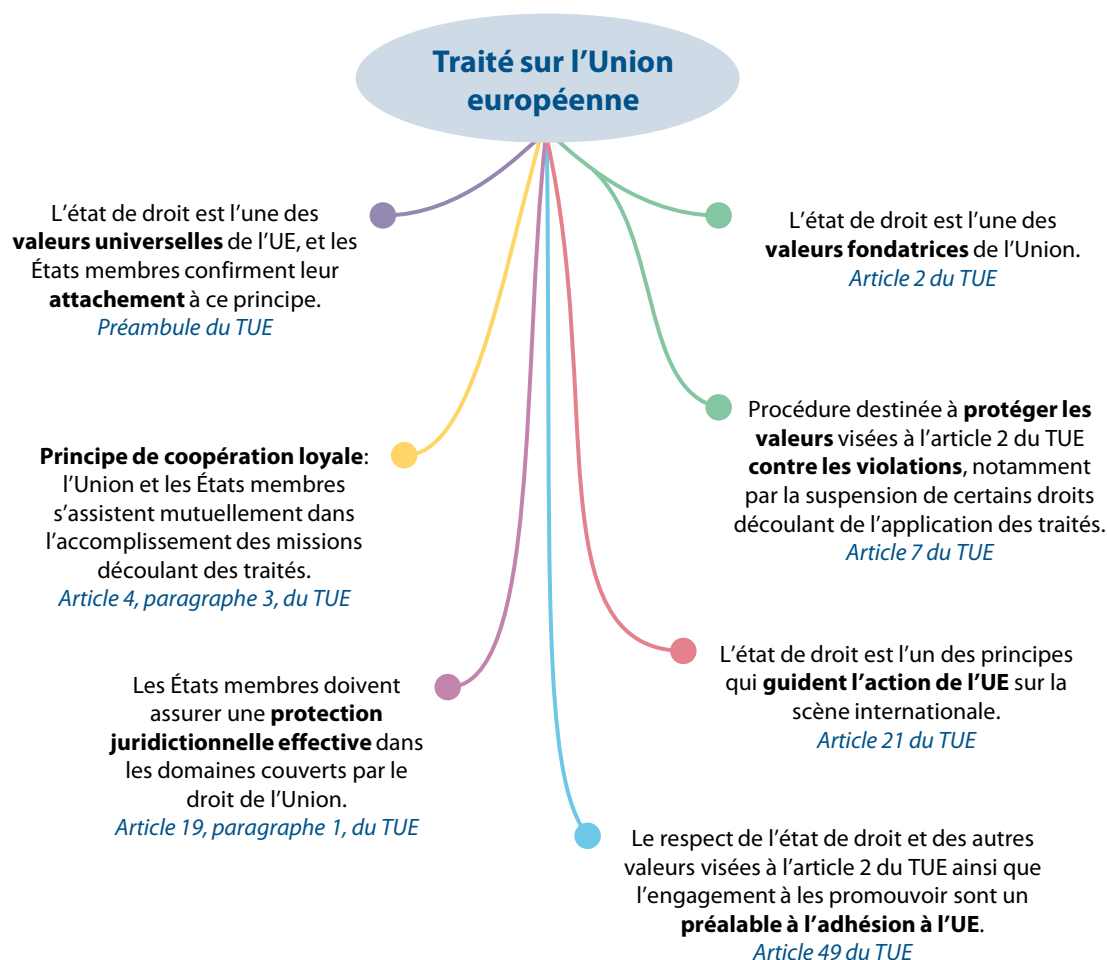
- la **légalité**, qui suppose un processus de promulgation des lois transparent, responsable, démocratique et pluraliste;
- la **sécurité juridique**;
- l'**interdiction de l'arbitraire** du pouvoir exécutif;
- une **protection juridictionnelle effective** assurée par des juridictions indépendantes et impartiales, un contrôle juridictionnel effectif y compris le respect des droits fondamentaux;
- la **séparation des pouvoirs**;
- l'**égalité** devant la loi.

Source: [Communication COM\(2020\) 580](#).

Le cadre juridique de l'UE dans le domaine de l'état de droit

13 Outre l'article 2 (*encadré 1*), plusieurs autres articles du TUE mentionnent explicitement l'état de droit ou définissent d'autres principes liés. La *figure 2* en donne une vue d'ensemble.

Figure 2 – Dispositions du TUE relatives à l'état de droit



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du TUE.

14 D'autres dispositions pertinentes se trouvent dans le **traité sur le fonctionnement de l'Union européenne** (TFUE). Citons notamment les procédures d'infraction (**articles 258 et 259 du TFUE**) ainsi que les décisions préjudicielles (**article 267 du TFUE**) afin de garantir une interprétation uniforme du droit de l'Union, ainsi que les mesures correctives en cas d'infractions.

15 La **charte des droits fondamentaux de l'Union européenne** (article 51) confère des droits aux individus et est applicable par les États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'UE. Ainsi, lu en combinaison avec l'article 19 du TUE, l'**article 47** de la charte, qui prévoit explicitement le «droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial», assure l'existence d'un recours en justice effectif en cas de violation des droits et des libertés garantis par la législation de l'UE.

16 Le droit dérivé (directives, règlements, décisions, etc.) en lien avec l'état de droit se compose essentiellement de règlements relatifs aux financements octroyés par l'UE⁸. À cet égard, le **règlement relatif à la conditionnalité** constitue une exception notable, en ce qu'il fixe explicitement des règles nécessaires à la protection du budget de l'UE en cas de violations des principes de l'état de droit dans les États membres.

17 La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a produit une importante **jurisprudence** sur l'état de droit, dans laquelle sont traitées des questions de principe et des cas concrets de violation du droit de l'Union dans les États membres. L'**annexe I** présente quelques exemples d'affaires particulièrement emblématiques qui ont contribué à façonner le paysage de l'état de droit.

La boîte à outils de l'UE en matière d'état de droit

Une panoplie d'outils utilisés de manière complémentaire

18 La Commission estime que la promotion et la défense de l'état de droit constituent un impératif central de son travail en tant que **gardienne des traités**⁹. Selon elle, si les mécanismes concernés mis en place au niveau national ne fonctionnent plus correctement, l'état de droit se trouve exposé à une menace systémique qui impose à l'UE d'agir pour le protéger, puisqu'il est l'une de ses valeurs communes¹⁰. Pour ce faire, l'UE recourt à plusieurs procédures, mesures et instruments qui diffèrent quant aux objectifs poursuivis, à leur étendue, à leur mode opératoire et à leurs conséquences en cas de non-respect des règles. Tous ces outils constituent, ensemble, la «boîte à outils de l'UE en matière d'état de droit». L'**annexe II** donne un aperçu des outils de l'UE qui, à nos yeux, sont les plus pertinents dans le domaine de l'état de droit.

⁸ Règlement (UE) 2021/947 établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDI) – Europe dans le monde; règlement (UE) 2021/1529 instituant l'instrument d'aide de préadhésion (IAP III); règlement (UE) 2021/692 établissant le programme «Citoyens, égalité, droits et valeurs»; règlement (UE) 2021/693 établissant le programme «Justice».

⁹ Communication COM(2019) 343, p. 1.

¹⁰ Communication COM(2014) 158, p. 5, et communication COM(2019) 343I, p. 9.

19 Le **choix de l'outil le plus approprié** à chaque situation dépend de la finalité de l'outil et des conditions de son utilisation. Dans le même temps, celles-ci offrent une certaine latitude pour moduler le choix de l'outil – ou de la combinaison d'outils – qui convient le mieux en fonction du contexte spécifique. Il n'existe pas, entre les divers outils, de lien automatique qui verrait l'utilisation de l'un d'entre eux entraîner celle d'un autre. La boîte à outils est donc un jeu d'outils complémentaires qui peuvent être utilisés en parallèle plutôt que selon une hiérarchie.

20 Cette configuration permet à la Commission de réagir en fonction du contexte général de chaque situation et d'autres considérations politiques. Une justification et une communication supplémentaires peuvent cependant être nécessaires pour accroître la transparence quant au choix de la Commission de recourir à tel ou tel outil à tel ou tel moment.

21 La terminologie utilisée dans le cadre des différents outils varie selon la nature et la finalité de ces derniers. Un «sujet de vive préoccupation» dans le Rapport n'équivaut pas forcément à une « violation grave et persistante [...] des valeurs» évoquée à l'article 7 du TUE, ni à une «violation des principes de l'état de droit» au sens où l'entend le règlement relatif à la conditionnalité. Il n'existe pas de document officiel expliquant le lien entre tous ces termes, même si tous font référence à des entorses aux principes de l'état de droit.

Le rapport sur l'état de droit en bref

Une évaluation propre à la Commission

22 Le rapport annuel sur l'état de droit est «un mécanisme préventif qui vise à améliorer la situation de l'état de droit dans l'ensemble de l'UE, à sensibiliser aux défis qui se posent et à faciliter leur résolution rapide afin d'éviter toute détérioration»¹¹.

23 Le Rapport est géré par la **Commission**. La DG JUST et le secrétariat général sont aux commandes de son élaboration et des activités de suivi, tandis que la DG HOME apporte son expertise concernant le cadre de lutte contre la corruption, la DG CNECT intervenant quant à elle sur les questions relatives au pluralisme et à la liberté des médias. En outre, les autres DG et services de la Commission sont invités à participer aux **équipes-pays**, au sein desquelles ils peuvent commenter les projets à un stade précoce.

¹¹ Communication COM(2022) 500 «Rapport 2022 sur l'état de droit », p. 29.

24 Le Rapport présente la **propre évaluation** et l'avis de la Commission. Celle-ci a conçu sa propre méthode pour le suivi et l'évaluation des évolutions de l'état de droit dans les États membres: il s'agit d'un document public de six pages¹², qu'elle complète par des orientations internes, des réunions régulières du groupe de pilotage interservices sur l'état de droit, ainsi que des réunions avec le réseau des points de contact nationaux dans ce domaine.

25 La Commission suit une approche consultative pour l'élaboration du Rapport, privilégiant le dialogue avec les États membres et les parties prenantes (par exemple les associations et réseaux professionnels, les ONG et les milieux universitaires). Sur la base de ces éléments, elle produit une **évaluation qualitative des évolutions importantes**, tant positives que négatives, dans les États membres. Le Rapport n'a pas pour vocation de fournir une description exhaustive de la situation de l'état de droit dans chaque État membre, mais plutôt de faire le point sur les développements qui sont apparus au cours de l'année écoulée, le Rapport 2020 servant de référence.

26 Le Parlement estime que cette approche ne reconnaît pas «explicitement que le recul de l'état de droit dans plusieurs États membres est un processus délibéré»¹³. Une étude a également souligné qu'elle s'appuie sur une déclaration générique de principes et sur une énumération de réformes adoptées ou planifiées, plutôt que de procéder à une analyse des paramètres systémiques du cadre institutionnel de l'état de droit¹⁴.

¹² Commission européenne, *Methodology for the preparation of the annual Rule of Law Report*, 2022.

¹³ Résolution du Parlement européen du 30 mars 2023 sur le rapport 2022 de la Commission sur l'état de droit, point 26.

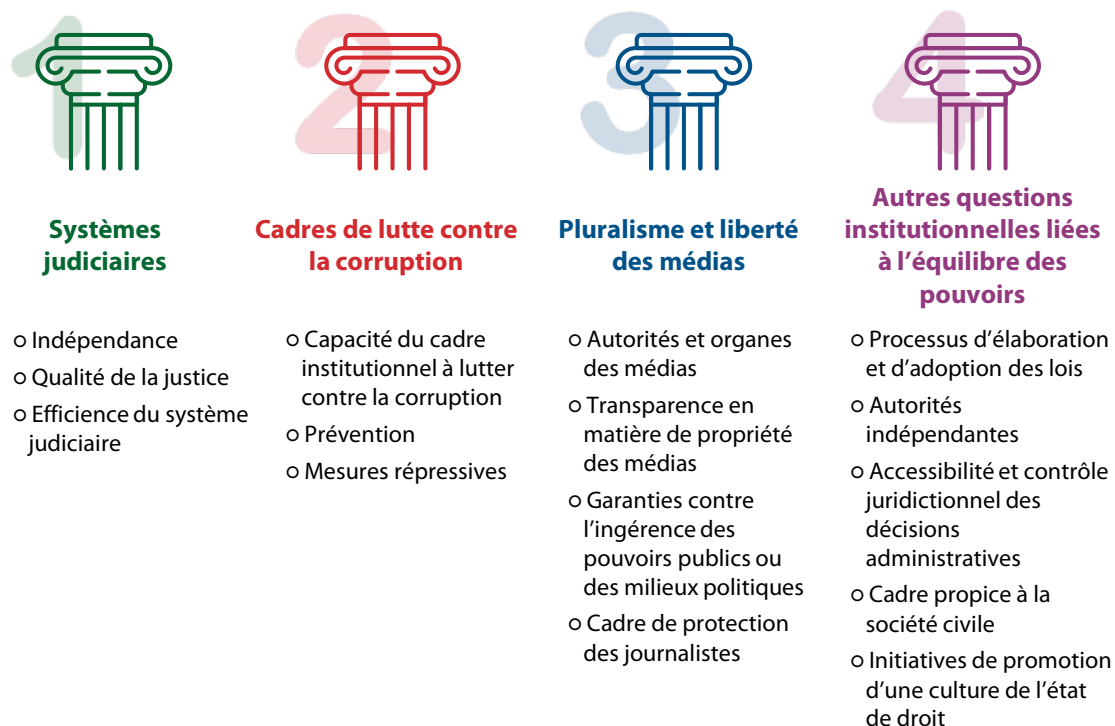
¹⁴ Azmanova, A., et Bethany, H., *Binding the Guardian: On the European Commission's Failure to Safeguard the Rule of Law*, rapport de projet, Parlement européen, Bruxelles, 2021, p. 15.

Une structure à quatre piliers

27 Le Rapport se présente sous la forme d'une communication horizontale et de 27 chapitres à raison d'un par pays. La **communication horizontale** présente la vision qu'a la Commission de la situation dans l'ensemble des États membres ainsi qu'un aperçu des évolutions et des actions au niveau de l'UE. Elle est accompagnée d'une annexe énumérant les recommandations adressées à chaque État membre. Les **27 chapitres par pays** donnent des informations détaillées pour chaque État membre et prennent la forme de documents de travail des services de la Commission (SWD).

28 Le Rapport s'articule autour de quatre domaines thématiques ou «piliers» (voir [figure 3](#)). Les quatre piliers ne sont pas tirés directement de la définition de l'état de droit présentée à l'[encadré 1](#), mais la Commission les considère comme des éléments clés interdépendants pour garantir l'état de droit, comme elle l'a expliqué dans sa communication de 2019 et dans la première édition du Rapport¹⁵.

Figure 3 – Les quatre piliers du Rapport



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des documents de la Commission.

¹⁵ Communication COM(2019) 343, p. 9, et communication COM(2020) 580, p. 4.

29 Le Parlement européen a demandé à la Commission d'**étendre la portée du Rapport** aux valeurs consacrées par l'article 2 du TUE¹⁶, en plus des questions d'état de droit. La Commission est réticente à cette idée, car elle ne veut pas faire du Rapport un «rapport de rapports» global et insiste sur le fait qu'il ne s'agit là que d'un élément de la situation caractérisant l'UE. Elle argue que le Rapport est complété par d'autres initiatives, parmi lesquelles le [plan d'action pour la démocratie européenne](#) et la [stratégie de l'UE visant à renforcer l'application de la charte des droits fondamentaux](#), ainsi que les rapports annuels relatifs à l'application de la charte¹⁷.

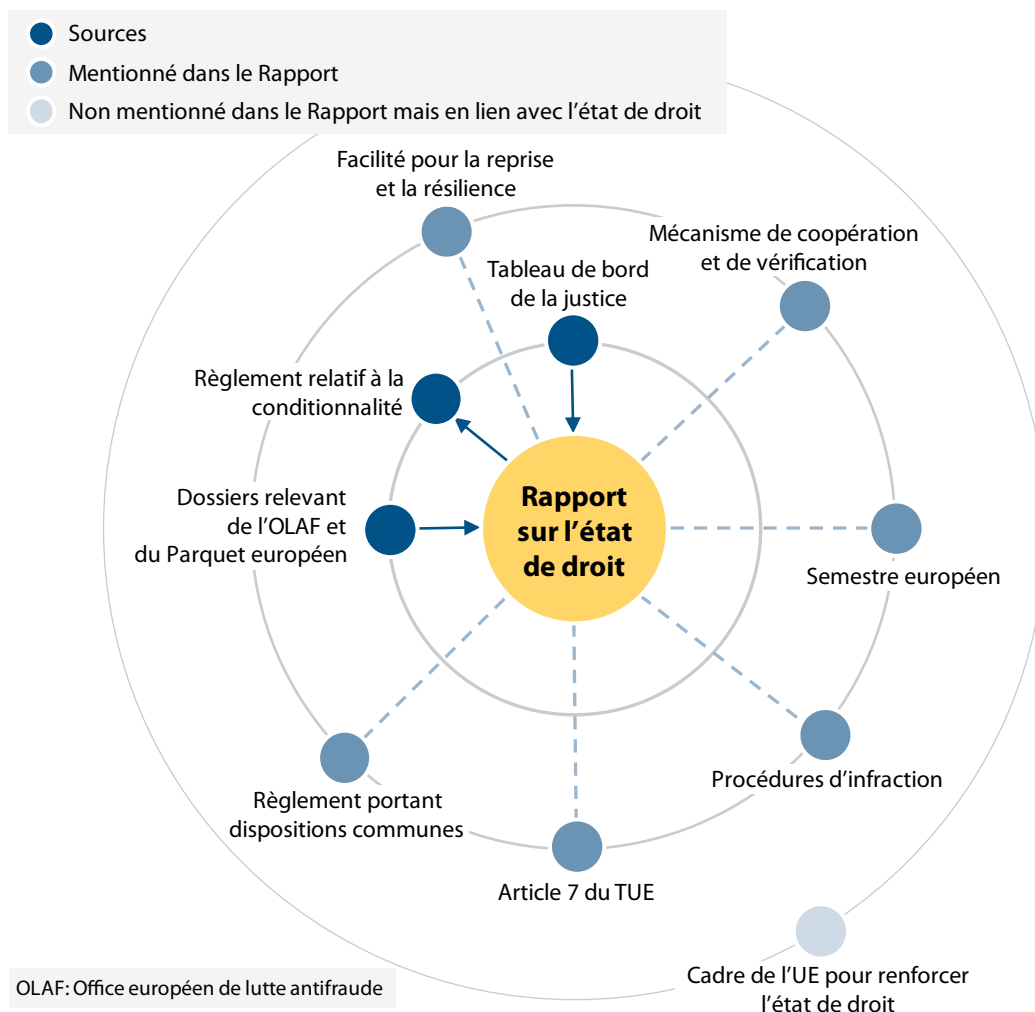
Place du Rapport dans la boîte à outils

30 Le Rapport est lié aux autres éléments de la boîte à outils de l'état de droit (point **18**). Il en utilise certains comme sources, sert lui-même de source à d'autres et renvoie à certains d'entre eux soit pour resituer le contexte, soit pour établir un lien avec les recommandations. Tous ces outils s'appuient les uns sur les autres lorsqu'ils couvrent des sujets liés ou comparables. La [figure 4](#) illustre ces liens entre le Rapport et les autres outils, tandis que l'[annexe II](#) fournit de plus amples détails sur chaque outil.

¹⁶ [Résolution du Parlement européen du 30 mars 2023 sur le rapport 2022 de la Commission sur l'état de droit](#), point 19.

¹⁷ Commission européenne, [Suite donnée à la résolution non législative du Parlement européen sur le rapport 2022 sur l'état de droit](#), 2023, p. 2 et 3.

Figure 4 – Le Rapport et les autres outils relatifs à l'état de droit



Source: Cour des comptes européenne.

31 Le **tableau de bord de la justice dans l'UE** permet d'alimenter le Rapport en informations, par exemple en ce qui concerne les perceptions de l'indépendance du pouvoir judiciaire ou la qualité et l'efficacité de la justice. L'**Office européen de lutte antifraude (OLAF)** est invité à participer directement aux équipes-pays qui élaborent le Rapport. Le **Parquet européen** a, quant à lui, été consulté pour la première fois dans le cadre du Rapport 2023.

32 Le **règlement relatif à la conditionnalité** établit une procédure qui permet de prendre des mesures concrètes en cas de violations des principes de l'état de droit qui portent atteinte ou présentent un risque sérieux de porter atteinte, d'une manière suffisamment directe, à la bonne gestion financière du budget de l'UE ou à la protection des intérêts financiers de celle-ci. Le Rapport est l'une des sources d'information utilisées pour repérer les violations des principes de l'état de droit dans

le cadre de cette procédure¹⁸. Cependant, il ne précise pas si les problèmes d'état de droit relevés portent atteinte ou risquent de porter atteinte à la bonne gestion financière du budget de l'UE ou aux intérêts financiers de celle-ci, un critère pourtant essentiel pour la procédure du règlement relatif à la conditionnalité. Le Rapport peut dès lors n'être qu'un point de départ pour l'évaluation effectuée par la Commission dans le cadre de ladite procédure.

33 Le Parlement européen a réaffirmé que le Rapport devrait servir de contribution à l'activation d'autres instruments, et a spécifiquement demandé à la Commission d'établir un lien direct entre le Rapport sur l'état de droit et la procédure du règlement relatif à la conditionnalité¹⁹. Tout en reconnaissant la nécessité d'une synergie entre les outils, la Commission souligne qu'il ne semble pas approprié d'anticiper ou d'exclure une future décision d'utiliser l'un des outils au moment de l'adoption du prochain rapport sur l'état de droit, afin de ne pas limiter la capacité de l'Union à réagir à l'évolution de la situation²⁰. De plus, en tant qu'outil, le Rapport n'a aucune force exécutoire et la Commission compte sur une coopération loyale entre les États membres.

34 Le Rapport donne en outre des exemples de l'application des **autres outils**, tels que la procédure prévue à l'article 7 du TUE ou les procédures d'infraction. Il mentionne ainsi les procédures d'infraction en cours concernant les programmes de citoyenneté par investissement (*encadré 2*) tout en considérant ce problème comme un sujet de vive préoccupation dans la partie consacrée au cadre de lutte contre la corruption (pilier 2) de plusieurs chapitres par pays²¹. Par ailleurs, la communication horizontale souligne que les programmes de résidence par investissement créent des risques de corruption²².

¹⁸ Considérant 16 du [règlement \(UE, Euratom\) 2020/2092](#).

¹⁹ [Résolution du Parlement européen du 30 mars 2023 sur le rapport 2022 de la Commission sur l'état de droit](#), point 28.

²⁰ Commission européenne, [Suite donnée à la résolution non législative du Parlement européen sur le rapport 2022 sur l'état de droit](#), 2023, p. 6.

²¹ Documents [SWD\(2022\) 502](#), [SWD\(2022\) 513](#) et [SWD\(2022\) 518](#) concernant les chapitres par pays sur la situation de l'état de droit en Bulgarie, à Chypre et à Malte.

²² [Communication COM\(2022\) 500](#), p. 16.

Encadré 2

Procédures d'infraction relatives aux « passeports dorés »

Dans un **programme de citoyenneté par investissement** (ou programme d'octroi de « passeports dorés »), un demandeur obtient la nationalité du pays en échange de paiements ou d'investissements financiers prédéterminés, sans devoir avoir de lien véritable avec le pays en question. Si un État membre agit de la sorte, ce type de programme a une incidence sur l'ensemble de l'UE, puisqu'une personne obtenant la nationalité du pays concernée obtient automatiquement la citoyenneté de l'Union ainsi que tous les droits y afférents.

La Commission considère l'octroi de « passeports dorés » comme une **violation du droit de l'UE**. Il n'est compatible ni avec le principe de coopération loyale (article 4, paragraphe 3, du TUE), ni avec la notion de citoyenneté de l'Union (article 20 du TFUE). Il faut dès lors y renoncer.

Jusqu'à récemment, trois États membres appliquaient un programme de citoyenneté par investissement: la Bulgarie, Chypre et Malte. En octobre 2020, la Commission a lancé des procédures d'infraction à l'encontre de Chypre et de Malte. Chypre a suspendu son programme de citoyenneté par investissement en novembre 2020, mais son cadre juridique demeure. La Bulgarie a aboli son programme en avril 2022. Malte ne l'a suspendu que pour les ressortissants russes et biélorusses à la suite de la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine. Comme cet État membre continue à l'appliquer pour toutes les autres nationalités, la Commission a décidé, en septembre 2022, de saisir la CJUE (affaire [C-181/23](#)).

Si dans l'UE, les pays appliquant un programme de citoyenneté par investissement ne sont qu'une poignée, ils sont plus nombreux à mettre en œuvre un **programme de résidence par investissement** sous une forme ou une autre. Ce dernier suit un principe comparable, en ce qu'il accorde des permis de séjour (ou « visas dorés ») en échange d'un investissement financier. Le programme de résidence par investissement a lui aussi des implications pour l'ensemble de l'UE, puisque les détenteurs d'un permis de séjour jouissent de certains droits accordés par la législation de l'Union. La Commission a pris des mesures pour contrer les risques en résultant, notamment dans sa proposition de refonte de la [directive relative aux résidents de longue durée](#), dans le [paquet législatif relatif à la lutte contre le blanchiment de capitaux](#) et dans la [recommandation](#) sur les mesures immédiates à prendre concernant les programmes de citoyenneté et de résidence par investissement dans le contexte de l'invasion de l'Ukraine par la Russie.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du [rapport de la Commission COM\(2019\) 12](#): Programmes de citoyenneté et de résidence par investissement dans l'Union européenne et de la [résolution du Parlement européen du 9 mars 2022](#).

35 Il existe en outre des **outils relevant d'autres politiques de l'UE** qui ne sont pas spécifiquement axés sur l'état de droit, mais peuvent néanmoins l'influencer de manière non négligeable. Citons le [règlement portant dispositions communes](#)²³ (RPDC), qui s'applique à la politique de cohésion et à quelques autres Fonds, ainsi que le [règlement relatif à la facilité pour la reprise et la résilience](#)²⁴ (FRR) et le [Semestre européen](#). Le RPDC et le règlement FRR prévoient des conditions de paiement liées au respect de l'état de droit, tandis que les recommandations par pays formulées dans le cadre du Semestre européen peuvent cibler les problèmes d'état de droit qui ont une importance macroéconomique (voir [annexe II](#)).

36 Dans le Rapport, la Commission déclare qu'elle fournira **un résumé** de son utilisation des principaux outils concernant l'état de droit²⁵. Dans la communication horizontale, la section consacrée aux évolutions constatées au niveau de l'UE comporte une sélection de cas dans lesquels certains de ces outils ont été utilisés – des détails complémentaires sont donnés dans les chapitres par pays –, mais elle ne brosse pas le tableau complet des cas et mesures en lien avec l'état de droit. Par exemple, la communication horizontale fait référence à un échantillon de procédures d'infraction en cours, mais elle ne fournit pas de vue d'ensemble qui les reprend toutes. De même, le Rapport ne mentionne pas toujours les références complètes, alors que cela permettrait aux lecteurs d'accéder plus facilement à des informations détaillées.

37 Tous ces outils doivent fonctionner **de manière complémentaire et en synergie** pour garantir l'efficacité de l'action de l'UE dans la défense de l'état de droit. Il faut donc une cohérence entre eux et une coordination entre les DG et services de la Commission concernés. L'[encadré 3](#) présente un exemple de difficulté qu'un tel impératif peut impliquer.

²³ [Règlement \(UE\) 2021/1060](#).

²⁴ [Règlement \(UE\) 2021/241](#).

²⁵ [Communication COM\(2022\) 500](#) «Rapport 2022 sur l'état de droit », p. 3.

Encadré 3

Cohérence: Rapport sur l'état de droit et Semestre européen

Les évaluations et recommandations par pays de la Commission destinées au Rapport peuvent parfois faire en partie double emploi avec celles du Semestre européen, en particulier en ce qui concerne les systèmes judiciaires, les cadres de lutte contre la corruption et les processus législatifs.

À titre d'exemple, le rapport par pays concernant l'Espagne établi dans le cadre du Semestre européen conclut qu'eu égard à l'indépendance de la justice, **aucun défaut systémique n'a été signalé**. Or, dans le Rapport, le chapitre par pays consacré à l'Espagne relève **plusieurs sujets de vive préoccupation** à propos de l'indépendance du pouvoir judiciaire, comme des retards de plusieurs années dans le renouvellement du Conseil général du pouvoir judiciaire, ou encore des interrogations concernant l'autonomie du parquet.

Ces deux messages peuvent donc apparaître comme contradictoires et démontrent bien toute la difficulté d'arriver à une complémentarité et à des synergies au niveau de la boîte à outils de l'état de droit.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des documents [SWD\(2022\) 610 final 2022 country report – Spain](#), p. 48, et [SWD\(2022\) 509 Country chapter on the rule of law situation in Spain](#), p. 3 à 6.

38 Pour garantir une cohérence lors de la rédaction des recommandations du Rapport, les orientations internes de la Commission précisent les circonstances dans lesquelles ce dernier peut comporter de nouvelles recommandations sur des questions déjà couvertes par d'autres outils, comme les procédures d'infraction, la procédure définie à l'article 7 du TUE ou la FRR. Toutefois, la Commission souligne que les recommandations figurant dans le Rapport s'entendent sans préjudice des procédures engagées au titre d'autres instruments²⁶. L'**encadré 4** présente un exemple d'alignement entre une recommandation du Rapport et une mesure prise en vertu d'un autre outil de l'UE. Il démontre aussi toute la difficulté de trouver un équilibre entre cohérence et évaluation indépendante lorsque différents outils traitent les mêmes problèmes en lien avec l'état de droit.

²⁶ Communication COM(2022) 500, p. 2 et 4.

Encadré 4

Cohérence: Rapport sur l'état de droit et FRR

Le [plan national pour la reprise et la résilience de la Hongrie](#) établi dans le cadre de la FRR comporte un jalon visant à «renforcer le rôle du Conseil national de la magistrature, tout en protégeant son indépendance, afin de contrebalancer efficacement les pouvoirs du président de l'Office national de la justice», qui est identique à l'une des recommandations du Rapport. Voilà qui montre que ces deux outils concordent sur ce point.

Eu égard à l'évaluation de ces deux éléments, le [chapitre par pays concernant la Hongrie pour 2023](#) comporte un avertissement précisant que ses évaluations de la mise en œuvre des recommandations du Rapport ne préjugent pas d'une évaluation future au titre de l'article 24 du règlement FRR. La réalisation des jalons fixés dans le cadre de la FRR sera examinée conformément aux procédures spécifiques établies à cette fin, mais la Commission doit toujours garantir la cohérence globale dans toutes les actions qu'elle mène en lien avec l'état de droit.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l'[annexe de la proposition de décision d'exécution du Conseil](#) relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour la Hongrie, p. 94, 95 et 131, et du document [SWD\(2023\) 817 Country chapter on the rule of law situation in Hungary](#), p. 2 à 4.

Défis et possibilités concernant le paysage de l'état de droit dans l'UE

La boîte à outils de l'état de droit et la manière dont ses différents éléments sont utilisés

Le développement et la diversification de la boîte à outils de l'état de droit mettent davantage encore en évidence la difficulté d'assurer une complémentarité et des synergies entre tous ces outils. Il existe des possibilités de relever ce défi, par exemple en expliquant mieux les interdépendances et les redondances entre les outils en lien avec l'état de droit (points 37 et 38) et le choix de la Commission d'utiliser tel ou tel outil à tel ou tel moment (points 19 et 20). Il devrait par ailleurs être possible d'arriver à une certaine uniformité entre les différentes terminologies utilisées pour les différents outils (point 21).

Une vue exhaustive de l'ensemble des outils en lien avec l'état de droit, ainsi que des mesures appliquées au titre de chacun d'entre eux

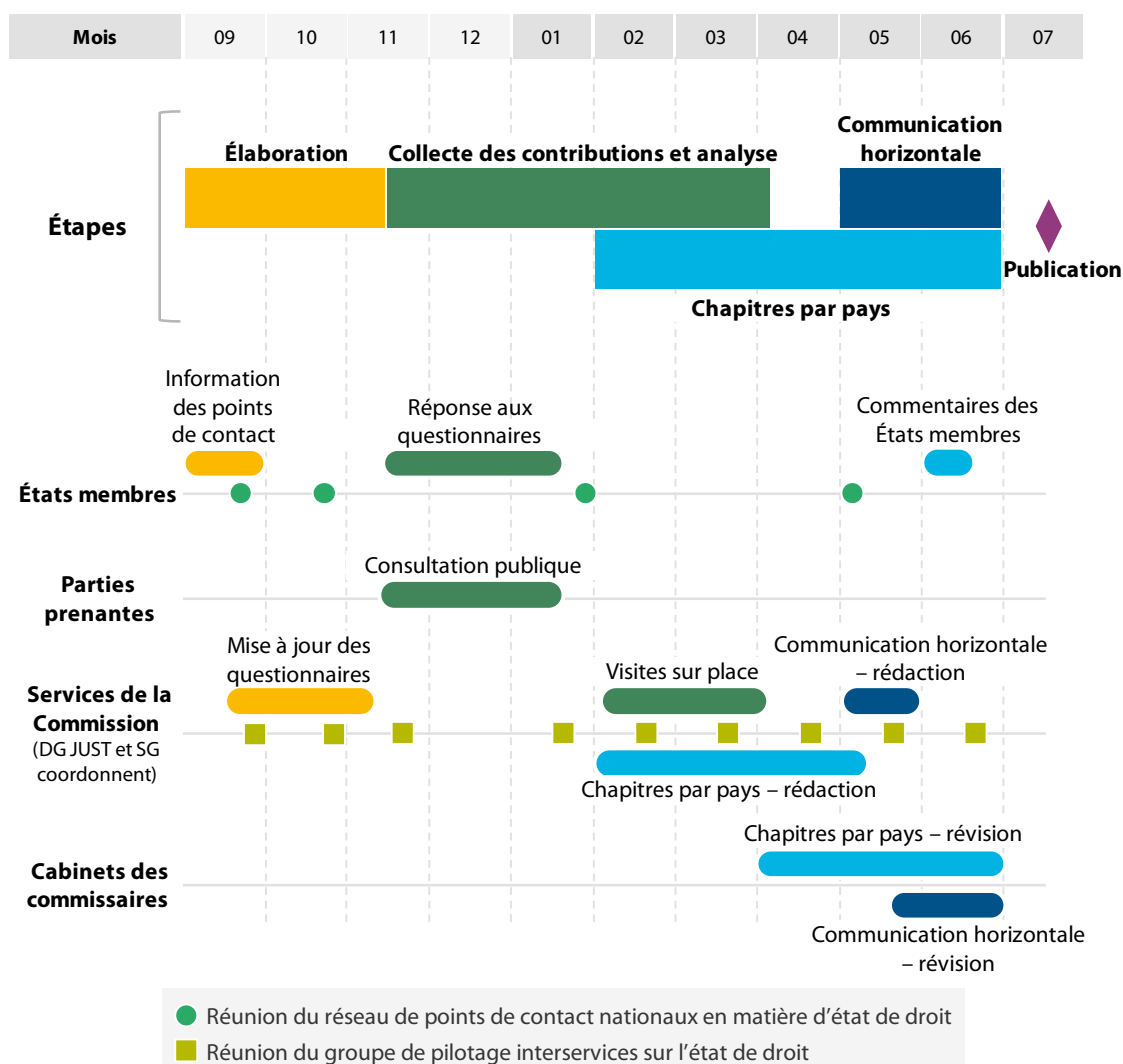
Il est possible de présenter, dans le Rapport et ses annexes, des informations plus complètes concernant les évolutions de l'état de droit et les mesures appliquées dans ce domaine au titre d'autres outils de l'UE. Par exemple en intégrant ou en mentionnant une vue complète des procédures d'infraction en cours dans le domaine de l'état de droit et/ou une liste de l'ensemble des mesures en lien avec l'état de droit appliquées au titre d'autres outils de l'UE, tels que le Semestre européen, la FRR ou le RPDC (point 36).

Le processus de production du Rapport

Vue d'ensemble

39 Cette section décrit, étape par étape, le processus de production du Rapport, tel qu'il est schématisé à la *figure 5*.

Figure 5 – Le processus de production du Rapport



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des calendriers de la Commission.

Élaboration

40 Le cycle de production du Rapport démarre au début de l'automne de l'année précédant la publication. La Commission offre aux États membres la possibilité de commenter les questionnaires mis à jour utilisés pour recueillir leurs contributions et leur communique le calendrier de l'ensemble du processus.

Collecte des contributions

Les questionnaires et la consultation publique, principales sources d'information

41 La Commission invite les États membres et les parties prenantes (par exemple les associations et réseaux professionnels, les ONG et les milieux universitaires) à fournir leurs contributions écrites au moyen de questionnaires normalisés, qui s'articulent autour des quatre piliers du Rapport subdivisés en thèmes plus détaillés²⁷. Les États membres et les parties prenantes complètent leurs questionnaires respectifs en parallèle au moment du changement d'année.

42 Pour ce qui est du Rapport 2022, tous les États membres, à l'exception de la Hongrie et de la Pologne, ont rempli un questionnaire²⁸. Dans le cas du Rapport 2023, ils l'ont tous fait, sauf la Pologne²⁹. Le nombre de parties prenantes apportant une contribution au Rapport a augmenté, passant d'environ 220 pour l'édition de 2022 à quelque 250 pour celle de 2023³⁰.

²⁷ *European rule of law mechanism – 2022 Rule of Law Report*, modèle.

²⁸ Voir documents [SWD\(2022\) 517](#), *Country chapter on the rule of law situation in Hungary*, p. 38, et [SWD\(2022\) 521](#), *Country chapter on the rule of law situation in Poland*, p. 39.

²⁹ Voir document [SWD\(2023\) 821](#), *Country chapter on the rule of law situation in Poland*, p. 45.

³⁰ *Summary of the targeted stakeholder consultation for the 2022 and 2023 Rule of Law Reports*.

Contributions de l'Agence des droits fondamentaux, du Conseil de l'Europe et des Nations unies

43 Par ailleurs, la Commission reçoit des contributions annuelles de l'**Agence des droits fondamentaux** (FRA). Elles comprennent des extraits du système d'information européen sur les droits fondamentaux de la FRA³¹ ainsi que le résultat de ses recherches sur les aspects de l'état de droit dans l'espace dévolu à la société civile.

44 La Commission reçoit également des contributions annuelles d'organisations internationales. Le **Conseil de l'Europe** et ses organes, comme la **Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise)** ou le **Groupe d'États contre la corruption (GRECO)**, fournissent des listes de leurs rapports, avis, recommandations, jugements et autres documents récemment publiés. Les **Nations unies** (ONU) apportent leur contribution annuelle par l'intermédiaire du Bureau régional des Nations unies pour les droits de l'homme en Europe. Nous avons en outre trouvé des références à des rapports de l'**Organisation de coopération et de développement économiques** reçus lors de la consultation publique.

Visites dans les pays sous forme de réunions en ligne avec les États membres et les parties prenantes

45 Après avoir effectué une première analyse de ces contributions, la Commission prépare des questions de suivi. Elle procède de la sorte afin de structurer ses visites virtuelles dans les pays, qui se déroulent généralement en février et en mars et qui consistent en plus de 500 réunions en ligne avec des autorités nationales, des organismes indépendants et des parties prenantes³².

46 La Commission mentionne les organisations rencontrées dans l'annexe II de chaque chapitre par pays. Elle publie également certaines des contributions supplémentaires reçues dans le cadre des visites dans les pays. Le volume de la documentation obtenue lors de ces visites varie considérablement d'un pays à l'autre. La Commission n'établit pas systématiquement de procès-verbaux ou de comptes rendus de ces réunions, mais elle utilise les informations orales qui lui sont communiquées directement dans le Rapport.

³¹ FRA, document *Submission to the Commission* destiné à l'élaboration du Rapport 2022, p. 2.

³² Pages internet de la Commission relatives au [Rapport 2022](#) et au [Rapport 2023](#).

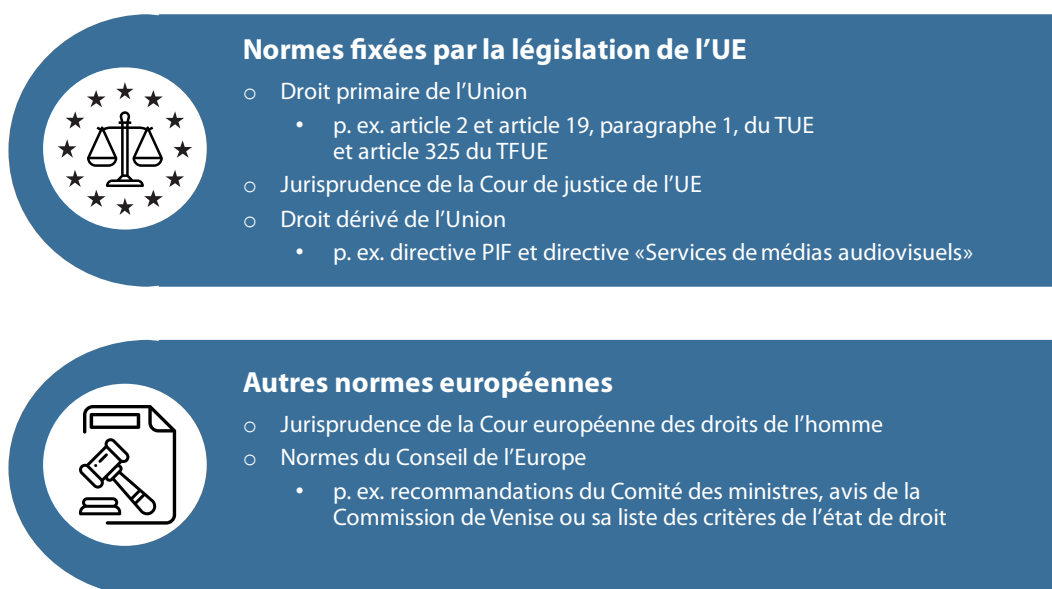
Analyse

Une approche d'évaluation qualitative, fondée sur des normes détaillées ainsi que sur l'expertise et le jugement professionnels

47 L'approche suivie par la Commission pour son évaluation est essentiellement **qualitative**, même s'il est fait mention de certains indices quantitatifs, tels que l'**indice de perception de la corruption** établi par Transparency International ou les **enquêtes Eurobaromètre**, et d'autres données quantitatives (par exemple sur l'efficacité des systèmes judiciaires, ou encore des statistiques sur les cas de corruption). Selon la Commission, les indices quantitatifs n'ont qu'une utilité directe limitée pour le Rapport, en particulier en raison de leur nature composite, qui ne correspond pas à la portée spécifique du Rapport.

48 La Commission entend évaluer toutes les sources d'information à l'aune des exigences juridiques de l'UE et d'autres **normes**, comme cela est expliqué de manière synthétique à la **figure 6**.

Figure 6 – Normes utilisées par la Commission pour l'évaluation de l'état de droit



Remarque: l'expression «directive PIF» désigne la [directive \(UE\) 2017/1371](#), tandis que «directive Services de médias audiovisuels» correspond à la [directive \(UE\) 2010/13](#). La Commission de Venise est un organe consultatif du Conseil de l'Europe. Elle publie des avis faisant autorité sur l'état de droit et a créé la liste des critères de l'état de droit en 2016.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du document [Methodology for the preparation of the annual Rule of Law Report](#) de la Commission européenne, 2022, p. 3 et 4.

49 La Commission ventile ces grandes catégories de normes en plus de 50 sous-catégories réparties entre les quatre principaux piliers. Certaines de ces sous-catégories comptent une dizaine de normes détaillées. Les normes utilisées par la Commission pour son évaluation sont indiquées dans le Rapport, soit à la fin des points concernés, soit dans des notes de bas de page. La Commission fonde son évaluation directement sur ces normes, dont certaines sont particulières et d'autres, plus générales. Elle ne communique ou ne documente toutefois pas les différents indicateurs utilisés pour évaluer le respect de ces normes lorsque celles-ci ne sont pas assez spécifiques ni directement mesurables.

50 Des chercheurs qui ont examiné le Rapport signalent également que ce dernier ne précise pas les indicateurs spécifiques utilisés pour mesurer les caractéristiques énumérées pour les quatre piliers³³. De même, le Parlement européen, dans sa résolution de 2022, a invité la Commission « à donner plus de détails sur les indicateurs utilisés lors de l'évaluation de la situation de l'état de droit des États membres »³⁴.

51 Dans son approche, la Commission s'appuie sur l'expertise et le jugement professionnels des équipes-pays qui élaborent les chapitres par pays. Elle se fie aussi aux discussions internes d'ordre technique, au sein de ses DG et services concernés, mais également à celles de nature politique, au sein des cabinets des commissaires responsables et du collège des commissaires proprement dit.

52 La Commission entame ses travaux par un suivi des questions couvertes par le Rapport de l'année précédente et enchaîne avec un repérage de nouveaux problèmes, qu'elle évalue ensuite sur la base des normes pertinentes de l'UE ou de normes européennes plus larges. Plus le problème relevé s'écarte de la norme ou l'enfreint et plus son incidence est importante, plus il risque d'être considéré comme un sujet de préoccupation. Si une norme a été manifestement enfreinte et/ou a fait l'objet de violations répétées et que son incidence est élevée, le problème sera considéré comme un «sujet de vive préoccupation».

³³ Closa, C., et Hernández, G., *From scrutiny to implementation: reinforcing the impact of the Rule of Law Report*, STG Policy Papers, Issue 2023/05, 2023, p. 3-4; Pech, L., et Bárd, P., *The Commission's Rule of Law Report and the EU Monitoring and Enforcement of Article 2 TEU Values*, étude commandée par les commissions LIBE et AFCO, 2022, p. 13 et 103.

³⁴ Résolution du Parlement européen du 19 mai 2022 sur le rapport 2021 de la Commission sur l'état de droit, point 4.

53 À cet égard, la Commission classe les problèmes d'état de droit selon plusieurs types (ou «**qualificatifs**»):

- 1) les **sujets de préoccupation**, eux-mêmes subdivisés en fonction de leur degré de gravité en:
 - a) sujets de vive préoccupation;
 - b) préoccupations;
 - c) certaines inquiétudes;
- 2) les **problèmes**: qualificatif général désignant des problèmes à résoudre mais qui ne sont pas suffisamment graves pour être considérés comme des sujets de préoccupation;
- 3) les **lacunes**, d'un degré de gravité comparable à celui des «problèmes» mais d'une nature plus spécifique.

54 Nous avons constaté que le qualificatif le plus fort («**sujet de vive préoccupation**») a été utilisé dans trois des huit chapitres par pays de notre sélection: une fois pour le pilier 1, trois fois pour le pilier 2 et une fois pour le pilier 4. Dans sa communication horizontale, qui couvre les 27 États membres, la Commission ne l'a employé que trois fois en tout. En d'autres termes, les sujets de vive préoccupation figurant dans les chapitres par pays n'ont pas tous été repris dans la communication horizontale.

55 Nous avons également relevé que dans le Rapport, la Commission opérait une distinction systématique entre les nouveaux problèmes et ceux hérités des années antérieures. Jusqu'à présent, elle n'a pas cherché à présenter les **tendances** d'évolution de l'état de droit au fil du temps. Il est vrai que le Rapport est un outil relativement récent. En revanche, le Parlement européen a estimé que le Rapport devrait recenser les tendances clairement positives et négatives de la situation de l'état de droit, ainsi que les tendances transversales, y compris les éventuelles vulnérabilités systémiques, au niveau de l'UE³⁵.

³⁵ [Résolution du Parlement européen du 19 mai 2022](#) sur le rapport 2021 de la Commission sur l'état de droit, points 8 et 9.

Une documentation d'évaluation composée de contributions, de questions et du projet de Rapport

56 Nous avons constaté que la Commission publie quasiment l'intégralité des contributions reçues sur son site internet, moyennant le consentement des contributeurs concernés. Après avoir analysé ces contributions, elle élabore des questions à poser lors des visites dans les pays, au cours desquelles elle collecte des informations et des documents complémentaires. Elle entame ensuite la rédaction des chapitres par pays.

57 En dehors de cela, la Commission ne produit pas de document de travail expliquant comment elle a sélectionné, dans le lot des contributions reçues, les problèmes à signaler dans le Rapport, ni comment elle en a estimé la gravité. Dans les notes de bas de page du Rapport, elle fournit les sources des informations citées directement dans le texte. Les sources complémentaires utilisées pour étayer son analyse et corroborer les informations qu'elle communique ne sont pas toujours précisées. La Commission estime qu'elle tient dûment compte de toutes les informations contenues dans les sources dont la liste est détaillée dans sa méthode, où elle déclare prendre en considération leur exactitude factuelle, leur caractère exhaustif, leur qualité, leur fiabilité et leur pertinence³⁶.

Les chapitres par pays

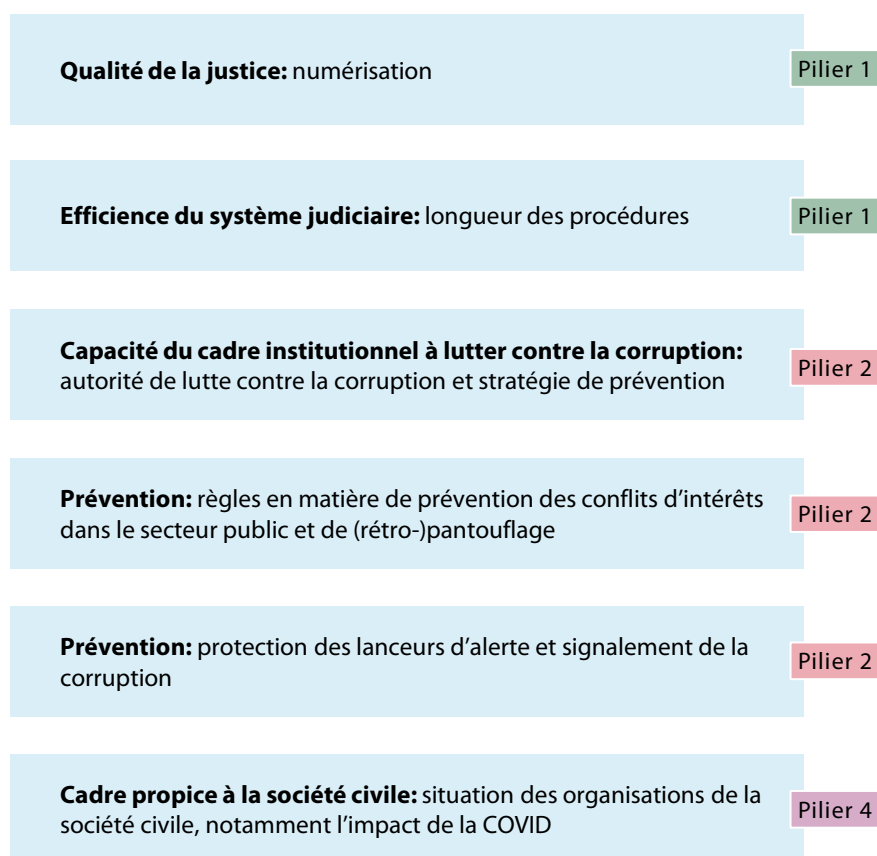
En quête de cohérence et de proportionnalité

58 Chaque chapitre par pays présente la même structure: un résumé d'une page, une page énonçant les recommandations (à compter de 2022) et les conclusions relatives à l'état d'avancement de leur mise en œuvre (à compter de 2023), le corps principal du texte ainsi que des annexes dressant la liste des sources utilisées et des organisations rencontrées. Le corps du chapitre comporte, au début de chaque section, un paragraphe d'introduction, suivi de paragraphes d'analyse commençant par une phrase-titre.

³⁶ Commission européenne, *Methodology for the preparation of the annual Rule of Law Report*, 2022, p. 1.

59 Pour assurer la **cohérence** de son approche dans les chapitres par pays, la Commission subdivise ses travaux relatifs aux quatre piliers en 81 sous-thèmes détaillés. Sa méthode requiert une approche proportionnée ainsi qu’une égalité de traitement pour tous les États membres³⁷. Concrètement, cela signifie que la Commission suit les évolutions qui se font jour concernant tous les sous-thèmes pour tous les États membres, mais qu’elle peut adapter la profondeur de son analyse et les informations communiquées en fonction de la gravité des problèmes détectés, de leur caractère systémique et des évolutions réelles en cours d’année. Par conséquent, le Rapport proprement dit ne reprend pas nécessairement tous les sous-thèmes suivis. En moyenne, la moitié environ des sous-thèmes ont été développés de manière plus détaillée dans les chapitres par pays du Rapport 2022. Les sous-thèmes les plus fréquents sont présentés à la **figure 7**.

Figure 7 – Sous-thèmes les plus fréquemment développés dans les chapitres par pays



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données de la Commission.

³⁷ Ibidem, p. 4.

Examens interne et externe

60 L'examen interne du Rapport par la Commission s'effectue essentiellement à **trois niveaux**: les services chefs de file (la DG JUST et le secrétariat général), les directeurs (des services contributeurs) et les cabinets. En outre, des agents dédiés contrôlent la cohérence rédactionnelle tout au long du processus d'établissement du Rapport dans son ensemble, ainsi que sa conformité avec les orientations.

61 Tout ce travail de révision et de contrôle est réalisé directement dans les projets de texte des chapitres par pays. La Commission n'utilise pas de liste de contrôle ni de document comparable pour ses contrôles qualité, mais suit des orientations internes régulièrement mises à jour.

62 Au début du mois de juin, la Commission transmet les projets de chapitre par pays aux **États membres concernés pour commentaires** en leur accordant généralement un délai de deux semaines. Le nombre de commentaires adressés est très variable. Pour ce qui est des huit chapitres par pays de notre sélection, la Commission a reçu en moyenne 39 commentaires, la fourchette allant de 19 à 83 commentaires par chapitre.

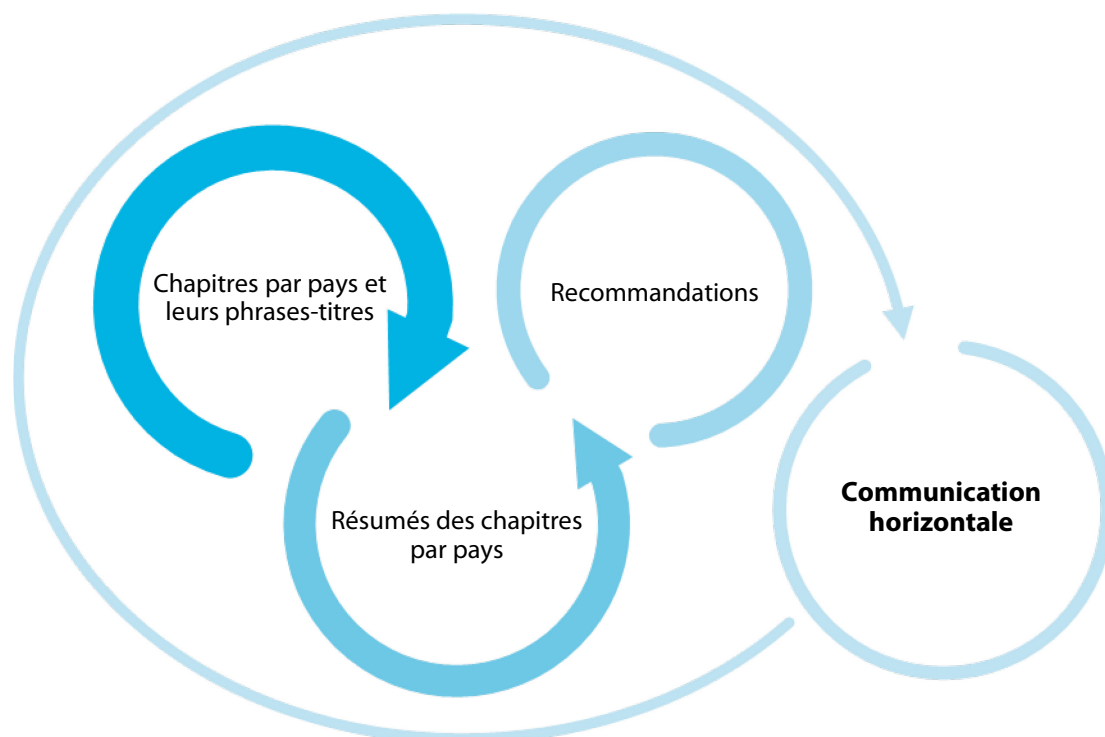
63 D'une manière générale, la Commission tient compte des commentaires transmis par les États membres lorsqu'ils concernent l'exactitude factuelle, mais rejette la plupart de ceux demandant une modification de son évaluation, sauf s'ils sont étayés par des éléments probants complémentaires. Elle n'effectue pas de retour d'information spécifique aux États membres; les modifications apportées sont directement répercutées dans le Rapport publié.

La communication horizontale

En quête d'équilibre

64 Parallèlement aux chapitres par pays, la Commission, sous la responsabilité de son secrétaire général, rédige le texte de la communication horizontale, qui couvre la situation au niveau de l'UE dans son ensemble. Elle ne dispose pas d'orientations internes spécifiques pour la communication horizontale, étant donné qu'elle considère que celles relatives aux chapitres par pays sont suffisantes. Cette communication repose sur l'évaluation des chapitres par pays et devrait la refléter de manière appropriée. La **figure 8** présente le schéma d'élaboration du Rapport, depuis les chapitres par pays jusqu'à la communication horizontale.

Figure 8 – Schéma d'élaboration du Rapport



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des documents de la Commission.

65 Lors de notre analyse, nous avons relevé les points suivants:

- o si un problème fait l'objet d'une recommandation, la Commission l'inclut dans la communication horizontale et dans le résumé du chapitre par pays concerné. Le résumé s'appuie quant à lui sur des phrases-titres tirées dudit chapitre;
- o dans certains cas, la communication horizontale évoque des questions qui ne figurent pas dans le résumé du chapitre par pays concerné, contrairement à ce que laisse supposer le schéma d'élaboration du Rapport présenté plus haut. Par conséquent, ces questions revêtent, dans la communication, une importance qu'elles n'ont pas dans le chapitre par pays. À titre d'exemple, la Commission a adopté cette approche lorsque des problèmes comparables se sont posés dans plusieurs États membres, les reprenant tous dans la communication, même s'ils ne figuraient pas dans les résumés concernés;
- o la Commission a expliqué qu'elle visait une couverture équilibrée de tous les États membres (avec 9 à 15 mentions pour chacun d'entre eux) et pour tous les piliers dans la communication horizontale, avec des exemples tant positifs que négatifs.

Examen interne et tableaux de cohérence

66 La communication horizontale suit le même processus d'examen que les chapitres par pays, mais elle fait l'objet en outre d'une large consultation interservices avant son adoption par le collège des commissaires.

67 Comme dans le cas des chapitres par pays, il n'y a pas non plus de listes de contrôle spécifiques ni de documents similaires pour effectuer le contrôle qualité du Rapport. Au lieu de cela, pour assurer la cohérence et l'équilibre, la Commission s'appuie sur trois tableaux généraux complets:

- 1) un **tableau des exemples**, qui enregistre le nombre de mentions positives et négatives pour chaque État membre;
- 2) un **tableau de cohérence**, qui permet de voir les sous-thèmes couverts dans chaque chapitre par pays;
- 3) un **tableau des recommandations**, qui fournit une vue d'ensemble reprenant toutes les recommandations.

Défis et possibilités concernant le processus de production du Rapport

La méthode d'élaboration du Rapport

La méthode de six pages, qui est publique, n'a qu'une valeur limitée pour les lecteurs intéressés ou les chercheurs qui souhaitent mieux comprendre l'approche suivie par la Commission pour l'évaluation. Il est possible d'accroître le volume d'informations publiques relatives à la méthode de la Commission (par exemple sur la terminologie et la typologie utilisées, ainsi que sur les normes et les indicateurs – points 48 et 53) et de renforcer ainsi la transparence et l'obligation de rendre compte.

En outre, il devrait être possible de clarifier davantage l'approche adoptée par la Commission pour évaluer le degré de conformité avec les normes et classifier la gravité des éventuels problèmes relevés (points 49 à 54). De même, il devrait être envisageable d'améliorer la piste de preuve du processus d'évaluation en documentant mieux la manière dont la Commission décide des contributions à prendre en considération et des problèmes à traiter dans le Rapport et, in fine, la façon dont elle détermine la gravité des problèmes en question (point 57).

Enfin, la Commission pourrait mettre à profit la cinquième et prochaine édition du Rapport pour présenter une vue d'ensemble pluriannuelle des problèmes d'état de droit surveillés dans le cadre des divers cycles annuels (point 55).

Recommandations et activités de suivi

Recommandations de la Commission concernant l'état de droit dans le Rapport

Recommandations par État membre

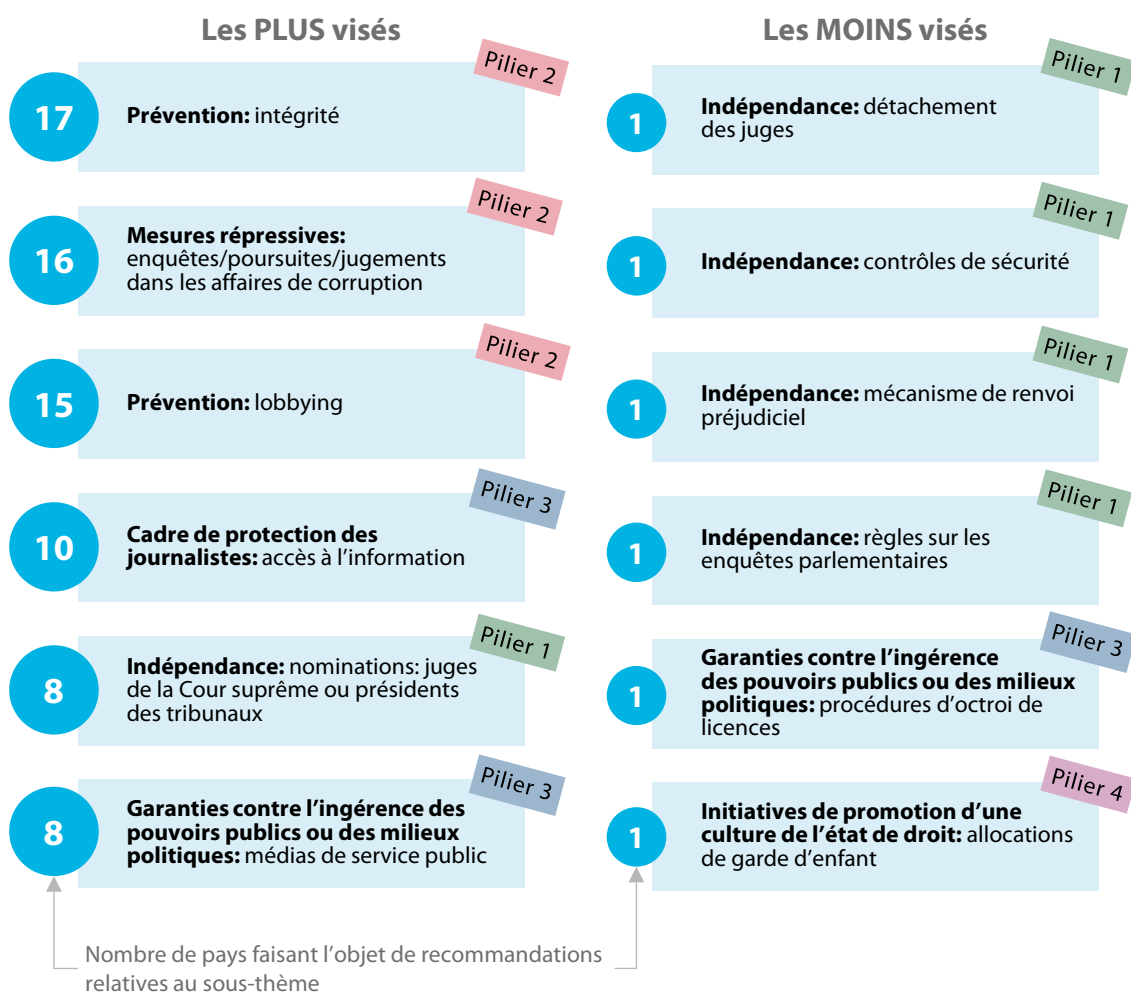
68 Le Rapport 2022 est le premier dans lequel la Commission a inclus des recommandations par État membre. En tout, il comportait **145 recommandations** pour les quatre piliers, dont 40 sur les systèmes judiciaires (pilier 1), 52 relatives aux cadres de lutte contre la corruption (pilier 2), 32 en lien avec le pluralisme et la liberté des médias (pilier 3) et 21 concernant d'autres questions relatives à l'équilibre des pouvoirs (pilier 4). Certaines de ces recommandations portaient sur des problèmes multiples (voir [annexe III](#)).

69 La Commission entend formuler des recommandations pour chaque État membre tout en maintenant leur nombre dans certaines limites. Le nombre de recommandations figurant dans le Rapport 2022 se situe entre quatre et huit³⁸ par État membre, fourchette qui va de deux à sept dans l'édition de 2023³⁹. Le sous-thème objet du nombre de recommandations le plus élevé – avec 17 États membres visés – concerne l'intégrité (conflits d'intérêts, (rétro-)pantouflage, code de conduite et déclaration de patrimoine), ce qui reflète le caractère composite de cette catégorie. Il relève du pilier 2. Ce même pilier, dédié aux cadres de lutte contre la corruption, est le pilier le plus concerné par des recommandations. La [figure 9](#) donne une vue d'ensemble des sous-thèmes les plus et les moins visés par des recommandations.

³⁸ Quatre recommandations: Belgique, Danemark, Estonie, Lettonie, Pays-Bas, Finlande et Suède; huit recommandations: Hongrie.

³⁹ Deux recommandations: Estonie, Lettonie; sept recommandations: Hongrie, Malte, Pologne, Roumanie et Slovaquie.

Figure 9 – Sous-thèmes les plus et les moins visés par des recommandations



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des documents de la Commission.

70 Le Parlement européen s'est inquiété «du manque de cohérence entre le rapport horizontal [la communication] et les recommandations, en particulier l'absence de correspondance parfaite entre les préoccupations propres aux pays exprimées dans le rapport horizontal et les recommandations par pays». Il a demandé un lien clair entre les préoccupations exprimées et les recommandations formulées⁴⁰. Lorsque des sujets de vive préoccupation existent, la Commission vise, en principe, à établir des recommandations demandant une solution concrète. Lors de notre analyse des recommandations sélectionnées dans le Rapport 2022, nous avons constaté qu'aucune

⁴⁰ Résolution du Parlement européen du 30 mars 2023 sur le rapport 2022 de la Commission sur l'état de droit, point 8.

des quatre recommandations requérant une solution concrète⁴¹ ne concernait un problème considéré comme un «sujet de vive préoccupation». La Commission estime que dans chaque cas, le chapitre par pays fournit une évaluation précise des préoccupations – notamment les normes qui n’ont pas été respectées – et de leur incidence dans la pratique, et que cela sert de base au choix de la recommandation.

71 Nous avons relevé qu’aucune des 12 recommandations que nous avons analysées n’était assortie d’une échéance pour sa mise en œuvre. Au lieu de cela, la Commission fait le point chaque année sur l’état d’avancement, dans le cadre de l’édition suivante du Rapport. Certaines recommandations demandent des actions précises, telles que l’adoption de règles concrètes pour la Cour suprême (en Hongrie) ou le renouvellement du conseil de la magistrature (en Espagne). D’autres donnent une direction générale, comme l’amélioration de l’intégrité de secteurs spécifiques de l’administration publique (en Bulgarie), ce qui laisse à l’État membre concerné une forme de liberté pour trouver des solutions concrètes aux problèmes détectés. En général, les recommandations n’ont pas de valeurs cibles quantitatives, si bien que le texte du chapitre par pays est indispensable pour permettre à la Commission d’expliquer le raisonnement sous-tendant son évaluation.

72 Les projets de recommandation ne sont pas inclus dans la consultation finale avec les États membres. Les États membres peuvent commenter le projet de chapitre par pays qui les concerne et les problèmes qui y sont recensés, mais ils ne voient pas les recommandations à l’avance: ils n’ont donc pas la possibilité de les valider ou de les rejeter. La Commission considère que les recommandations, qui ne sont pas contraignantes, sont le fruit de sa propre évaluation et assume la responsabilité politique de leur publication.

État d’avancement après la première année de mise en œuvre des recommandations

73 À compter du Rapport 2023, la Commission prévoit une évaluation de la mise en œuvre de ses recommandations. Tant les États membres que les parties prenantes peuvent fournir des informations sur les mesures prises pour appliquer les recommandations dans les questionnaires (point 41). La Commission en tient compte dans son évaluation.

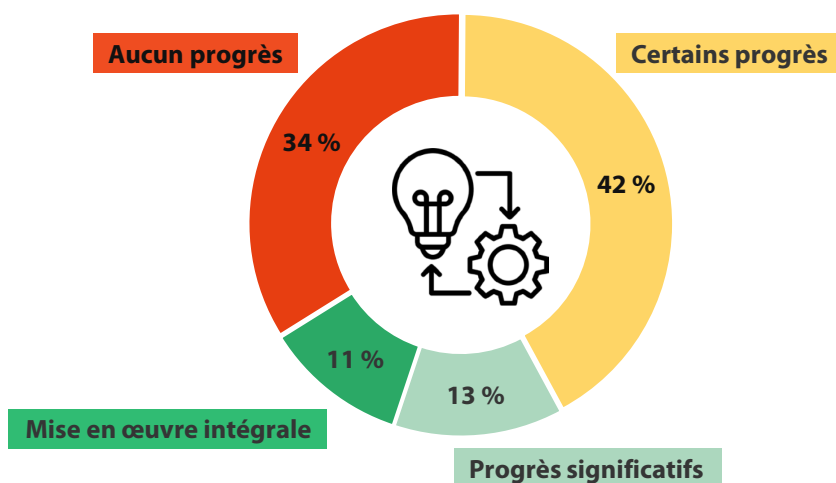
⁴¹ Les deux recommandations concernant la Hongrie au titre du pilier 1, la deuxième recommandation adressée à l’Espagne au titre du pilier 1, ainsi que celle destinée à Malte au titre du pilier 2.

74 Nous avons constaté que le suivi des recommandations avait permis de renforcer la structure de l'évaluation de la Commission, parce que l'état d'avancement de la mise en œuvre de chaque recommandation permet de tirer une conclusion précise. La Commission utilise une échelle à quatre degrés pour évaluer la mise en œuvre de chaque recommandation:

- 1) **mise en œuvre intégrale;**
- 2) **progrès significatifs;**
- 3) **certains progrès;**
- 4) **aucun progrès.**

75 La *figure 10* donne un aperçu des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations formulées dans le Rapport 2022, sur la base de l'évaluation qui en a été faite dans le Rapport 2023, tandis que l'*annexe III* présente une vue détaillée de l'état d'avancement de la mise en œuvre de toutes les recommandations de 2022, par pilier et par État membre.

Figure 10 – Mise en œuvre des recommandations de 2022 (situation de juillet 2023)



Source: Propres calculs de la Cour des comptes européenne, sur la base de la [communication COM\(2023\) 800](#), «Rapport 2023 sur l'état de droit».

76 Dans notre analyse des recommandations tirées des chapitres par pays et piliers sélectionnés, nous avons remarqué un cas dans lequel la Commission a reconnu «certains progrès», sur la base du fait que l'État membre concerné (l'Allemagne) l'avait informée de son projet d'adoption d'une ligne directrice. La Commission a considéré cette étape comme une mesure préalable à la poursuite des objectifs généraux de la recommandation (voir [encadré 5](#) pour plus de détails).

Encadré 5

Suivi des recommandations de 2022: «certains progrès»

Recommandation: renforcer les règles existantes en matière de (rétro-)pantouflage en améliorant la cohérence des différentes règles applicables et la transparence des autorisations concernant l'emploi futur de hauts fonctionnaires et en allongeant le délai de viduité pour les ministres fédéraux et les secrétaires d'État parlementaires fédéraux.

Évaluation de la Commission:
certains progrès

Texte du chapitre par pays: des lignes directrices «post-emploi» supplémentaires sont en cours d'élaboration, mais **ne répondent pas au besoin** d'assurer plus de cohérence au niveau des différentes règles existantes. [...] Le gouvernement fédéral **n'a pas l'intention de légiférer pour remédier aux problèmes persistants** en ce qui concerne l'application différente des règles en matière de (rétro-)pantouflage en Allemagne, notamment les périodes d'attente variables et le large pouvoir discrétionnaire laissé aux supérieurs pour décider de l'emploi futur des secrétaires d'État et des directeurs généraux, et ce, **en dépit des recommandations internationales** en la matière. [...] De nouvelles **lignes directrices** préventives seront élaborées au niveau du gouvernement fédéral **pour sensibiliser** les hauts fonctionnaires qui quittent leurs fonctions. Comme les actions entreprises pour renforcer les règles existantes en matière de (rétro-)pantouflage ont été limitées, la Commission a considéré que «certains progrès» avaient été réalisés par rapport à la recommandation concernée figurant dans le rapport 2022 sur l'état de droit.

Source: Document [SWD\(2023\) 805](#), *Country chapter on the rule of law situation in Germany*, p. 16 et 17.

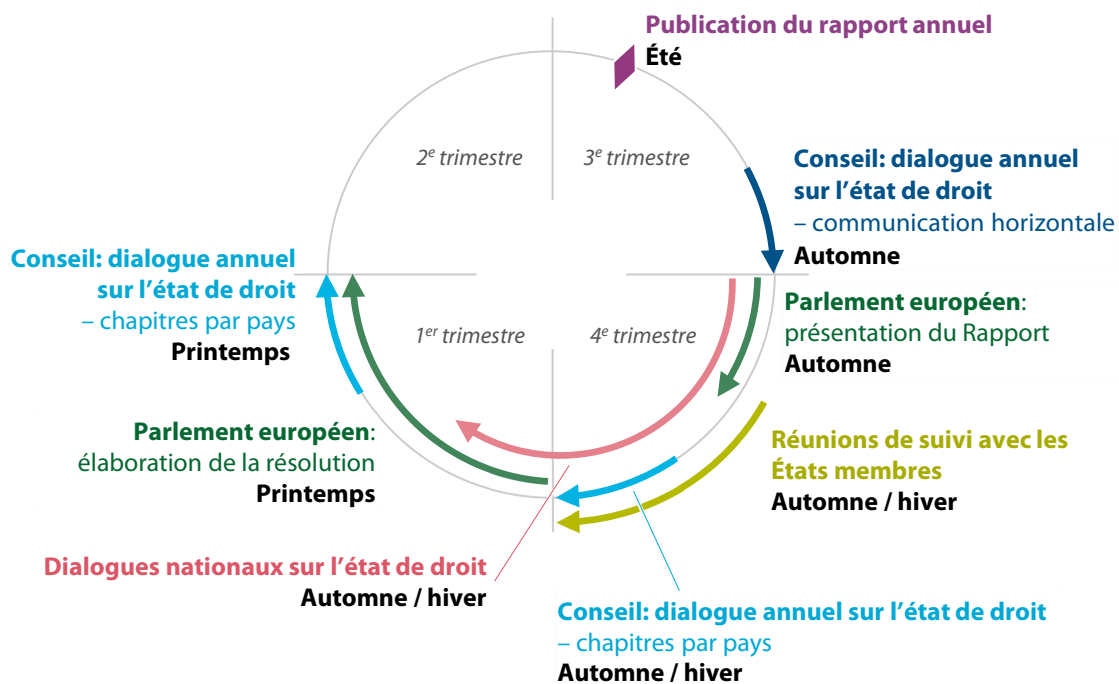
77 Une autre recommandation a été jugée comme «intégralement mise en œuvre» compte tenu du simple fait que l'État membre concerné (la Hongrie) avait adopté une nouvelle loi. Or elle avait été formulée dans le but de renforcer le rôle d'une institution particulière⁴², ce qui peut également dépendre de la manière dont la loi en question est appliquée. Selon les orientations de la Commission, une recommandation peut être considérée comme intégralement mise en œuvre une fois que l'État membre visé a adopté et/ou mis en œuvre (en fonction du contexte) toutes les mesures nécessaires pour traduire dans les faits la recommandation de manière appropriée.

Activités de diffusion

78 Le cycle de l'état de droit s'étend au-delà de la publication du Rapport, jusqu'au début du printemps de l'année suivante, comme l'illustre la *figure 11*. Les deux principales activités menées dans ce cadre sont le dialogue annuel sur l'état de droit au sein du Conseil de l'UE – les États membres y discutent de la communication horizontale et de plusieurs chapitres par pays – et l'établissement, par le Parlement européen, de résolutions élaborées jusqu'à présent sur sa propre initiative à propos de chaque édition du Rapport. En outre, la Commission poursuit son dialogue avec les États membres, notamment en les invitant tous à une réunion de suivi technique afin d'examiner la mise en œuvre des recommandations et en organisant des dialogues sur l'état de droit au niveau national ainsi que d'autres réunions bilatérales directement dans plusieurs États membres. L'*annexe IV* fournit de plus amples détails sur ces activités et d'autres encore, qui font suite à la publication du Rapport.

⁴²Document SWD(2023) 817, *Country chapter on the rule of law situation in Hungary*, p. 2 et 4.

Figure 11 – Cycle annuel des activités de diffusion



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du site internet de l'UE et de documents de la Commission.

Défis et possibilités concernant les recommandations du Rapport

Le nombre et le niveau de détail des recommandations ainsi que la gravité des problèmes détectés

La situation de l'état de droit et les problèmes recensés diffèrent fortement d'un État membre à l'autre. Décider du nombre de recommandations et de leur niveau de détail d'une manière qui soit proportionnée à la gravité des problèmes détectés peut dès lors représenter un vrai défi pour la Commission (points 68 à 71). À cet égard, forte de l'expérience tirée de son premier suivi effectué en 2023, la Commission pourrait étoffer ses orientations en matière d'évaluation des recommandations (points 76 et 77).

La mise en œuvre des recommandations

Au terme de la première année de suivi des recommandations formulées dans le Rapport 2022, le bilan de mise en œuvre était le suivant: 34 % des recommandations n'avaient enregistré aucun progrès, tandis que certains progrès avaient été relevés pour 42 % d'entre elles et que 13 % présentaient des progrès significatifs, 11 % ayant été intégralement mises en œuvre. Vu le rôle joué par les États membres dans la mise en œuvre des recommandations et le fait que certaines de celles-ci puissent concerner des problèmes requérant une action soutenue sur plusieurs années, la Commission risque d'éprouver des difficultés à accroître le taux de mise en œuvre et donc à faire en sorte que le Rapport ait bien l'impact escompté (point 75).

Observations finales

79 Depuis 2020, la Commission suit systématiquement la situation de l'état de droit dans l'ensemble des États membres et publie un rapport annuel sur le sujet. Notre document d'analyse présente ce processus de manière détaillée.

80 Dans la première partie, nous décrivons le cadre juridique du paysage de l'état de droit dans l'UE et mettons en évidence **le lien entre le rapport sur l'état de droit et les autres outils de l'UE** traitant de ce domaine. L'Union s'est dotée d'un ensemble d'outils complémentaires qui peuvent être utilisés en parallèle plutôt que successivement, ce qui permet de moduler le choix des outils en fonction du contexte. Le Rapport est un outil de prévention, qui présente l'évaluation, par la Commission, des évolutions importantes dans le domaine de l'état de droit au niveau des États membres, ainsi qu'une vue d'ensemble des développements au niveau de l'UE (points [11](#) à [38](#)).

81 Nous avons recensé les défis et les possibilités concernant:

- la boîte à outils dédiée à l'état de droit et la manière dont ses différents éléments sont utilisés, et notamment:
 - le défi consistant à assurer une complémentarité et des synergies entre les différents outils,
 - la possibilité de mieux expliquer les interdépendances entre les outils et le choix de la Commission d'utiliser tel ou tel outil à tel ou tel moment;
- une vue exhaustive de l'ensemble des outils en lien avec l'état de droit, ainsi que des mesures appliquées au titre de chacun d'entre eux, et notamment:
 - la possibilité d'accroître l'exhaustivité des informations présentées dans le Rapport à propos des évolutions de l'état de droit en lien avec les autres outils.

82 La partie principale de notre document d'analyse présente dans le détail **la manière dont la Commission élabore le Rapport** et en explique le processus de production étape par étape. Pour obtenir ses informations, la Commission recourt essentiellement à des questionnaires qu'elle adresse aux États membres, ainsi qu'à une consultation publique de parties prenantes. Son approche d'évaluation est qualitative et repose sur les exigences fixées par la législation de l'UE et sur d'autres normes européennes, mais la Commission ne communique ni ne documente plus avant les indicateurs utilisés pour apprécier la conformité avec ces normes. Jusqu'à présent, le Rapport n'a pas présenté de tendances d'évolution de l'état de droit au fil du temps (points [39](#) à [67](#)).

83 Les principales possibilités d'amélioration que nous avons relevées dans le processus concernent:

- les informations publiquement disponibles relatives à la méthode de la Commission;
- la poursuite de la clarification de l'approche suivie par la Commission pour l'évaluation;
- la documentation du processus d'évaluation;
- l'établissement d'une vue d'ensemble pluriannuelle des problèmes d'état de droit.

84 La dernière section de notre document d'analyse porte sur les **recommandations du Rapport** et sur le premier exercice de suivi. Elle donne un aperçu des activités de diffusion en lien avec le Rapport. Ce dernier comprend une série de recommandations pour chaque État membre, qui feront l'objet d'un suivi dans sa prochaine édition. Au terme de la première année de suivi, 11 % des recommandations avaient été intégralement mises en œuvre, tandis que 55 % ne l'avaient été que partiellement et que 34 % étaient toujours au point mort. Une fois publié, le Rapport sert de base au dialogue annuel sur l'état de droit institué par le Conseil et aux débats au sein du Parlement européen. La Commission mène d'autres activités de diffusion du Rapport, tant au niveau de l'UE que dans les États membres (points [68](#) à [78](#)).

85 Pour ce qui est des recommandations et de leur suivi, nous avons relevé les défis suivants:

- o décider du nombre de recommandations et de leur niveau de détail d'une manière qui soit proportionnée à la gravité des problèmes détectés;
- o augmenter le taux de mise en œuvre des recommandations.

Le présent document d'analyse a été adopté par la Chambre V, présidée par Jan Gregor, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 16 janvier 2024.

Par la Cour des comptes

Tony Murphy
Président

Annexes

Annexe I – Exemples d'affaires en lien avec l'état de droit tirés de la jurisprudence de la CJUE

Bien qu'il ne soit pas spécifiquement fait mention de l'état de droit dans les traités fondateurs de la Communauté économique européenne (CEE) de 1957, la CJUE a estimé, dans l'**affaire Les Verts** (294/83 de 1986), que la CEE était «une communauté de droit». Dans son **avis 2/13** de 2014, elle s'est appuyée sur les dispositions des traités de l'UE en vigueur et a souligné que l'état de droit, ainsi que les autres valeurs communes consacrées à l'article 2 du TUE, sont partagés par l'ensemble des États membres, ce qui «implique et justifie l'existence de la confiance mutuelle entre les États membres dans la reconnaissance de ces valeurs et, donc, dans le respect du droit de l'Union qui les met en œuvre».

Dans l'affaire dite des «**juges portugais**» ou **affaire Sindical** (C-64/16 de 2018), la CJUE a déclaré explicitement que l'indépendance des juges des juridictions nationales est l'une des exigences essentielles d'une protection juridictionnelle effective, conformément à l'article 19, paragraphe 1, du TUE. En d'autres termes, les États membres doivent s'assurer de l'indépendance de leurs juges afin de garantir une protection juridictionnelle effective ainsi qu'une interprétation et une application uniformes du droit de l'UE.

L'affaire des juges portugais a fait jurisprudence dans d'autres dossiers, comme l'affaire **Commission européenne contre République de Pologne** (C-619/18 de 2019). La CJUE a conclu que la Pologne avait failli aux obligations lui incombant en vertu de l'article 19, paragraphe 1, du TUE, en ce qui concerne les mesures d'abaissement de l'âge de la retraite pour les juges et le pouvoir discrétionnaire accordé au président de la République quant à la prolongation des mandats des juges⁴³. Par la suite, elle a rendu une série d'autres arrêts portant sur la restructuration du système judiciaire en Pologne⁴⁴.

⁴³ Torres Perez, A., *From Portugal to Poland: The Court of Justice of the European Union as watchdog of judicial independence*, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 27(1), 2020, p. 118.

⁴⁴ Affaires C-192/18, C-487/19, C-508/19, C-791/19, etc.

En février 2022, la CJUE a rejeté les recours de la Hongrie et de la Pologne en **annulation du règlement relatif à la conditionnalité** (affaires [C-156/21](#) et [C-157/21](#)). Elle a confirmé que la base juridique du règlement est appropriée, qu'elle ne contourne pas l'article 7 du TUE, qu'elle respecte les limites des attributions conférées à l'UE et qu'elle ne viole pas le principe de sécurité juridique. La CJUE a souligné que les «valeurs que contient l'article 2 TUE [...] définissent l'identité même de l'Union en tant qu'ordre juridique commun. Ainsi, l'Union doit être en mesure [...] de défendre lesdites valeurs.»

Annexe II – La boîte à outils de l'état de droit

Les outils de l'UE dédiés à l'état de droit

Le rapport annuel sur l'état de droit

Le [rapport sur l'état de droit](#) est un mécanisme préventif destiné à suivre et à évaluer les évolutions importantes de l'état de droit, tant positives que négatives, dans les États membres. Il couvre quatre piliers: les systèmes judiciaires, les cadres de lutte contre la corruption, le pluralisme et la liberté des médias et d'autres questions institutionnelles en rapport avec l'équilibre des pouvoirs. Ni le Rapport ni les recommandations qu'il contient n'ont de force exécutoire.

Le règlement relatif à la conditionnalité

Le [règlement relatif à la conditionnalité](#) établit un régime général de conditionnalité visant à protéger le budget et les intérêts financiers de l'UE en cas de violations des principes de l'état de droit dans les États membres. Il prévoit des mesures de protection spécifiques, notamment la suspension des paiements ou l'interdiction de contracter de nouveaux engagements juridiques. Ces mesures ne peuvent être prises qu'en cas de violations des principes de l'état de droit qui portent atteinte ou présentent un risque sérieux de porter atteinte, d'une manière suffisamment directe, à la bonne gestion financière du budget de l'UE ou à la protection des intérêts financiers de celle-ci. Cette procédure a été appliquée pour la première fois en 2022, en l'occurrence à l'encontre de la Hongrie⁴⁵. Pour plus d'informations, veuillez consulter le rapport spécial que la Cour des comptes européenne a consacré à l'état de droit dans l'UE⁴⁶.

Les procédures prévues à l'article 7 du TUE

L'[article 7 du TUE](#) établit des procédures permettant de remédier au risque de violation grave, ou à l'existence d'une violation grave et persistante, des valeurs visées à l'article 2 du TUE. Par conséquent, son champ d'application couvre l'état de droit mais va aussi plus loin en incluant le respect de la dignité humaine, la liberté, la démocratie, l'égalité et le respect des droits humains. Cet article compte trois paragraphes, chacun d'entre eux présentant une procédure distincte, comme l'illustre la [figure 12](#).

⁴⁵ Décision d'exécution (UE) 2022/2506 du Conseil.

⁴⁶ Rapport spécial 03/2024.

Figure 12 – Procédures prévues à l’article 7 du TUE



Article 7, paragraphe 1

Déterminer s’il existe un **risque clair** de violation grave des valeurs par un État membre:

- proposition par 1/3 des États membres, ou par le Parlement européen ou par la Commission;
- décision par le Conseil à la **majorité des 4/5**, avec le consentement du Parlement européen.



Article 7, paragraphe 2

Constater l’**existence** d’une violation grave et persistante des valeurs par un État membre:

- proposition par 1/3 des États membres ou par la Commission;
- décision par le Conseil à l’**unanimité** (moins l’État membre concerné), avec le consentement du Parlement européen.



Article 7, paragraphe 3

Décider de la **suspension des droits** découlant de l’application des traités pour l’État membre concerné, y compris les droits de vote au Conseil:

- décision par le Conseil à la **majorité qualifiée**.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l’article 7 du TUE.

La procédure prévue à l’article 7, paragraphe 1, a été engagée dans deux cas: en décembre 2017 à l’encontre de la Pologne (par la Commission) et en septembre 2018 à l’encontre de la Hongrie (par le Parlement européen)⁴⁷. En novembre 2023, le Conseil ne s’était encore prononcé sur aucune de ces deux procédures.

Le cadre de l’UE pour renforcer l’état de droit

La Commission a établi un **cadre pour renforcer l’état de droit**, l’objectif étant d’empêcher les menaces émergentes pour l’état de droit de se développer jusqu’au point où elle n’aura d’autre choix que de déclencher la procédure prévue à l’article 7 du TUE. Ce cadre s’articule autour d’un dialogue avec les États membres concernés avant une évaluation de la situation problématique. Enfin, il permet d’indiquer les mesures qui pourraient être prises pour mettre un terme à la menace systémique⁴⁸. La Commission a appliqué le cadre à la Pologne avant de lancer la procédure en vertu de l’article 7 du TUE. Cet outil n’a aucune force exécutoire.

⁴⁷ Communiqué de presse, «État de droit: la Commission ouvre une procédure d’infraction contre la Pologne pour violation du droit de l’Union par son Tribunal constitutionnel», 22.12.2021.

⁴⁸ Communication COM(2014) 158, p. 7.

Le tableau de bord de la justice

Le [tableau de bord de la justice](#) est une communication de la Commission qui fournit des informations comparatives permettant d'évaluer l'efficacité, la qualité et l'indépendance des systèmes judiciaires nationaux. Si le rapport sur l'état de droit présente une évaluation qualitative, le tableau de bord fournit un ensemble de données essentiellement quantitatives.

Mécanisme de coopération et de vérification – clôturé en 2023

En 2007, à la suite de l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie à l'UE, la Commission a créé le [mécanisme de coopération et de vérification](#), une mesure transitoire destinée à aider ces deux pays à remédier à leurs insuffisances dans les domaines de la réforme de leur système judiciaire, de la lutte contre la corruption et, dans le cas de la Bulgarie, de la lutte contre le crime organisé⁴⁹. Après la publication des rapports finaux relatifs à la Bulgarie (en 2019) et à la Roumanie (en 2022), ce mécanisme a été officiellement abandonné en septembre 2023⁵⁰. Voir notre rapport spécial sur l'état de droit dans l'UE ainsi que les réponses de la Commission, qui évoquent également le mécanisme de coopération et de vérification⁵¹. Depuis 2020, la Bulgarie et la Roumanie font l'objet d'un suivi au titre du rapport sur l'état de droit, à l'instar de tous les autres États membres.

Les outils de l'UE relevant d'autres politiques ayant une incidence sur l'état de droit

Le Semestre européen

Le [Semestre européen](#) est le cadre de l'UE pour la coordination et le suivi des politiques économiques et sociales des États membres. Dans le cadre du cycle annuel du Semestre européen, la Commission publie des rapports par pays comportant une évaluation de l'État membre concerné et propose à son égard des recommandations spécifiques qu'elle soumet au Conseil pour adoption. Ces recommandations peuvent également couvrir des problèmes relatifs aux systèmes judiciaires et aux cadres de lutte contre la corruption des États membres, ou la qualité de leur processus législatif dans la mesure où il influe sur la situation macroéconomique, le monde des entreprises, l'investissement, la croissance et l'emploi. Elles tendent à être plus larges et plus générales que celles émises dans le rapport sur l'état de droit. Toutes les

⁴⁹ Décisions [2006/928/CE](#) et [2006/929/CE](#).

⁵⁰ [Communication COM\(2023\) 800](#), p. 36; décisions (UE) [2023/1785](#) et [2023/1786](#).

⁵¹ [Rapport spécial 03/2024 accompagné des réponses de la Commission européenne](#).

recommandations formulées dans le cadre du Semestre européen sont enregistrées dans la [base de données des recommandations par pays](#) de la Commission. Pour plus d'informations, veuillez consulter notre rapport spécial consacré au Semestre européen⁵².

Le règlement portant dispositions communes et la facilité pour la reprise et la résilience

Le [règlement portant dispositions communes](#) (RPDC), qui s'applique aux Fonds de la politique de cohésion et à quelques autres, et le [règlement relatif à la facilité pour la reprise et la résilience](#) (règlement FRR) sont les principaux outils de l'UE pour renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale et surmonter les conséquences économiques de la pandémie de COVID-19. Tous deux ont une certaine incidence sur l'état de droit en raison des conditions de financement qu'ils imposent. Le RPDC comprend une condition favorisant horizontale exigeant l'existence de mécanismes efficaces pour garantir le respect de la charte des droits fondamentaux, tandis que les plans nationaux pour la reprise et la résilience, établis dans le cadre de la FRR, comportent des jalons relatifs à l'état de droit. Par ailleurs, la FRR est étroitement liée au Semestre européen, étant donné que les plans nationaux pour la reprise et la résilience sont censés contribuer à relever l'ensemble – ou du moins une bonne partie – des défis recensés dans les recommandations par pays du Semestre européen⁵³. Pour plus d'informations sur l'application des conditions imposées par les deux règlements évoqués, veuillez consulter le rapport spécial que la Cour des comptes européenne a consacré à l'état de droit dans l'UE⁵⁴.

Les procédures d'infraction

En vertu de l'article 258 du TFUE, la Commission peut lancer des [procédures d'infraction](#) pour remédier à toute situation dans laquelle un État membre a failli à une obligation découlant des traités. Toutefois, bon nombre de cas d'infraction ont trait à des aspects entrant dans le champ du Rapport. Citons les récentes affaires concernant l'indépendance des juges (voir [annexe I](#) pour des exemples) et les programmes de citoyenneté par investissement (voir [encadré 2](#)). La procédure comporte plusieurs étapes pour remédier aux infractions avant d'en arriver à l'action en justice. Si ces étapes ne donnent rien, la Commission peut renvoyer l'affaire devant la **CJUE** et même demander à celle-ci d'infliger des sanctions.

⁵² [Rapport spécial 16/2020](#).

⁵³ [Annexe V du règlement FRR](#).

⁵⁴ [Rapport spécial 03/2024](#).

Les décisions préjudicielles de la CJUE

Les [procédures préjudicielles](#) de la CJUE (voir article 267 du TFUE) permettent aux juridictions nationales de soumettre à la Cour des questions concernant l'interprétation et l'application uniforme du droit de l'UE. Le droit et le pouvoir discrétionnaire octroyés aux juridictions nationales de soumettre des questions préjudicielles à la CJUE sont une caractéristique essentielle du droit de l'UE, qui garantit la coopération judiciaire entre l'UE et ses États membres, comme la CJUE l'a récemment confirmé (affaires [C-564/19](#) et [C-791/19](#)).

Les dossiers relevant de l'OLAF et du Parquet européen

Par leurs travaux, l'[Office européen de lutte antifraude](#) (OLAF) et le [Parquet européen](#) protègent les intérêts financiers de l'UE. La lutte que ces deux organismes mènent contre la fraude, la corruption et le blanchiment de capitaux concernent souvent les quatre piliers du Rapport, en particulier les cadres de lutte contre la corruption.

	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	HR	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	Nbre	
Pilier 3 – Pluralisme et liberté des médias																											32		
Autorités et organes des médias									■								■												
Transparence en matière de propriété des médias			●							■																			
Garanties contre l'ingérence des pouvoirs publics ou des milieux politiques		■	■								■		■				■	■		●●	■	■		■	■	■			
Cadre de protection des journalistes	■			■	■	■	■	■	■	■	■	■			■	■		■	■	●●	■	■			■	■	■		
Pilier 4 – Équilibre des pouvoirs																											21		
Processus d'élaboration et d'adoption des lois						■							■			■	■						■	■					
Autorités indépendantes			■								■	■			■		■				■	■		■	■	■			
Cadre propice à la société civile					■		■	■							■		■				■	■							■
Initiatives de promotion d'une culture de l'état de droit																				■									

Légende:

Aucun progrès	■	Progrès significatifs	■
Certains progrès	■	Mise en œuvre intégrale	■

Les couleurs indiquent le degré de mise en œuvre des recommandations. Chaque carré de couleur correspond à une recommandation. Un point (●) fait référence à une recommandation qui couvre deux thèmes distincts ou plus. S'il y a plusieurs recommandations de ce type pour un même pays, elles sont indiquées par un nombre de points équivalent (●●, ●●● ou ●●●●). Pour calculer le nombre total de recommandations (dernière colonne de chaque tableau), nous avons considéré que toute recommandation couvrant plus d'un thème (et indiquée par un ●) n'en formait qu'une seule.

Remarque: Les recommandations du Rapport doivent être considérées dans un contexte plus large englobant toutes les autres mesures concernant l'état de droit appliquées dans le cadre des autres outils de l'UE, et elles ne devraient pas en être dissociées. Le degré de mise en œuvre ne porte que sur la recommandation concrète et ne reflète nullement la situation d'état de droit générale dans chaque État membre.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la [communication COM\(2023\) 800](#) «Rapport 2023 sur l'état de droit».

Annexe IV – Activités de diffusion

Activités interinstitutionnelles: Conseil et Parlement européen

Depuis 2014, le **Conseil** tient un dialogue politique annuel sur l'état de droit. Depuis 2020, il s'appuie sur le Rapport pour alimenter le débat. Le Conseil des affaires générales se penche sur la communication horizontale juste après l'été, tandis que les discussions par pays fondées sur les chapitres par pays se déroulent en deux phases (l'une à la fin de l'année, l'autre au début du printemps de l'année suivante). Chaque phase couvre cinq États membres, suivant l'ordre protocolaire⁵⁵. Le Conseil ne produit pas de document officiel rendant compte de ces discussions. Au cours de l'été 2023, il a entamé une évaluation de son dialogue annuel sur l'état de droit et adressé à cet effet un [questionnaire aux États membres](#). En décembre 2023, il n'avait toutefois pas dégagé de consensus sur les conclusions de l'évaluation, étant donné que 26 délégations seulement soutenaient le texte ou n'y faisaient pas objection. Ces conclusions confirmaient, entre autres, que le dialogue continuerait à s'appuyer sur le rapport sur l'état de droit et que l'ajout de recommandations était un moyen de mettre en évidence des problèmes spécifiques requérant une plus grande attention de la part des États membres. Elles instaurent également une adaptation de la fréquence des discussions par pays qui, à compter de 2024, se tiendront trois fois par an (deux au premier semestre et une au second), chacune d'entre elles étant consacrée à quatre États membres⁵⁶.

Le **Parlement européen** examine également le Rapport et a, jusqu'à présent, formulé sa propre résolution concernant chaque édition. Le processus commence avec la présentation du Rapport, par la Commission, devant le Parlement européen au cours de l'été ou au début de l'automne. Le Parlement européen nomme alors un rapporteur et les travaux en commissions démarrent. Ensuite – en général au printemps de l'année suivante –, il émet une résolution⁵⁷, qui met en évidence les problèmes d'état de droit sélectionnés, présente son évaluation du Rapport et recommande des améliorations.

⁵⁵ Note de la présidence aux délégations, [Dialogue annuel sur l'état de droit](#), 11510/22, 2.9.2022.

⁵⁶ Conclusions de la présidence: [Évaluation du dialogue annuel sur l'état de droit](#), 16547/23, 12.12.2023; [communiqué de presse](#) «Évaluation du dialogue du Conseil sur l'état de droit – Conclusions de la présidence», mis à jour le 21.12.2023.

⁵⁷ [Résolution du Parlement européen du 30 mars 2023](#) sur le rapport 2022 de la Commission sur l'état de droit.

Pour formaliser davantage la coopération dans le domaine de l'état de droit entre la Commission, le Conseil et le Parlement européen, celui-ci a proposé à plusieurs reprises de conclure un **accord interinstitutionnel sur l'état de droit**⁵⁸. La Commission estime qu'un tel accord serait difficile à négocier et préfère concentrer ses efforts sur la meilleure utilisation possible du cadre existant⁵⁹. Cela étant, elle s'est déclarée prête à structurer davantage les dialogues sur l'état de droit avec le Parlement européen et à débattre de la situation de l'état de droit dans les 27 États membres sur la base des chapitres par pays du rapport sur l'état de droit, comme c'est le cas au Conseil.

Dialogues avec les États membres et les parties prenantes

Parallèlement aux activités interinstitutionnelles, la Commission assure le suivi du Rapport par un dialogue avec les États membres. Elle invite l'ensemble de ces derniers à des **réunions de suivi techniques** afin de discuter de la mise en œuvre des recommandations. Neuf États membres y ont participé au cours du cycle du Rapport 2022. Par ailleurs, des réunions bilatérales ont lieu au niveau politique, et les commissaires débattent du Rapport avec des représentants de plusieurs parlements nationaux. À cela s'ajoute que le réseau de points de contact en matière d'état de droit constitue un canal ouvert pour des échanges réguliers entre la Commission et les États membres à propos de l'élaboration du Rapport⁶⁰.

En 2022, la Commission a introduit un nouveau concept de **dialogues nationaux sur l'état de droit** et, en coopération avec la FRA et les parties prenantes nationales, a organisé trois dialogues de ce type après la publication du Rapport 2022 et cinq après celle du Rapport 2023⁶¹. Elle collabore aussi avec la FRA, des associations professionnelles et des réseaux de la société civile au niveau de l'UE, ainsi qu'avec des organisations internationales.

⁵⁸ Ibidem, point 19.

⁵⁹ Commission européenne, [Suite donnée à la résolution non législative du Parlement européen sur le rapport 2022 sur l'état de droit](#), 2023, p. 2.

⁶⁰ [Communication COM\(2023\) 800](#), p. 32.

⁶¹ Ibidem, p. 33.

Sigles et acronymes

CEE: Communauté économique européenne

CJUE: Cour de justice de l'Union européenne

DG: direction générale

DG CNECT: direction générale des réseaux de communication, du contenu et des technologies

DG HOME: direction générale de la migration et des affaires intérieures

DG JUST: direction générale de la justice et des consommateurs

FRA: Agence des droits fondamentaux

FRR: facilité pour la reprise et la résilience

OLAF: Office européen de lutte antifraude

ONU: Organisation des Nations unies

RPDC: règlement portant dispositions communes

TFUE: traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

TUE: traité sur l'Union européenne

Glossaire

Accord interinstitutionnel: convention entre plusieurs institutions de l'UE destinée à régir certains aspects de leur consultation et de leur coopération.

Boîte à outils de l'UE en matière d'état de droit: ensemble d'outils destinés à promouvoir et à préserver l'état de droit dans l'UE et dans ses États membres.

Cible: mesure quantitative des progrès réalisés par un État membre sur la voie d'une réforme ou d'un investissement dans le cadre de son plan pour la reprise et la résilience.

Colégislateurs: le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen, qui collaborent sur un pied d'égalité pour adopter la législation de l'UE.

Communication de la Commission: document dans lequel la Commission expose aux colégislateurs son évaluation, sa position et ses propositions concernant une politique particulière.

Directive PIF: directive de l'UE relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal.

Document de travail des services de la Commission (SWD): document non contraignant de la Commission, établi à des fins d'examen au sein ou en dehors de l'institution.

Équipe-pays: cellule d'agents issus de différentes directions générales ou de divers services de la Commission et participant à l'établissement du rapport annuel sur l'état de droit pour un pays précis.

Jalon: réalisation qualitative sur la voie d'une réforme ou d'un investissement, considérée comme une condition préalable à un paiement spécifique au titre de la FRR.

Politique de cohésion: politique de l'UE visant à réduire les disparités économiques et sociales entre régions et entre États membres en favorisant la création d'emplois, la compétitivité des entreprises, la croissance économique, le développement durable et la coopération transfrontalière et interrégionale.

Rapport sur l'état de droit: rapport institué par les orientations politiques de la Commission en 2019 en tant qu'exercice annuel et composante du nouveau mécanisme de l'UE en matière d'état de droit.

Réseau de points de contact nationaux en matière d'état de droit: groupe composé de représentants des États membres, qui fait office de canal pour des échanges réguliers entre la Commission et ces derniers et qui joue un rôle actif dans le cycle du rapport annuel sur l'état de droit et dans le partage des bonnes pratiques.

Équipe de la Cour

Le présent document d'analyse a été adopté par la Chambre V (Financement et administration de l'Union européenne), présidée par Jan Gregor, Membre de la Cour. L'analyse a été effectuée sous la responsabilité de Laima Liucija Andrikienė, assistée de: Tomas Mackevičius, chef de cabinet, Aldona Drėgvaitė, attachée de cabinet, et Angela Ortiz Munoz, assistante de cabinet; Paul Sime, manager principal; Jitka Benešová, cheffe de mission; Anžela Poliulianaitė, cheffe de mission adjointe; Tetiana Lebedynets et Miguel Ferrão, auditeurs; Savija Grabinski, stagiaire. L'assistance graphique a été fournie par Jesús Nieto Muñoz et l'assistance linguistique, par Michael Pyper.



De gauche à droite: Anžela Poliulianaitė, Tetiana Lebedynets, Miguel Ferrão, Jitka Benešová, Tomas Mackevičius, Laima Liucija Andrikienė, Paul Sime, Angela Ortiz Munoz, Michael Pyper et Aldona Drėgvaitė.

DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2024

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est définie dans la [décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne](#) sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une [licence Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Ainsi, en règle générale, vous pouvez en réutiliser le contenu à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications éventuelles que vous avez apportées. Si vous réutilisez du contenu de la Cour des comptes européenne, vous avez l'obligation de ne pas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'obtenir une autorisation supplémentaire si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables (par exemple sur des photos des agents de la Cour) ou comprend des travaux de tiers.

Lorsqu'une telle autorisation a été obtenue, elle annule et remplace l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, il peut être nécessaire de demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

Figures 3, 6, 10 et 12: ces figures ont été conçues à l'aide de ressources provenant du site [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Tous droits réservés.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms, sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

PDF	ISBN 978-92-849-1599-6	ISSN 2811-8200	doi:10.2865/883665	QJ-AN-24-002-FR-N
-----	------------------------	----------------	--------------------	-------------------

L'état de droit est l'une des valeurs fondatrices de l'Union européenne.

Le présent document d'analyse vise à contribuer à une meilleure compréhension de la situation en matière d'état de droit dans l'UE et des outils disponibles dans ce domaine. Il s'articule autour du rapport annuel sur l'état de droit de la Commission européenne, un outil préventif qui présente l'évaluation, par la Commission, des principales évolutions de l'état de droit dans les États membres et comporte des recommandations sur les problèmes relevés.

Nous expliquons la place et la finalité de ce rapport dans le paysage de l'état de droit et détaillons la manière dont il est produit et suivi, décrivant chaque étape du processus, depuis la collecte et l'évaluation des contributions jusqu'à la formulation des recommandations.

Enfin, nous mettons en évidence les défis et les possibilités concernant notamment la méthode adoptée par la Commission pour établir son rapport et le lien existant entre les différents outils de l'état de droit.

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/contact

Site web: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE