Parlement européen
2019-2024

Commission des affaires juridiques

2023/2113(INI)

13.10.2023

PROJET D'AVIS

de la commission des affaires juridiques

à l'intention de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

sur le rapport 2023 de la Commission sur l'état de droit
(2023/2113(INI))

Rapporteur pour avis (*): Adrián Vázquez Lázara

(*) Commission associée – article 57 du règlement intérieur

PA_NonLeg

SUGGESTIONS

La commission des affaires juridiques invite la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, compétente au fond, à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les suggestions suivantes:

Informations générales

1. rappelle que la construction juridique de l'Union repose sur la prémisse fondamentale selon laquelle chaque État membre partage avec tous les autres États membres une série de valeurs communes sur lesquelles l'Union est fondée, comme il est précisé à l'article 2 du traité sur l'Union européenne[1]; rappelle en outre que l'état de droit, tel qu'il est consacré par le droit primaire de l'Union et défini plus précisément dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), est indissociable de la démocratie et des droits fondamentaux; souligne que tout recul de l'état de droit dans un État membre donné a une incidence significative sur l'espace commun de liberté, de sécurité et de justice, ainsi que sur la confiance mutuelle et la reconnaissance mutuelle en tant que principes directeurs du droit de l'Union dans ce domaine[2];

2. se félicite du quatrième rapport de la Commission sur l'état de droit (ci-après dénommé «rapport») et estime que le réexamen périodique de l'état de droit est un outil de suivi essentiel; attire l'attention, dans ce contexte, sur l'importance de l'utilisation de critères clairs et objectifs par la Commission lors de son évaluation, afin d'éviter les allégations d'inégalité de traitement des États membres ou d'utilisation de données uniquement sélectives; salue, à cet égard, l'approche de la Commission consistant à recevoir les contributions des États membres, favorisant ainsi un dialogue commun; se félicite de la nouvelle classification adoptée par la Commission en ce qui concerne le suivi des recommandations précédentes, composée des quatre catégories suivantes: a) aucun progrès, (b) certains progrès, (c) progrès significatifs et (d) mise en œuvre intégrale; souligne, compte tenu des problèmes liés à la collecte de données statistiques par les États membres, l'utilité des outils du Conseil de l'Europe tels que les rapports de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) du Conseil de l'Europe[3], pour créer, dans la mesure du possible, une convergence entre les différentes saisies de données;

Justice

3. reconnaît l'importance accordée aux systèmes judiciaires par les rapports sur l'état de droit, notamment en ce qui concerne la légalité, l'indépendance et l'impartialité des juges et des nominations à des fonctions juridictionnelles, les promotions, les licenciements et les décisions; constate qu'il n'existe pas de système commun de l'Union en matière de nomination des juges; rappelle toutefois que tous les États membres doivent respecter les normes minimales du Conseil de l'Europe[4] et de la

[1] Voir avis 2/2013 de la Cour de justice de l'Union européenne (assemblée plénière) du 18 décembre 2014, ECLI:EU:C:2014:2454, point 168.
[2] Ibidem, point 191.
[3] Cycles d'évaluation de la CEPEJ.
[4] Briefing – *Council of Europe standards on judicial independence* (Les normes du Conseil de l'Europe en matière d'indépendance de la justice), Parlement européen, direction générale des services de recherche

CJUE[5]; souligne, dans ce contexte, l'importance de l'indépendance des conseils de la magistrature, qui doivent être composés d'une large majorité de juges élus par leurs pairs et dotés d'un pouvoir important en matière de sélection, d'avancement et de procédures disciplinaires concernant les juges; regrette profondément que tous les États membres n'aient pas pleinement rempli leurs obligations à cet égard;

4. demande instamment à la Commission de continuer à surveiller de manière diligente les cadres juridiques des États membres afin d'évaluer leur alignement sur les recommandations susmentionnées, et demande en outre à la Commission d'insister davantage sur la mise en œuvre de ces réformes fondamentales dans les cas où les systèmes des États membres ne respectent pas les normes prescrites;

5. constate que le dernier rapport laisse entrevoir quelques progrès dans un certain nombre d'États membres en ce qui concerne l'indépendance de la justice; se félicite, à cet égard, de la retenue de fonds de l'Union, si nécessaire, au titre du mécanisme de conditionnalité[6], tel que confirmé par la CJUE[7], ou par la facilité pour la reprise et la résilience[8]; souligne toutefois que les atteintes à l'indépendance de la justice restent préoccupantes dans certains États membres, comme les procédures disciplinaires en cours à l'encontre de juges, engagées du fait du contenu de leurs décisions, les problèmes liés à la composition des conseils de la magistrature et à la composition des juridictions nationales suprêmes au regard du principe d'un tribunal établi par la loi, etc.;

6. rappelle qu'un système judiciaire efficace et équitable garantissant l'accès à la justice pour tous nécessite un budget et un financement appropriés des organes judiciaires; regrette que le rapport révèle encore l'existence de graves lacunes à cet égard, entravant notamment, semble-t-il, le jugement dans des affaires de corruption très médiatisées; souligne toutefois que des aides juridictionnelles et des voies de recours suffisantes doivent également être mises à la disposition des citoyens; invite, dans ce contexte, la Commission à inclure dans le prochain rapport sur l'état de droit des évaluations de l'application de l'*acquis* de l'Union en matière d'aide juridictionnelle en matière civile et pénale, comme la directive 2003/8/CE du Conseil du 27 janvier 2023 visant à améliorer l'accès à la justice dans les affaires transfrontalières par l'établissement de règles minimales communes relatives à l'aide judiciaire accordée dans le cadre de telles

---

parlementaire, 25 mai 2021.

[5] Par exemple, arrêts de la Cour (grande chambre) du 27 février 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, ou du 19 novembre 2019, A.K. (Indépendance de la chambre disciplinaire de la Cour suprême), affaires jointes C-585/18, C-624/18 et C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982. Voir Briefing – *European Court of Justice case law on judicial independence* (La jurisprudence de la Cour de justice en matière d'indépendance de la justice), Parlement européen, direction générale des services de recherche parlementaire, 19 juillet 2021.

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

[7] Voir arrêts de la Cour de justice (assemblée plénière) du 16 février 2022, Hongrie/Parlement et Conseil, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, et du 16 février 2022, Pologne/Parlement et Conseil, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98.

[8] Règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience (JO L 57 du 18.2. 2021, p. 17).

affaires[9], étant donné que la jurisprudence de la CJUE révèle que son interprétation continue de soulever des questions;

7. rappelle que les ministères publics, quelle que soit leur place dans le système national de répartition des pouvoirs entre trois branches du gouvernement, doivent également être indépendants des pressions politiques injustifiées; constate que quelques progrès ont été réalisés dans certains États membres; regrette toutefois qu'il existe encore des systèmes dans lesquels le gouvernement peut rendre des décisions contraignantes à l'égard des procureurs dans des cas spécifiques, lorsque le mandat est lié à un processus politique ou lorsque les fonctions de ministre et de procureur général sont combinées, ce qui rend possible l'influence politique injustifiée et crée des problèmes de reconnaissance mutuelle[10];

8. souligne, en particulier, que la question du «pantouflage» ne se limite pas uniquement aux préoccupations concernant les anciens ministres qui passent dans le secteur privé une fois leur mandat public terminé, mais qu'elle s'étend aux situations dans lesquelles une personne peut assumer un rôle important au sein du pouvoir judiciaire ou du ministère public immédiatement après avoir été ministre ou affilié à un parti politique;

9. invite la Commission à tenir dûment compte de ces exemples dans ses prochains rapports sur l'état de droit au sein de l'Union européenne; demande instamment à la Commission d'exhorter les États membres à s'abstenir de ces pratiques, en particulier en mettant en œuvre des dispositions juridiques qui empêchent de manière proactive les anciens ministres et personnalités politiques de haut rang d'occuper des postes à responsabilité au sein des cours supérieures de justice ou des ministères publics, préservant ainsi l'indépendance et l'intégrité de ces institutions vitales;

Lutte contre la corruption

10. déclare que la corruption est une menace qui peut détruire les démocraties et doit être combattue sous toutes ses formes; s'inquiète de l'absence ou de la grande lenteur des progrès concernant les mesures de prévention de lutte contre la corruption dans plusieurs États membres; est extrêmement préoccupé par la réticence à créer des registres de lobbyistes, des registres de transparence et des systèmes appropriés de déclaration de patrimoine des titulaires de fonctions publiques et des hauts fonctionnaires, ainsi que par le manque de volonté politique de soumettre les politiques de pantouflage à des règles strictes; attire l'attention, dans ce contexte, sur l'importance d'une procédure législative transparente dans le cadre de laquelle il existerait une grande liberté d'accès aux documents et des règles garantissant le plus haut degré de transparence et de responsabilité au sein des administrations publiques et de la prise de décision publique en vue de prévenir la corruption[11];

---

[9] JO L 26 du 31.1.2003, p. 41 et son rectificatif (JO L 32 du 7.2.2003, p. 15).

[10] Par exemple, avis nº 9 du 17 décembre 2014 du Conseil consultatif des procureurs européens sur les normes et principes européens concernant les procureurs.

[11] Voir, dans ce contexte, l'article 3 de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la lutte contre la corruption, remplaçant la décision-cadre 2003/568/JAI du Conseil et la convention relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des États membres de l'Union européenne, et modifiant la directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil (COM(2023)0234).

11. demande, dans ce contexte, que toutes les institutions de l'Union suivent également les normes les plus élevées possibles pour prévenir la corruption, concrétisées notamment par la création d'un véritable organisme européen chargé des questions d'éthique, l'application intégrale du règlement (CE) nº 1049/2001[12] relatif à l'accès du public aux documents et la pleine application du principe de conditionnalité en ce qui concerne le registre de transparence de l'Union; invite les États membres à œuvrer pour parvenir à un accord dans les meilleurs délais sur la proposition de directive relative à la lutte contre la corruption;

12. est conscient de l'accroissement substantiel, ces dernières années, de l'importance quantitative des fonds alloués par l'Union européenne, notamment des fonds NextGenerationEU; reconnaît qu'il est par conséquent de la plus haute importance que la législation des États membres contienne des dispositions juridiques visant à prévenir l'utilisation abusive de ces fonds;

13. invite la Commission, dans le cadre de ses prochains rapports sur l'état de droit, à intégrer une évaluation de l'évolution de la législation des États membres ces dernières années en ce qui concerne le contrôle de l'utilisation appropriée des fonds publics, ainsi que les mécanismes juridiques en place pour lutter contre toute utilisation abusive des fonds publics;

14. prie instamment la Commission par ailleurs, dans les cas où il est constaté que le niveau de protection accordé aux fonds publics a été abaissé, de se concerter rapidement avec l'État membre ou les États membres concernés, pour demander la mise en œuvre rapide des mesures nécessaires afin de remédier à cette situation;

[12] Règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (JO L 145 du 31.5.2001, p. 43).