Parlement européen
2019-2024

Commission des affaires juridiques

2023/2113(INI)

29.11.2023

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; rappelle que l'état de droit et un ordre international fondé sur des règles sont essentiels pour lutter contre la propagation des régimes autoritaires et les violations du droit international, pour contribuer à la consolidation des structures démocratiques et pour protéger les droits de l'homme; souligne que tout recul de l'état de droit, qui repose sur la séparation et l'équilibre des pouvoirs, 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 comme 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

[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.

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 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; déplore l'effet dévastateur de cette situation sur l'indépendance et l'intégrité de leurs systèmes judiciaires;

4. reconnaît que près des deux tiers des recommandations émises en 2022 concernant des réformes importantes ont été partiellement suivies; reste toutefois préoccupé par le nombre de problèmes recensés dans les précédents rapports sur l'état de droit qui n'ont toujours pas été résolus; 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; invite la Commission à prendre des mesures supplémentaires pour donner pleinement suite à l'ensemble des recommandations formulées par le Parlement dans ses résolutions précédentes;

5. se félicite du soutien constant dont bénéficient les parties prenantes concernées par l'intermédiaire de programmes spécifiques, tels que le programme «Citoyens, égalité, droits et valeurs»; se félicite du financement accordé au titre du programme «Justice» pour soutenir la coopération judiciaire en matière civile et pénale et contribuer à poursuivre le développement de la justice européenne, qui implique de renforcer la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux;

6. invite instamment la Commission à investir davantage dans la sensibilisation aux valeurs de l'Union et aux outils applicables, tel le rapport annuel, en particulier dans les pays qui suscitent de graves préoccupations;

7. 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

[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 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 également 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.

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.;

8. 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 affaires[9], étant donné que la jurisprudence de la CJUE dévoile que des questions persistent quant à son interprétation;

9. rappelle que les ministères publics, quelle que soit leur place dans le système national de répartition des compétences entre les trois pouvoirs étatiques, 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];

10. 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;

11. 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;

---

[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).
[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.

Lutte contre la corruption

12. souligne que la lutte contre la corruption est fondamentale pour garantir l'état de droit et préserver et renforcer la confiance des citoyens dans les institutions publiques; rappelle en outre que, pour être efficace, cette lutte nécessite un cadre juridique et administratif solide de lutte contre la corruption, fondé sur l'intégrité, la transparence et l'obligation de rendre compte, notamment dans la vie publique, en mettant l'accent sur la divulgation des déclarations d'intérêts et la protection des lanceurs d'alerte, le cas échéant;

13. déclare que la corruption est une menace qui peut détruire les démocraties, en sapant la confiance des citoyens dans les institutions, et doit être combattue sous toutes ses formes; souligne que la corruption est l'outil privilégié des organisations criminelles pour infiltrer et contrôler l'économie; s'inquiète de ce que le rapport le plus récent ne montre que des progrès inexistants ou très lents en ce qui concerne les mesures préventives 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 visant à prévenir la corruption 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 d'obligation de rendre compte au sein des administrations publiques et de la prise de décision publique[11];

14. 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 en vue d'établir un cadre commun homogène de codes de conduite, de normes prévenant les conflits d'intérêts et de règles garantissant la transparence des procédures;

15. 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;

16. rappelle qu'aucun secteur n'est à l'abri du risque de corruption, y compris ceux

[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).

[12] Règlement (CE) nº 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).

impliqués dans la gestion de fonds publics importants ou de l'accès aux infrastructures et aux services essentiels, tels que les soins de santé ou la construction; souligne que les groupes criminels organisés jouent un rôle de plus en plus important dans des activités incluant des actes de contrefaçon, de piratage et de violation des droits de propriété intellectuelle, et que le nombre de celles-ci a monté en flèche dans l'environnement numérique; rappelle que les groupes criminels impliqués dans ces activités illégales utilisent souvent les profits réalisés pour financer d'autres activités illégales;

17. 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;

18. rappelle le soutien résolu du Parlement européen à la création du Parquet européen; reconnaît le rôle important du Parquet européen, en tant qu'organe indépendant de l'Union européenne, pour rechercher, poursuivre et renvoyer en jugement les auteurs d'infractions portant atteinte au budget de l'Union européenne; souligne que depuis le début de ses activités le 1er juin 2021, le Parquet européen a enregistré plus de 4 000 signalements d'infractions de la part des États membres de l'Union participants et de parties privées, et que plus de 929 enquêtes ont été ouvertes (depuis juin 2022);

19. 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;

Société civile

20. rappelle sa résolution du 11 novembre 2021 sur le renforcement de la démocratie ainsi que de la liberté et du pluralisme des médias dans l'UE, dans laquelle le Parlement européen a invité la Commission à proposer un ensemble d'instruments juridiques contraignants et non contraignants pour faire face au nombre croissant de poursuites stratégiques altérant le débat public, ou poursuites-bâillons (*SLAPPs*); salue la proposition législative et la recommandation de la Commission aux États membres du 27 avril 2022 qui répondent à la demande du Parlement européen à cet égard; souligne que les poursuites-bâillons sont une forme particulière de harcèlement utilisée principalement contre les journalistes pour empêcher ou pénaliser la prise de parole sur des questions d'intérêt public en les soumettant à des poursuites longues, lourdes et coûteuses; invite les États membres à se montrer à la hauteur des ambitions des mesures proposées et à intensifier leurs efforts pour améliorer la sécurité et la protection des journalistes;

21. constate avec vive inquiétude le rétrécissement général de l'espace dévolu à la société civile dans certains États membres, un phénomène qui représente une grave menace pour l'état de droit, la démocratie, les droits fondamentaux et d'autres valeurs de l'Union; invite la Commission à analyser les difficultés et les attaques auxquelles la société civile est confrontée dans le cadre de son travail annuel qui consiste à évaluer et à rendre compte de la situation en matière d'état de droit et à inclure des conclusions et des recommandations ciblées dans son rapport; à cet égard, réitère sa demande de

consacrer un chapitre distinct à la situation de la société civile dans les États membres;

22. souligne que le cadre juridique actuel à l'échelle de l'Union et à l'échelle nationale est insuffisant pour créer et favoriser une société civile paneuropéenne forte dont l'existence est nécessaire à la démocratie; estime, par conséquent, qu'un statut pour les associations transfrontières et les organisations sans but lucratif de l'Union pourra fournir une protection supplémentaire aux organisations de la société civile, qui rencontrent des obstacles injustifiés à leur création et à leur fonctionnement[13];

[13] Voir, à cet égard, sa résolution du 17 février 2022 contenant des recommandations à la Commission sur un statut pour les associations et organisations à but non lucratif européennes transfrontalières (JO C 342, du 6.9.2022, p. 225).

ANNEXE: LISTE DES ENTITÉS OU PERSONNES AYANT APPORTÉ LEUR CONTRIBUTION À LA RAPPORTEURE POUR AVIS

Le rapporteur pour avis déclare, sous sa responsabilité exclusive, n'avoir reçu aucune contribution d'une entité ou personne devant être indiquée dans la présente annexe en vertu de l'article 8 de l'annexe I du règlement intérieur.

INFORMATIONS SUR L'ADOPTION PAR LA COMMISSION SAISIE POUR AVIS

Date de l'adoption	29.11.2023
Résultat du vote final	+: 20 –: 2 0: 0
Membres présents au moment du vote final	Pascal Arimont, Ilana Cicurel, Geoffroy Didier, Ibán García Del Blanco, Virginie Joron, Pierre Karleskind, Sergey Lagodinsky, Gilles Lebreton, Karen Melchior, Sabrina Pignedoli, Jiří Pospíšil, Raffaele Stancanelli, Adrián Vázquez Lázara, Axel Voss, Marion Walsmann, Tiemo Wölken, Javier Zarzalejos
Suppléants présents au moment du vote final	Daniel Buda, Pascal Durand, Heidi Hautala
Suppléants (art. 209, par. 7) présents au moment du vote final	Sylvie Guillaume, Pedro Marques, Anne-Sophie Pelletier

VOTE FINAL PAR APPEL NOMINAL EN COMMISSION SAISIE POUR AVIS

20	+
NI	Sabrina Pignedoli
PPE	Pascal Arimont, Daniel Buda, Geoffroy Didier, Jiří Pospíšil, Axel Voss, Marion Walsmann, Javier Zarzalejos
Renew	Ilana Cicurel, Pierre Karleskind, Karen Melchior, Adrián Vázquez Lázara
S&D	Pascal Durand, Ibán García Del Blanco, Sylvie Guillaume, Pedro Marques, Tiemo Wölken
The Left	Anne-Sophie Pelletier
Verts/ALE	Heidi Hautala, Sergey Lagodinsky

2	-
ID	Virginie Joron, Gilles Lebreton

0	0

Légende des signes utilisés:
+ : pour
- : contre
0 : abstention(s)