

Strasbourg, le 8.7.2025
COM(2025) 900 final

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

Rapport 2025 sur l'état de droit

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

{SWD(2025) 901 final} - {SWD(2025) 902 final} - {SWD(2025) 903 final} -
{SWD(2025) 904 final} - {SWD(2025) 905 final} - {SWD(2025) 906 final} -
{SWD(2025) 907 final} - {SWD(2025) 908 final} - {SWD(2025) 909 final} -
{SWD(2025) 910 final} - {SWD(2025) 911 final} - {SWD(2025) 912 final} -
{SWD(2025) 913 final} - {SWD(2025) 914 final} - {SWD(2025) 915 final} -
{SWD(2025) 916 final} - {SWD(2025) 917 final} - {SWD(2025) 918 final} -
{SWD(2025) 919 final} - {SWD(2025) 920 final} - {SWD(2025) 921 final} -
{SWD(2025) 922 final} - {SWD(2025) 923 final} - {SWD(2025) 924 final} -
{SWD(2025) 925 final} - {SWD(2025) 926 final} - {SWD(2025) 927 final} -
{SWD(2025) 928 final} - {SWD(2025) 929 final} - {SWD(2025) 930 final} -
{SWD(2025) 931 final}

1. INTRODUCTION

La démocratie, la sécurité et l'économie européennes reposent sur l'état de droit. Il constitue la pierre angulaire qui permet de traduire les valeurs de l'UE en avantages concrets pour les Européens, en favorisant la stabilité, l'égalité, la cohésion sociale et la compétitivité. L'état de droit constitue le fondement sur lequel l'UE s'appuie fermement dans un monde où l'ordre international fondé sur des règles, le respect des droits fondamentaux et les systèmes démocratiques sont soumis à une pression croissante. Il est essentiel que l'UE réaffirme son attachement à l'état de droit et prenne des mesures concrètes pour le promouvoir et le défendre, sur notre continent et à l'échelle mondiale. L'UE doit aussi s'appuyer sur des fondations solides en vue de son futur élargissement, afin que la confiance dans les institutions publiques soit garantie, que les entreprises puissent prospérer et que les citoyens puissent exercer leurs droits.

Les citoyens et les entreprises attendent de l'UE qu'elle joue un rôle important dans le respect de l'état de droit et dans la garantie d'une gouvernance juste et saine, où qu'ils vivent et qu'elles soient établies. Au sein de l'UE, l'état de droit est indispensable pour mettre en place des politiques qui favorisent la compétitivité grâce au marché unique tout en donnant aux citoyens les moyens de s'engager activement dans la société et l'économie. L'état de droit est un élément essentiel pour les entreprises exerçant des activités transfrontières. Les entreprises, en particulier les petites et moyennes entreprises, ont besoin d'un environnement économique stable et prévisible. Toutefois, elles se heurtent souvent à un manque de sécurité juridique ainsi qu'à des inquiétudes quant au traitement égalitaire de leurs investissements. À partir du rapport de cette année, la Commission, conformément aux orientations politiques¹ de la présidente von der Leyen, mettra particulièrement l'accent sur la dimension relative au marché unique et elle surveillera l'évolution de la situation dans les États membres.

Ce sixième rapport annuel sur l'état de droit, qui est le premier de ce mandat pour cette Commission, consolide un processus de partenariat fructueux entre l'UE et les États membres, qui vise à promouvoir l'état de droit en continuant de mettre l'accent sur une approche préventive et fondée sur le dialogue. Il constitue un élément essentiel de la panoplie d'outils en évolution dans le domaine de l'état de droit. L'analyse contribue à façonner les débats nationaux et à stimuler l'action. Les recommandations spécifiques adressées aux États membres permettent à la Commission de cibler efficacement son dialogue avec eux. Elles aident également les autorités nationales à hiérarchiser les mesures qu'elles prennent, 57 % des recommandations formulées en 2024 ayant été intégralement ou partiellement mises en œuvre².

Le rapport sur l'état de droit se penche également sur l'avenir d'une Union en pleine évolution. Il s'agit d'un thème majeur des orientations politiques de la présidente von der Leyen. La nouvelle génération d'instruments de dépenses de l'UE, qui sera présentée dans le contexte du prochain cadre financier pluriannuel, garantira que le respect des principes de l'état de droit demeure un impératif pour l'octroi de fonds de l'UE, afin de veiller à la bonne gestion financière du budget de l'Union et à la protection de ses intérêts financiers. Le soutien financier de l'UE aux investissements et aux réformes visant à promouvoir l'état de droit peut apporter une réelle valeur ajoutée. Il peut s'inscrire dans une démarche plus globale visant à assurer le suivi de la mise en œuvre effective des recommandations, en intensifiant les contacts avec les États membres et les parties prenantes.

¹ Orientations politiques pour la prochaine Commission européenne 2024-2029.

² Des progrès significatifs ou une mise en œuvre intégrale ont été constatés pour 18 % des recommandations, tandis que certains progrès ont été observés pour 39 % d'entre elles. Des progrès limités ont été constatés en ce qui concerne 14 % des recommandations. Aucun progrès n'a été enregistré pour les recommandations restantes.

Face à l'instabilité géopolitique actuelle, il est plus urgent que jamais de promouvoir et de défendre l'état de droit tant au sein de l'Union qu'au-delà de ses frontières. Le respect de l'état de droit est au cœur des actions de l'UE en matière de droits de l'homme et de démocratie dans son voisinage et dans le monde entier. Cette année, comme en 2024, les quatre mêmes pays concernés par l'élargissement sont inclus dans le rapport sur l'état de droit aux côtés des États membres. Il est important de tenir compte de l'évolution de l'UE en incluant un plus grand nombre de pays concernés par l'élargissement dans le rapport sur l'état de droit à mesure qu'ils seront prêts³. Cela soutiendra leurs efforts de réforme visant à ancrer fermement et irréversiblement la démocratie et l'état de droit dans les pays concernés par l'élargissement avant et après leur adhésion.

2. PRINCIPALES ÉVOLUTIONS DU RAPPORT 2025

2.1 *L'état de droit en tant que fondement du marché unique de l'UE*

L'état de droit est une condition préalable essentielle à un environnement économique stable et prévisible, qui confère à l'UE et à ses États membres un avantage concurrentiel mondial. La détermination de l'UE à favoriser une Europe plus forte et plus compétitive dépend fortement de la garantie d'une protection efficace de l'état de droit. Comme cela a été également reconnu dans le cadre du Semestre européen, l'état de droit joue un rôle important dans le fonctionnement de l'économie de l'UE, en veillant à ce que les droits soient défendus, à ce que la corruption soit punie et à ce que les contrats soient respectés⁴.

L'état de droit et la bonne gouvernance sont essentiels afin de créer un environnement économique global stable et les conditions nécessaires pour que les opérateurs économiques puissent tirer pleinement parti des possibilités offertes par le marché unique. Un cadre juridique juste et clair, effectivement appliqué et respecté, apporte une sécurité aux entreprises, donne confiance aux investisseurs et rassure les consommateurs⁵. L'état de droit garantit le bon fonctionnement et la résilience du marché unique ainsi que l'application effective, uniforme et transparente du droit de l'Union européenne. Il favorise la confiance mutuelle entre les États membres et permet aux entreprises d'exercer leurs activités sur un pied d'égalité par-delà les frontières. C'est pourquoi l'ajout d'une dimension relative au marché unique dans le rapport sur l'état de droit a été largement salué par le Parlement européen, les États membres, la société civile et les acteurs économiques⁶. Cette nouvelle dimension contribuera à résoudre les problèmes liés à l'état de droit qui touchent les entreprises, en particulier les PME, notamment lorsqu'elles exercent des activités transfrontières.

Divers aspects relevant des quatre piliers du rapport sur l'état de droit ont une incidence directe sur le bon fonctionnement du marché unique:

- **l'efficacité, la qualité et l'indépendance des systèmes de justice** sont essentielles afin de garantir aux entreprises et aux investissements un environnement stable et prévisible qui profite également aux consommateurs;

³ L'Albanie, le Monténégro, la Macédoine du Nord et la Serbie ont été inclus en 2024. La sélection reflète les progrès que ces pays ont accomplis dans leur processus d'adhésion et leur avancement respectifs en ce qui concerne leur niveau de préparation en matière d'état de droit.

⁴ Communication intitulée «Semestre européen 2025 — Paquet de printemps», COM(2025) 200 final.

⁵ Communication intitulée «Le marché unique: notre marché intérieur européen dans un monde incertain. Stratégie pour un marché unique simple, homogène et solide», COM(2025) 500 final. En outre, le réseau SOLVIT aide les citoyens et les entreprises qui se déplacent au sein de l'UE à résoudre de manière informelle les problèmes causés par une mauvaise application du droit de l'Union par les autorités publiques.

⁶ Par exemple, lors du Conseil informel des affaires générales du 3 septembre 2024.

- les **mesures de lutte contre la corruption**, tant préventives que répressives, contribuent à instaurer des conditions de concurrence équitables pour les entreprises, à réduire le risque d'infiltration de l'économie par la criminalité organisée et à faire en sorte que les décisions importantes soient prises de manière équitable, par exemple en attribuant les marchés publics à la meilleure offre sur une base objective, protégeant ainsi le budget public;
- un **environnement médiatique** régi par des règles claires et transparentes protège non seulement l'intégrité de l'espace démocratique, mais soutient également le fonctionnement du marché unique de l'UE en garantissant des conditions de concurrence équitables pour les fournisseurs de services de médias;
- un système efficace d'**équilibre des pouvoirs** est essentiel pour garantir l'égalité de traitement devant la loi et l'application impartiale des règles par les autorités de régulation nationales et les autres autorités.

Afin de développer davantage cette dimension, la Commission a adapté sa méthodologie pour associer plus étroitement les États membres et les associations d'entreprises à ces questions, au moyen d'une prise de contact spécifique, d'un processus de consultation et d'un questionnaire appelant un retour d'information écrit⁷.

Ce processus, mené en complémentarité avec d'autres axes de travail, tels que le Semestre européen⁸ et le tableau d'affichage du marché unique, a permis de recenser un certain nombre de nouvelles questions présentant un intérêt pour l'état de droit et le marché unique à aborder dans le rapport sur l'état de droit. Il s'agit notamment du traitement des affaires commerciales par le pouvoir judiciaire, de la stabilité de l'environnement réglementaire, du bon fonctionnement et de l'indépendance des autorités de réglementation ainsi que du contrôle juridictionnel des décisions administratives⁹. Le rapport tient également compte des données relatives à la perception qu'ont les entreprises de l'efficacité de la protection des investissements par la loi et les juridictions, ainsi que de l'indépendance des organismes de contrôle des marchés publics et des autorités nationales de concurrence¹⁰.

Alors que **l'UE s'apprête à accueillir de nouveaux membres**, un marché unique élargi, fondé sur des normes juridiques communes et une confiance mutuelle, sera non seulement plus intégré, mais aussi plus compétitif et plus résilient. Il créera ainsi un environnement fondé sur des règles, élément essentiel pour libérer tout son potentiel et stimuler la compétitivité à long terme de l'Europe. À mesure que les partenaires concernés par l'élargissement progressent sur la voie de l'adhésion, les entreprises de la région concernée par l'élargissement et celles des États membres ont intérêt à ce que des conditions de concurrence équitables soient effectivement mises en place et à ce que l'état de droit soit renforcé afin de leur permettre de participer pleinement et équitablement au marché unique. Par conséquent, même si les partenaires concernés par l'élargissement ne font pas partie du marché unique, ces aspects sont néanmoins abordés dans les chapitres consacrés à chacun d'eux.

⁷ Un questionnaire complémentaire au questionnaire ordinaire a été élaboré. Outre les «questions de base» se rapportant aux aspects les plus importants de la dimension relative au marché unique, certaines options supplémentaires ont également été incluses afin de permettre aux États membres et aux parties prenantes de partager toute information utile.

⁸ Le cas échéant, et si ce n'est pas couvert par les plans pour la reprise et la résilience (PRR) et en complémentarité avec le rapport sur l'état de droit, les recommandations par pays de 2025 formulées dans le cadre du Semestre européen invitent les États membres à accroître l'efficacité de leurs systèmes judiciaires et à renforcer la lutte contre la corruption.

⁹ Ces sujets ont été évoqués par les États membres et/ou les associations d'entreprises au cours du processus de consultation.

¹⁰ Sur la base du tableau de bord 2025 de la justice (https://commission.europa.eu/document/51b21eff-a4b0-4e73-b461-06bd23b43d4e_en).

Les principales conclusions sur la dimension relative au marché unique dans les quatre piliers du rapport sont présentées à la section 4.5.

2.2 Soutenir l'état de droit au moyen du budget de l'UE

Comme la présidente von der Leyen l'a indiqué dans ses orientations politiques, le respect de l'état de droit est un impératif pour l'octroi de fonds de l'UE. Il est essentiel que les dépenses de l'Union soient assorties de garanties solides en matière d'état de droit afin de garantir la protection des intérêts financiers de l'UE¹¹.

Ces dernières années, de nouveaux outils ont été mis au point afin de sécuriser davantage cette connexion et de renforcer le lien entre l'état de droit et le soutien provenant du budget de l'UE. La facilité pour la reprise et la résilience démontre que le budget de l'UE peut encourager des réformes qui renforcent l'état de droit dans les États membres, telles que la réforme et le renforcement des systèmes judiciaires et l'amélioration de leur efficacité grâce à la numérisation, le renforcement des institutions chargées de lutter contre la corruption ou l'amélioration de la qualité du processus législatif. La condition favorisant horizontale prévue par le règlement portant dispositions communes constitue un autre outil important pour garantir que les États membres respectent la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne lors de la mise en œuvre des fonds de l'Union. Enfin, le régime général de conditionnalité protège les fonds de l'Union en cas de violation des principes de l'état de droit dans les États membres¹².

Dans le prochain budget à long terme, le respect de l'état de droit devra être garanti tout au long de la mise en œuvre des fonds de l'UE. Outre le règlement relatif à la conditionnalité, qui continuera de s'appliquer à l'ensemble du budget de l'UE et qui s'appuie sur les enseignements tirés de l'expérience acquise avec divers instruments, il sera important d'intégrer des garanties solides dans la conception des futurs instruments de l'UE. Ces mesures permettront de garantir le respect effectif des règles et d'établir un lien plus étroit entre les recommandations du rapport sur l'état de droit et le soutien financier au titre du budget de l'UE¹³. En particulier, les futurs plans de partenariat national et régional devraient contribuer efficacement à soutenir les réformes, notamment en relevant les défis propres à chaque pays recensés dans le rapport sur l'état de droit.

La nécessité de stimuler les réformes liées à l'état de droit dans le cadre du budget a également des répercussions sur le suivi des recommandations formulées dans les rapports. Le budget de l'UE peut être utilisé pour aider les États membres à faire progresser leurs propres réformes nationales ou régionales et à investir dans celles-ci. La numérisation des systèmes judiciaires, les structures de lutte contre la corruption, l'assistance technique pour définir et mettre en œuvre des garanties ou une réglementation efficace sont autant de domaines susceptibles de bénéficier d'un financement de l'UE, en mobilisant les investissements pour aider le processus de réforme. Les initiatives transfrontières peuvent également contribuer à garantir des normes élevées dans tous les États membres.

Dans le cadre des efforts qu'elle déploie pour assurer la protection la plus efficace de ses intérêts financiers, l'UE a également entamé des travaux préparatoires en vue du réexamen de son architecture antifraude. Ce réexamen complet, auquel participeront tous les acteurs concernés au sein de l'architecture antifraude de l'UE, sera axé sur la dissuasion et permettra de créer davantage de synergies et d'efficacité entre les acteurs concernés, en évitant les

¹¹ Communication intitulée «La voie vers le prochain cadre financier pluriannuel», COM(2025) 46 final.

¹² 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, p. 1 à 10 (ci-après le «règlement relatif à la conditionnalité»).

¹³ Communication intitulée «La voie vers le prochain cadre financier pluriannuel», COM(2025) 46 final.

doubles emplois à chaque étape du cycle antifraude. Ces étapes comprennent la prévention, la détection, les enquêtes, la correction de la fraude et le recouvrement des montants concernés, y compris ceux destinés au budget de l'UE.

3. RESPECT DE L'ÉTAT DE DROIT — ÉVOLUTIONS AU NIVEAU DE L'UE

Depuis 2019, l'UE a progressivement approfondi l'architecture de l'état de droit afin de faire face aux risques liés à l'état de droit dans les différents États membres et dans l'ensemble de l'UE. L'objectif est de promouvoir une culture de l'état de droit, d'empêcher l'apparition de problèmes et de répondre efficacement aux problèmes persistants. Pour ce faire, il a fallu diversifier les outils relatifs à l'état de droit au niveau de l'UE afin d'adapter les actions menées de façon à ce qu'elles aient une incidence maximale.

3.1 *Dialogue et suites données au rapport sur l'état de droit*

Le **rapport sur l'état de droit** présente une vue d'ensemble de la situation de chaque État membre de l'UE en matière d'état de droit et, grâce à son cycle annuel, il sert de base à l'action menée tout au long de l'année. Il aide les États membres à recenser les problèmes ou à réfléchir à leurs réformes et à trouver des solutions en collaborant avec la Commission européenne, d'autres États membres et des organismes et acteurs internationaux, tels que la Commission de Venise du Conseil de l'Europe. Au fil des ans, le rapport a renforcé la confiance mutuelle et encouragé une vision commune de la manière de créer un environnement dans lequel l'état de droit peut prospérer.

Depuis 2022, le rapport comprend des recommandations adressées aux États membres afin de soutenir leurs efforts de réforme. Celles-ci ont permis de mettre efficacement l'accent sur des réformes essentielles au niveau national, les États membres ayant donné suite — à des degrés divers — à plus des deux tiers des recommandations formulées en 2022, 2023 et 2024. Cette tendance soutenue reflète une dynamique de réforme positive dans l'UE. La prise en considération de certaines recommandations prend plus de temps en raison des consultations politiques ou des parties prenantes en cours, ou parce que les cycles électoraux peuvent parfois interrompre les progrès en matière de législation. Toutefois, il existe également des cas où il peut y avoir une réticence à donner suite aux recommandations ou un retour en arrière.

Le rapport et ses recommandations constituent la pierre angulaire d'un dialogue permanent avec les États membres et entre ces derniers. Ce dialogue permet une résolution durable et ciblée des problèmes, tant après la publication des rapports qu'en vue de la préparation de leur prochaine édition. Par exemple, les réunions régulières du **réseau de points de contact en matière d'état de droit de l'UE** permettent le partage d'expériences sur des questions d'intérêt commun mises en évidence dans les rapports sur l'état de droit¹⁴.

Dans le cadre de son nouveau mandat, la Commission s'est engagée à améliorer le suivi et la communication des informations, ainsi qu'à renforcer l'équilibre des pouvoirs, notamment en suivant la mise en œuvre des recommandations. La Commission a donc intensifié sa collaboration avec les États membres tout au long de l'année, tant au niveau politique que technique, afin de soutenir la mise en œuvre des recommandations.

¹⁴ Au cours de l'année écoulée, les échanges de bonnes pratiques ont porté sur des sujets tels que les initiatives visant à promouvoir une culture de l'état de droit, la dimension de l'état de droit relative au marché unique et les mesures visant à renforcer la résilience des systèmes de justice nationaux (https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/annual-rule-law-cycle/network-national-contact-points-rule-law_en).

Le **dialogue sur l'état de droit** au sein du Conseil des affaires générales¹⁵, qui s'appuie sur le rapport sur l'état de droit pour ses discussions, est un cadre bien établi pour les échanges politiques entre les États membres. Il permet de mener un dialogue constructif, de discuter des lacunes et de la meilleure manière d'y remédier, ainsi que d'échanger des bonnes pratiques. En 2024, le dialogue au sein du Conseil des affaires générales a été étendu aux pays concernés par l'élargissement qui figuraient dans le rapport 2024 sur l'état de droit¹⁶. Le Conseil «Justice» a également continué d'examiner des questions d'actualité relatives à l'état de droit au cours de chaque présidence semestrielle du Conseil¹⁷.

Le **Parlement européen** a maintenu sa pratique consistant à organiser des débats annuels concernant le rapport sur l'état de droit, des débats par pays et des auditions publiques consacrées à la démocratie, à l'état de droit et aux droits fondamentaux¹⁸. Le mandat du groupe de surveillance de la démocratie, de l'état de droit et des droits fondamentaux, qui a été renouvelé en 2024, met davantage l'accent sur le contrôle exercé par le Parlement européen¹⁹.

Les comités consultatifs ont aussi continué de débattre sur l'état de droit au niveau de l'UE. Le **Comité économique et social européen** a tenu sa cinquième conférence annuelle sur les droits fondamentaux et l'état de droit et a adopté deux nouveaux avis sur l'état de droit²⁰. Le **Comité des régions** a entamé une réflexion sur la perspective locale et régionale dans la mise en œuvre de l'état de droit²¹.

La Commission organise des **dialogues nationaux sur l'état de droit**²², en étroite collaboration avec l'Agence des droits fondamentaux, en tant qu'élément important d'un processus de suivi. Ces dialogues réunissent différentes parties prenantes nationales, dans le but de les associer plus étroitement au suivi du rapport sur l'état de droit et de mettre en place des approches collaboratives pour la mise en œuvre des recommandations.

Le rapport stimule également une **mobilisation plus profonde de la société civile et des parties prenantes**. Les organisations de la société civile et les autres parties prenantes — en particulier les associations professionnelles représentant les juges, les procureurs et les journalistes — jouent un rôle important dans la promotion de l'état de droit sur le terrain. Ces acteurs apportent une contribution précieuse au rapport. L'intégration de la dimension relative

¹⁵ Dans ce contexte, le Conseil des affaires générales a organisé une discussion horizontale relative à l'évolution générale de l'état de droit en septembre 2024 ainsi que des discussions par pays en novembre 2024, et aux mois de janvier et mai 2025.

¹⁶ Les ministres de l'Albanie, du Monténégro, de la Macédoine du Nord et de la Serbie ont participé à un échange de vues sur l'évolution générale de la situation de l'état de droit dans leurs pays, qui s'est tenu lors du Conseil des affaires générales du 24 septembre 2024.

¹⁷ En mars 2025, le Conseil «Justice» a débattu de l'indépendance de la justice et de la manière dont la panoplie d'outils de l'UE pourrait la promouvoir le plus efficacement possible. En octobre 2024, le Conseil «Justice» a débattu de la manière de favoriser l'accès à la justice dans le contexte de l'état de droit et de la compétitivité.

¹⁸ Résolution du Parlement européen du 18 juin 2025 concernant le rapport 2024 de la Commission sur l'état de droit [2024/2078(INI)], et débats en plénière consacrés au rapport 2024 sur l'état de droit (9 octobre 2024), à Malte (23 octobre 2024), à la Slovaquie (12 février 2025), à la Hongrie (2 avril, 21 mai et 18 juin 2025) et à l'Espagne (18 juin 2025).

¹⁹ Pour de plus amples informations, voir le site web du groupe de surveillance de la démocratie, de l'état de droit et des droits fondamentaux à l'adresse suivante: <https://www.europarl.europa.eu/committees/en/libe/working-groups/drfdm>.

²⁰ Évaluation des rapports annuels de la Commission européenne sur l'état de droit dans l'Union européenne, avis adopté le 22 janvier 2025, et «La dimension économique de l'état de droit», avis adopté le 30 avril 2025.

²¹ «La perspective locale et régionale dans la mise en œuvre de l'état de droit au sein de l'Union européenne», avis adopté le 1^{er} avril 2025.

²² Pour de plus amples informations, voir le site web consacré aux dialogues nationaux sur l'état de droit (https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/annual-rule-law-cycle/national-rule-law-dialogues_en).

au marché unique a également mis à nouveau l'accent sur les acteurs économiques. La présidence du Conseil a reconnu le rôle essentiel joué par la société civile en organisant, en avril 2025, une conférence sur le rôle de la société civile dans la protection de l'état de droit dans le cadre de son programme de présidence.

3.2 L'action de l'UE afin de promouvoir l'état de droit

L'UE a mis au point un éventail d'instruments et de processus afin de promouvoir l'état de droit et son application cohérente dans l'ensemble des États membres. Dans le même temps, le rapport a joué le rôle de catalyseur pour l'élaboration de nouvelles politiques et de nouveaux instruments juridiques de l'UE dans des domaines tels que le pluralisme des médias et la lutte contre la corruption, qui renforcent l'état de droit dans l'ensemble de l'UE.

La promotion d'une culture forte de l'état de droit

Sensibiliser les citoyens, les autorités et les parties prenantes européens à la culture de l'état de droit et la promouvoir constituent un objectif essentiel. Plusieurs États membres ont mis en place des initiatives importantes pour promouvoir une telle culture²³. La Commission a lancé une campagne de communication, disponible dans toutes les langues officielles de l'UE, qui utilise une série de vidéos animées pour expliquer, en termes simples et accessibles, pourquoi l'état de droit est essentiel dans la vie quotidienne²⁴. La promotion de la culture de l'état de droit a également fait l'objet d'un échange fructueux de bonnes pratiques entre les États membres lors de l'une des réunions des points de contact nationaux sur l'état de droit²⁵.

L'état de droit et le processus de réforme

L'état de droit et la bonne gouvernance sont essentiels au bon fonctionnement du marché intérieur, à un environnement sain pour les entreprises, à la viabilité des finances publiques et à des réformes structurelles efficaces. Ces principes font partie intégrante du **Semestre européen** et de ses recommandations par pays.

En réponse à ces recommandations, de nombreux États membres ont poursuivi la mise en œuvre de réformes au moyen de mesures spécifiques liées à l'état de droit, conformément aux engagements pris dans leurs **plans nationaux pour la reprise et la résilience (PRR)**. Cela a permis de progresser dans le renforcement des systèmes de justice, notamment en révisant le système disciplinaire applicable aux juges ou en améliorant l'efficacité judiciaire grâce à la restructuration des tribunaux. Les efforts en matière de lutte contre la corruption ont également été intensifiés, notamment le renforcement des institutions axées sur la lutte contre la corruption. Les mesures visant à améliorer le processus législatif ont également une incidence importante sur l'état de droit, comme l'obligation de recourir à des consultations publiques et à des analyses d'impact. Dans certains cas, ces engagements au titre des PRR ont été jugés essentiels à la protection des intérêts financiers de l'UE et leur respect est une condition préalable à la réception de tout versement à la suite d'une demande de paiement.

D'autres sources de **financement de l'UE** soutiennent le renforcement des capacités de la justice, des médias et de la société civile pour ce qui est du respect de l'état de droit et

²³ Par exemple, en Espagne, le plan d'action pour la démocratie comprend une proposition visant à organiser un débat parlementaire annuel afin d'évaluer le respect par le gouvernement de l'état de droit et des droits fondamentaux. En Irlande, des initiatives ont été mises en place afin de promouvoir une culture de l'état de droit dans l'enseignement supérieur.

²⁴ Cette campagne a été mise à disposition dans l'espace d'apprentissage de l'UE et a été distribuée à plus de 140 000 écoles (https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/what-rule-law_fr#want-to-learn-more-watch-our-series-of-six-animations).

²⁵ Réunion des points de contact nationaux en matière d'état de droit, 22 octobre 2024.

fournissent une assistance technique pour des réformes ciblées. Le cadre financier pluriannuel (CFP) actuel prévoit un instrument d'appui technique, ainsi que des programmes comme le programme «Citoyens, égalité, droits et valeurs» (CERV), le programme «Justice», le Fonds social européen plus et Europe créative. Tous ces instruments offrent un soutien important pour renforcer l'administration publique et les systèmes de justice, ainsi que pour relever les défis liés au pluralisme des médias et à la lutte contre la corruption.

Le soutien à l'état de droit par de nouveaux instruments juridiques et la mise en œuvre dans l'ensemble de l'UE

La Commission travaille également en étroite collaboration avec les États membres pour garantir l'élaboration et la mise en œuvre de politiques et d'instruments juridiques qui renforcent l'état de droit dans l'UE. Par exemple, le règlement européen sur la liberté des médias²⁶ a déclenché des contrôles de l'état de préparation de la législation des États membres avant l'application de la plupart de ses dispositions en août 2025²⁷. Le nouveau comité européen pour les services de médias, un organe consultatif indépendant composé de représentants des autorités nationales de régulation des médias, jouera un rôle central dans le suivi, la coordination et le soutien des politiques relatives aux médias dans les États membres de l'UE. Le comité soutiendra les États membres de l'UE de plusieurs manières, notamment en fournissant des conseils d'experts, en partageant les meilleures pratiques, en renforçant les capacités ou en réagissant aux crises. Le comité élaborera également des avis concernant les mesures réglementaires ayant une incidence sur le fonctionnement des fournisseurs de services de médias dans le marché intérieur, telles que les décisions relatives à l'octroi de licences, ainsi que sur les évaluations des concentrations sur le marché des médias revêtant une dimension «marché intérieur». Il aidera également la Commission à élaborer des lignes directrices.

La Commission collabore également avec les États membres afin de soutenir la transposition et la mise en œuvre de la nouvelle directive contre les poursuites-bâillons ainsi que de la recommandation plus large à ce sujet. Cette directive contient des garanties législatives visant à lutter contre les poursuites abusives contre des journalistes et des défenseurs des droits de l'homme dans des situations transfrontières²⁸. Outre les règles établies au niveau de l'UE, il a été recommandé aux États membres d'agir au niveau national pour protéger les journalistes et les défenseurs des droits de l'homme contre les poursuites abusives²⁹. De nombreux États membres ont pris des mesures concrètes à cet effet, par exemple en dispensant des formations spécifiques, en lançant des campagnes de sensibilisation et en commençant à mettre au point des mécanismes de soutien³⁰.

Afin de renforcer la lutte contre la corruption, la Commission soutient les colégislateurs dans leurs efforts visant à trouver un accord sur sa proposition de modernisation du cadre juridique

²⁶ Règlement (UE) 2024/1083 du 11 avril 2024.

²⁷ La plupart des dispositions du règlement seront directement applicables dans l'UE en août 2025. Toutefois, certaines dispositions spécifiques ont une date d'application différente: certaines sont déjà applicables et la disposition relative au droit à la personnalisation entrera en vigueur en mai 2027.

²⁸ Directive (UE) 2024/1069 sur la protection des personnes qui participent au débat public contre les demandes en justice manifestement infondées ou les procédures judiciaires abusives («poursuites stratégiques altérant le débat public») et recommandation (UE) 2022/758 de la Commission du 27 avril 2022 y afférente. Les États membres sont tenus de mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à cette directive au plus tard le 7 mai 2026.

²⁹ Voir SWD(2024) 292 sur le suivi de la recommandation (UE) 2022/758 de la Commission du 27 avril 2022.

³⁰ Ces mécanismes comprennent les points focaux, qui constituent un point d'entrée vers lequel une victime de poursuites-bâillons peut se tourner pour obtenir de l'aide.

actuel de l'UE en matière de lutte contre la corruption³¹. Le réseau de l'UE contre la corruption constitue une vaste enceinte permettant une collaboration et un échange de bonnes pratiques réguliers afin de soutenir les efforts déployés par les États membres pour promouvoir l'intégrité et lutter contre la corruption³². Les discussions du réseau sur des questions telles que les déclarations de patrimoine et le traitement des affaires de corruption à haut niveau correspondent aux sujets figurant dans le rapport sur l'état de droit.

L'état de droit au cœur du processus d'élargissement et de l'action extérieure

La protection de nos institutions démocratiques et de nos valeurs est une responsabilité collective, partagée par les États membres et les institutions de l'UE. La volonté de l'UE de défendre l'état de droit n'a fait que se renforcer en réponse à la guerre d'agression que la Russie continue de mener contre l'Ukraine. Cette agression constitue une attaque directe non seulement contre l'Ukraine et son peuple, mais aussi contre les valeurs fondamentales de l'Union et l'ordre international fondé sur des règles. Dans le même temps, le respect de l'état de droit et de la bonne gouvernance est essentiel pour lutter contre les ingérences et les manipulations étrangères qui visent à saper les démocraties de l'UE et de son voisinage immédiat.

La consolidation des structures démocratiques, la défense de l'état de droit et la protection des droits fondamentaux sont au cœur du processus d'élargissement et constituent l'un des fondements de l'adhésion à l'UE. Le paquet «élargissement» annuel présenté par la Commission évalue les progrès accomplis par chaque pays sur la base du mérite. La méthodologie révisée en matière d'élargissement décidée en 2020 a encore accru la nécessité d'améliorations concrètes et durables de l'état de droit avant que tout chapitre des négociations puisse être clos. Les partenaires concernés par l'élargissement peuvent également compter sur le soutien du Conseil de l'Europe³³ pour les aider à mettre en œuvre des normes en matière d'état de droit, à garantir l'alignement sur l'acquis de l'UE et à fournir des orientations stratégiques pour les réformes au moyen d'un suivi.

À la suite de l'intégration réussie de l'Albanie, du Monténégro, de la Macédoine du Nord et de la Serbie dans le rapport sur l'état de droit de 2024, les orientations politiques confirment qu'à mesure que les partenaires concernés par l'élargissement progresseront dans le domaine de l'état de droit et dans le processus formel d'adhésion, ils seront progressivement ajoutés à cet exercice. Cela leur permettra de respecter l'engagement visant à maintenir des normes élevées en matière d'état de droit tout au long de leur parcours d'adhésion et en tant que futurs États membres.

L'état de droit est également essentiel dans le cadre de la facilité pour les réformes et la croissance en faveur des Balkans occidentaux, de la facilité pour les réformes et la croissance en faveur de la Moldavie et de la facilité pour l'Ukraine. Pour tirer pleinement parti de ces mécanismes de soutien, les pays doivent mettre en œuvre un programme de réformes, qui comprend des mesures concrètes relatives aux fondamentaux.

L'UE renforce son attachement aux normes juridiques internationales par son processus d'adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme et son examen en cours dans le cadre de la convention des Nations unies contre la corruption.

³¹ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la lutte contre la corruption, COM(2023) 234 final du 3 mai 2023.

³² Deux réunions ont eu lieu au cours de la période de référence, en octobre 2024 et en juin 2025. Le réseau réunit des représentants des États membres de l'UE, des praticiens, de la société civile, des organisations internationales et des institutions et agences de l'UE.

³³ [Commission de Venise, Cour européenne des droits de l'homme, CEPEJ et GRECO.](#)

3.3 Action de l'UE pour répondre aux violations de l'état de droit

L'UE a renforcé sa capacité à réagir efficacement aux violations de l'état de droit, en s'appuyant sur une série d'outils, notamment les procédures d'infraction, la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE, la procédure visée à l'article 7 et le règlement relatif à la conditionnalité.

S'attaquer aux problèmes liés à l'état de droit

La Commission a continué d'exercer son rôle de gardienne des traités de l'UE en engageant des procédures d'infraction pour remédier à des violations spécifiques de l'état de droit. La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a également continué à rendre d'importants arrêts sur l'état de droit qui clarifient davantage les exigences du droit de l'Union. Ces arrêts concernent notamment les salaires des juges³⁴, le retrait d'affaires aux juges³⁵, l'attribution des affaires³⁶ ou la recevabilité des demandes de décision préjudicielle³⁷.

Les orientations politiques indiquaient clairement que le contrôle du respect de la législation par l'intermédiaire de procédures d'infraction et une application renforcée du mécanisme de l'article 7 du TUE doivent continuer à être utilisés efficacement, y compris dans une future Union élargie³⁸. La procédure prévue à l'article 7, paragraphe 1, du TUE, qui permet au Conseil de constater l'existence d'un risque clair de violation grave des valeurs de l'Union et d'y donner suite, se poursuit en ce qui concerne la Hongrie³⁹. Le Conseil a fait le point sur la situation de la Hongrie en novembre 2024 et a tenu une audition formelle en mai 2025.

Protéger le budget de l'UE contre les violations des principes de l'état de droit

Les violations des principes de l'état de droit peuvent également porter gravement atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Une bonne gestion financière ne peut être garantie que si les autorités publiques agissent en conformité avec le droit, si les violations du droit sont effectivement poursuivies par les services d'enquête et de poursuites judiciaires et si les décisions arbitraires ou illégales des autorités publiques peuvent faire l'objet d'un contrôle juridictionnel effectif.

Le régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union est déclenché lorsqu'un lien suffisamment direct existe entre des violations des principes de l'état de droit et le budget de l'Union, et si d'autres procédures prévues par la législation de l'Union ne permettent pas de protéger le budget de l'Union d'une manière plus efficace. Les mesures de protection adoptées par le Conseil en décembre 2022 dans le cadre de la procédure engagée par

³⁴ Arrêt du 25 février 2025, affaires jointes C-146/23 et C-374/23, précisant qu'en vertu de l'article 19, paragraphe 1, du TUE, les modalités de détermination de la rémunération des juges doivent être objectives, prévisibles, stables, transparentes et consacrées par la loi.

³⁵ Arrêt du 6 mars 2025, affaires jointes C-647/21 et C-648/21, indiquant qu'une législation permettant de retirer des affaires à un juge est contraire à l'article 19, paragraphe 1, du TUE si elle ne repose pas sur des critères objectifs et précis prévus par la loi ou assortis de garanties contre les décisions arbitraires.

³⁶ Arrêt du 14 novembre 2024, affaire C-197/23, indiquant que le droit de l'Union s'oppose à une réglementation nationale qui empêche une juridiction d'appel de réexaminer la réattribution d'une affaire à un autre juge de première instance.

³⁷ Arrêt du 7 novembre 2024, affaire C-326/23. Voir rapport 2024 sur l'état de droit, Pologne, p. 4.

³⁸ Orientations politiques pour la prochaine Commission européenne 2024-2029.

³⁹ La procédure a été engagée par le Parlement européen en 2018. La procédure engagée en 2017 par la Commission à l'égard de la Pologne a été clôturée en 2024 sur la base de l'évaluation de la Commission selon laquelle il n'existe plus de risque clair de violation grave de l'état de droit par la Pologne.

la Commission contre la Hongrie en vertu du règlement relatif à la conditionnalité sont toujours en place⁴⁰.

La détection de violations des principes de l'état de droit et d'un lien suffisamment direct avec le budget de l'UE requiert une évaluation approfondie de la part de la Commission. Le rapport sur l'état de droit est une source d'information essentielle en vue de l'application du règlement relatif à la conditionnalité et plusieurs sujets couverts par le rapport peuvent être directement pertinents⁴¹. Sont notamment concernés le système de justice ainsi que le bon fonctionnement des services d'enquête et de poursuites judiciaires et le contrôle juridictionnel effectif par des juridictions indépendantes. La lutte contre la corruption peut également présenter un intérêt, en ce qui concerne le fonctionnement des autorités exécutant le budget de l'Union ou chargées du contrôle, du suivi et de l'audit financiers, la prévention de la fraude et de la corruption et les sanctions en la matière, ainsi que la coopération efficace et en temps utile avec l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et le Parquet européen.

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

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

L'évaluation des chapitres par pays pour chaque État membre et chaque pays concerné par l'élargissement a été élaborée conformément à une méthodologie établie utilisée pour les éditions précédentes du rapport⁴². Pour ce qui est des partenaires concernés par l'élargissement, le paquet «élargissement» annuel de la Commission porte sur l'état de préparation et les progrès accomplis s'agissant de l'alignement sur l'acquis de l'UE et les normes européennes, y compris sur tous les aspects de l'état de droit. Les chapitres par pays du rapport sur l'état de droit consacrés aux partenaires concernés par l'élargissement sélectionnés peuvent renvoyer aux orientations qui leur ont été adressées dans le cadre du processus d'élargissement et souligner la complémentarité entre ce processus et le rapport sur l'état de droit.

Les chapitres par pays reposent sur une évaluation qualitative effectuée de manière autonome par la Commission et axée sur une synthèse des évolutions importantes intervenues depuis juillet 2024. Dans chaque chapitre par pays, l'analyse se concentre sur les thèmes pour lesquels des évolutions importantes ont été constatées ou concernant lesquels des problèmes importants recensés dans le rapport précédent persistent. L'analyse comprend une évaluation qualitative des progrès réalisés par les États membres dans la mise en œuvre des recommandations de 2024⁴³. L'objectif des recommandations de 2025 est toujours de

⁴⁰ Le 17 décembre 2024, la Commission a conclu qu'il convenait de maintenir les mesures adoptées par le Conseil en 2022, car les modifications relatives aux «fiducies d'intérêt public» ne répondaient pas de manière adéquate aux préoccupations du Conseil [voir C(2024) 9140 final]. Le 13 décembre 2023, la Commission avait déjà conclu qu'il convenait de maintenir les mesures adoptées par le Conseil, étant donné que la Hongrie n'avait adopté aucune nouvelle mesure afin de remédier aux préoccupations en suspens [C(2023) 8999 final].

⁴¹ Voir l'article 3 et l'article 4, paragraphe 2, du règlement relatif à la conditionnalité.

⁴² La méthodologie est disponible ici: https://commission.europa.eu/document/72742fd9-3ce0-4d23-9086-58f885f84cdd_en.

⁴³ En fonction des progrès accomplis concernant les différentes sous-parties de chaque recommandation et de la mise en œuvre ou non des recommandations formulées dans le rapport 2023, la Commission a, dans chaque cas, conclu son évaluation en utilisant les catégories suivantes: aucun progrès (supplémentaire), progrès limités, certains progrès (supplémentaires), progrès significatifs et mise en œuvre intégrale.

soutenir les États membres dans leurs efforts pour faire progresser les réformes⁴⁴. Le présent rapport ne contient aucune recommandation à l'intention des pays concernés par l'élargissement, étant donné que ces recommandations sont formulées dans le cadre du paquet «élargissement» annuel.

Le rapport est le fruit d'une collaboration étroite avec les autorités nationales et s'appuie sur diverses sources nationales, internationales et autres⁴⁵, ainsi que sur les données collectées par la Commission elle-même⁴⁶. Les États membres et les pays concernés par l'élargissement ont été invités à apporter leur contribution, à fournir des éléments par écrit et à participer à des visites spécifiques dans les pays⁴⁷. Une consultation ciblée des parties prenantes a également apporté de précieuses contributions transversales et spécifiques à chaque pays⁴⁸. Le Conseil de l'Europe a en outre fourni un aperçu de ses récents avis et rapports⁴⁹. Avant l'adoption du présent rapport, les autorités nationales ont eu la possibilité de fournir des données factuelles actualisées concernant le chapitre qui leur est consacré. Le rapport adopté sert de base aux discussions ultérieures de la Commission avec les gouvernements et les parlements nationaux.

4.1 Systèmes de justice

Des systèmes de justice efficaces, qui fonctionnent correctement et qui sont totalement indépendants sont essentiels à l'application et à la mise en œuvre de la législation de l'UE et de la législation nationale. L'indépendance de la justice est essentielle pour garantir l'équité des procédures judiciaires et assurer une protection juridictionnelle effective des droits individuels à protéger⁵⁰. L'accès à des juridictions indépendantes et la possibilité d'avoir recours au contrôle juridictionnel sont fondamentaux pour l'état de droit.

Lorsqu'ils conçoivent leur système de justice, les États membres doivent pleinement respecter les exigences fixées par le droit de l'Union et la jurisprudence de la CJUE. Des normes européennes élaborées par le Conseil de l'Europe et la Commission de Venise doivent également être prises en compte. Les réseaux et associations judiciaires européens contribuent

⁴⁴ Les principes sous-tendant l'élaboration des recommandations sont identiques à ceux des années précédentes [voir COM(2022) 500, p. 3 et 4]. Les recommandations sont sans préjudice de toute action susceptible d'être engagée par la Commission en vertu d'autres instruments juridiques.

⁴⁵ Parmi les sources utilisées figurent les contributions écrites reçues des États membres, les contributions reçues lors de la consultation ciblée des parties prenantes, les informations produites par des organisations internationales, telles que le Conseil de l'Europe, l'OCDE et les Nations unies, ainsi que les contributions fournies lors des visites dans les pays. Ces sources alimentent l'évaluation de la Commission, mais les conclusions de la Commission demeurent de sa propre responsabilité.

⁴⁶ En particulier, le tableau de bord de la justice dans l'UE fournit des données comparatives et fiables sur l'efficacité, la qualité et l'indépendance des systèmes de justice dans les États membres de l'UE. Son objectif est d'aider l'UE et les États membres à améliorer l'efficacité de leurs systèmes de justice nationaux.

⁴⁷ Les contributions des États membres sont disponibles ici: https://commission.europa.eu/publications/2025-rule-law-report-input-member-states-and-enlargement-countries_en. Des informations sur les visites figurent pour chaque pays dans le chapitre qui lui est consacré. Au cours de ces visites, qui ont eu lieu en ligne, la Commission s'est entretenue avec les autorités nationales des États membres, notamment les autorités judiciaires et indépendantes, les services répressifs, et d'autres parties prenantes telles que les associations de journalistes et la société civile.

⁴⁸ Les contributions des parties prenantes sont disponibles ici: https://commission.europa.eu/document/522cf36e-c82d-413a-8d43-fda1f37e3ae2_en.

⁴⁹ La contribution du Conseil de l'Europe est disponible ici: https://commission.europa.eu/document/e2050d5c-8874-4138-ac67-b018ff9f278e_en.

⁵⁰ Voir l'article 19 du traité sur l'Union européenne et l'article 47 de la charte des droits fondamentaux.

de manière importante à la promotion et au respect de l'état de droit et à l'élaboration de normes européennes⁵¹. Les avocats et les barreaux jouent également un rôle important à cet égard.

La perception de l'indépendance de la justice dans l'ensemble de l'UE

Les enquêtes Eurobaromètre menées en 2025 montrent que la perception que le grand public a de l'indépendance de la justice a augmenté dans 13 États membres, est restée stable dans trois et a diminué dans 11. De même, la perception qu'en ont les entreprises a augmenté dans 15 États membres, est restée stable dans deux et a diminué dans 10⁵². Des systèmes de justice qui fonctionnent correctement et qui sont totalement indépendants profitent à la fois aux citoyens et aux entreprises, et leur incidence positive sur les investissements alimente la croissance et la compétitivité. En [Finlande](#), au [Danemark](#), en [Irlande](#), aux [Pays-Bas](#), au [Luxembourg](#) et en [Suède](#), le niveau de perception de l'indépendance reste particulièrement élevé pour ce qui est du grand public ou des entreprises (plus de 75 %), tandis qu'en [Croatie](#), en [Bulgarie](#) et en [Pologne](#), il reste très faible (moins de 30 %). Pour ce qui est des pays concernés par l'élargissement, les résultats de l'Eurobaromètre révèlent au mieux un niveau moyen de perception de l'indépendance.

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

Les procédures de nomination et de révocation des juges, ainsi que les pouvoirs et la structure des conseils de la justice sont essentiels pour préserver l'indépendance de la justice. Lorsqu'il existe des conseils de la justice, ils servent de tampon entre le pouvoir judiciaire et d'autres branches du pouvoir dans des domaines tels que les nominations et l'évolution de carrière, ainsi que la gestion du système de justice⁵³. Le Conseil de l'Europe a élaboré des normes européennes quant à la manière dont ces conseils devraient être conçus pour protéger efficacement leur indépendance, notamment en ce qui concerne leur composition⁵⁴. Pour fonctionner de manière efficiente, les conseils de la justice ont besoin de disposer de ressources suffisantes et de jouir d'une indépendance administrative suffisante.

Plusieurs États membres ont accompli des efforts législatifs visant à renforcer l'indépendance et l'efficacité des conseils de la justice. En [Irlande](#), la nouvelle commission des nominations des juges a commencé ses travaux. Au [Luxembourg](#), le conseil national de la justice, créé en 2023, est désormais pleinement opérationnel et fonctionne efficacement.

Dans d'autres États membres, des initiatives sont en cours. En [Espagne](#), un dialogue structuré mené en 2024 avec la Commission européenne a conduit au renouvellement du conseil de la justice, et des mesures ont été prises en vue d'adapter la procédure de nomination de ses juges membres. En [Italie](#), avec la réforme du système de justice désormais en place, le Conseil supérieur de la magistrature poursuit ses travaux. De son côté, la réforme visant à séparer les carrières des juges et des procureurs, qui prévoit la création de deux conseils supérieurs distincts, a été approuvée par la Chambre des députés et est actuellement examinée par le Sénat. En [Suède](#), le gouvernement a présenté des propositions visant à renforcer encore l'indépendance de la justice, en particulier en ce qui concerne la nomination des juges et les

⁵¹ Tels que le réseau européen des conseils de la justice, le réseau des présidents des Cours suprêmes judiciaires de l'UE, l'Association des Conseils d'État et des juridictions administratives suprêmes de l'UE, le Conseil des barreaux européens et la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) du Conseil de l'Europe.

⁵² Tableau de bord 2025 de la justice dans l'UE, graphiques 50 et 52.

⁵³ La CJUE a reconnu que, lorsqu'un conseil de la justice participe à un processus de nomination associant des instances politiques, il peut contribuer à une objectivation dudit processus. Voir, par exemple, l'arrêt du 2 mars 2021, *AB e.a. (Nomination des juges à la Cour suprême - Recours)*.

⁵⁴ Voir en particulier la recommandation CM/Rec(2010)12 du Conseil de l'Europe.

procédures disciplinaires. En [Pologne](#), la loi visant à remédier au manque d'indépendance du Conseil national de la magistrature a été adoptée par le Parlement, mais n'est pas encore entrée en vigueur, car elle a été renvoyée devant la Cour constitutionnelle. Le gouvernement travaille actuellement à l'élaboration d'une proposition révisée. En [Estonie](#), la réforme du Conseil d'administration des juridictions a été lancée et vise à transférer des pouvoirs du ministère de la justice, à faire du Conseil un organe permanent et à modifier sa composition.

Dans le même temps, le Conseil supérieur de la magistrature au [Portugal](#) a appelé à une réflexion sur d'éventuels mécanismes visant à garantir sa stabilité et à préserver son indépendance. En [Bulgarie](#), la Cour constitutionnelle a annulé les modifications apportées à la composition du Conseil supérieur de la magistrature pour répondre à des préoccupations de longue date, car elles n'avaient pas été adoptées par l'organe compétent. Par conséquent, la question de la composition et du fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature n'est pas résolue. La [Slovaquie](#) envisage de renforcer le rôle du Conseil de la magistrature dans des domaines tels que les procédures disciplinaires. Bien que des réflexions soient en cours sur la mise en place de garanties d'indépendance suffisantes en ce qui concerne la révocation des membres du Conseil de la magistrature, aucune mesure formelle n'a été prise.

Pour ce qui est des pays concernés par l'élargissement, au [Monténégro](#), la mise en œuvre du cadre juridique modifié précédemment a donné quelques premiers résultats positifs, tandis que la composition des conseils de la magistrature et des procureurs doit encore être améliorée. Des problèmes subsistent en [Albanie](#) en ce qui concerne la gestion des nominations et des décisions de carrière des magistrats, ainsi que des membres non magistrats du Conseil supérieur de la magistrature et du Conseil supérieur des procureurs.

Les procédures de nomination et de révocation des juges sont essentielles à l'indépendance de la justice et à la perception qu'en a le public. La CJUE a indiqué que l'indépendance de la justice exige que les conditions et les modalités régissant la nomination des juges soient suffisantes pour exclure la présence de doutes légitimes quant à l'imperméabilité des juges à l'égard de facteurs extérieurs⁵⁵. Dans plusieurs États membres, des efforts sont en cours pour améliorer les procédures de nomination des juges, notamment dans le cadre du suivi des recommandations de 2024. À [Malte](#), des discussions sont en cours au Parlement sur une réforme constitutionnelle globale qui prévoirait d'associer le pouvoir judiciaire à la procédure de nomination du Chief Justice. En [Grèce](#), le pouvoir judiciaire participe pour la première fois aux nominations aux postes les plus élevés du système judiciaire. En [Allemagne](#), une nouvelle réforme visant à renforcer la résilience de la Cour constitutionnelle consacre dans la Constitution certaines garanties relatives à son fonctionnement et son indépendance. À [Chypre](#), le contrôle juridictionnel récemment introduit pour les décisions du Conseil supérieur de la magistrature renforce la transparence et l'obligation de rendre des comptes. En [Lituanie](#), des mesures ont été prises pour améliorer la transparence du processus de nomination.

Dans d'autres États membres, les réformes progressent lentement. En [Finlande](#), seules des mesures limitées ont été prises pour faire avancer la réforme de la nomination des juges non professionnels. En [Suède](#), le débat sur le renforcement des garanties visant à assurer l'indépendance dans la nomination des juges non professionnels est toujours en cours.

Des problèmes ou des lacunes subsistent dans certains États membres en ce qui concerne les nominations aux fonctions judiciaires de haut niveau et aux fonctions de président de juridiction, même si leur incidence et leur gravité diffèrent. En [Hongrie](#), de nouvelles règles ont été introduites en ce qui concerne la nomination et la carrière des juges, mais le processus

⁵⁵ Voir les arrêts du 15 juillet 2021, *Commission/Pologne*, C-791/19; du 20 avril 2021, *Repubblika et Il-Prim Ministru*, C-896/19; et du 2 mars 2021, *AB e.a. (Nomination des juges à la Cour suprême)*, C-824/18.

n'a pas toujours inclus la consultation du Conseil national de la magistrature sur certaines des modifications législatives concernées. En [Lettonie](#), il est toujours nécessaire de mettre en place des garanties pour protéger la procédure de nomination des juges de la Cour suprême. En [Autriche](#), aucune mesure n'a été prise pour introduire une participation systématique du pouvoir judiciaire à la nomination des présidents des tribunaux administratifs.

Pour ce qui est des pays concernés par l'élargissement, au [Monténégro](#), le nouveau président de la Cour suprême a été nommé à l'unanimité. Des mesures ont été prises en [Macédoine du Nord](#) dans l'ensemble du pouvoir judiciaire afin de renforcer la transparence, tandis que certaines préoccupations subsistent en ce qui concerne les décisions de nomination.

Dans quelques États membres, il existe des inquiétudes quant aux pressions indues exercées sur le pouvoir judiciaire. En [Hongrie](#), certains juges continuent de subir des pressions indues au sein du pouvoir judiciaire, notamment dans le cadre de débats internes sur des questions essentielles liées à l'indépendance de la justice. En [Bulgarie](#), les commissions ad hoc qui ont été créées pour enquêter sur les cas d'intimidation de magistrats et d'infiltration éventuelle du pouvoir judiciaire ont conclu leurs travaux. Pour ce qui est des pays concernés par l'élargissement, en [Serbie](#), la pression politique exercée sur le pouvoir judiciaire et le ministère public est restée forte, sans que les Conseils supérieurs de la magistrature et des procureurs, le gouvernement ou le Parlement aient pris de mesures de suivi significatives. En [Macédoine du Nord](#), l'ingérence et les pressions exercées par d'autres branches de l'État suscitent de vives inquiétudes quant au respect de l'indépendance de la justice.

L'autonomie et l'indépendance du ministère public

Alors que la structure des ministères publics nationaux varie d'un État membre à l'autre, des garanties institutionnelles sont nécessaires pour garantir l'autonomie du ministère public, afin qu'il puisse agir sans ingérence⁵⁶. Cette autonomie est essentielle pour faire appliquer le droit pénal tant national qu'euro-péen.

Les réformes visant à renforcer les garanties institutionnelles relatives au ministère public, dont certaines ont été mises en œuvre en réponse aux recommandations de 2024, ont progressé. En [Slovénie](#), des garanties en matière d'indépendance de la justice et d'autonomie des parquets en ce qui concerne les enquêtes parlementaires sont entrées en vigueur. En [Espagne](#), un projet de réforme du statut du procureur général, prévoyant notamment la dissociation du mandat du procureur général de celui du gouvernement, fait actuellement l'objet de consultations avant d'être approuvé par le gouvernement et soumis au Parlement. À [Chypre](#), la réforme du service juridique, qui établit une distinction plus claire entre les fonctions consultatives et de poursuite du procureur général, progresse. En [Pologne](#), des mesures importantes ont été prises pour séparer le cabinet du ministre de la justice de celui du procureur général, alors qu'une loi doit encore être adoptée à cette fin. En [Roumanie](#), des mesures législatives sont envisagées afin de renforcer les garanties relatives à l'indépendance des procureurs de haut niveau.

En [Autriche](#), la création d'un parquet fédéral indépendant n'a pas progressé jusqu'à présent, bien qu'elle figure dans le programme gouvernemental et que des projets législatifs soient en cours d'élaboration. En [Bulgarie](#), si le mécanisme d'obligation de rendre des comptes et de responsabilité pénale effectives du procureur général et de ses adjoints a été déclaré compatible avec la Constitution, des questions de procédure doivent encore être réglées afin de garantir sa pleine efficacité. En [Hongrie](#), une modification constitutionnelle supprime l'obligation de sélectionner le procureur général parmi les procureurs. En [Slovaquie](#), le pouvoir du procureur

⁵⁶ Voir compilation des avis et rapports de la Commission de Venise concernant les procureurs ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2022\)023-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2022)023-e)).

général, qui lui permet d'annuler les décisions définitives des procureurs, et qui est désormais associé à un nouveau cadre de poursuites, reste un sujet de préoccupation.

Pour ce qui est des pays concernés par l'élargissement, en [Macédoine du Nord](#), des processus d'élaboration de textes législatifs qui concernent l'indépendance du pouvoir judiciaire et l'autonomie du ministère public sont en cours. En [Serbie](#), l'autonomie du ministère public suscite des inquiétudes, et l'efficacité et la confidentialité des enquêtes pénales sont entravées par des lacunes dans la législation et la pratique.

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

La CJUE a clairement indiqué que les procédures disciplinaires ne doivent pas être utilisées comme un moyen de contrôle politique sur le pouvoir judiciaire⁵⁷. Les garanties comprennent des règles claires qui définissent ce qui constitue une infraction disciplinaire et les sanctions à appliquer. Les procédures disciplinaires devraient être conduites par un organe indépendant, respecter les droits de la défense et pouvoir faire l'objet d'une contestation en justice⁵⁸.

La tendance au renforcement des garanties dans les procédures disciplinaires s'est poursuivie dans plusieurs États membres. En [Tchéquie](#), une nouvelle procédure disciplinaire concernant les juges, les procureurs et les huissiers de justice est entrée en vigueur, introduisant une possibilité d'appel. En [Slovénie](#), des amendements prévoyant des garanties pour le cadre disciplinaire des juges sont en discussion devant le Parlement. Toutefois, certains États membres suscitent des inquiétudes. En [Grèce](#), la décision d'engager des procédures disciplinaires contre des juges pour des motifs liés au contenu de leurs décisions a suscité un débat au sein de la magistrature. En [Slovaquie](#), bien que certaines mesures aient été prises pour clarifier certains aspects procéduraux et que le gouvernement se soit déclaré ouvert à de nouvelles mesures législatives, il reste nécessaire de continuer à progresser dans la mise en place de garanties suffisantes en matière de responsabilité pénale pour les décisions judiciaires.

La protection efficace de l'indépendance de la justice requiert une culture de l'intégrité et de l'impartialité. Plusieurs États membres mettent en œuvre des politiques et des pratiques visant à promouvoir l'intégrité au sein du système judiciaire. On peut citer l'exemple de la [Lituanie](#), où le pouvoir judiciaire reçoit une formation visant à promouvoir un environnement propice à la lutte contre la corruption. En [Croatie](#), les efforts se poursuivent pour maintenir et améliorer l'intégrité des juges et des procureurs.

Pour ce qui est des pays concernés par l'élargissement, [l'Albanie](#) a poursuivi la mise en œuvre des réformes judiciaires et le processus de contrôle de l'intégrité de tous les juges et procureurs a été achevé en première instance, renforçant encore l'obligation de rendre des comptes. Au [Monténégro](#), la promotion et le respect des normes éthiques et professionnelles parmi les juges et les procureurs se sont améliorés.

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

L'efficacité des systèmes de justice est une condition nécessaire à la protection des droits, à la sécurité juridique et à la confiance du public. Les aspects clés sont la gestion des affaires en cours et la rapidité des décisions. La durée excessive des procédures crée des arriérés et sape la confiance des citoyens dans les systèmes de justice nationaux. Les retards ont également des répercussions majeures sur les décisions des entreprises et les investissements.

⁵⁷ La Cour a rappelé ce principe dans des affaires concernant la chambre disciplinaire de la Cour suprême polonaise (arrêt du 5 juin 2023, *Commission/Pologne*, C-204/21) et l'inspection judiciaire roumaine (arrêts du 11 mai 2023, *Inspeçtia Judiciară*, affaire 817/21, et du 18 mai 2021, *Asociația 'Forumul Judecătorilor din România' et autres contre Inspeçtia Judiciară e.a.*, C-83/19, etc.).

⁵⁸ Arrêt du 25 juillet 2018, *LM*, C-216/18 PPU, point 67.

Dans plusieurs États membres, des réformes sont en cours afin d'améliorer l'efficacité de la justice. En [Tchéquie](#), les délais de résolution des affaires ont encore été améliorés. [L'Estonie](#), la [Belgique](#) et [l'Espagne](#) prennent toutes des mesures pour améliorer l'efficacité. En [Allemagne](#), une nouvelle procédure a été introduite pour traiter de manière plus efficace les affaires civiles «de masse».

Cependant, certains États membres sont toujours confrontés à des problèmes de longue date en matière d'efficacité de leurs systèmes de justice. En [Grèce](#), en [Italie](#), à [Malte](#) et en [Croatie](#), malgré les mesures importantes prises, la longueur des procédures judiciaires reste un problème sérieux. Au [Portugal](#), si l'efficacité des juridictions administratives et fiscales s'est améliorée en première instance, les entreprises ont mis en évidence de sérieux problèmes concernant le délai dans lequel sont prises les décisions, en particulier par les juridictions de deuxième instance. En [Serbie](#), le tableau général reste positif pour les affaires civiles, commerciales et pénales, tandis que le traitement des affaires administratives et des recours constitutionnels reste problématique.

Un système de justice efficace repose sur des ressources suffisantes, notamment les investissements nécessaires dans les infrastructures, ainsi qu'un personnel qualifié, formé et correctement rémunéré. La prévisibilité peut être essentielle pour la crédibilité du système judiciaire et pour attirer des recrues⁵⁹. De nombreux États membres ont continué d'investir dans leurs systèmes de justice, souvent en dépit de pressions importantes sur les dépenses publiques. Le [Portugal](#) a pris des mesures importantes pour améliorer les ressources humaines allouées à la justice grâce à de nouveaux recrutements et à des modifications législatives. [Les Pays-Bas](#), la [Roumanie](#), la [Suède](#) et le [Danemark](#) ont également pris des mesures pour accroître les ressources de leur système de justice. En [Slovénie](#), les salaires des juges ont été augmentés et un mécanisme d'indexation automatique a été introduit dans la loi. En [Croatie](#), des critères objectifs ont été introduits dans la législation pour actualiser la rémunération des juges et des procureurs. En [Hongrie](#), les salaires au sein du système de justice seront augmentés en trois étapes jusqu'en 2027.

Les niveaux de rémunération ont tendance à avoir une incidence sur l'attractivité de la profession judiciaire. Certaines mesures ont été prises en ce qui concerne le niveau de rémunération des juges et des procureurs en [Allemagne](#), mais des problèmes liés au recrutement au sein du pouvoir judiciaire persistent. À [Chypre](#), les défis en matière de ressources et d'infrastructures continuent d'affecter le travail des juges de première instance. La pénurie de ressources financières et humaines continue d'avoir une incidence négative sur la qualité de la justice en [Albanie](#). Les ressources financières limitées en [Macédoine du Nord](#) continuent de nuire à l'autonomie financière du pouvoir judiciaire.

Investir dans la numérisation peut renforcer l'efficacité et l'accessibilité des systèmes de justice, ainsi que leur résilience. Les initiatives en matière de numérisation ont progressé au [Danemark](#), en [Estonie](#), en [Irlande](#), en [Grèce](#), en [Espagne](#), en [France](#), au [Luxembourg](#), à [Malte](#) et en [Pologne](#). Toutefois, les résultats peuvent être mitigés en ce qui concerne la mise en œuvre dans la pratique. En [Bulgarie](#), de nouveaux outils numériques ont été introduits pour faciliter l'accès à la justice, mais les outils électroniques de communication font toujours défaut. En [Tchéquie](#), la visioconférence est bien établie et a été davantage encouragée par des modifications législatives récentes, et le déploiement du système de «fichiers électroniques» a encore été retardé. En [Italie](#), alors que toutes les autres branches du système de justice sont entièrement numérisées, les solutions numériques dans les juridictions pénales restent limitées

⁵⁹ Arrêt de la CJUE du 25 février 2025 dans les affaires jointes C-146/23 et C-374/23, dans lequel la Cour a précisé qu'en vertu de l'article 19, paragraphe 1, du TUE, les modalités de détermination de la rémunération des juges doivent être objectives, prévisibles, stables, transparentes et consacrées par la loi.

en raison de problèmes techniques que le ministère de la justice s'emploie à résoudre d'ici la fin de 2025. [L'Albanie](#) met en place de nouvelles initiatives en matière de numérisation et un système intégré moderne de gestion électronique des affaires dans les tribunaux et les parquets, et un nouveau système de gestion des dossiers par le ministère public est en cours de mise en œuvre en [Serbie](#). Les efforts visant à améliorer encore les outils numériques se poursuivent également en [Macédoine du Nord](#), mais des défis subsistent, notamment en ce qui concerne la vétusté des infrastructures.

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

Les avocats, les barreaux et d'autres professions juridiques, telles que les notaires, jouent un rôle crucial dans le respect de l'état de droit. La récente convention du Conseil de l'Europe pour la protection de la profession d'avocat constitue une étape importante pour faire en sorte que les avocats puissent exercer le rôle fondamental qui leur est dévolu dans une société démocratique⁶⁰.

Les frais de justice et l'accès à l'aide juridictionnelle sont essentiels pour garantir un accès réel à la justice. En [Irlande](#), de nouvelles mesures ont été prises pour réduire les frais de justice, un réexamen général du régime d'aide juridictionnelle civile a été mené à bien et une réforme du système d'aide juridictionnelle pénale est en cours de préparation. En [Espagne](#), le cadre de l'aide juridictionnelle a été renforcé, et un réexamen du système d'aide juridictionnelle est en cours de relance au [Danemark](#). Aux [Pays-Bas](#), un examen indépendant a recommandé d'augmenter les honoraires des avocats intervenant au titre de l'aide juridictionnelle. De nouvelles règles relatives à l'aide juridictionnelle au [Portugal](#) visent à remédier au faible niveau de rémunération des prestataires de l'aide juridictionnelle, bien que le barreau ait demandé des modifications supplémentaires.

Un système de justice fonctionnel signifie que les avocats ont la liberté d'exercer leur rôle de conseil et de représentation de leurs clients. En [Belgique](#), à la suite de l'adoption de directives interdisant l'enregistrement des réunions entre avocats et clients, les avocats ont demandé des garanties procédurales supplémentaires afin de protéger le secret professionnel. En [Lituanie](#), des préoccupations continuent d'être exprimées quant au respect de la confidentialité entre avocats et clients.

4.2 Cadre de lutte contre la corruption

La corruption érode la confiance dans les institutions publiques, nuit à la fourniture des services publics et crée un sentiment d'iniquité et de méfiance. Elle est souvent associée à d'autres infractions, notamment le blanchiment d'argent, les gains illicites étant dissimulés grâce à des mécanismes de blanchiment. La lutte efficace contre la corruption repose sur une approche globale combinant des mesures préventives et répressives dans un cadre juridique et institutionnel solide, avec des enquêtes et des poursuites efficaces. Des mesures préventives et des campagnes de sensibilisation sont nécessaires pour favoriser l'intégrité et réduire au minimum le champ laissé à la corruption.

La perception de la corruption dans l'UE

Les résultats de l'indice de perception de la corruption (IPC)⁶¹ montrent systématiquement que huit des 20 pays les mieux classés au niveau international sont des États membres de l'UE⁶².

⁶⁰ Convention du Conseil de l'Europe pour la protection de la profession d'avocat, CM(2024)191-add1final.

⁶¹ Transparency International (2025) (<https://www.transparency.org/en/cpi/2024>).

⁶² Huit États membres figurent parmi les 20 premiers du classement, soit trois de moins que l'année précédente. Quatre États membres (le Danemark, la Finlande, le Luxembourg et la Suède) obtiennent un résultat supérieur ou égal à 80/100 dans l'indice, et d'autres (les Pays-Bas, l'Irlande, l'Estonie et l'Allemagne) un résultat supérieur à 70/100.

Toutefois, des différences subsistent d'un État membre à l'autre⁶³. Les partenaires concernés par l'élargissement obtiennent des résultats inférieurs à la moyenne dans ce classement⁶⁴. Il ressort des enquêtes Eurobaromètre de 2025 sur la corruption que celle-ci demeure un sujet de vive préoccupation pour les citoyens et les entreprises dans l'UE. Près de sept Européens sur 10 (69 %) estiment que la corruption est répandue dans leur pays et plus de quatre sur 10 (44 %) considèrent que le niveau de corruption a augmenté dans leur pays. Seuls 32 % des citoyens estiment que les efforts déployés par leur gouvernement pour lutter contre la corruption sont efficaces. De même, la plupart des entreprises européennes (63 %) considèrent que le problème de la corruption est répandu dans leur pays et seule la moitié d'entre elles environ (52 %) estiment qu'il est probable que les agissements de personnes ou d'entreprises corrompues soient détectés ou signalés à la police ou aux procureurs.

Les stratégies nationales de lutte contre la corruption et leur mise en œuvre

L'importance de maintenir des stratégies efficaces de lutte contre la corruption est reconnue dans le droit international⁶⁵. Les stratégies nationales de lutte contre la corruption peuvent faire en sorte que les États membres suivent une approche globale, cohérente et intégrée, permettant d'intégrer les actions de lutte contre la corruption dans tous les secteurs d'action concernés. Presque tous les États membres ont actuellement en place une stratégie nationale de lutte contre la corruption, même si leur portée peut varier⁶⁶.

En [Roumanie](#), en [Estonie](#) et en [Grèce](#), des cadres stratégiques actualisés sont en cours d'élaboration, tandis que la mise en œuvre des cadres existants est en bonne voie. [Les Pays-Bas](#) ont adopté une première politique nationale de lutte contre la corruption et, en [France](#), le nouveau plan de lutte contre la corruption devrait être adopté d'ici l'été 2025. [La Slovénie](#) a adopté sa nouvelle stratégie de lutte contre la corruption, qui repose sur une approche englobant l'ensemble de la société afin d'atténuer la corruption et d'accroître la transparence et l'intégrité. [La Finlande](#) a adopté un nouveau plan d'action en matière de lutte contre la corruption. [L'Irlande](#) a connu des retards dans l'élaboration d'un nouveau cadre stratégique.

Pour ce qui est des pays concernés par l'élargissement, [l'Albanie](#) et la [Serbie](#) ont adopté des stratégies pluriannuelles de lutte contre la corruption. Au [Monténégro](#), où le cadre juridique régissant la lutte contre la corruption est globalement en place, la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la corruption 2024-2028 et de son plan d'action est en cours, mais des problèmes subsistent en matière de suivi. En [Macédoine du Nord](#), la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la corruption reste globalement insuffisante.

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

⁶³ La Grèce (49), la Slovaquie (49), la Croatie (47), la Roumanie (46), la Bulgarie (43) et la Hongrie (41) obtiennent un résultat inférieur à 50.

⁶⁴ Le Monténégro (46), l'Albanie (42), la Macédoine du Nord (40), et la Serbie (35) obtiennent un résultat inférieur à 50.

⁶⁵ Les parties à la convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC) sont tenues d'élaborer et d'appliquer ou de poursuivre, conformément aux principes fondamentaux de leur système juridique, des politiques de prévention de la corruption efficaces et coordonnées. Ces politiques doivent favoriser la participation de la société et refléter les principes d'état de droit, de bonne gestion des affaires publiques et des biens publics, d'intégrité, de transparence et de responsabilité. Tous les États membres ainsi que l'UE sont parties à la convention. Voir également la déclaration de Kuala Lumpur sur les stratégies de lutte contre la corruption.

⁶⁶ Actuellement, 21 États membres disposent de stratégies ou de programmes spécifiques de lutte contre la corruption; pratiquement tous les autres disposent de volets consacrés à la lutte contre la corruption dans d'autres stratégies et plans d'action nationaux.

Pour lutter efficacement contre la corruption, il est nécessaire de maintenir un cadre juridique solide ainsi que des institutions fortes et indépendantes pour faire appliquer les règles. Les cadres juridiques de tous les États membres et des pays concernés par l'élargissement qui font l'objet du présent rapport sont considérés comme solides. La plupart d'entre eux prennent des mesures pour remédier à certaines lacunes spécifiques ou envisagent de le faire. Une fois adoptée, la directive de l'UE relative à la lutte contre la corruption offrira aux États membres une nouvelle occasion de renforcer leurs cadres⁶⁷.

Plusieurs États membres ont fait avancer leurs réformes du droit pénal afin de renforcer la lutte contre la corruption. La [Suède](#) a adopté une nouvelle législation visant à augmenter les délais de prescription pour les infractions les plus graves liées à la corruption. La [Croatie](#) élabore actuellement un projet de législation visant à améliorer l'efficacité des enquêtes et des poursuites concernant les infractions liées à la corruption et à renforcer les compétences du parquet spécialisé. En [Allemagne](#), un engagement renouvelé a été pris pour lutter contre la criminalité financière, y compris la corruption, tandis que les plans relatifs aux sanctions contre les entreprises pour corruption transnationale avaient progressé bien avant la dissolution anticipée du Parlement. Des travaux de révision du code de procédure pénale sont également en cours en [Espagne](#) afin de réduire la durée des enquêtes.

Dans d'autres États membres, les réformes prévues ont été temporairement suspendues, en vue de s'aligner sur les nouvelles règles de l'UE en matière de lutte contre la corruption, qui font actuellement l'objet de négociations interinstitutionnelles. C'est le cas de la [Finlande](#), qui prévoit de poursuivre les révisions de la législation relative à l'infraction de corruption transnationale et à la criminalisation du trafic d'influence une fois que le nouveau cadre juridique de l'UE sera en place. Dans certains cas, des modifications apportées à la législation pénale ont compromis l'efficacité des mesures de lutte contre la corruption. En [Slovaquie](#), la réforme du droit pénal de 2024 a été adaptée afin de garantir la protection des intérêts financiers de l'UE, et le gouvernement slovaque s'est activement mobilisé à cet effet. Toutefois, d'autres aspects suscitent encore des préoccupations spécifiques, qui ont une incidence sur plusieurs enquêtes et poursuites en cours en matière de corruption, notamment contre de hauts fonctionnaires. En [Macédoine du Nord](#), les efforts visant à lutter contre la corruption, en particulier dans les affaires de haut niveau, continuent d'être entravés par les modifications apportées au code pénal en 2023.

Plusieurs États membres prennent des mesures pour renforcer leurs institutions de lutte contre la corruption. À [Chypre](#), des propositions sont en cours d'examen en vue de renforcer l'indépendance fonctionnelle et opérationnelle de l'autorité indépendante de lutte contre la corruption. En [Belgique](#), de nouvelles structures d'enquête et de poursuites doivent être mises en place pour contribuer à la lutte contre la corruption. En [Irlande](#), un nouveau bureau du médiateur de la police (Fiosrú) a remplacé l'ancienne commission de médiation de la police irlandaise.

Afin de traiter des affaires de corruption de plus en plus complexes, les services répressifs, les procureurs et le pouvoir judiciaire doivent être suffisamment spécialisés et dotés de ressources suffisantes. Au [Portugal](#), des ressources humaines supplémentaires ont été affectées aux enquêtes. En [Espagne](#), afin de tenir compte de la nature de plus en plus complexe des affaires de corruption, le ministère public s'est vu allouer des ressources supplémentaires grâce à la

⁶⁷ 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) 234 final].

création de deux chambres spécialisées et de postes supplémentaires au sein du parquet chargé de la lutte contre la corruption. En [Macédoine du Nord](#), le ministère public a fait état d'un renforcement des capacités d'enquête, d'une meilleure collaboration interinstitutionnelle et d'une amélioration des capacités opérationnelles de plusieurs centres d'enquête. Dans d'autres pays, des défis subsistent. En [Irlande](#), le manque de ressources et de spécialisation reste un défi pour les enquêtes et les poursuites dans les affaires de corruption. Au [Monténégro](#), les ressources humaines consacrées à la lutte contre la corruption ont légèrement augmenté, mais restent globalement insuffisantes. En [Serbie](#), l'insuffisance des ressources humaines limite la capacité du parquet chargé de la criminalité organisée à traiter les affaires complexes de criminalité organisée et de corruption à haut niveau et à enquêter sur celles-ci.

La coopération étroite entre les services répressifs et d'autres agences, comme les unités de renseignement financier et les autorités fiscales, d'audit et de concurrence et autres autorités administratives, ainsi que l'accès aux bases de données d'informations et l'interconnexion des registres sont essentiels pour lutter de manière efficace contre la corruption. En [Irlande](#), la coopération entre les autorités responsables est harmonieuse. En [Pologne](#), des règles modifiées relatives à la coordination des parquets sont entrées en vigueur. Des problèmes subsistent dans d'autres États membres. En [Slovénie](#), le ministère public a signalé des difficultés pour accéder aux informations et recueillir des preuves, notamment des informations bancaires. En [Hongrie](#), l'autorité pour l'intégrité a continué de signaler des obstacles à l'exercice de ses fonctions, notamment le manque d'accès aux informations contenues dans les bases de données d'autres organismes.

La coopération entre les autorités nationales et le Parquet européen serait globalement satisfaisante dans les États membres participants. En outre, le Parquet européen est désormais pleinement opérationnel en [Pologne](#) et en [Suède](#) pour enquêter et engager des poursuites en matière d'infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. En [Irlande](#), le programme gouvernemental 2025 contient un engagement à adhérer au Parquet européen.

L'efficacité des enquêtes et des poursuites en matière d'infractions liées à la corruption et le renforcement du bilan en ce qui concerne les affaires de corruption à haut niveau

Selon l'Eurobaromètre spécial sur l'attitude des citoyens à l'égard de la corruption, environ deux tiers des Européens (66 %) estiment que les affaires de corruption à haut niveau ne font pas l'objet de poursuites suffisantes. L'efficacité des enquêtes et des poursuites en matière de corruption peut être entravée par des lacunes juridiques, telles que des procédures peu claires ou lourdes pour lever les immunités ou des délais de prescription courts. Celles-ci peuvent être particulièrement préjudiciables dans les affaires de corruption complexes.

Les enquêtes et les poursuites relatives aux infractions de corruption sont menées de manière efficace dans un certain nombre d'États membres. En [France](#), les efforts visant à poursuivre la corruption ont augmenté, y compris en ce qui concerne les affaires de haut niveau, avec des ressources humaines supplémentaires allouées aux autorités chargées des enquêtes et de nouveaux outils législatifs en place. Les enquêtes et les poursuites relatives aux infractions de corruption aux [Pays-Bas](#) restent efficaces, sans obstacle signalé par les enquêteurs et les procureurs. En [Suède](#), les enquêtes et les poursuites relatives aux infractions de corruption continuent de produire des résultats, bien que les services répressifs s'inquiètent du nombre potentiel de cas non signalés. En [Lettonie](#), les enquêtes et les poursuites relatives aux infractions de corruption sont menées de manière efficace, mais certaines préoccupations ont été exprimées en ce qui concerne la corruption à haut niveau.

Les autorités [croates](#) obtiennent des résultats pour ce qui est des enquêtes, des poursuites et des condamnations pour corruption, y compris dans les affaires de haut niveau. En [Pologne](#), des

affaires de corruption à grande échelle impliquant des fonctionnaires et des responsables politiques font l'objet d'enquêtes. En [Grèce](#), un système commun interopérable de gestion des affaires est en préparation, tandis que les efforts se poursuivent pour améliorer le bilan en matière de poursuites et de jugements définitifs, y compris dans les affaires de corruption à haut niveau. En [Slovénie](#), plusieurs enquêtes importantes et ouvertes menées au cours des années précédentes ont été clôturées par la police, qui a transmis au parquet général un nombre d'affaires de corruption nettement plus élevé que l'année précédente.

Au [Portugal](#), des difficultés empêchent d'enquêter, de mener des poursuites et de rendre des jugements en temps opportun dans les affaires de corruption à haut niveau, ce qui risque d'entraîner la prescription de ces affaires. À [Malte](#), de nouvelles enquêtes et poursuites ont été lancées, bien que le nombre de jugements définitifs dans les affaires de corruption reste faible et que des procédures soient en suspens dans un certain nombre d'affaires impliquant de hauts fonctionnaires. En [Roumanie](#), si le bilan positif est maintenu, y compris pour les affaires de corruption à haut niveau, des décisions relatives au délai de prescription ont conduit à la clôture de nombreuses affaires de corruption et à l'annulation de condamnations. La [Bulgarie](#) et la [Hongrie](#) doivent encore faire la preuve d'un bilan solide en matière d'enquêtes, de poursuites et de condamnations définitives dans le domaine de la corruption à haut niveau.

Pour ce qui est des pays concernés par l'élargissement, en [Albanie](#), la structure spéciale de lutte contre la corruption a accompli des progrès tangibles sur la voie d'un bilan solide en matière de lutte contre la corruption, notamment à haut niveau. Au [Monténégro](#), le bilan en matière d'enquêtes et de poursuites dans les affaires de corruption à haut niveau continue de s'améliorer, mais le faible nombre de condamnations définitives et l'absence de sanctions efficaces et dissuasives nourrissent un sentiment d'impunité. Malgré les efforts récemment déployés en [Macédoine du Nord](#), les retards dans les procédures judiciaires et les contraintes en matière de ressources continuent d'entraver l'obtention d'un bilan solide concernant les affaires de corruption à haut niveau. En [Serbie](#), obtenir un bilan solide en matière d'enquêtes, de mises en accusation et de condamnations définitives concernant les affaires de corruption à haut niveau demeure un défi.

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

Les groupes criminels organisés utilisent la corruption pour atteindre leurs objectifs, ce qui menace les institutions tant publiques que privées. La lutte contre les risques de corruption liés à l'influence indue et à l'infiltration de la criminalité organisée dans le secteur public demeure une priorité absolue pour plusieurs États membres. En [France](#), le Conseil constitutionnel a examiné une loi visant à lutter contre le recours à la corruption par les organisations criminelles. Aux [Pays-Bas](#), les efforts se poursuivent pour cibler la corruption des fonctionnaires gouvernementaux par la criminalité organisée. La [Suède](#) a adopté une législation visant à renforcer la vérification des antécédents des employés municipaux afin de prévenir l'éventuelle infiltration d'acteurs de la criminalité organisée dans la fonction publique.

Renforcement du cadre relatif à la prévention de la corruption et à l'intégrité

Une gouvernance transparente assortie d'une obligation de rendre des comptes et des cadres d'intégrité forment le meilleur rempart contre la corruption. Il convient donc de renforcer la transparence, l'éthique et l'intégrité des autorités publiques dans la lutte contre la corruption et de prendre des mesures spécifiques dans des domaines tels que les conflits d'intérêts, la représentation d'intérêts et le «(rétro)pantouflage».

- *Prévenir les conflits d'intérêts*⁶⁸

⁶⁸ Voir Conseil de l'Europe, recommandation Rec (2000)10 sur les codes de conduite pour les agents publics.

Un conflit d'intérêts naît d'une situation dans laquelle un agent public a un intérêt privé ou professionnel susceptible d'entraver l'exercice impartial et objectif de ses fonctions. Dans certains États membres, le cadre relatif à l'intégrité a été complété par des codes de conduite et des mesures visant à prévenir les conflits d'intérêts, notamment en renforçant les autorités responsables. Un conseiller spécial en matière d'éthique a été nommé à [Chypre](#) et il devrait jouer un rôle central dans la promotion des principes de bonne gouvernance auprès des hauts fonctionnaires. En [Slovaquie](#), un projet de code de conduite à l'intention des personnes occupant de hautes fonctions exécutives a été préparé et devrait être présenté par le gouvernement en juillet 2025. Au [Luxembourg](#), le gouvernement envisage de nouvelles modifications visant à instaurer des codes de conduite pour les élus et les fonctionnaires au niveau municipal. En [Albanie](#), certaines mesures ont été prises en vue d'une réforme de la législation sur les conflits d'intérêts.

Un projet de code de conduite pour les ministres, axé sur les conflits d'intérêts, est en cours d'élaboration en [Autriche](#). En [Estonie](#), les autorités rendent compte de la bonne mise en œuvre des règles relatives aux conflits d'intérêts, des points de contact pour la lutte contre la corruption étant désignés dans chaque ministère pour soutenir le respect des normes applicables. Certains États membres ont introduit des mesures visant à garantir l'intégrité dans des secteurs spécifiques, tels que le pouvoir judiciaire ou la police. C'est le cas en [Bulgarie](#), où de nouvelles mesures ont été prises pour renforcer l'intégrité de la police et du pouvoir judiciaire, notamment la révision des codes de déontologie. De même, en [Italie](#), des mesures destinées à renforcer l'intégrité de la police ont été prises, tandis que le projet de loi visant à améliorer les mesures d'intégrité applicables aux membres du Parlement est en suspens. Par ailleurs, des règles détaillées en matière de conflits d'intérêts, après avoir été approuvées par la Chambre des députés, doivent encore être adoptées par le Sénat.

Dans d'autres États membres, des lacunes subsistent, étant donné que les règles relatives aux conflits d'intérêts sont incomplètes ou que les réformes sont au point mort. En [Tchéquie](#), la Cour constitutionnelle a déclaré inconstitutionnelle la législation sur les conflits d'intérêts pour des raisons de procédure. À [Malte](#), des mesures ont été mises en place pour prévenir et gérer les conflits d'intérêts dans l'administration publique, mais leur champ d'application reste limité, car les membres du Parlement ne sont pas concernés par ces règles.

- *Représentation d'intérêts et (rétro)pantouflage*

Pour que la représentation d'intérêts constitue une forme légitime de participation à l'élaboration des politiques, elle doit être soumise à des exigences strictes en matière de transparence et d'intégrité. Ces principes sont essentiels pour garantir le respect de l'obligation de rendre des comptes et la prise de décision inclusive, ainsi que pour prévenir toute influence induue ou dissimulée⁶⁹.

Certains États membres ont révisé leurs règles de transparence en matière de représentation d'intérêts, établi ou étendu leurs registres de transparence, ou préparent une nouvelle législation. La [Tchéquie](#) a adopté une législation en matière de représentation d'intérêts et a introduit un nouveau registre de transparence. En [Estonie](#), tous les partis politiques représentés au Parlement ont convenu d'un cadre régissant la représentation d'intérêts auprès des membres du Parlement, et les règles relatives à la représentation d'intérêts pour le gouvernement sont en cours d'évaluation. En [Espagne](#), un projet de loi a été soumis au Parlement afin de réglementer

⁶⁹ En décembre 2023, la Commission a proposé une nouvelle directive relative à la représentation d'intérêts menée pour le compte de pays tiers afin d'établir des normes élevées en matière de transparence et de responsabilité au sein du marché intérieur applicables aux activités de représentation d'intérêts, y compris le lobbying, lorsqu'elles proviennent de gouvernements de pays tiers, et de faciliter la prestation de ces activités dans l'ensemble des États membres (doc. C/2023/8626).

la représentation d'intérêts, et les travaux se poursuivent pour rendre opérationnel un registre public des représentants d'intérêts. En [Irlande](#), le champ d'application du registre des représentants d'intérêts a été étendu à d'autres organismes au-delà du gouvernement central et local. En [Suède](#), une commission d'enquête composée de tous les partis a recommandé d'instaurer des règles en matière de représentation d'intérêts.

L'absence de règles globales en matière de représentation d'intérêts dans certains États membres ou les lacunes dans l'application du cadre existant sont considérées comme un point important à améliorer. En [Italie](#), bien qu'un débat ait eu lieu sur un projet de loi, il n'existe toujours pas de règles complètes en matière de représentation d'intérêts et aucun registre public des représentants d'intérêts n'est accessible, à l'exception de quelques mesures volontaires limitées au niveau ministériel. Aux [Pays-Bas](#), des améliorations procédurales ont été apportées au système existant, mais aucune réforme plus substantielle n'a encore eu lieu. Bien que des efforts initiaux aient été entrepris au [Portugal](#) pour régler la question de la représentation d'intérêts, ceux-ci n'ont pas abouti avant la fin de la législature précédente. En [France](#), les obligations d'information continuent de s'appliquer aux représentants d'intérêts uniquement, et non aux fonctionnaires au plus haut niveau de l'exécutif. En [Pologne](#), en [Autriche](#) et en [Belgique](#), aucune mesure supplémentaire n'a été prise pour renforcer les règles en matière de représentation d'intérêts. En [Croatie](#), bien que la mise en œuvre de la nouvelle loi sur la représentation d'intérêts soit en bonne voie, le public n'est pas directement informé des réunions entre les représentants d'intérêts et les fonctionnaires. Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour améliorer le cadre relatif à la représentation d'intérêts en [Grèce](#), notamment en revoyant la définition d'un représentant d'intérêts et en veillant à sa mise en œuvre effective.

La réglementation et l'application des règles en ce qui concerne le «(rétro)pantouflage» entre les secteurs publics et privés restent un domaine d'attention particulière. Des questions comme celles des restrictions plus strictes applicables après la cessation des fonctions et les périodes d'attente font l'objet de discussions dans plusieurs États membres. En [Finlande](#), une loi sur la limitation du (rétro)pantouflage pour les ministres a été présentée au Parlement en septembre 2024. En [Tchéquie](#), une éventuelle révision future des règles relatives au (rétro)pantouflage est toujours en cours d'examen au niveau technique. Aux [Pays-Bas](#), des règles révisées sur le (rétro)pantouflage pour les ministres et les secrétaires d'État ont été adoptées par la Chambre des représentants. Dans d'autres États membres, les discussions n'ont pas progressé. En [Suède](#), il n'y a pas eu jusqu'à présent de suivi de l'évaluation des règles relatives au (rétro)pantouflage. Au [Danemark](#), des cas récents de (rétro)pantouflage ont suscité des inquiétudes quant à la capacité à faire respecter les normes éthiques en l'absence de règles claires.

- *Déclarations de patrimoine et d'intérêts*

Les règles imposant aux agents publics de déclarer leur patrimoine et leurs intérêts sont importantes pour garantir la transparence et l'obligation de rendre des comptes dans le secteur public. Un système efficace de divulgation et de vérification peut faciliter la détection des conflits d'intérêts, des incompatibilités et de la corruption. Si la plupart des États membres ont mis en place de telles règles, leur étendue, leur transparence et leur accessibilité, ainsi que les mécanismes de vérification et de contrôle de l'application de ces règles, varient.

Des évolutions positives sont en cours dans certains États membres, notamment en vue de donner suite aux recommandations du rapport. De nouvelles lois complètes sur les déclarations de patrimoine et d'intérêts à [Chypre](#) s'appliquent à un large éventail de hauts fonctionnaires. [Les Pays-Bas](#) prévoient de revoir le régime de déclaration de patrimoine et d'intérêts des ministres et des secrétaires d'État.

La vérification des déclarations de patrimoine est un aspect à ne pas négliger et certains États membres ont axé leurs réformes sur le renforcement de cet élément. L'efficacité du suivi et de la vérification des déclarations de patrimoine au [Portugal](#) s'est considérablement améliorée. En [Grèce](#), la loi sur les déclarations de patrimoine a été révisée afin de faciliter le processus de soumission et de vérification des déclarations.

Dans d'autres États membres, des problèmes subsistent. Les règles [autrichiennes](#) en matière de déclaration de patrimoine et d'intérêts ne s'appliquent pas aux parlementaires. En [Suède](#), les obligations en matière de déclaration de patrimoine incombant aux ministres et aux secrétaires d'État ne contiennent pas certaines informations clés. En [Belgique](#), le système des déclarations de patrimoine et d'intérêts présente des lacunes en matière de vérification et de transparence. En [Croatie](#), les difficultés rencontrées pour respecter les engagements en matière de vérification de toutes les déclarations de patrimoine s'expliquent par des ressources limitées et une numérisation en suspens. En [Albanie](#), les déclarations de patrimoine et d'intérêts ont continué d'être vérifiées, mais des lacunes subsistent dans l'efficacité de la vérification et de la transparence, étant donné que les déclarations ne sont pas publiées. En [Serbie](#), la vérification des déclarations de patrimoine et des conflits d'intérêts continue de présenter des faiblesses. Un arrêt de la Cour constitutionnelle exigera de la [Roumanie](#) qu'elle réévalue ce qui était considéré comme un solide système de déclaration de patrimoine.

- *Protection des lanceurs d'alerte et signalement de la corruption*

La protection des lanceurs d'alerte est essentielle dans la détection et la prévention de la corruption. La transposition de la directive de l'UE relative à la protection des lanceurs d'alerte a entraîné la révision de la législation ou l'adoption d'une nouvelle législation dans de nombreux États membres. Tous les États membres ont désormais transposé ses principales dispositions, bien que des améliorations supplémentaires soient nécessaires dans des domaines clés, tels que le champ d'application matériel, les conditions de protection et les mesures de protection contre les représailles⁷⁰. La protection des lanceurs d'alerte procure une valeur ajoutée au regard d'une meilleure application du droit de l'Union dans certains domaines, y compris la criminalité environnementale, mais ses avantages relatifs à la protection de l'intérêt public sont plus vastes et s'étendent aussi au-delà du droit de l'Union. C'est la raison pour laquelle une grande majorité d'États membres ont étendu le champ d'application de la protection des lanceurs d'alerte à des domaines relevant du droit national.

Au [Danemark](#), tant les autorités que la société civile estiment que la mise en œuvre des règles en matière de signalement des dysfonctionnements est sur la bonne voie. En [Lituanie](#), un nouveau cadre de protection des lanceurs d'alerte est en cours de mise en œuvre. En [Pologne](#), une nouvelle loi est désormais en vigueur. La [Lettonie](#) prévoit de modifier la législation sur la protection des lanceurs d'alerte à la suite d'une évaluation. Au [Monténégro](#), la mise en œuvre du cadre juridique amélioré en matière de protection des lanceurs d'alerte est en cours.

Toutefois, il subsiste des obstacles au signalement des cas de corruption dans la pratique. Selon l'Eurobaromètre spécial sur l'attitude des citoyens à l'égard de la corruption, 27 % des Européens pensent que ceux qui signalent un cas de corruption ne sont pas protégés contre les représailles et 27 % des Européens estiment que les cas de corruption ne sont pas signalés parce que les signalements ne donneraient pas lieu à des suites ni à des sanctions. Pour surmonter les réticences, de nombreux États membres mettent en place des outils d'orientation et de sensibilisation. Par exemple, la [Croatie](#) mène une vaste campagne d'information.

⁷⁰ Voir le rapport de la Commission sur la mise en œuvre et l'application de la directive (UE) 2019/1937 du 3 juillet 2024.

- *Financement des partis politiques et des campagnes politiques*

La transparence du financement des partis politiques contribue à prévenir toute influence indue et à promouvoir la responsabilité démocratique⁷¹.

Plusieurs États membres ont adopté ou envisagent d'adopter des réformes pour accroître la transparence et le contrôle dans ce domaine. En [Slovénie](#), les règles actualisées relatives à l'établissement de rapports par les partis politiques visent à garantir une plus grande transparence et une plus grande clarté. En [Lettonie](#), les modifications apportées aux règles relatives au financement des partis politiques renforcent les règles en matière de responsabilité pénale en cas de financement illégal. En [Estonie](#), une réforme du cadre de financement des partis politiques, clarifiant les obligations financières des partis politiques, a été approuvée par le gouvernement. Une législation visant à améliorer la transparence du financement des partis politiques a été présentée en [Italie](#) et est en cours d'examen au Parlement au [Danemark](#) et en [Roumanie](#). En [Finlande](#), le Parlement a adopté une proposition législative en juin 2025. Au [Monténégro](#), le cadre juridique régissant le financement des partis politiques continue d'être entravé par des lacunes en matière de portée, de clarté et de mise en œuvre.

Lutte contre la corruption dans les domaines à haut risque

La corruption peut toucher n'importe quel domaine de la vie publique, mais les secteurs à haut risque — généralement ceux qui s'occupent de ressources publiques importantes ou fournissent des services essentiels — méritent une attention particulière. Des secteurs tels que les soins de santé, l'énergie, l'urbanisme et les administrations locales ont été identifiés comme vulnérables. Les domaines qui connaissent une augmentation rapide des dépenses publiques ou des procédures abrégées, tels que la passation des marchés de défense, doivent faire l'objet d'une attention particulière. Dans le cadre du réseau de l'UE contre la corruption, la Commission et les États membres analysent ces domaines à haut risque et échangent leurs bonnes pratiques sur la meilleure manière d'agir à leur égard⁷².

Les États membres prennent différentes mesures pour atténuer les risques de corruption dans des domaines à haut risque. La [Lituanie](#) et la [Finlande](#) ont mis en place un contrôle en mettant l'accent sur les domaines à haut risque. [L'Allemagne](#) a modernisé ses règles en matière de marchés publics, ce qui permet d'accroître la transparence et de garantir des conditions de concurrence équitables pour les entreprises. En [Estonie](#), des mesures sont prises à l'égard d'un certain nombre de domaines à haut risque de corruption. Aux [Pays-Bas](#), en [Suède](#) et en [Belgique](#), des initiatives sont en cours pour lutter contre la corruption liée au crime organisé. À [Malte](#), les institutions d'audit ont fait état de faiblesses dans l'utilisation des fonds publics et de modifications des procédures de passation de marchés publics.

Des mesures sont prises au [Monténégro](#) pour lutter contre la corruption dans les domaines à haut risque, telles que la mise en œuvre de plans d'intégrité dans les institutions publiques. En [Serbie](#), les dérogations à la loi sur les marchés publics ont continué d'être largement utilisées, contournant ainsi son application, et les mécanismes de surveillance sont insuffisants.

4.3 Pluralisme et liberté des médias

⁷¹ Voir également la recommandation de la Commission du 12 décembre 2023 relative à des processus électoraux inclusifs et résilients dans l'Union, au renforcement du caractère européen des élections au Parlement européen et à une meilleure garantie de leur bon déroulement.

⁷² En novembre 2024, la Commission européenne a publié une étude externe visant à recenser les domaines communs à haut risque de corruption dans l'ensemble de l'UE, qu'elle a présentée au réseau (https://home-affairs.ec.europa.eu/news/commission-presents-new-study-areas-most-risk-corruption-2024-11-04_en).

La liberté et le pluralisme des médias sont au cœur de l'état de droit. Les médias indépendants veillent à ce que les personnes au pouvoir rendent des comptes tout en permettant la libre circulation des informations et des opinions. Les pressions et le contrôle politiques ou étatiques peuvent affaiblir la liberté des médias et entraver la capacité des citoyens à rechercher, à recevoir et à partager des informations. Lorsque les responsables d'atteintes à la liberté des médias et aux journalistes ne sont pas tenus de rendre des comptes, cela va souvent de pair avec une détérioration des autres normes en matière d'état de droit.

La promotion du pluralisme et de la liberté des médias est au cœur des efforts déployés par l'UE pour renforcer la démocratie et l'état de droit. Les mesures proposées au cours des années précédentes dans plusieurs domaines clés couverts par les rapports sur l'état de droit se trouvent à différents stades de mise en œuvre. Ces mesures concernent notamment le renforcement de la sécurité et de la protection des journalistes, la lutte contre les poursuites stratégiques altérant le débat public (poursuites-bâillons) et, plus généralement, la résolution de problèmes structurels dans le paysage médiatique dans le cadre du règlement européen sur la liberté des médias⁷³. Les États membres sont tenus de garantir la conformité avec la plupart des dispositions du règlement européen sur la liberté des médias d'ici le 8 août de cette année, et la plupart d'entre eux envisagent d'adopter ou sont en train d'adopter une législation afin de se conformer aux exigences dudit règlement. Une application correcte du règlement européen sur la liberté des médias contribuera également à donner suite à un certain nombre de recommandations formulées dans le présent rapport sur l'état de droit, notamment celles relatives à l'indépendance des médias publics, à certains aspects de la protection des journalistes ainsi qu'à la transparence et à l'équité dans l'attribution de la publicité d'État.

Surveillance des risques pour la liberté et le pluralisme des médias

L'instrument de surveillance du pluralisme des médias⁷⁴ évalue les risques pesant sur la liberté et le pluralisme des médias dans tous les États membres et dans certains pays candidats, en mettant l'accent sur la protection fondamentale, la pluralité du marché, l'indépendance politique et l'inclusion sociale. Les conclusions de 2025 font apparaître une détérioration de la situation des journalistes dans plusieurs pays, avec une augmentation de la violence physique lors des manifestations, du harcèlement en ligne et des campagnes de diffamation de la part de responsables politiques. La concentration excessive de la propriété des médias et la prédominance de quelques plateformes numériques présentent des risques croissants. Le rapport confirme également les graves difficultés économiques que traverse l'écosystème médiatique dans toute l'Europe, ce qui renforce le potentiel d'influence politique.

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

Des autorités nationales de régulation des médias fonctionnellement indépendantes et exerçant leurs pouvoirs de manière impartiale et transparente jouent un rôle essentiel dans la défense du pluralisme des médias. Tous les États membres disposent d'une législation définissant les attributions et les garanties d'indépendance de leurs autorités de régulation. La directive «Services de médias audiovisuels» (directive SMA)⁷⁵ et le règlement européen sur la liberté des médias établissent tous deux des exigences pour ces autorités de régulation, concernant notamment l'indépendance par rapport aux pouvoirs publics, l'impartialité, la transparence,

⁷³ Le règlement européen sur la liberté des médias comprend des dispositions spécifiques sur la répartition transparente et équitable de l'attribution de la publicité d'État, la transparence de la propriété des médias, le fonctionnement indépendant des médias de service public et la disponibilité de ressources financières pour remplir le rôle de service public. Il introduit également des mesures visant à protéger les sources journalistiques et les communications confidentielles.

⁷⁴ Mis en œuvre par le Centre pour le pluralisme et la liberté des médias.

⁷⁵ Directive (UE) 2018/1808 du 14 novembre 2018.

l'obligation de rendre des comptes, les ressources adéquates, les procédures de nomination et de renvoi et les mécanismes de recours efficaces.

Depuis le rapport 2024 sur l'état de droit, les missions et les compétences de plusieurs autorités nationales de régulation des médias ont été ou sont étendues, notamment afin de se conformer au règlement de l'UE sur les services numériques⁷⁶ et au règlement européen sur la liberté des médias. Par exemple, au [Portugal](#) et en [Suède](#), les ressources financières des autorités de régulation ont augmenté, et en [Estonie](#), au [Danemark](#) et en [Grèce](#), les autorités de régulation ont recruté du personnel supplémentaire. Tant [l'Espagne](#) que la [France](#) prennent des mesures pour renforcer la fonction de surveillance des autorités de régulation des médias audiovisuels. Une législation est prévue pour confier de nouvelles missions de surveillance et de contrôle aux autorités de régulation en [Estonie](#), en [Finlande](#), en [Slovénie](#), en [Tchéquie](#), en [Irlande](#), en [Belgique](#), au [Luxembourg](#), à [Malte](#), en [Slovaquie](#) et en [Suède](#). Pour ce qui est des pays concernés par l'élargissement, l'indépendance financière des autorités de régulation des médias s'est améliorée en [Macédoine du Nord](#).

Des préoccupations persistent dans plusieurs États membres quant à l'indépendance ou à l'impartialité des autorités de régulation. Elles concernent notamment l'absence de garde-fous suffisants contre l'influence politique induite sur le processus de nomination ou sur le fonctionnement des autorités de régulation, comme cela a été observé en [Hongrie](#), en [Grèce](#) et en [Pologne](#). En [Albanie](#), l'indépendance de l'autorité de régulation reste un sujet de préoccupation en raison du mode d'élection bipartite des membres du conseil d'administration et de leur affiliation politique. De vives inquiétudes subsistent quant à l'indépendance de l'autorité de régulation des médias en [Serbie](#), les retards et les lacunes dans la procédure de sélection de ses dirigeants sapant la confiance du public dans le processus.

Accroître la transparence de la propriété des médias

La transparence de la propriété des médias permet aux utilisateurs de se forger une opinion plus éclairée, étant donné que les propriétaires de médias peuvent contrôler ou influencer directement ou indirectement les décisions éditoriales et les contenus d'information fournis. Des évolutions positives ont été observées en [Croatie](#) et en [Grèce](#), avec la création ou l'extension de registres de propriété en ligne ou leur contrôle efficace. En [France](#), une base de données nationale sur la propriété des médias est en cours d'élaboration par l'autorité de régulation. En [Lettonie](#), les modifications apportées à la loi sur la presse rendront obligatoires l'enregistrement des fournisseurs de services de médias de masse et les informations sur les bénéficiaires effectifs.

Dans d'autres pays, la situation est mitigée. Au [Monténégro](#), les règles relatives à la transparence des informations sur la propriété des médias se sont améliorées, mais uniquement en ce qui concerne les fournisseurs de médias. En [Serbie](#), les mesures visant à accroître la transparence des structures de propriété et du financement public du secteur des médias n'ont été que partiellement mises en œuvre.

Des problèmes concernant la transparence de la propriété des médias subsistent en [Bulgarie](#), en [Tchéquie](#), aux [Pays-Bas](#), à [Chypre](#) et en [Espagne](#), même si certaines améliorations ont été constatées en [Bulgarie](#) et devraient également être apportées en [Espagne](#) dans l'attente de l'adoption d'une nouvelle législation. En [Albanie](#), la forte concentration de la propriété des médias continue d'avoir une incidence négative sur l'indépendance des médias.

⁷⁶ Règlement (UE) 2022/2065 du 19 octobre 2022.

Protection des médias contre les pressions politiques et les influences indues

L'exercice de pressions politiques et d'influences indues sur les médias peut compromettre leur indépendance. Des garde-fous contre la politisation des médias de service public et des règles transparentes concernant l'attribution de la publicité d'État sont importants pour prévenir de telles pressions.

La publicité d'État inclut toutes les formes d'utilisation du budget de l'État, par les autorités ou entités publiques à tous les niveaux, à des fins de publicité ou de campagnes d'information. Si elles ne sont pas attribuées de manière transparente ou équitable, ces ressources peuvent être des outils d'influence politique. Le règlement européen sur la liberté des médias aborde cette question en fixant des exigences en ce qui concerne les critères et procédures d'attribution et en chargeant les autorités publiques de publier chaque année les montants dépensés.

Un projet de loi est en cours d'élaboration afin de traiter spécifiquement cette question à [Chypre](#), à [Malte](#), en [Slovaquie](#) et en [Pologne](#). Si les règles relatives à la transparence de la publicité d'État continuent d'être correctement mises en œuvre, l'attribution équitable de la publicité d'État reste un sujet de discussion en [Autriche](#). Aucune mesure n'a été adoptée ou n'est prévue pour réglementer la distribution de la publicité d'État aux médias en [Hongrie](#). En [Roumanie](#), le financement des médias privés par les partis politiques et les autorités publiques a entraîné une augmentation de la publicité politique non transparente. Parmi les pays concernés par l'élargissement, il subsiste en [Albanie](#) des lacunes en matière d'attribution équitable de la publicité d'État et d'autres ressources d'État. En [Macédoine du Nord](#), la réintroduction de la publicité financée par l'État a suscité des critiques de la part d'experts des médias et d'organisations de la société civile.

Bien que chaque État membre soit responsable du financement des médias de service public⁷⁷, le règlement européen sur la liberté des médias vise à garantir leur fonctionnement indépendant. Pour ce faire, il exige que soient garanties des ressources financières suffisantes, durables et prévisibles et favorise la transparence dans les nominations et les révocations des membres de la direction. Des réformes visant à renforcer l'indépendance des organismes de radiodiffusion télévisuelle de service public nationaux ont été adoptées en [Tchéquie](#), clarifiant la mission des médias de service public et fournissant un financement plus durable. Au [Portugal](#), un nouveau contrat a été signé avec le fournisseur de médias de service public et ses ressources ont été renforcées.

Des réformes sont toujours en cours ou en préparation à [Chypre](#), en [Estonie](#), en [Finlande](#), en [Irlande](#), en [Lettonie](#), en [Suède](#), au [Danemark](#), en [Bulgarie](#), en [France](#), en [Italie](#), [aux Pays-Bas](#) et en [Pologne](#). En [Grèce](#), les nouvelles procédures de nomination des organes administratifs ont apporté des changements positifs, tandis que des inquiétudes subsistent quant au cadre législatif et à l'indépendance politique des médias de service public. Des inquiétudes subsistent également en [Slovaquie](#) en ce qui concerne la loi de juillet 2024 portant dissolution de l'organisme public de radiodiffusion télévisuelle et création d'une nouvelle entité. Aucune mesure n'a encore été prise en ce qui concerne les préoccupations déjà exprimées au sujet de l'indépendance éditoriale et de gouvernance des médias de service public en [Roumanie](#), à [Malte](#), et en [Hongrie](#). En [Albanie](#) et en [Serbie](#), les préoccupations concernant l'indépendance de l'organisme public de radiodiffusion télévisuelle se sont accrues.

Accès aux informations

⁷⁷ Pour autant que les règles de l'UE en matière de commerce et de concurrence soient respectées. Voir le protocole n° 29 annexé aux traités sur le système de radiodiffusion publique dans les États membres.

Le droit d'accès aux informations des autorités publiques est essentiel pour permettre aux journalistes d'effectuer leur travail d'enquête. Il s'agit également d'un outil important dont disposent la société civile et les citoyens en général en ce qui concerne la transparence et l'obligation de rendre des comptes. [L'Estonie](#), le [Luxembourg](#), la [Belgique](#), les [Pays-Bas](#), la [Bulgarie](#), le [Danemark](#) et la [Grèce](#) ont pris des mesures supplémentaires, bien que l'efficacité des modifications législatives apportées dans la pratique doive souvent être vérifiée.

Des efforts ont été déployés dans plusieurs autres États membres où des problèmes avaient été recensés précédemment, comme en [Finlande](#) et en [Roumanie](#), tandis qu'aucune mesure supplémentaire n'a été prise en [Espagne](#). En [Italie](#), les règles régissant la divulgation de certaines informations judiciaires concernant des procédures pénales restent une source de préoccupation pour les journalistes. Au [Monténégro](#), le cadre juridique relatif à l'accès à l'information doit encore être modifié, et sa mise en œuvre effective se heurte à des obstacles importants.

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

Les journalistes continuent de faire face à des menaces physiques et à des menaces de poursuites judiciaires, et leur sécurité est encore compromise par des campagnes de diffamation en ligne dans certains États membres. Dans le prolongement de la recommandation de la Commission de 2021 sur la sécurité des journalistes et autres professionnels des médias⁷⁸, plusieurs États membres et pays concernés par l'élargissement ont adopté des plans d'action spécifiques et pris des mesures pour mettre en place des structures de soutien spécialisées visant à promouvoir la sécurité des journalistes.

Les poursuites stratégiques altérant le débat public (poursuites-bâillons) constituent une forme particulière de harcèlement qui vise à réduire au silence les journalistes et les défenseurs des droits de l'homme traitant de questions d'intérêt public. Leur objectif est de créer un effet dissuasif sur la liberté des médias et la liberté d'expression. Depuis mai 2024, une législation de l'UE est en place pour lutter contre les poursuites-bâillons transfrontières⁷⁹, et les États membres sont encouragés à aligner les garanties afin de couvrir également les affaires nationales. En outre, le règlement européen sur la liberté des médias prévoit la protection des sources journalistiques et des communications confidentielles, en particulier contre l'utilisation d'outils de surveillance intrusifs.

La législation de l'UE et la recommandation spécifique de la Commission sur les poursuites-bâillons⁸⁰ ont contribué à stimuler l'adoption de nouvelles mesures dans la législation nationale. La [Belgique](#) a pris des mesures pour renforcer la protection juridique des journalistes, telles que la dépenalisation de la diffamation, et a instauré des sanctions plus sévères pour les crimes commis contre des journalistes. La [Grèce](#) et l'[Irlande](#) se sont également engagées à introduire des garanties procédurales spécifiques, et l'[Irlande](#) révisé actuellement sa législation relative à la diffamation. En [Estonie](#), l'association des journalistes a été désignée comme point de contact national pour les questions relatives aux poursuites-bâillons. En [Pologne](#), le gouvernement envisage de limiter la sévérité de la sanction applicable à l'infraction de diffamation. En

⁷⁸ Recommandation de la Commission du 16 septembre 2021.

⁷⁹ Directive (UE) 2024/1069 sur la protection des personnes qui participent au débat public contre les demandes en justice manifestement infondées ou les procédures judiciaires abusives («poursuites stratégiques altérant le débat public»).

⁸⁰ Recommandation C(2022) 2428 de la Commission du 27 avril 2022. La recommandation, qui couvre les affaires nationales, et la directive, qui couvre les affaires transfrontières, sont complémentaires.

revanche, la réforme du régime de diffamation est au point mort en [Italie](#) et n'a pas été poursuivie en [Slovaquie](#).

Plus généralement, en ce qui concerne la sécurité des journalistes, des évolutions positives ont été observées dans certains États membres, notamment à la suite des recommandations formulées dans le rapport 2024 sur l'état de droit. En [Grèce](#), les efforts de sensibilisation portant sur les poursuites-bâillons ciblant les journalistes se poursuivent. Au [Luxembourg](#), le gouvernement s'est engagé à renforcer la protection des journalistes et, en [Suède](#), l'autorité nationale de régulation des médias a été chargée de surveiller la sécurité des journalistes. Au [Monténégro](#), les autorités continuent d'apporter une réponse institutionnelle et répressive rapide et efficace aux nouveaux cas de violence verbale et physique contre des journalistes. En revanche, les processus de réforme sont en suspens en [Bulgarie](#) et à [Malte](#), malgré des inquiétudes quant à la sécurité des journalistes et à leurs conditions de travail. En [Serbie](#), la sécurité des journalistes est devenue une source de préoccupation croissante.

4.4 Autres questions institutionnelles liées à l'équilibre des pouvoirs

Un système performant d'équilibre des pouvoirs entre les institutions est essentiel à l'état de droit. Il garantit le fonctionnement, la coopération et la responsabilité des autorités publiques, de sorte que le pouvoir qu'elles exercent soit soumis au contrôle d'autres autorités.

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

Dans certains États membres, des mesures visant à renforcer le système constitutionnel d'équilibre des pouvoirs sont en cours. Aux [Pays-Bas](#), les autorités publiques ont entrepris une série d'initiatives pour donner suite aux propositions de la Commission nationale sur l'état de droit. En [Bulgarie](#), la réforme constitutionnelle limitant les pouvoirs du président dans la procédure de nomination d'un gouvernement intérimaire est soumise à un autre contrôle de constitutionnalité. En [Italie](#), les discussions parlementaires se poursuivent en ce qui concerne le projet de réforme constitutionnelle visant à renforcer la stabilité gouvernementale et à introduire l'élection directe du premier ministre. À [Malte](#), une réforme législative visant à relever le seuil permettant aux citoyens de demander directement l'ouverture d'une enquête judiciaire a suscité des critiques de la part de certaines parties prenantes quant à son incidence potentielle sur les poursuites relatives à des infractions de haut niveau.

Le système d'équilibre des pouvoirs est particulièrement important en période de crise, lorsque des mesures d'urgence peuvent s'avérer nécessaires. Dans ces cas, il est important de mettre en place des garde-fous, tels que la limitation dans le temps de ces mesures, la garantie qu'elles sont strictement nécessaires et proportionnées, ainsi que l'établissement d'un contrôle et d'une surveillance. En [Suède](#), le gouvernement a présenté une proposition visant à modifier la Constitution afin de mettre en place un cadre permettant de mieux faire face aux crises graves. En revanche, en [Hongrie](#), le gouvernement continue de faire largement usage de ses pouvoirs d'urgence, ce qui porte atteinte à la sécurité juridique et nuit au fonctionnement des entreprises au sein du marché unique.

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

L'existence d'une procédure d'adoption des textes de loi transparente, responsable, démocratique et pluraliste est essentielle à la qualité de la législation et à la sécurité juridique. Plusieurs États membres ont pris des mesures pour améliorer la consultation des parties prenantes dans le cadre du processus législatif. [Chypre](#) a mis en place un recours systématique à une plateforme en ligne, ce qui contribue de manière significative à améliorer la consultation des parties prenantes. En [Estonie](#), un processus de réflexion a permis de recenser les domaines

dans lesquels le processus de consultation pouvait être amélioré. Les États membres s'efforcent également d'améliorer la qualité du processus législatif. Au [Danemark](#), les règles relatives au processus législatif ont été modifiées afin de donner au Parlement davantage de temps pour examiner les textes législatifs. En [Grèce](#), la tendance positive consistant à éviter des procédures législatives accélérées se poursuit et le délai légal pour les consultations publiques est respecté, même si la participation et la transparence du processus législatif pourraient encore être améliorées.

Dans d'autres États membres, des lacunes subsistent en ce qui concerne la participation des parties prenantes au processus législatif. En [Slovaquie](#), les pratiques qui ne permettent pas aux parties prenantes de participer à l'élaboration de la législation et le recours fréquent à des procédures accélérées continuent de susciter des inquiétudes. À [Malte](#), aucune mesure supplémentaire n'a été prise pour mettre en place un cadre formel pour la participation du public au processus législatif, bien que le gouvernement ait fait part de son intention de créer un nouveau service chargé de la consultation publique. En [Bulgarie](#), la mise en œuvre pratique des règles d'élaboration de la législation reste problématique, avec des inquiétudes persistantes quant à la qualité du processus législatif.

En [Albanie](#), des difficultés subsistent en ce qui concerne la qualité du processus législatif, notamment l'efficacité des consultations publiques, qui constituent également un problème au [Monténégro](#). En [Macédoine du Nord](#), des lacunes subsistent dans la mise en œuvre des processus d'élaboration des politiques inclusifs et fondés sur des données probantes. En [Serbie](#), l'efficacité et la fonction de contrôle du Parlement ont continué d'être entravées par la faible fréquence des sessions et l'absence de véritable débat politique.

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

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

Dans certains États membres, les arrêts de la Cour constitutionnelle ont eu des répercussions majeures sur l'équilibre des pouvoirs. En [Bulgarie](#), la Cour constitutionnelle a examiné les résultats des élections dans plusieurs bureaux de vote et a constaté que l'élection de 16 membres du Parlement était illégale. Cela a entraîné un nouveau calcul des sièges et des partis représentés au Parlement. En [Roumanie](#), les élections présidentielles ont été organisées à nouveau en 2025, à la suite de la décision de la Cour constitutionnelle d'annuler le premier tour des élections. En [Tchéquie](#), des limites constitutionnelles ont été appliquées à une technique procédurale permettant des modifications tardives sans rapport avec le fond d'une proposition législative. En [Pologne](#), les lois visant à répondre aux graves préoccupations liées au Tribunal constitutionnel ne sont pas encore entrées en vigueur, le gouvernement travaillant sur une proposition révisée.

En [Albanie](#), la Cour constitutionnelle a continué de fonctionner efficacement, tandis qu'en [Macédoine du Nord](#), le rôle de la Cour constitutionnelle en matière de contrôle et d'exécution de ses décisions a été renforcé. Au [Monténégro](#), une profonde crise institutionnelle et politique a éclaté à la suite de la décision du Parlement de déclarer unilatéralement le départ à la retraite d'un juge de la Cour constitutionnelle, ce qui a suscité des inquiétudes quant au respect de

l'indépendance de cette dernière. En [Serbie](#), le fait que quatre postes restent vacants à la Cour constitutionnelle est un sujet de préoccupation, car cela nuit à l'efficacité de la Cour.

Médiateurs, institutions nationales de défense des droits de l'homme et autres autorités indépendantes

Les institutions nationales de défense des droits de l'homme (INDH)⁸¹, les médiateurs⁸², les organismes chargés des questions d'égalité et d'autres autorités indépendantes jouent un rôle important dans la promotion du respect de l'état de droit et constituent un élément essentiel du système d'équilibre des pouvoirs. Dans certains États membres, des efforts sont en cours pour renforcer ces institutions. Aux [Pays-Bas](#), l'Institut des droits de l'homme a pris des mesures pour résoudre ses problèmes de gouvernance et, en [Lituanie](#), le mandat des médiateurs parlementaires a été élargi, avec des ressources renforcées. Au [Luxembourg](#), une réforme visant à rattacher la commission consultative des droits de l'homme au Parlement en lieu et place du ministère d'État est toujours en cours. En [Autriche](#), le gouvernement s'est engagé, dans son programme, à faire preuve de transparence et d'objectivité en ce qui concerne les nominations à des postes de haut niveau au sein d'autorités indépendantes, qui restent un domaine susceptible d'être politisé. En [Bulgarie](#), certaines autorités indépendantes et de régulation continuent de fonctionner alors que leur mandat a expiré, et les procédures de renouvellement ont été relancées. En [Croatie](#), des mesures importantes ont été prises au sujet du suivi des recommandations du médiateur du peuple et en ce qui concerne l'accès à l'information.

Dans d'autres États membres, les INDH, les médiateurs et d'autres autorités indépendantes continuent de se heurter à des difficultés. En [Belgique](#), l'Institut fédéral des droits humains a fait part de ses préoccupations concernant le budget de l'organisme interfédéral de promotion de l'égalité. L'institut [roumain](#) des droits de l'homme est confronté à de graves problèmes liés au manque de ressources humaines et financières.

S'agissant des quatre États membres qui n'avaient pas encore mis en place une INDH conforme aux principes de Paris des Nations unies, la [Tchéquie](#) a désormais remédié à cette situation. Toutefois, en [Roumanie](#), une décision définitive est toujours en attente concernant l'accréditation des institutions nationales de défense des droits de l'homme. En [Italie](#), alors que cinq projets de loi sont toujours en suspens au Parlement, aucune mesure concrète n'a été prise pour créer une institution nationale des droits de l'homme. À [Malte](#), le gouvernement travaille à la création d'une institution nationale des droits de l'homme, mais un projet de loi doit encore être présenté au Parlement.

Pour ce qui est des pays concernés par l'élargissement, au [Monténégro](#), une nouvelle loi sur le bureau du médiateur est en cours d'élaboration afin de s'aligner pleinement sur les principes de Paris et d'obtenir une accréditation de statut A.

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

Depuis 2022, les chapitres par pays incluent des données chiffrées sur l'exécution des arrêts de référence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), qui constituent un indicateur important du fonctionnement de l'état de droit dans un pays. Les résultats varient d'un État membre à l'autre. Au sein de l'UE, environ 45,7 % des arrêts de référence rendus par la CEDH

⁸¹ Les principes de Paris des Nations unies, approuvés par l'Assemblée générale des Nations unies en 1993 (résolution A/RES/48/134), définissent les principaux critères que les INDH doivent remplir. Des INDH sont régulièrement accréditées par le sous-comité d'accréditation de l'Alliance mondiale des institutions nationales des droits de l'homme.

⁸² Principes de la Commission de Venise relatifs aux médiateurs.

concernant les États membres de l'UE au cours des 10 dernières années n'ont pas encore été exécutés, ce qui représente une légère augmentation par rapport à l'année dernière⁸³.

Au [Danemark](#), les règles de procédure ont été modifiées afin de permettre au procureur général ou à une personne condamnée de demander la réouverture d'une affaire traitée dans le cadre du système de justice pénale afin de se conformer à un arrêt définitif de la Cour européenne des droits de l'homme. En [Grèce](#), un nouveau motif de réouverture de la procédure a été ajouté dans le code de procédure civile, permettant le réexamen d'une affaire à la suite d'un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme constatant une violation du droit à un procès équitable. En [Belgique](#), l'exécution par les autorités publiques des décisions définitives des juridictions nationales reste un problème et la surveillance des questions structurelles recensées par la Cour européenne des droits de l'homme se poursuit.

Cadre propice à la société civile

Les organisations de la société civile et les défenseurs des droits de l'homme sont essentiels pour défendre les valeurs de l'UE. Ils exercent des fonctions de surveillance, attirent l'attention sur les menaces qui pèsent sur l'état de droit, promeuvent les valeurs démocratiques et contribuent à ce que les personnes au pouvoir rendent des comptes. La Commission soutient les États membres dans la mise en œuvre de la recommandation relative à l'engagement civique, qui souligne la nécessité permanente de protéger les organisations de la société civile et de leur donner les moyens d'agir afin de garantir un espace civique prospère⁸⁴.

La plupart des États membres continuent de garantir un environnement favorable et porteur pour la société civile, et l'espace qui lui est dévolu continue d'être considéré comme étant «ouvert». Certains États membres ont pris de nouvelles mesures pour l'améliorer encore. En [Pologne](#), de nouvelles mesures ont été prises pour améliorer le cadre dans lequel opère la société civile. Les parties prenantes estiment que, même si la collaboration du gouvernement avec la société civile et l'amélioration de son financement n'en sont qu'à leurs débuts, l'évolution générale est positive. [L'Estonie](#) assouplit les obligations en matière de communication d'informations pour les organisations de la société civile. En [Espagne](#), un projet de loi modifiant la loi sur la sécurité des citoyens a été présenté afin de répondre aux préoccupations précédemment signalées par les parties prenantes. Des mesures ont également été prises pour améliorer l'accès au financement en [Autriche](#), où la mise en œuvre de la récente réforme du cadre fiscal pour les organisations de la société civile a donné des résultats positifs, et en [Suède](#), où un nouveau cadre juridique est entré en vigueur en 2025. Au [Danemark](#), le gouvernement a l'intention d'établir un nouveau modèle de financement. En [Irlande](#), des mesures ont été prises pour lever les obstacles juridiques à l'accès au financement, l'examen de la législation actuelle par la commission électorale se trouvant à un stade avancé de préparation.

Toutefois, la tendance observée dans les rapports précédents, à savoir les défis croissants pour la société civile, avec de nouvelles restrictions juridiques, un financement insuffisant ou des agressions physiques et verbales, s'est poursuivie. En [Hongrie](#), la détérioration de l'environnement dans lequel évoluent les organisations de la société civile ainsi que l'insécurité juridique restreignent encore davantage l'espace civique. Les travaux parlementaires concernant un nouveau projet de loi sur la «transparence dans la vie publique» ont été reportés à l'automne. Sous sa forme actuelle, ce projet aurait des conséquences importantes pour les activités des organisations de la société civile et des médias, notamment en restreignant leur

⁸³ L'année dernière, ce chiffre était de 44 %. Réseau européen de mise en œuvre (2025), contribution écrite.

⁸⁴ Recommandation (UE) 2023/2836 de la Commission du 12 décembre 2023 relative à la promotion de l'implication des citoyens et des organisations de la société civile dans les processus d'élaboration des politiques publiques et de leur participation effective à ces processus.

accès au financement. En [Slovaquie](#), l'environnement de la société civile est soumis à des pressions accrues, et de nouvelles obligations en matière de déclaration et de divulgation d'informations font peser une charge supplémentaire sur les organisations de la société civile.

Les parties prenantes font part de leurs préoccupations concernant les nouveaux obstacles au droit de manifester en [Belgique](#). Aux [Pays-Bas](#), l'espace dévolu aux organisations de la société civile s'est réduit et subit les effets combinés de coupes budgétaires et de risques liés à de nouveaux obstacles juridiques. En [Allemagne](#), l'absence de mesure concernant le statut des organisations à but non lucratif en matière d'exonération fiscale continue de créer des obstacles dans la pratique. En [Italie](#), une nouvelle loi sur la sécurité visant à lutter contre le terrorisme et la criminalité organisée et à améliorer la sécurité intérieure a suscité l'inquiétude des parties prenantes quant à une éventuelle incidence sur l'espace civique et l'exercice des libertés fondamentales. Le gouvernement estime plutôt que ces nouvelles dispositions permettent d'atteindre un équilibre entre le droit de réunion pacifique et le droit à la libre circulation et à la liberté individuelle. En [Grèce](#), l'évaluation du cadre réglementaire existant en matière d'enregistrement a été lancée, mais la collaboration avec les organisations de la société civile devra encore être structurée de manière régulière et durable. En [Hongrie](#), les modifications récentes apportées à la législation et à la Constitution, ainsi que leur application dans la pratique, ont entraîné une insécurité juridique pour les organisateurs et les participants de rassemblements publics visant à promouvoir l'égalité et la diversité. Pour ce qui est des pays concernés par l'élargissement, les organisations de la société civile [albanaises](#) restent libres de fonctionner dans l'ensemble, mais des problèmes subsistent, notamment en ce qui concerne les exigences en matière d'enregistrement et le financement public limité. Au [Monténégro](#), les organisations de la société civile fonctionnent dans un environnement globalement favorable, mais plusieurs problèmes persistent. En [Macédoine du Nord](#), le gouvernement a lancé des mesures visant à renforcer la coopération avec la société civile, tandis que cette dernière a soulevé plusieurs problèmes, notamment celui des discours haineux en ligne. En [Serbie](#), les organisations de la société civile sont confrontées à des pressions et à des agressions croissantes.

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

Même lorsque l'utilisation de logiciels espions est justifiée par la sécurité nationale ou qu'elle ne relève pas du droit de l'Union, un mécanisme d'équilibre des pouvoirs au niveau national est nécessaire, afin de l'assortir de garanties. Il convient que les droits fondamentaux tels que la protection des données à caractère personnel, la liberté de recevoir et de communiquer des informations, la liberté d'expression, ainsi que le droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial, soient respectés. La législation de l'UE relative à la protection des données offre un mécanisme complet de surveillance et de garanties et est applicable dans les situations où des logiciels espions sont utilisés à des fins répressives. L'utilisation de logiciels espions, sa réglementation et les mécanismes de surveillance applicables ont également été examinés par la Commission de Venise⁸⁵.

Le rapport 2025 sur l'état de droit continue d'assurer le suivi et de rendre compte de l'évolution de la situation, les allégations d'utilisation illégale de logiciels espions mettant en lumière les mécanismes nationaux d'équilibre des pouvoirs. En [Grèce](#), l'enquête judiciaire a innocenté l'ensemble des agences et fonctionnaires de l'État grec dans l'affaire de l'utilisation du logiciel espion Predator; toutefois, un décret présidentiel visant à protéger la confidentialité des

⁸⁵ [Rapport sur une réglementation des logiciels espions conforme à l'État de droit et aux droits humains, adopté par la Commission de Venise à sa 141^e session plénière \(Venise, 6-7 décembre 2024\) — Commission de Venise du Conseil de l'Europe.](#)

communications contre les logiciels de surveillance n'a pas encore été adopté. Des signalements faisant état de journalistes ciblés par le logiciel espion Paragon en [Italie](#) ont suscité l'inquiétude des parties prenantes et ont fait l'objet d'une enquête de la commission parlementaire pour la sécurité de la République, qui a publié un rapport en juin 2025 indiquant qu'elle n'avait identifié aucune utilisation du logiciel espion par les services de renseignement italiens contre des journalistes italiens. En [Pologne](#), la commission d'enquête chargée d'évaluer l'utilisation du logiciel «Pegasus» poursuit ses activités. En [Hongrie](#), les préoccupations concernant les garanties procédurales et le contrôle effectif en cas de mesures de surveillance secrète en dehors des procédures pénales n'ont pas été prises en compte. En [Serbie](#), la société civile a indiqué que les autorités serbes avaient utilisé des logiciels espions pour cibler illégalement des journalistes, des militants écologistes et d'autres personnes.

4.5 Aspects liés au marché unique dans les quatre piliers

Un système de justice efficace, la lutte contre la corruption, la bonne gouvernance, la sécurité juridique et une législation saine ont tous une incidence économique importante. Ils façonnent l'environnement des entreprises et orientent les décisions d'investissement, influencent le bon fonctionnement du marché unique et, en fin de compte, ont une incidence sur la croissance économique et la création d'emplois.

S'appuyant sur les nouvelles données Eurobaromètre présentées dans le **tableau de bord 2025 de la justice dans l'UE**, les chapitres par pays rendent compte de la perception qu'ont les entreprises de l'indépendance des autorités chargées des marchés publics et des autorités nationales de concurrence. Ces autorités sont d'une importance capitale pour le fonctionnement du marché unique. En ce qui concerne les organismes de contrôle des marchés publics de première instance, le niveau d'indépendance perçu est le plus élevé en [Autriche](#), en [Finlande](#) et en [Italie](#), et le plus faible en [Bulgarie](#), en [Hongrie](#) et en [Croatie](#). En ce qui concerne les autorités nationales de concurrence, le niveau d'indépendance perçu est le plus élevé en [Autriche](#), en [Finlande](#) et à [Malte](#), et le plus faible en [Hongrie](#), en [Bulgarie](#) et en [Croatie](#).

En ce qui concerne le niveau perçu de protection des investissements, plus des deux tiers des entreprises interrogées ont exprimé leur confiance dans cette protection au [Luxembourg](#), en [Irlande](#), en [Finlande](#), à [Malte](#), au [Danemark](#), en [Suède](#), en [Autriche](#), en [Slovénie](#) et aux [Pays-Bas](#), tandis que moins d'un tiers ont exprimé leur confiance en [Grèce](#) et à [Chypre](#). Dans le cas des pays concernés par l'élargissement, plus de la moitié des entreprises interrogées ont exprimé leur confiance dans la protection des investissements au [Monténégro](#) et en [Serbie](#), et moins de la moitié ont exprimé leur confiance en [Albanie](#) et en [Macédoine du Nord](#).

En ce qui concerne le *fonctionnement du système de justice*, un aspect essentiel du point de vue du marché unique est la spécialisation des tribunaux et des juges pour traiter les affaires commerciales, y compris les affaires transfrontières portant sur des montants élevés. De nouvelles règles relatives à la création de tribunaux de commerce spécialisés sont entrées en vigueur en [Allemagne](#), dans le but d'offrir aux entreprises impliquées dans des litiges portant sur des montants élevés des procédures plus spécialisées et plus efficaces. En [Lettonie](#), le tribunal économique spécialisé continue de travailler de manière efficace, malgré une augmentation globale du nombre d'affaires et une réduction temporaire du nombre de juges en activité. En [Pologne](#), un tribunal chargé de la protection des consommateurs et de la concurrence dans le domaine numérique est en cours de création, tandis qu'à [Malte](#), le projet de loi visant à créer un nouveau tribunal de commerce est à présent examiné par le Parlement. À [Chypre](#), selon les représentants des entreprises, l'entrée en activité du tribunal de commerce devrait constituer une priorité, étant donné que les retards dans l'administration de la justice constituent un frein à la croissance des entreprises, les PME étant particulièrement touchées.

Parmi les autres domaines liés à la justice qui profitent aux entreprises figurent la disponibilité de mécanismes de règlement extrajudiciaire des litiges et les coûts de procédure. Les entreprises soutiennent les efforts visant à promouvoir le recours aux méthodes de règlement extrajudiciaire des litiges à [Chypre](#), y compris la modernisation de la loi sur l'arbitrage. En [Finlande](#), les acteurs économiques ont fait état d'un cadre juridique favorable en ce qui concerne la protection des investissements, mais le coût élevé des procédures en matière de propriété intellectuelle pourrait entraver l'accès à la justice. Des frais de justice élevés et l'absence de plafonnement de ces frais peuvent avoir une incidence sur l'accès à la justice en [Autriche](#), y compris pour les entreprises. En [Estonie](#), un projet de loi prévoyant une augmentation des frais aurait une incidence sur les affaires impliquant des entreprises.

Les difficultés liées à l'efficacité de la justice peuvent affecter particulièrement les entreprises, dont les décisions d'investissement reposent sur un traitement rapide des litiges. C'est le cas à [Malte](#), où les parties prenantes considèrent que les retards et le manque d'efficacité des tribunaux nuisent à la confiance des entreprises. De même, au [Portugal](#), les parties prenantes estiment que des lacunes en matière d'efficacité dans le système de justice peuvent entraver les investissements. En [Slovaquie](#), la longueur des procédures administratives est perçue comme un obstacle pour les entreprises, affectant leur capacité à obtenir les permis et autorisations nécessaires.

L'exécution effective et en temps utile des décisions judiciaires contraignantes est également essentielle pour les entreprises opérant dans l'ensemble du marché unique de l'UE. Les chapitres par pays présentent aussi des informations systématiques sur les mécanismes mis en place pour aider à l'exécution des arrêts rendus par les juridictions administratives suprêmes de chaque État membre.

En ce qui concerne la **lutte contre la corruption**, la [Grèce](#) a mis en place un système de gestion spécifique visant à réduire la bureaucratie et à accroître la normalisation des procédures d'octroi de licences, qui devrait permettre de prévenir d'éventuelles pratiques de corruption. À [Malte](#), les entreprises membres de la Chambre de commerce se sont engagées à appliquer des mesures de lutte contre la corruption. À [Chypre](#), où les acteurs économiques considèrent les marchés publics comme particulièrement exposés à la corruption, les efforts déployés par le gouvernement pour améliorer l'efficacité, la responsabilité et la transparence dans le cadre des marchés publics devraient contribuer à améliorer l'environnement des entreprises. En [Italie](#), les marchés publics sont numérisés au moyen d'une plateforme interinstitutionnelle afin de lutter spécifiquement contre les tentatives d'infiltration de la criminalité organisée par la corruption. En revanche, en [Slovaquie](#), les entreprises constatent une détérioration du climat des affaires, notamment une tendance négative des conditions de politique économique qui ont une incidence sur leurs activités. En [Slovénie](#), certains membres du monde des affaires ont exprimé des inquiétudes concernant l'influence indue et les conflits d'intérêts dans les entreprises publiques. En [Hongrie](#), les accords-cadres conclus par des centrales d'achat ont permis à certains opérateurs économiques de devenir des leaders du marché ou d'acquérir une position dominante au détriment de leurs concurrents.

Un **environnement médiatique** régi par des règles claires et transparentes protège non seulement l'intégrité de notre espace démocratique, mais soutient également le fonctionnement du marché unique en garantissant des conditions de concurrence équitables pour les fournisseurs de services de médias. Les défis économiques auxquels sont confrontés les médias constituent un phénomène mondial qui touche également toute l'Europe. Outre la transparence de la propriété des médias et l'attribution équitable et transparente de la publicité d'État aux entités de médias, il est important à cet égard de mettre en place des mécanismes de financement transparents pour soutenir le secteur des médias. Ces mécanismes de financement

continuent d'avoir des effets positifs en [Autriche](#), tandis que leur budget a considérablement augmenté en [Lituanie](#) et que des réformes des mécanismes de soutien aux médias sont prévues au [Danemark](#) et au [Portugal](#).

Un *équilibre des pouvoirs* effectif favorise la sécurité juridique et un environnement réglementaire stable, qui sont des éléments essentiels pour que les entreprises puissent exercer leurs activités dans des conditions prévisibles. Les entreprises accueillent favorablement les efforts de simplification législative déployés en [France](#). À [Malte](#), si les acteurs économiques sont généralement consultés sur certaines législations pertinentes, ils soulignent également que la lenteur des processus législatifs ou les modifications soudaines de la législation ont des répercussions sur les entreprises. L'imprévisibilité législative, les problèmes liés à la qualité de la législation et la charge réglementaire restent des préoccupations majeures pour les entreprises et les organisations de la société civile (OSC) en [Roumanie](#). Pour les entreprises, l'instabilité et l'évolution rapide de la législation constituent un obstacle majeur en [Grèce](#) et en [Bulgarie](#). À [Chypre](#), les entreprises et les investisseurs considèrent que les retards dans le processus législatif et dans l'adoption des actes d'exécution occasionnent des difficultés. En [Hongrie](#), les entreprises se disent préoccupées par les conséquences pour la sécurité juridique du recours fréquent par le gouvernement à des pouvoirs d'urgence, ainsi que par la qualité de la législation de manière plus générale. Les entreprises étrangères opérant dans des secteurs stratégiques se sont déclarées préoccupées quant au manque d'impartialité et au caractère arbitraire des décisions réglementaires.

Les parties prenantes ont également mis en évidence certains obstacles liés à la protection des investissements transfrontières. En [Croatie](#), les acteurs économiques ont cité l'efficacité et la qualité du système de justice, ainsi que les modifications fréquentes et la qualité de la législation, comme principaux défis en matière d'investissement. En [Lettonie](#), les investisseurs étrangers considèrent que certaines évolutions, telles que la gestion des marchés publics à grande échelle, ont une incidence négative sur l'environnement des entreprises. Les acteurs économiques sont également concernés par la manière dont les consultations sont menées. En [Belgique](#) et en [Tchéquie](#), les acteurs économiques se déclarent généralement satisfaits de leur participation à l'élaboration de la législation. En [Roumanie](#), les OSC et les entreprises estiment que la consultation publique reste souvent un exercice consistant à «cocher des cases», avec des délais très serrés et l'absence de retour d'information, malgré les exigences légales. En [Lituanie](#), les acteurs économiques estiment que les délais courts impartis pour les consultations publiques ont une incidence négative sur la protection des investisseurs.

5. CONCLUSION

Le rapport sur l'état de droit de cette année confirme la trajectoire positive observée dans plusieurs États membres et montre que le cycle annuel de l'état de droit stimule les réformes. Comme les années précédentes, les réformes nationales ont progressé dans des domaines tels que l'indépendance de la justice, la lutte contre la corruption, le pluralisme des médias et l'équilibre des pouvoirs institutionnels. Bien que les progrès soient inégaux et que des problèmes subsistent dans certains États membres, la mobilisation globale en faveur du processus reste forte, un grand nombre des recommandations de 2024 ayant été partiellement ou entièrement prises en compte.

L'ajout de la dimension relative au marché unique apporte une valeur ajoutée au rapport et, avec le temps, celle-ci pourra être encore renforcée. Cette dimension souligne la manière dont les problèmes liés à l'état de droit peuvent avoir une incidence directe sur la confiance économique, la sécurité juridique et le bon fonctionnement du cadre économique de l'Union. Un environnement juridique prévisible et transparent favorise les entreprises transfrontières, la confiance des consommateurs et celle des investisseurs. Le renforcement de l'état de droit

améliore la résilience et l'intégrité du marché unique. Conformément aux orientations politiques, l'UE établira un lien plus étroit entre les recommandations du rapport sur l'état de droit et le soutien financier. Elle veillera en outre à ce que le futur budget à long terme comporte des garanties solides en matière d'état de droit.

Parallèlement, le rapport sur l'état de droit sera complété par des initiatives supplémentaires. En 2025, la Commission présentera un bouclier européen de la démocratie. Il visera à donner des moyens d'action à des démocraties fortes et résilientes dans l'UE, grâce à des mesures qui amélioreront l'appréciation de la situation et la capacité de réaction, renforceront les institutions démocratiques, l'équité des élections et la liberté des médias et stimuleront la résilience de la société et la participation des citoyens. Dans le même temps, la toute première stratégie de l'UE en faveur de la société civile promouvra et protégera le rôle des organisations de la société civile dans l'ensemble de l'UE.

À l'aube du nouveau cycle annuel, la Commission invite le Conseil et le Parlement européen à poursuivre leurs débats généraux et par pays sur la base du rapport. Elle encourage la poursuite du dialogue au niveau national, avec la participation des parlements, de la société civile, du pouvoir judiciaire et du grand public. La Commission reste déterminée à soutenir les États membres dans la mise en œuvre des recommandations de cette année et à œuvrer collectivement pour préserver les valeurs fondamentales de l'Union.