

2025 Rule of Law Report - targeted stakeholder consultation

Fields marked with * are mandatory.

Introduction

The annual Rule of Law Report lies at the centre of the Annual Rule of Law Cycle, which acts as a preventive tool, deepening multilateral dialogue and joint awareness of rule of law issues. So far, five editions of the Rule of Law Report have been published since 2020.

As every year, the Commission would like to invite the stakeholders to provide contributions to the 2025 Rule of Law Report. On the basis of these contributions and on-going developments, further targeted questions may be shared at a later stage of preparation of the 2025 Rule of Law Report, in particular in the context of country visits, or bilateral contacts.

The Commission invites stakeholders to provide contributions which include:

- (1) information on measures taken to implement the recommendations addressed to the Member State in the 2024 Rule of Law report, as well as developments with regard to the points raised in the respective country chapter and**
- (2) any other significant developments since January 2024^[1] and up to the date of submission falling under the 'type of information' outlined below.**

The input should consist of a short summary, if possible in English, covering the areas referred to below. Legislation or other documents may be referenced with a link. Contributions should focus on significant developments since the last Rule of Law Report both as regards the legal framework and its implementation in practice.

If you would like to provide further specific **input related to the single market dimension in the Rule of Law report**, you can also respond to the additional targeted consultation available [here](#).

^[1] Unless the information was already submitted in the input for the previous Rule of Law Reports.

Type of information to be included:

Under each of the four pillars, the replies should include references to the following types of information:

A) Legislative developments

- Newly adopted legislation
- legislative drafts currently discussed in Parliament
- legislative plans envisaged by the Government

B) Policy developments

- Implementation of legislation
- evaluations, impact assessment, surveys
- white papers/strategies/actions plans/consultation processes
- follow-up to reports/recommendations of Council of Europe bodies or other international organisations
- important administrative measures
- generalised practices

C) Developments related to the judiciary / independent authorities

- important case law by national courts
- important decision/opinions from independent bodies/authorities
- state of play on terms, nominations and expired mandates for high-level positions (e.g. Supreme Court, Constitutional Court, Council for the Judiciary, Prosecutor General, heads of independent authorities included in the scope of the request for input[2])

D) Any other relevant developments

- National authorities are free to add any further information, which they deem relevant; however, this should be short and to the point.

Please also indicate whether the developments reported are linked to the implementation of reforms and investments under the RRP, where applicable. To simplify your answers to the questionnaire, **if there are no developments, it is sufficient to indicate this** and the information covered in the contributions for the previous Rule of Law Reports does not need not be repeated.

[2] Such as: media regulatory authorities and bodies, national human rights institutions, equality bodies, ombudsman institutions, supreme audit institutions and, where they exist, transparency authorities.

About you

* I am giving my contribution as

- ☐ Academic/research institution
- ☐ Business association
- ☐ Civil society organisation/NGO
- ☐ International organisation
- ☐ Judicial association or network
- ☐ Media organisation or association
- ☒ Public authority or network of public authorities

☐ Other

* Organisation name

250 character(s) maximum

Main Areas of Work

- ☒ Justice System
- ☐ Anti-corruption
- ☐ Media Pluralism
- ☐ Checks and Balances
- ☐ Other

Please insert an URL towards your organisation's main online presence or describe your organisation briefly:

500 character(s) maximum

Transparency register number

Check if your organisation is in the transparency register. It's a voluntary database for organisations seeking to influence EU decision-making

* Country of origin

Please indicate the country of origin of your organisation

- ☐ Austria
- ☐ Belgium
- ☐ Bulgaria
- ☐ Croatia
- ☐ Cyprus
- ☐ Czechia
- ☐ Denmark
- ☐ Estonia
- ☐ Finland
- ☒ France
- ☐ Germany
- ☐ Greece
- ☐ Hungary
- ☐ Ireland
- ☐ Italy
- ☐ Latvia
- ☐ Lithuania
- ☐ Luxembourg
- ☐ Malta

- ☐ Netherlands
- ☐ Poland
- ☐ Portugal
- ☐ Romania
- ☐ Slovak Republic
- ☐ Slovenia
- ☐ Spain
- ☐ Sweden
- ☐ Other - please specify

First name

Surname

Email Address of the organisation

*** Publication of your contribution and privacy settings**

You can choose whether you wish for your contribution to be published and whether you wish your details to be made public or to remain anonymous.

- ☒ Anonymous - Only your type of respondent, country of origin and contribution will be published. Organisation name, URL, transparency register number, first name and surname given above will not be published. **To maintain anonymity, please refrain from mentioning the name of your organisation and any details from which your organisation can be identified in the rest of your contribution.**
- ☐ Public - Your personal details (name, organisation name, transparency register number, country of origin) will be published with your contribution).
- ☐ No publication - Your contribution will not be published. Elements of your contribution may be referred to anonymously in documents produced by the Commission based on this consultation.

☒ I agree with the personal data protection provisions.

[Specific privacy statement targeted stakeholder consultation 2025 rule of law report.pdf](#)

Questions on horizontal developments

In this section, you are invited to provide information on general horizontal developments or trends, both positive and negative, covering all or several Member States. In particular, you could mention issues that are common to several Member States, as well as best practices identified in one Member State that could be replicated. Moreover, you could refer to your activities in the area of the four pillars and sub-topics (an overview of all sub-topics can be found below), and, if you represent a Network of national organisations, to the support you might have provided to one of your national members.

Overview topics for contribution

[List of topics - 2025 Rule of Law Report.pdf](#)

Please provide any relevant information on horizontal developments here

5000 character(s) maximum

Questions for contribution

Under each pillar, you are invited to provide information on measures taken to implement the recommendations addressed to the Member State in the 2024 Rule of Law report, as well as developments with regard to the points raised in the respective country chapter of the 2024 Rule of Law Report and any other significant developments since January 2024 and up to the date of submission[3]. Please always include a link to and reference relevant legislation/documents (in the national language and/or where available, in English). **Significant developments** can include challenges, positive developments and best practices, covering both legislative developments or implementation and practices.

Information provided in reply to the first question under each pillar, related to the follow-up to the recommendations, does not need to be repeated in subsequent parts of the questionnaire, but can be cross-referenced in the subsequent questions, where relevant. All other questions are not limited to the recommendations, but as in previous years, cover the entire scope of the Report.

[3] Unless already covered in the input for the previous Rule of Law Reports.

Member State/enlargement country covered in contribution [only one choice possible]

If you wish to submit information concerning several Member States/enlargement countries, please fill in the questionnaire separately for each country. There is no limit to the number of contributions submitted by a single participant.

- ☐ Albania
- ☐ Austria
- ☐ Belgium
- ☐ Bulgaria
- ☐ Croatia
- ☐ Cyprus
- ☐ Czechia
- ☐ Denmark
- ☐ Estonia
- ☐ Finland
- ☒ France
- ☐ Germany
- ☐ Greece
- ☐ Hungary
- ☐ Ireland
- ☐ Italy

- ☐ Latvia
- ☐ Lithuania
- ☐ Luxembourg
- ☐ Malta
- ☐ Montenegro
- ☐ Netherlands
- ☐ North Macedonia
- ☐ Poland
- ☐ Portugal
- ☐ Romania
- ☐ Serbia
- ☐ Slovakia
- ☐ Slovenia
- ☐ Spain
- ☐ Sweden

I. Justice System

Please provide information on measures taken to follow-up on the recommendations received in the 2024 Report regarding the justice system (if applicable)

5000 character(s) maximum

A. Independence

Appointment and selection of judges, prosecutors and court presidents (incl. judicial review)

(The reference to 'judges' concerns judges at all level and types of courts as well as judges at constitutional courts)

5000 character(s) maximum

Irremovability of judges, including transfers, (incl. as part of judicial map reform), dismissal and retirement regime of judges, court presidents and prosecutors (incl. judicial review)

5000 character(s) maximum

Promotion of judges and prosecutors (incl. judicial review)

5000 character(s) maximum

Allocation of cases in courts

5000 character(s) maximum

Independence (including composition and nomination and dismissal of its members), and powers of the body tasked with safeguarding the independence of the judiciary (e.g. Council for the Judiciary)

5000 character(s) maximum

Accountability of judges and prosecutors, including disciplinary regime and bodies and ethical rules, judicial immunity and criminal/civil (where applicable) liability of judges (incl. judicial review)

5000 character(s) maximum

Dans sa décision n° 2024-1097 QPC du 26 juin 2024, le Conseil constitutionnel a reconnu le droit du magistrat à l'information du droit qu'il a de se taire dans le cadre d'une procédure disciplinaire. Plus précisément, le Conseil constitutionnel a d'abord indiqué qu'en application de l'article 48 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, le pouvoir disciplinaire est exercé à l'égard des magistrats du siège par le Conseil supérieur de la magistrature. Or, lorsque ce dernier est saisi de poursuites disciplinaires, les dispositions contestées de l'article 52 prévoient que, au cours de l'enquête, le rapporteur désigné par le président du conseil de discipline entend ou fait entendre le magistrat mis en cause. Selon les dispositions contestées de l'article 56, lors de sa comparution, le magistrat déféré est entendu par le conseil de discipline.

Or, d'une part, lorsque le président du conseil de discipline estime qu'il y a lieu de procéder à une enquête, le rapporteur a la faculté d'interroger le magistrat mis en cause sur les faits qui lui sont reprochés. D'autre part, lors de la comparution devant le conseil de discipline, il revient à ce dernier d'inviter le magistrat à fournir ses explications et moyens de défense sur ces mêmes faits.

Ainsi, le magistrat mis en cause peut être amené à reconnaître les manquements pour lesquels il est disciplinairement poursuivi. En outre, le fait même que ce magistrat soit entendu ou invité à présenter ses observations peut être de nature à lui laisser croire qu'il ne dispose pas du droit de se taire.

Or, lors de l'audience, le conseil de discipline prend connaissance des déclarations du magistrat qui sont consignées dans le rapport établi à la suite de l'enquête et reçoit celles qui sont faites devant lui. Dès lors, en ne prévoyant pas que le magistrat mis en cause doit être informé de son droit de se taire lors de son audition par le rapporteur ainsi que lors de sa comparution devant le conseil de discipline, les dispositions contestées méconnaissent les exigences de l'article 9 de la Déclaration de 1789.

Par conséquent, le Conseil constitutionnel les a déclarées contraires à la Constitution et a jugé qu'à compter de la date de publication de sa décision et jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi ou jusqu'à la date de l'abrogation de ces dispositions, le conseil de discipline doit informer de son droit de se taire le magistrat qui comparaît devant lui.

Dans cette décision, le Conseil constitutionnel a suivi sa jurisprudence issue de sa décision n° 2004-492 DC du 2 mars 2004, dans laquelle il a reconnu une valeur constitutionnelle au principe selon lequel « nul n'est tenu de s'accuser », qu'il a rattaché à l'article 9 de la Déclaration de 1789 relatif à la présomption d'innocence.

Independence/autonomy of the prosecution service

5000 character(s) maximum

Independence of the Bar (chamber/association of lawyers) and of lawyers

5000 character(s) maximum

Significant developments capable of affecting the perception that the general public has of the independence of the judiciary

5000 character(s) maximum

B. Quality of justice

(Under this topic, you are not required to give statistical information but should provide input on the type of information outlined in the introduction)

Accessibility of courts (e.g. court/legal fees, legal aid, language)

5000 character(s) maximum

Resources of the judiciary (human/financial/material), remuneration/bonuses/rewards for judges and prosecutors, including observed changes (significant and targeted increase or decrease over the past year)

(Material resources refer e.g. to court buildings and other facilities. Financial resources include salaries of staff in courts and prosecution offices.)

5000 character(s) maximum

Training of justice professionals (including judges, prosecutors, lawyers, court staff, clerks/trainees)

5000 character(s) maximum

Digitalisation (e.g. use of digital technology, including electronic communication and AI tools, within the justice system and with court users, procedural rules, access to judgments online)

5000 character(s) maximum

Au mois de novembre 2024, le Conseil constitutionnel s'est doté d'un schéma stratégique d'intelligence artificielle. De cette manière, le Conseil constitutionnel entend procéder de manière structurée, éclairée et vigilante dans son approche de l'éventuelle mobilisation de solutions d'intelligence artificielle à l'appui de l'exercice de ses missions. Le schéma stratégique du Conseil constitutionnel s'ordonne autour des cinq axes suivants : 1. la structuration d'une veille sur les progrès de l'intelligence artificielle susceptibles d'intéresser directement le fonctionnement du Conseil constitutionnel ; 2. la structuration d'une démarche continue de sensibilisation et de formation à l'intelligence artificielle ; 3. la structuration d'une démarche partenariale avec la recherche en intelligence artificielle ; 4. la détermination d'un premier axe de travail appliqué ; 5. l'organisation interne au Conseil constitutionnel pour la mise en œuvre du présent schéma stratégique. Afin de faciliter l'appropriation au sein du Conseil des questions qui viennent d'être évoquées et permettre une révision régulière de sa stratégie au regard notamment des évolutions de la technologie, le secrétariat général établira un rapport annuel sur l'avancement de la mise en œuvre du schéma stratégique.

Use of assessment tools and standards (e.g. ICT systems, including AI-based systems, for case management, court statistics and their transparency, monitoring, evaluation, surveys among court users or legal professionals)

5000 character(s) maximum

Le Conseil constitutionnel a entamé en 2023 un chantier numérique pluriannuel de refonte des principaux outils de gestion de sa jurisprudence afin de mettre en place une plateforme de travail unifiée de la chaîne de traitement des décisions repensée, modernisée, cohérente, adaptée aux nouveaux usages et besoins de l'institution.

Ce projet d'envergure vise à sécuriser et faciliter le traitement interne de l'ensemble des procédures contentieuses constitutionnelles en l'informatisant entièrement. Le Conseil constitutionnel nourrit également l'ambition de se doter d'outils d'analyse interne qualitative et quantitative plus puissants. Il s'agit de moderniser les outils habituels d'analyse du fond jurisprudentiel, telles les tables analytiques, mais également de pouvoir disposer de nouvelles données qualitatives et quantitatives sur l'utilisation de ces procédures par les différents justiciables, par exemple.

Enfin, le dernier volet de cette modernisation est tourné vers le public et les partenaires institutionnels du Conseil et tend à permettre une meilleure diffusion de la jurisprudence en adoptant des formats d'échanges numériques internationaux et en développant l'offre d'open data sur sa jurisprudence et les données d'analyses associées.

Au terme de ce chantier en 2026, le Conseil constitutionnel disposera d'outils plus performants pour gérer ses contentieux et les citoyens, universitaires, avocats, magistrats, administrations et parlementaires bénéficieront également d'un accès plus complet et diversifié à sa jurisprudence.

Geographical distribution and number of courts/jurisdictions ("judicial map") and their specialisation, in particular specific courts or chambers within courts to deal with fraud and corruption cases.

5000 character(s) maximum

C. Efficiency of the justice system

(Under this topic, you are not required to give statistical information but should provide input on the type of information outlined under section

2)

Developments related to efforts to improve the efficiency of the justice system (e.g. as regards length of proceedings)

5000 character(s) maximum

Lors de l'examen de la conformité à la Constitution d'une loi avant sa promulgation (contrôle dit a priori donnant lieu à une décision de conformité ou « DC »), le Conseil constitutionnel dispose d'un mois pour statuer, sauf dans le cas où le Gouvernement demande l'examen du texte en urgence (article 61 alinéa 3 de la Constitution française). Le Conseil constitutionnel doit alors se prononcer dans les huit jours de la saisine. Lorsqu'il examine la conformité à la Constitution d'une loi déjà en vigueur à travers la question prioritaire de constitutionnalité (QPC), le Conseil constitutionnel doit rendre sa décision dans un délai de trois mois à compter de sa saisine. Pendant ce délai, les parties sont invitées à échanger des mémoires écrits, puis seront convoquées à une audience de plaidoirie.

Any other developments related to the justice system - please specify

5000 character(s) maximum

II. Anti-Corruption Framework

Where previous specific reports, published in the framework of the review under the UN Convention against Corruption, of GRECO, and of the OECD address the issues below, please make a reference to the points you wish to bring to the Commission's attention in these documents, indicating any relevant updates, changes or measures introduced that have occurred since these documents were published.

Please provide information on measures taken to follow-up on the recommendations received in the 2024 Report regarding the anti-corruption framework (if applicable):

5000 character(s) maximum

A. The institutional framework capacity to fight against corruption (prevention and investigation / prosecution)

List any **changes** as regards relevant authorities (e.g. national agencies, bodies) in charge of prevention, detection, investigation and prosecution of corruption and the resources allocated to each of these authorities (the human, financial, legal, and technical resources as relevant), including the cooperation among domestic and with foreign authorities. Indicate any relevant measures taken to effectively and timely cooperate with OLAF and EPPO

5000 character(s) maximum

Safeguards for the functional independence of the authorities tasked with the prevention and detection of corruption

5000 character(s) maximum

Information on the implementation of measures foreseen in the strategic anti-corruption framework (if applicable). If available, please provide relevant objectives and indicators

5000 character(s) maximum

B. Prevention

Measures to enhance integrity in the public sector (including as regards incompatibility rules, revolving doors, codes of conduct, ethics)

5000 character(s) maximum

Depuis les années quatre-vingt-dix, le Conseil constitutionnel est chargé de vérifier le financement des campagnes électorales lors des élections présidentielles. À ce titre, il contrôle, après la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), la régularité ainsi que la sincérité des comptes de campagne des candidats et dispose de pouvoirs importants. Il est notamment en droit de rejeter les comptes, de fixer le montant du remboursement des dépenses électorales, en le modulant en fonction de la nature et de la gravité des manquements constatés, de déclarer les candidats fautifs inéligibles pendant une durée de trois ans au maximum et d'annuler leur élection ou de les déclarer démissionnaires d'office.

En tant que juge de l'élection, le Conseil constitutionnel remplit un double office. Depuis 1958, il contrôle non seulement l'éligibilité des candidats proclamés élus, mais aussi la régularité et la sincérité de l'élection des parlementaires et du président de la République.

En interne, en janvier 2024, le secrétariat général du Conseil constitutionnel s'est doté d'une charte de déontologie. Elle vise à rassembler en un même document les règles et obligations qui régissent le comportement des agents publics, en s'appuyant sur un ensemble de cas pratiques appelant une vigilance particulière. Chaque agent signe formellement cette charte en rejoignant le secrétariat général du Conseil constitutionnel.

La charte met, en outre, en place une procédure interne permettant à chaque agent de se rapprocher d'un « référent-déontologue » du secrétariat général afin de recueillir de manière strictement confidentielle tout conseil utile sur la bonne manière de respecter dans sa pratique professionnelle les règles et obligations déontologiques. Une référente-déontologue a été désignée en janvier 2024 pour ce faire.

Measures to enhance general transparency of public decision-making (including rules on lobbying, asset and interest disclosure rules, gifts policy, transparency of political party, financing)

5000 character(s) maximum

Measures to prevent conflicts of interest in the public sector. Please specify the features and scope of their application (e.g. categories of officials concerned, types of checks and corrective measures depending on the category of officials concerned)

5000 character(s) maximum

--> For the three previous points, **please also provide information and figures on their application/enforcement**, such as number of detected breaches/irregularities of the various rules in place and the follow-up given (investigations, sanctions, etc.)

Measures to ensure whistleblower protection and encourage reporting of corruption, including their application (i.e. number of reports received, and the follow-up given)

5000 character(s) maximum

Specific measures to enhance transparency, integrity and accountability in sectors with high risks of corruption, with a view to monitor and prevent corruption and conflict of interests, and where applicable measures to prevent and address corruption committed by organised crime groups.

Such high-risk sectors could include: public procurement, including construction, transport/infrastructure, defence, cohesion, agriculture, environment, healthcare, citizen/residence investor schemes, large-scale investments of national interest and the spending of EU funds, urban planning.

5000 character(s) maximum

C. Repression

The legal framework on the criminalisation and sanctions for corruption and related offences, including foreign bribery

5000 character(s) maximum

Dans sa décision n° 2024-1096 QPC du 12 juin 2024, sur les incapacités prononcées de plein droit en cas de condamnation pour certaines infractions à la législation relative aux relations financières avec l'étranger, le Conseil constitutionnel a analysé la conformité à la Constitution - et, notamment, au principe d'individualisation des peines - de la peine complémentaire d'incapacité prévue par l'article 459 du code des douanes. Cet article réprime le fait de contrevenir ou de tenter de contrevenir à la législation relative aux relations financières avec l'étranger ou aux mesures de restriction des relations économiques et financières prévues par la réglementation de l'Union européenne ou par certaines conventions internationales et prévoient aussi que les personnes condamnées pour ces infractions sont déclarées incapables d'exercer les fonctions d'agents de change, d'être électeurs ou élus aux chambres de commerce, tribunaux de commerce et conseils de prud'hommes, tant et aussi longtemps qu'elles n'auront pas été relevées de cette incapacité. Or, le Conseil constitutionnel a considéré que même si, en vertu du f de l'article 369 du code des douanes, le juge peut dispenser le coupable de cette peine complémentaire ou l'assortir du sursis, cette faculté ne saurait, à elle seule, permettre que soit assuré le respect des exigences qui découlent du principe d'individualisation des peines, dès lors qu'il ne peut en moduler la durée pour tenir compte des circonstances propres à chaque espèce.

Par conséquent, le Conseil constitutionnel a considéré que les dispositions contestées méconnaissent le principe d'individualisation des peines et les a donc déclarées contraires à la Constitution et abrogées à compter de la date de publication de la décision.

Official data on the number of investigations, prosecutions, final judgments and the application of sanctions for corruption offences (differentiated by offence if possible). Please indicate whether the cases: involve legal persons; are related to the implementation of EU or national funds; involve high level corruption. Please indicate which data is publicly available and how policy-making is informed by the data

5000 character(s) maximum

Potential obstacles identified in law or in practice to the investigation and prosecution of high-level and complex corruption cases (e.g. political immunity regulation, procedural rules, statute of limitations, cross-border cooperation, pardoning)

5000 character(s) maximum

Information on effectiveness of criminal and non-criminal measures and of sanctions (e.g. recovery measures and administrative sanctions) on both public and private offenders

5000 character(s) maximum

Any other developments related to the anti-corruption framework - please specify

5000 character(s) maximum

III. Media pluralism and media freedom

Please provide information on measures taken to follow-up on the recommendations received in the 2024 Report regarding media pluralism and media freedom (if applicable)

5000 character(s) maximum

A. Media authorities and bodies

(Cf. Article 30 of Directive 2018/1808)

Measures taken to ensure the independence, enforcement powers and adequacy of resources (financial, human and technical) of media regulatory authorities and bodies

5000 character(s) maximum

Conditions and procedures for the appointment and dismissal of the head / members of the collegiate body of media regulatory authorities and bodies

5000 character(s) maximum

Existence and functions of media councils or other self-regulatory bodies

5000 character(s) maximum

B. Safeguards against government or political interference and transparency and concentration of media ownership

Measures taken to ensure the fair and transparent allocation of state advertising

5000 character(s) maximum

Safeguards against state / political interference, in particular:

- safeguards to ensure editorial independence of media (private and public)
- specific safeguards for the independence of heads of management and members of the governing boards of public service media (e.g. related to appointment, dismissal), safeguards for their financial and operational independence (e.g. related to reporting obligations and the allocation of resources) and safeguards for plurality of information and opinions
- information on specific legal provisions and procedures applying to media service providers, including as regards granting/renewal/termination of licenses, company operation, capital entry requirements, concentration and corporate governance

5000 character(s) maximum

Transparency of media ownership and public availability of media ownership information, including on direct, indirect and beneficial owners

5000 character(s) maximum

C. Framework for journalists' protection, transparency and access to documents

Rules and practices guaranteeing journalists' independence and safety, including as regards protection of journalistic sources and communications, referring also, if applicable, to follow-up given to alerts lodged with the Council of Europe's Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists

5000 character(s) maximum

Law enforcement capacity, including during protests and demonstrations, to ensure journalists' safety and to investigate attacks on journalists

5000 character(s) maximum

Access to information and public documents by public at large and journalists (incl. transparency authorities where they exist, procedures, costs/fees, timeframes, administrative/judicial review of decisions, execution of decisions by public authorities, possible obstacles related to the classification of information)

5000 character(s) maximum

Dans sa décision n° 2024-866 DC du 17 mai 2024 sur la loi visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique, le Conseil constitutionnel a censuré l'article 19 de la loi déferée qui visait à réprimer le délit d'outrage en ligne et à prévoir l'application à ce délit de la procédure de l'amende forfaitaire, en punissant d'un an d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende le fait de diffuser en ligne tout contenu qui soit porte atteinte à la dignité d'une personne ou présente à son égard un caractère injurieux, dégradant ou humiliant, soit crée à son encontre une situation intimidante, hostile ou offensante.

Il était reproché à ce délit par les auteurs des deux recours, notamment, de porter à la liberté d'expression et de communication une atteinte qui ne serait pas nécessaire dans la mesure où les faits qu'il punit sont déjà susceptibles d'être réprimés en application de nombreuses qualifications pénales existantes. En outre, cette atteinte ne serait pas non plus adaptée ni proportionnée à l'objectif poursuivi par le législateur, dès lors, d'une part, que le champ d'application de ce délit ne serait pas suffisamment circonscrit et, d'autre part, que la nécessité d'apprécier l'infraction en considération du « ressenti » de la victime ferait naître une incertitude sur la licéité des comportements incriminés.

À l'aune des exigences constitutionnelles précédemment rappelées, et après avoir rappelé qu'il est loisible au législateur d'instituer des incriminations réprimant les abus de l'exercice de la liberté d'expression et de communication qui portent atteinte à l'ordre public et aux droits des tiers, le Conseil constitutionnel a relevé qu'il résulte des travaux préparatoires que, en adoptant ces dispositions, le législateur a entendu lutter contre des faits susceptibles de constituer de tels abus.

Toutefois, en premier lieu, la législation comprend déjà plusieurs infractions pénales, énumérées par la décision de ce jour, permettant de réprimer des faits susceptibles de constituer des abus de la liberté d'expression et de communication, y compris lorsqu'ils sont commis par l'utilisation d'un service de communication au public en ligne. Le Conseil constitutionnel a jugé que si le législateur a prévu que le délit d'outrage en ligne ne peut s'appliquer dans les cas où les faits sont constitutifs des délits de menaces, d'atteintes sexuelles, de harcèlement moral et d'injures présentant un caractère discriminatoire, les dispositions contestées permettent cependant de réprimer des comportements susceptibles d'entrer dans le champ des autres délits mentionnés dans sa décision et prévus par la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse ou le code pénal.

En second lieu, le Conseil a considéré, d'une part, qu'en incriminant le simple fait de diffuser en ligne tout contenu transmis au moyen d'un service de plateforme en ligne, d'un service de réseaux sociaux en ligne ou d'un service de plateformes de partage de vidéo, au sens des dispositions auxquelles elles renvoient, les dispositions contestées n'exigent pas que le comportement outrageant soit caractérisé par des faits matériels imputables à la personne dont la responsabilité peut être engagée. D'autre part, en prévoyant que le délit est constitué dès lors que le contenu diffusé soit porte atteinte à la dignité de la personne ou présente à son égard un caractère injurieux, dégradant ou humiliant, soit crée à son encontre une situation intimidante, hostile ou offensante, ces dispositions font dépendre la caractérisation de l'infraction de l'appréciation d'éléments subjectifs tenant à la perception de la victime. Elles font ainsi peser une incertitude sur la licéité des comportements réprimés.

Le Conseil constitutionnel a déduit de ce qui précède que les dispositions contestées portent une atteinte à l'exercice de la liberté d'expression et de communication qui n'est pas nécessaire, adaptée et proportionnée.

Lawsuits (incl. SLAPPs - strategic lawsuits against public participation) and convictions against journalists (incl. defamation cases) and measures taken to safeguard against manifestly unfounded and abusive lawsuits

5000 character(s) maximum

Any other developments related to media pluralism and freedom - please specify

5000 character(s) maximum

Dans sa décision n° 2024-1088 QPC du 17 mai 2024 sur la procédure applicable en matière de délits de presse, le Conseil constitutionnel a reconnu la conformité à la Constitution des dispositions de l'article 397-6 du code de procédure pénale qui, par dérogation, permettent de recourir à ces procédures pour certains délits de provocation, d'apologie de crimes, de contestation de crimes ou d'injure prévus par la loi du 29 juillet 1881 alors que les règles générales posées par le même article excluent l'application des procédures de convocation par procès-verbal, de comparution immédiate et de comparution à délai différé, prévues aux articles 393 à 397-5 du même code, pour le jugement des délits de presse.

En effet, le Conseil constitutionnel a considéré, en premier lieu, qu'en adoptant ces dispositions, le législateur a entendu faciliter la poursuite et la condamnation des auteurs de propos ou écrits ayant un caractère haineux, violent ou discriminatoire, en particulier sur internet. Il a ainsi poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public.

En deuxième lieu, ces procédures accélérées ne sont pas applicables lorsque le délit résulte du contenu d'un message placé sous le contrôle d'un directeur de la publication en application de l'article 6 de la loi du 29 juillet 1881 ou de l'article 93-2 de la loi du 29 juillet 1982 mentionnée ci-dessus. Dès lors, seuls sont susceptibles d'être poursuivis selon l'une de ces procédures les auteurs de discours, cris ou menaces proférés dans des lieux ou réunions publics ainsi que les auteurs de messages adressés à un service de communication au public en ligne et mis par ce service à la disposition du public dans un espace de contributions personnelles identifié comme tel.

En troisième lieu, seuls sont susceptibles de faire l'objet d'une procédure accélérée de jugement les délits de presse passibles d'une peine d'emprisonnement énumérés aux articles 24 et 24 bis de la loi du 29 juillet 1881 et aux troisième et quatrième alinéas de l'article 33 de la même loi. Ainsi, le recours à une telle procédure n'est prévu que pour la répression d'abus de la liberté d'expression d'une particulière gravité et demeure exclu en matière de diffamation.

En dernier lieu, d'une part, la personne poursuivie selon une procédure accélérée bénéficie du droit d'être assistée par un avocat de son choix ou commis d'office et, le cas échéant, par un interprète, ainsi que de l'accès au dossier de la procédure. En cas de recours à la procédure de comparution immédiate, cette personne, qui est obligatoirement assistée par un avocat, a la faculté de refuser d'être jugée le jour-même afin de disposer d'un délai supplémentaire pour préparer sa défense. D'autre part, en application de l'article 397-2 du code de procédure pénale, le tribunal peut, à la demande des parties ou d'office, ordonner un supplément d'information ou, s'il estime que la complexité de l'affaire nécessite des investigations supplémentaires approfondies, renvoyer le dossier au procureur de la République.

Le Conseil constitutionnel a enfin considéré qu'il résulte de ce qui précède que l'atteinte portée à la liberté d'expression et de communication par le second alinéa de l'article 397-6 du code de procédure pénale est nécessaire, adaptée et proportionnée à l'objectif poursuivi. Le grief tiré de la méconnaissance de cette liberté doit donc être écarté.

IV. Other institutional issues related to checks and balances

Please provide information on measures taken to follow-up on the recommendations received in the 2024 Report regarding the system of checks and balances (if applicable)

5000 character(s) maximum

A. The process for preparing and enacting laws

Framework, policy and use of impact assessments and evidence based policy-making, stakeholders'[1]/public consultations (including rules and practices on the transparent participation of civil society to policy development and decision-making processes), and transparency and quality of the legislative process both in the preparatory and the parliamentary phase

[1] This includes also the consultation of social partners

5000 character(s) maximum

Rules and use of fast-track procedures and emergency procedures (for example, the percentage of decisions adopted through emergency/urgent procedure compared to the total number of adopted decisions)

5000 character(s) maximum

Rules and application of states of emergency (or analogous regimes), including judicial review and parliamentary oversight

5000 character(s) maximum

Regime for constitutional review of laws

5000 character(s) maximum

Le contrôle de constitutionnalité des lois (ainsi que des traités et engagements internationaux) est exercé par le Conseil constitutionnel.

Le Conseil peut être saisi par le président de la République, le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat et, depuis la révision constitutionnelle de 1974, 60 députés ou 60 sénateurs, pour contrôler la constitutionnalité d'une loi entre le moment de son adoption et celui de sa promulgation. La procédure est écrite, inquisitoriale et secrète.

Les lois organiques et les règlements des assemblées parlementaires font l'objet d'une transmission d'office au Conseil constitutionnel.

Une décision déclarant une loi inconstitutionnelle fait obstacle à sa promulgation. Si seule une partie du texte est déclarée inconstitutionnelle, la loi peut être partiellement promulguée si les articles non conformes sont « séparables » de l'ensemble du dispositif. Le Conseil constitutionnel peut aussi déclarer des dispositions législatives conformes à la Constitution sous certaines réserves d'interprétation.

En juillet 2008, a été inséré dans la Constitution un article 61-1 qui prévoit une possibilité de saisine du Conseil constitutionnel, lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit. Ce droit nouveau, dénommé « question prioritaire de constitutionnalité », est applicable depuis le 1er mars 2010.

La loi organique du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution prévoit que toute juridiction peut être saisie d'une question prioritaire de constitutionnalité par une partie à une instance. La juridiction doit alors l'examiner sans délai (d'où le caractère prioritaire de cette question, qui prime sur toute autre) et la transmettre à la juridiction suprême de son ordre si elle porte sur une disposition applicable au litige, qui n'a pas déjà été déclarée conforme par le Conseil constitutionnel (sauf changement de circonstances), et qu'elle n'est pas dépourvue de caractère sérieux. La transmission de la question a pour effet de suspendre le cours de l'instance à l'occasion de laquelle la question a été soulevée (excepté lorsqu'une personne est privée de liberté à raison de l'instance ou lorsque la juridiction doit statuer dans un délai déterminé ou en urgence).

Un second filtre est ensuite assuré par le Conseil d'État ou la Cour de cassation, auxquels la question prioritaire de constitutionnalité a été transmise par une juridiction de leur ordre ou qui en sont directement saisis. Ils sont chargés, pour leur part, de vérifier, dans un délai de trois mois, que la question porte sur une disposition applicable au litige, qui n'a pas déjà été déclarée conforme par le Conseil constitutionnel (sauf changement de circonstances), et qu'elle est nouvelle ou présente un caractère sérieux.

La question qui répond à ces critères est alors renvoyée au Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de trois mois sur la constitutionnalité de la disposition législative ainsi contestée. Une question qui n'aurait pas été examinée par le Conseil d'État ou la Cour de cassation dans le délai de trois mois qui leur est imparti est automatiquement transmise au Conseil constitutionnel.

Le Conseil constitutionnel peut aussi être directement saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité lorsque celle-ci est posée à l'occasion d'un contentieux dont il est juge (contentieux des élections législatives et sénatoriales ; contentieux des actes préparatoires à l'élection du Président de la République).

Le Conseil n'examine que les dispositions contestées qui sont de nature législative (tel n'est pas le cas des dispositions introduites par une ordonnance non encore ratifiée) et il refuse, comme en contrôle a priori, de connaître de dispositions législatives adoptées par la voie du référendum.

Dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel confronte uniquement la disposition contestée aux « droits et libertés que la Constitution garantit ». Le respect des autres exigences constitutionnelles (notamment les règles relatives à la procédure d'adoption de la loi) n'est pas contrôlé à cette occasion : il ne peut l'être que lors du contrôle a priori.

S'il la juge inconstitutionnelle, le Conseil constitutionnel abroge la disposition contestée. Le deuxième alinéa de l'article 62 de la Constitution lui confie alors le soin de moduler dans le temps les effets de sa décision et de déterminer les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition abrogée a produits sont susceptibles d'être remis en cause.

B. Independent authorities

Independence, resources, capacity and powers of national human rights institutions ('NHRIs'), of ombudsman institutions if different from NHRIs, of equality bodies if different from NHRIs and of supreme audit institutions

(Cf. the website of the European Court of Auditors: <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/SupremeAuditInstitutions.aspx#>)

5000 character(s) maximum

Statistics/reports concerning the follow-up to recommendations by National Human Rights Institutions, ombudsman institutions, equality bodies and supreme audit institutions in the past two years

5000 character(s) maximum

C. Accessibility and judicial review of administrative decisions

Transparency of administrative decisions and sanctions (incl. their publication and rules on collection of related data)

5000 character(s) maximum

Judicial review of administrative decisions: short description of the general regime (in particular competent court, scope, suspensive effect, interim measures, and any applicable specific rules or derogations from the general regime of judicial review)

5000 character(s) maximum

Rules and practices related to the application by all courts, including constitutional jurisdictions, of the preliminary ruling procedure (Art. 267 TFEU)

5000 character(s) maximum

Implementation of final judgments by the public administration and State institutions and follow-up given to supranational judgments, including decisions from the European Court of Human Rights, as well as available remedies in case of non-implementation

5000 character(s) maximum

D. The enabling framework for civil society

Measures regarding the framework for civil society organisations and human rights defenders (e.g. legal framework and its application in practice incl. registration, transparency and dissolution rules)

5000 character(s) maximum

Rules and practices having an impact on the effective operation and safety of civil society organisations and human rights defenders. This includes measures to protect them from attacks – verbal, physical or on-line –, intimidation, legal threats incl. SLAPPs, negative narratives or smear campaigns, measures capable of affecting the public perception of civil society organisations, etc. It also includes measures to monitor threats or attacks and dedicated support services, as well as available remedies

5000 character(s) maximum

Organisation of financial support for civil society organisations and human rights defenders (e.g. framework to ensure access to funding, and for financial viability, taxation/incentive/donation systems, measures to ensure a fair distribution of funding)

5000 character(s) maximum

E. Initiatives to foster a rule of law culture

If there have been developments related to initiatives to foster a rule of law culture, please specify, which (e.g. debates in national parliaments on the rule of law, public information campaigns on rule of law issues, contributions from civil society, education initiatives, etc.)

5000 character(s) maximum

1. Initiatives de promotion de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC)

1.1 L'Observatoire de la QPC

Le Conseil constitutionnel a installé en 2023 l'Observatoire de la QPC qui réunit deux fois par an de hautes personnalités représentant les deux ordres de juridiction, la profession des avocats et l'Université. Son rôle est d'établir un diagnostic sur l'activité à l'échelle nationale en matière de QPC et de conduire une réflexion sur la pratique de cette procédure ainsi que sur les initiatives pour la favoriser. L'activité de l'Observatoire peut être suivie dans la Lettre de la QPC : <https://qpc360.conseil-constitutionnel.fr/lettre-dactualite-qpc>

1.2 Les outils numériques de communication autour de la QPC

Un site dédié, le Portail QPC 360°, a été créé en 2023, en relation avec les deux ordres de juridiction, la profession des avocats et l'Université : <https://qpc360.conseil-constitutionnel.fr/>. Il comprend une base de données des décisions rendues dans le cadre de la procédure de la QPC par toutes les juridictions françaises, associée à un moteur de recherche permettant une recherche par critères. A la date du 31 décembre 2024, le Portail QPC 360° comptabilisait plus de 5100 décisions. Il contient également des ressources documentaires et pratiques sur la QPC, accessibles à un large public : citoyens, justiciables, professionnels du droit, universitaires, étudiants et journalistes.

En outre, le Conseil constitutionnel a lancé en septembre 2024 une série de podcasts relative à la QPC <https://www.conseil-constitutionnel.fr/actualites/le-podcast-amicus-radio-sur-la-qpc>

1.3 Les audiences hors les murs

Avec l'ensemble des membres, le président du Conseil constitutionnel a souhaité que la place de la QPC puisse être mieux connue des citoyens. Le Conseil constitutionnel s'est déplacé en région à onze reprises de 2019 à 2024. En 2024, 2 audiences délocalisées ont été organisées : l'une auprès de la Cour administrative d'appel de Toulouse (mars) et l'autre auprès de la Cour d'appel judiciaire de Rennes (novembre).

1.4 Les formations à la procédure de la QPC

Le Conseil constitutionnel a contribué au développement de nouvelles actions de formation à la procédure de la QPC. En 2024, il a soutenu le lancement d'un diplôme universitaire « QPC et Libertés » et inauguré une formule de stage réunissant des magistrats des deux ordres de juridiction et des avocats pour leur permettre de se familiariser avec les méthodes de travail du Conseil constitutionnel et de se perfectionner dans le maniement de la QPC. Une « Ambassadrice de la QPC », magistrate honoraire nommée par le Président du Conseil, a organisé des journées de sensibilisation à la QPC dans plusieurs cours d'appel ouvertes aux magistrats, avocats, fonctionnaires des greffes et étudiants.

2. Initiatives favorisant la diffusion de la culture juridique

2.1 La Nuit du Droit

Chaque année, le Conseil constitutionnel organise une Nuit du Droit visant à faire connaître à un large public les principes du droit, ses institutions et ses métiers. Elle prend la forme d'une soirée d'échanges sur un

thème majeur du débat public soulevant d'importantes questions juridiques. À l'occasion de la 7e édition, le Conseil constitutionnel a choisi de dédier la soirée qu'il a organisé, le 3 octobre 2024, au thème fondamental de "La démocratie et le droit". Depuis 2018, des événements sont organisés sur tout le territoire national dans le cadre de la Nuit du Droit.

2.2 La démarche « Découvrons notre Constitution »

Depuis 2016, le Conseil constitutionnel organise en partenariat avec le ministère de l'Éducation nationale un concours pour la diffusion de la culture constitutionnelle auprès de la jeunesse. Il permet aux élèves de se familiariser avec la Constitution, les droits et libertés qu'elle garantit ainsi que les grands principes régissant la Vè République et le fonctionnement des institutions démocratiques. L'année 2024 a marqué la 8e édition du concours. Depuis septembre 2023 a été déployé le site internet Découvrons notre Constitution (<https://www.decouvronsnotreconstitution.fr/home>), qui offre aux jeunes et aux enseignants un outil ludique et attractif pour se familiariser avec la Constitution française et les droits et libertés garantis.

3.Publications

La revue semestrielle numérique du Conseil constitutionnel Titre VII contribue à la réflexion doctrinale sur les débats constitutionnels, au moyen de dossiers thématiques, chroniques de jurisprudence et comparaisons internationales. Cette revue est librement accessible : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/publications/titre-vii>

Chaque année, son rapport d'activité paraît en français et anglais : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/rapport-activite-2024-numerique/>

Parue en janvier 2024, la bande dessinée « Dans les couloirs du Conseil constitutionnel » permet au grand public de se familiariser avec la Constitution, le Conseil et les grands principes du droit.

Any other developments related to the system of checks and balances - please specify

5000 character(s) maximum

Supporting document upload

If you would like to submit any supporting document(s) to your contribution, please upload your file(s) here

Contact

rule-of-law-network@ec.europa.eu

