

Bruxelles, le 24.7.2024
SWD(2024) 810 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

**Rapport 2024 sur l'état de droit
Chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France**

accompagnant le document:

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

Rapport 2024 sur l'état de droit

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

{COM(2024) 800 final} - {SWD(2024) 801 final} - {SWD(2024) 802 final} -
{SWD(2024) 803 final} - {SWD(2024) 804 final} - {SWD(2024) 805 final} -
{SWD(2024) 806 final} - {SWD(2024) 807 final} - {SWD(2024) 808 final} -
{SWD(2024) 809 final} - {SWD(2024) 811 final} - {SWD(2024) 812 final} -
{SWD(2024) 813 final} - {SWD(2024) 814 final} - {SWD(2024) 815 final} -
{SWD(2024) 816 final} - {SWD(2024) 817 final} - {SWD(2024) 818 final} -
{SWD(2024) 819 final} - {SWD(2024) 820 final} - {SWD(2024) 821 final} -
{SWD(2024) 822 final} - {SWD(2024) 823 final} - {SWD(2024) 824 final} -
{SWD(2024) 825 final} - {SWD(2024) 826 final} - {SWD(2024) 827 final} -
{SWD(2024) 828 final} - {SWD(2024) 829 final} - {SWD(2024) 830 final} -
{SWD(2024) 831 final}

RÉSUMÉ

Deux lois importantes relatives au système de justice ont été adoptées en novembre 2023: l'une sur le statut de la magistrature, réformant les régimes disciplinaire et de recrutement des magistrats, et l'autre donnant lieu à une augmentation substantielle des ressources humaines au sein du système de justice et rendant la profession de magistrat plus attrayante. Cette législation habilite également le gouvernement à refondre le code de procédure pénale, inclut de nouvelles dispositions sur les procédures pénales et encourage le règlement amiable des litiges. Des efforts supplémentaires ont été déployés en ce qui concerne la numérisation des procédures judiciaires et l'accès en ligne aux décisions de justice a progressé. D'une manière générale, la durée des procédures judiciaires a encore diminué.

Le plan national de lutte contre la corruption pour la période 2024-2027 est en cours d'élaboration. Des résultats significatifs continuent d'être obtenus en matière de poursuite et de jugement des affaires de corruption, bien que des préoccupations existent en ce qui concerne les ressources. La mise en œuvre de mesures de probité dans les secteurs privé et public, notamment les déclarations d'intérêts et de patrimoine des agents publics, ainsi que les fonds publics utilisés par les partis et responsables politiques, ont continué d'être contrôlés, même si la charge de travail accrue ou les ressources limitées peuvent représenter des difficultés pour les institutions concernées. Des lignes directrices relatives au répertoire des représentants d'intérêts sont entrées en vigueur, le nombre de demandes en matière d'éthique émanant de députés a augmenté et des mesures de probité applicables aux fonctionnaires de police et aux juges continuent d'être appliquées, même s'il subsiste certaines préoccupations. De nouveaux instruments ont été mis au point pour suivre les signalements et fournir des conseils aux lanceurs d'alerte potentiels. Les marchés publics constituent une priorité pour les autorités chargées des poursuites, étant donné qu'il s'agit d'un domaine présentant un risque élevé de corruption.

Des règles sont en place pour garantir le fonctionnement efficace et autonome de l'autorité indépendante de régulation des médias (ARCOM) ainsi qu'un financement adéquat de celle-ci. Aucune nouvelle mesure n'a été prise pour améliorer la transparence de la propriété des médias, en particulier pour ce qui est des structures d'actionnariat complexes. Les médias de service public maintiennent leur indépendance grâce à des garde-fous bien établis, tandis que le plan gouvernemental de réforme des médias publics est pour l'instant reporté. Bien que des garanties soient en place pour assurer la sécurité des journalistes, les agressions et les menaces à leur encontre se poursuivent.

Le gouvernement a continué de recourir largement aux procédures législatives accélérées. Plusieurs outils ont été mis en place pour accroître la participation des citoyens au processus législatif. Le Défenseur des droits et la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) sont confrontés à une augmentation constante de leur charge de travail, qui n'est pas toujours suivie d'un accroissement des ressources. Si l'environnement financier des organisations de la société civile reste favorable, les parties intéressées ont fait part de leurs préoccupations quant à l'octroi et à la possibilité de retrait des subventions publiques. Les juridictions et les experts ont rappelé que les manifestations devaient se dérouler dans un environnement sûr.

RECOMMANDATIONS

Dans l'ensemble, en ce qui concerne les recommandations figurant dans le rapport 2023 sur l'état de droit, la France:

- a accompli certains progrès supplémentaires concernant l'achèvement des projets en cours visant à la numérisation complète des procédures civiles et pénales;
- a accompli de nouveaux progrès significatifs pour ce qui est de garantir au système de justice des ressources humaines suffisantes, notamment en achevant le développement des outils de mesure de la charge de travail afin de mieux évaluer les besoins;
- a accompli certains progrès pour ce qui est de faire en sorte que les règles relatives aux activités de représentation d'intérêts soient appliquées de manière cohérente à tous les acteurs concernés, y compris au plus haut niveau de l'exécutif;
- n'a accompli aucun progrès pour ce qui est d'intensifier les efforts en vue d'améliorer la transparence en matière de propriété des médias, en particulier en ce qui concerne les structures d'actionnariat complexes, en s'appuyant sur les garanties juridiques existantes.

Sur cette base, et eu égard aux autres évolutions intervenues au cours de la période de référence, il est recommandé à la France de prendre les mesures suivantes:

- poursuivre encore ses efforts afin d'achever les projets en cours visant à la numérisation complète des procédures civiles et pénales;
- intensifier ses efforts pour faire en sorte que les règles relatives aux activités de représentation d'intérêts soient appliquées de manière cohérente à tous les acteurs concernés, y compris au plus haut niveau de l'exécutif;
- intensifier ses efforts pour améliorer la transparence en matière de propriété des médias, en particulier en ce qui concerne les structures d'actionnariat complexes, en s'appuyant sur les garanties juridiques existantes.

I. SYSTÈME DE JUSTICE

Le système de justice est composé de deux branches autonomes de juridictions: les juridictions de droit commun compétentes en matière civile et pénale, d'une part, et les juridictions administratives, d'autre part. Ces deux branches se composent de trois niveaux de juridictions, à savoir les tribunaux de première instance, les cours d'appel et une juridiction suprême (la Cour de cassation et le Conseil d'État, respectivement). Le Conseil d'État possède également une branche consultative qui rend des avis sur les projets de loi et il est chargé de la gestion des tribunaux administratifs et des cours d'appel. Le Conseil supérieur de la magistrature¹ joue un rôle important dans la protection de l'indépendance de la justice: il désigne les candidats aux hautes fonctions juridictionnelles et, en ce qui concerne la nomination des juges par le ministre de la justice, émet des avis contraignants². Le parquet fait partie de l'appareil judiciaire et est placé sous l'autorité du ministre de la justice³. Ce dernier peut adresser des instructions générales en matière de politique pénale, mais ne peut donner aucune instruction dans des affaires individuelles⁴. En outre, le Conseil constitutionnel est compétent pour contrôler la constitutionnalité des lois. La France participe au Parquet européen. Les avocats sont représentés par différents barreaux dans toute la France.

Indépendance

Le degré d'indépendance de la justice en France reste perçu comme moyen parmi le grand public et les entreprises. Au total, 54 % du grand public et 48 % des entreprises avaient une perception «plutôt satisfaisante» ou «très satisfaisante» du degré d'indépendance des juridictions et des juges en 2024⁵. Le degré de perception de l'indépendance de la justice parmi le grand public a légèrement augmenté par rapport à 2023 (53 %), bien qu'il reste inférieur à celui de 2020 (56 %). Le degré de perception de l'indépendance de la justice parmi les entreprises a augmenté par rapport à 2023 (46 %), bien qu'il reste inférieur à celui de 2020 (68 %)⁶.

¹ Le Conseil supérieur de la magistrature compte deux formations distinctes. Pour la formation compétente à l'égard des juges, le Conseil supérieur de la magistrature est composé du président de la Cour de cassation, de cinq juges, d'un procureur de la République, d'un conseiller d'État, d'un avocat et de six autres membres qualifiés qui ne relèvent ni du Parlement, ni de l'ordre judiciaire ou des tribunaux administratifs. Un juge supplémentaire complète cette formation lorsqu'elle agit en tant que conseil de discipline. Pour la formation compétente à l'égard des procureurs, le Conseil supérieur de la magistrature est composé du procureur général près la Cour de cassation, de cinq procureurs de la République, d'un juge, du même conseiller d'État, du même avocat et des six autres membres qualifiés susmentionnés. Un procureur supplémentaire complète cette formation lorsqu'elle agit en tant que conseil de discipline.

² Les procureurs sont actuellement nommés par le ministre de la justice, à la suite d'un avis consultatif du Conseil, suivi dans la pratique depuis 2008.

³ Article 5 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958.

⁴ Article 1^{er} de la loi n° 2013-669 du 25 juillet 2013 et article 30 du code de procédure pénale. Cette interdiction est respectée dans la pratique.

⁵ Graphiques 51 et 53 du tableau de bord 2024 de la justice dans l'UE et graphiques 50 et 52 du tableau de bord 2022 de la justice dans l'UE. Le degré de perception de l'indépendance de la justice est classé comme suit: très faible (moins de 30 % des personnes interrogées perçoivent l'indépendance de la justice comme étant plutôt ou très satisfaisante); faible (entre 30 et 39 %), moyen (entre 40 et 59 %), élevé (entre 60 et 75 %), très élevé (plus de 75 %).

⁶ 61 % des entreprises en France sont plutôt convaincues ou très convaincues que leurs investissements sont protégés par la loi et les juridictions de l'État membre. Seules 20 % des entreprises interrogées considèrent la

Une loi réformant le statut des magistrats, y compris leur régime disciplinaire, a été adoptée. Cette loi⁷ clarifie la définition de la «faute disciplinaire»⁸, conformément à la pratique du Conseil supérieur de la magistrature, tout en prévoyant un ajustement des différentes sanctions⁹. En vertu de cette loi, le Conseil supérieur de la magistrature est habilité à rédiger et à adopter une charte de déontologie pour les magistrats et à évaluer, sous l'angle disciplinaire, la démission des magistrats en vue de rejoindre le secteur privé. Cette loi simplifie également les conditions de recevabilité des plaintes déposées contre des juges auprès du Conseil supérieur de la magistrature¹⁰ et renforce les pouvoirs d'enquête du groupe du Conseil statuant sur la recevabilité de ces plaintes¹¹, afin d'accroître la confiance des citoyens dans le système judiciaire¹². Elle prévoit en outre que toutes les décisions du groupe du Conseil statuant sur la recevabilité des plaintes déposées par les justiciables doivent être communiquées au ministre de la justice¹³. Cela ne reflète pas les recommandations de la Commission de Venise et du GRECO de transférer le pouvoir d'engager d'office une procédure disciplinaire du ministre de la justice au Conseil supérieur de la magistrature¹⁴, un changement qui est considéré comme anticonstitutionnel par le ministère de la justice¹⁵. Le

qualité, l'efficacité ou l'indépendance de la justice comme l'une des principales raisons de préoccupation quant à la protection des investissements dans le pays. Graphiques 55 et 56 du tableau de bord 2024 de la justice dans l'UE.

⁷ Loi organique n° 2023-1058 du 20 novembre 2023 relative à l'ouverture, à la modernisation et à la responsabilité du corps judiciaire. Cette loi modifie l'ordonnance n° 58-1270 du 22 septembre 1958 relative au statut de la magistrature.

⁸ Nouvel article 43, paragraphe 1, de l'ordonnance de 1958.

⁹ Nouvel article 46, paragraphe 2, de l'ordonnance de 1958. Ces deux aspects sont conformes aux recommandations de la Commission de Venise [CDL-AD(2020)017, points 57 à 59].

¹⁰ Nouvel article 50, paragraphe 3, et article 63 de l'ordonnance de 1958. Le nombre de plaintes de citoyens est resté stable ces dernières années (environ 300 par an de 2017 à 2022). À titre de comparaison, le nombre de décisions du Conseil supérieur de la magistrature dans des affaires disciplinaires a nettement augmenté entre 2021 et 2022 (+150 %). Les justiciables ont tendance à considérer cette procédure comme un moyen de contester les décisions de justice. Informations reçues du Conseil supérieur de la magistrature dans le cadre de la visite en France et contribution écrite de l'Union syndicale des magistrats dans le cadre de la visite en France.

¹¹ Commission d'admission des requêtes.

¹² Le plus grand syndicat de magistrats, l'Union syndicale des magistrats (USM), souligne toutefois le risque que la possibilité renforcée pour les justiciables de déposer plainte contre des magistrats soit instrumentalisée pour déstabiliser ces derniers. Cette possibilité devrait s'accompagner, selon l'USM, de règles renforçant la protection des magistrats, par exemple la possibilité pour un magistrat d'obtenir le remboursement de ses frais lorsqu'aucune charge n'a été retenue à son encontre. Il convient de noter que le Conseil supérieur de la magistrature, y compris dans sa formation disciplinaire, est composé principalement de non-magistrats. Contribution écrite de l'USM dans le cadre de la visite en France.

¹³ Cette possibilité a été évaluée négativement par le Conseil supérieur de la magistrature dans ses observations sur le projet de loi, voir le rapport 2023 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 4, note de bas de page n° 14, dans la contribution de l'Association européenne des juges et celle du REINDH au rapport 2024 sur l'état de droit (p. 12 dans les deux cas), car, selon eux, cette procédure conférerait aux justiciables le pouvoir de saisir indirectement le ministre d'une affaire. L'Association européenne des magistrats a aussi recommandé aux autorités françaises de ne pas introduire cette modification. Contribution écrite de l'USM dans le cadre de la visite en France. Voir également le deuxième addendum au deuxième rapport de conformité du quatrième cycle d'évaluation du GRECO, France, recommandation ix, paragraphes 37 et 51.

¹⁴ Commission de Venise [CDL-AD(2023)015, point 79].

¹⁵ Le ministre de la justice juge cette proposition de modification anticonstitutionnelle, en se basant sur l'article 20 de la Constitution et l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, tel qu'interprété par le Conseil d'État le 23 mars 2018, qui dispose que le ministre de la justice est compétent pour les inspections. En revanche, la loi a adapté les règles d'élection au Conseil supérieur de la magistrature, conformément aux recommandations de la Commission de Venise. Contribution écrite du

26 janvier 2024, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe¹⁶ a demandé une nouvelle fois à la France d'entreprendre de nouvelles réformes législatives et constitutionnelles afin de donner suite aux recommandations de la Commission de Venise concernant le Conseil supérieur de la magistrature. Parmi les recommandations qui n'ont pas été prises en compte jusqu'à présent par la France figure également la modification de la composition du Conseil¹⁷, qui exigerait une modification de la Constitution. Les réformes constitutionnelles relatives au statut des procureurs, en ce qui concerne tant leur régime disciplinaire que les règles de nomination, n'ont pas progressé, malgré les appels lancés par les États généraux de la justice à renforcer l'impartialité dans la nomination et la gestion des procureurs¹⁸.

La procédure ouverte contre le ministre de la justice a été clôturée. Le ministre a été déclaré non coupable des charges retenues contre lui et a donc été relaxé par la Cour de justice de la République (CJR) le 29 novembre 2023¹⁹. Plus généralement, il s'agit d'un tribunal d'exception et, en raison de son mandat spécifique, de sa composition et de sa place en dehors du système de justice ordinaire, le Comité des États généraux de la justice, ainsi que deux projets antérieurs de loi constitutionnelle ont proposé d'abolir la CJR²⁰.

ministère de la justice dans le cadre de la visite en France. Pour de plus amples informations sur l'avis de la Commission de Venise, voir le rapport 2023 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 5 et note de bas de page n° 17.

¹⁶ Résolution 2534 (2024), point 6.1.

¹⁷ Voir la note de bas de page n° 1 pour la composition du Conseil supérieur de la magistrature et l'avis de la Commission de Venise CDL-AD(2023)015 sur le Conseil supérieur de la magistrature, la recommandation au paragraphe 77 et la référence au paragraphe 23 de la recommandation du Conseil des ministres CM/Rec(2010)12, qui dispose que «la moitié des membres [des Conseils supérieurs de la magistrature] devraient être [...] choisis par leurs pairs [...] au sein du système judiciaire.»

¹⁸ Le comité des États généraux de la justice a proposé de conférer au Conseil supérieur de la magistrature le pouvoir de donner son accord sur les propositions de nomination de ces magistrats ainsi que sur les mesures disciplinaires les concernant. Rapport 2023 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 5. L'Ordre des avocats français regrette aussi que la réforme du statut des procureurs n'ait pas progressé. Selon lui, le fait que le ministre de la justice joue un rôle important dans la nomination des procureurs donnerait lieu à des soupçons quant au traitement des affaires sensibles. En outre, le Parquet européen (qui ne sera pas soumis à l'autorité du ministre) ayant commencé ses travaux, il serait d'autant plus urgent de garantir une certaine cohérence entre les deux catégories de procureurs. Contribution de l'Ordre des avocats français au rapport 2024 sur l'état de droit, p. 1. Voir également la contribution écrite de Transparency International France dans le cadre de la visite en France, citant la Cour européenne des droits de l'homme, le Conseil de l'Europe et l'OCDE qui demandent une réforme du statut des procureurs afin de garantir l'indépendance de ces derniers. Voir également le rapport n° 3296 de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire de septembre 2020 et les informations reçues du Conseil supérieur de la magistrature dans le cadre de la visite en France.

¹⁹ Pour de plus amples informations sur l'ensemble de la procédure, voir le rapport 2023 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 3 et 4.

²⁰ La CJR est exclusivement compétente pour connaître des affaires pénales relatives à des actes commis par des membres du gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions, Vie publique, *La Cour de justice de la République: une institution contestée* [site web officiel du Premier ministre]. Projet de loi constitutionnelle du 14 mars 2013 relatif à la responsabilité juridictionnelle du président de la République et des membres du gouvernement et projet de loi constitutionnelle du 29 août 2019 pour un renouveau de la vie démocratique: tous deux ont proposé la suppression de la CJR. Le rapport final du comité des États généraux de la justice (transmis au président de la République le 8 juillet 2022) recommandait également sa suppression. Le comité a proposé, outre la suppression de la CJR, d'aligner sur le droit commun les règles de procédure et de compétence applicables aux membres du gouvernement, sous réserve de la mise en place d'un mécanisme de filtrage. Voir également la contribution de l'Ordre des avocats français au rapport 2024 sur l'état de droit,

Qualité

De nouveaux progrès significatifs ont été accomplis en ce qui concerne l'augmentation des ressources humaines du système de justice, avec l'adoption de la loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027, et des efforts considérables ont été déployés pour accroître l'attrait des carrières judiciaires. Le rapport 2023 sur l'état de droit recommandait à la France de «poursuivre encore les efforts déployés pour garantir au système de justice des ressources humaines suffisantes, notamment en achevant le développement des outils de mesure de la charge de travail afin de mieux évaluer les besoins»²¹. Cette nouvelle loi²², inspirée par les travaux des États généraux de la justice, porte le budget de l'appareil judiciaire de 9,5 milliards d'EUR en 2023 à 10,7 milliards d'EUR en 2027²³. Cette augmentation permettra de financer, d'ici à 2027, 10 000 emplois supplémentaires en équivalents temps plein, dont 1 500 postes de magistrats et 1 800 postes de greffiers²⁴. Par rapport aux années précédentes, il s'agit d'une augmentation importante, conforme aux recommandations formulées par les États généraux de la justice. Des outils de mesure de la charge de travail du système judiciaire, actuellement en cours de développement, devraient permettre d'évaluer plus précisément le nombre de magistrats et d'agents d'appui nécessaires pour garantir la viabilité du système de justice²⁵. La rémunération des magistrats au sein du pouvoir judiciaire (juridictions civiles et pénales) a été considérablement revue à la hausse, afin de rendre la profession plus attrayante. Elle est désormais alignée sur la rémunération des magistrats des juridictions administratives²⁶. Les équipes chargées d'apporter un soutien aux magistrats sont renforcées par le recrutement d'«attachés de justice» nouvellement créés (dotés de compétences élargies par rapport aux

p. 7, la contribution du CCBE au rapport 2024 sur l'état de droit, p. 56, la contribution du REINDH au rapport 2024 sur l'état de droit, p. 13, et la contribution écrite de Transparency International France dans le cadre de la visite en France.

²¹ Rapport 2023 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 2.

²² Loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027.

²³ Entre 2023 et 2024, le budget alloué aux services judiciaires aura augmenté de 12 % (passant de 3,4 à 3,8 milliards d'EUR).

²⁴ Le 1^{er} janvier 2024, la France comptait 9 424 magistrats, soit 139 de plus qu'au moment de la publication du rapport 2023 sur l'état de droit en juillet 2023. En 2024, 327 nouveaux postes de magistrats seront créés. Contribution écrite du ministère de la justice dans le cadre de la visite en France. En outre, le nombre d'auditeurs de justice augmentera de 24 % entre 2023 et 2024. Le nombre élevé de recrutements a entraîné l'ouverture d'un débat sur la qualité des recrutements et la formation du nouveau personnel. Informations reçues du Conseil supérieur de la magistrature dans le cadre de la visite en France.

²⁵ Contribution de la France au rapport 2024 sur l'état de droit, p. 1 et 2. Le groupe de travail mis en place par le gouvernement pour évaluer la charge de travail au sein du système judiciaire a rendu les conclusions de ses travaux début 2024 (non accessibles au public). En avril 2024, 20 critères de référence avaient été adoptés pour les juridictions de première instance et 28 pour les cours d'appel. Ces travaux sont complétés par un projet visant à poursuivre l'élaboration des critères de référence, présenté par la France et actuellement financé par la Commission (DG REFORM) par l'intermédiaire de l'instrument d'appui technique. L'expérimentation de nouveaux outils numériques est prévue pour 2024. Contribution écrite du ministère de la justice dans le cadre de la visite en France. Selon le site web de l'USM, dont des représentants ont participé au groupe de travail, et la contribution écrite de cette dernière dans le cadre de la visite en France, les résultats préliminaires pour les tribunaux de première instance montrent qu'il est nécessaire de doubler ou de tripler le nombre de magistrats, ce qui est conforme aux analyses de la CEPEJ.

²⁶ En moyenne, la rémunération mensuelle brute des magistrats des juridictions civiles et pénales a augmenté d'environ 1 000 EUR. Contribution de la France au rapport 2024 sur l'état de droit, p. 10 et 11. Décret n° 2023-768 du 12 août 2023 et circulaire du ministère de la justice du 8 novembre 2023.

assistants judiciaires actuels) et d'assistants spécialisés²⁷. Pour attirer davantage de candidats aux carrières judiciaires, la loi relative à l'ouverture, à la modernisation et à la responsabilité du corps judiciaire complète et simplifie également les procédures pour devenir magistrat. Elle prévoit en particulier un nouveau concours pour les praticiens du droit, y compris les avocats²⁸. Elle modernise aussi la carrière des magistrats, en prévoyant de nouvelles règles en matière d'évaluation²⁹, de promotion³⁰ et de représentation des magistrats³¹ et en améliorant le dialogue social³². Grâce aux efforts considérables déployés pour renforcer les ressources humaines et accroître l'attrait des carrières judiciaires, de nouveaux progrès significatifs ont été accomplis en ce qui concerne la recommandation formulée dans le rapport 2023 sur l'état de droit.

Certains progrès supplémentaires ont été accomplis en ce qui concerne la numérisation des procédures judiciaires. Le rapport 2023 sur l'état de droit recommandait à la France de «poursuivre les efforts afin d'achever les projets en cours visant la numérisation complète des procédures judiciaires civiles et pénales»³³. La France reste parmi les États membres les moins bien classés en ce qui concerne l'utilisation des outils numériques par les tribunaux et les parquets, ainsi que les outils de communication électronique sécurisés mis à leur disposition³⁴. Toutefois, des progrès ont été accomplis dans la mise en œuvre de la procédure pénale numérique³⁵, un projet visant à numériser toutes les étapes des procédures pénales³⁶. *Portalis*, qui remplace les applications jugées obsolètes, a été testé en 2023 dans neuf tribunaux du travail et sera étendu à tous les tribunaux du travail en 2024, ainsi qu'à toutes les

²⁷ Le Défenseur des droits a critiqué cette nouvelle loi, notamment en ce qui concerne le transfert de certaines compétences des juges des libertés et de la détention aux juges ordinaires, en particulier pour ce qui est de la détention de migrants et de l'hospitalisation forcée. Les juges des libertés et de la détention ont acquis une expertise pertinente sur ces questions et le transfert d'une partie de leurs attributions aux juges ordinaires pourrait, selon le Défenseur des droits, avoir une incidence sur la qualité de la justice. Voir l'avis n° 23-04 du Défenseur des droits, 9 juin 2023.

²⁸ En outre, un concours spécial pour le recrutement d'auditeurs de justice sera testé auprès des étudiants des classes préparatoires «Talents» jusqu'à la fin de 2026 afin d'ouvrir le corps judiciaire à différents profils.

²⁹ Par exemple, les chefs de juridiction seront évalués sur une base de 360° (ils n'étaient pas évalués auparavant).

³⁰ Par exemple, un troisième grade sera créé.

³¹ Les magistrats participeront aux commissions paritaires d'avancement renouvelées. Ces commissions seront désormais consultées sur tout projet de loi ayant une incidence sur le statut des magistrats.

³² Les syndicats de magistrats ont désormais la possibilité de demander que les accords négociés au profit des fonctionnaires soient étendus aux magistrats. Le comité de promotion, auquel participent les magistrats, deviendra un comité de dialogue social qui devra être consulté sur tous les projets législatifs relatifs au statut des magistrats. Informations reçues du ministère de la justice dans le cadre de la visite en France et contribution écrite du ministère de la justice dans le cadre de la visite en France.

³³ Rapport 2023 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 2.

³⁴ Graphiques 42 à 44 du tableau de bord 2024 de la justice dans l'UE.

³⁵ Pour de plus amples informations sur ce projet et sur les mesures prises précédemment, voir le rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 6 et 7 et le rapport 2023 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 6 et 7.

³⁶ La coopération entre le ministère de la justice et le ministère de l'intérieur dans le cadre de ce projet a été renforcée par la création d'une direction commune. Plus de 3,5 millions de procédures entièrement numérisées ont été communiquées par le ministère de l'intérieur au ministère de la justice au moyen de l'application PPN, dont 1,3 million en 2023. Dans le cas de procédures correctionnelles (infractions telles que le vol, les actes de violence grave, etc.), la PPN a été testée avec succès dans 147 juridictions sur 168 et devrait être effective dans toutes les juridictions à la fin de 2025. 98 % des juridictions recourent à des procédures automatisées pour les affaires ne nécessitant pas d'autre intervention. Contribution de la France au rapport 2024 sur l'état de droit, p. 4.

procédures civiles dans les années à venir³⁷. Le développement des signatures électroniques³⁸ et le déploiement du système d'information de l'aide juridictionnelle (SIAJ), qui permet de dématérialiser les procédures d'aide juridictionnelle³⁹, se sont également poursuivis. Le budget informatique du ministère des finances a plus que doublé depuis 2018⁴⁰. Le nouveau plan de transformation numérique du système judiciaire pour la période 2023-2027 permettra aux juridictions de s'appuyer sur l'aide de 200 informaticiens nouvellement recrutés au niveau local⁴¹. Par conséquent, certains progrès supplémentaires ont été accomplis en ce qui concerne les recommandations formulées dans les précédents rapports sur l'état de droit.

L'accès en ligne aux décisions de justice s'est encore amélioré. Conformément à la législation nationale⁴², toutes les décisions rendues par les juridictions administratives sont accessibles au public. Les décisions de la Cour de cassation et des cours d'appel en matière civile ont été rendues disponibles et 770 000 d'entre elles étaient accessibles en tant que données ouvertes en décembre 2023⁴³. Les décisions des juridictions civiles sont progressivement mises à disposition en ligne et le seront pour le 30 septembre 2025 au plus tard. Certaines décisions rendues en première et deuxième instances dans des affaires pénales sont disponibles en ligne⁴⁴. Les décisions en matière pénale devraient être entièrement en ligne respectivement à la fin de 2024 pour les décisions rendues en première instance et à la fin de 2025 pour les décisions rendues en deuxième instance⁴⁵.

Conformément au plan d'action pour la justice, lancé en janvier 2023 par le ministre de la justice, une nouvelle législation adoptée en 2023 favorise le règlement amiable des litiges afin de répondre aux recommandations des États généraux de la justice. La loi d'orientation et de programmation de la justice prévoit la refonte du code de procédure civile afin de clarifier les modes existants de règlement extrajudiciaire des litiges (REL) et envisage d'augmenter l'indemnisation des avocats dans le cadre du régime d'aide juridictionnelle lorsqu'ils recourent aux REL⁴⁶. Des décrets de juillet et de décembre 2023 prévoient deux nouvelles procédures: la possibilité pour le juge d'opter pour la césure du procès et

³⁷ Contribution de la France au rapport 2024 sur l'état de droit, p. 3. L'Union des magistrats a exprimé des doutes quant à la mise en œuvre rapide de *Portalis*, de nombreux retards ayant été enregistrés ces dernières années. Contribution écrite de l'USM dans le cadre de la visite en France.

³⁸ Ibidem, p. 2. Le système d'archivage électronique Axone est entré en production le 23 août 2023. Son déploiement progressif au niveau national a débuté en janvier 2024, avec une connexion à la PPN. Cela déchargera les juridictions de l'archivage papier des dossiers en matière pénale.

³⁹ Ibidem, p. 3. La signature électronique des décisions d'aide juridictionnelle est désormais déployée dans toutes les juridictions de France métropolitaine et sera étendue en 2024 aux juridictions d'outre-mer et aux juridictions administratives. Le SIAJ permet aux citoyens de demander une aide juridictionnelle en ligne et d'en évaluer le coût.

⁴⁰ Rapport de la commission des finances du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2024.

⁴¹ Ibidem. 127 informaticiens ont déjà été recrutés au niveau local et l'objectif est d'en recruter 200 au total d'ici la fin de 2024. Contribution écrite du ministère de la justice dans le cadre de la visite en France.

⁴² Loi du 23 mars 2019 et ordonnance du 28 avril 2021, modifiée par l'ordonnance du 27 juin 2023; voir également le rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 4 et le rapport 2023 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 7.

⁴³ Contribution de la France au rapport 2024 sur l'état de droit, p. 2. Graphique 49 du tableau de bord 2024 de la justice dans l'UE.

⁴⁴ Graphique 49 du tableau de bord 2024 de la justice dans l'UE.

⁴⁵ Conformément à la législation nationale mentionnée.

⁴⁶ Décret n° 2023-1299 du 28 décembre 2023.

l'introduction de l'audience en vue d'un règlement à l'amiable⁴⁷. Cette nouvelle procédure permet au juge d'aider les parties à parvenir à un accord⁴⁸. Des travaux sont en cours sur une nouvelle plateforme de règlement des petits litiges dans le domaine de la procédure précontentieuse. Son objectif serait de mettre les utilisateurs en contact les uns avec les autres pendant la phase de négociation et/ou de leur offrir les services d'un professionnel du règlement amiable, d'un conciliateur ou d'un médiateur⁴⁹.

La loi d'orientation et de programmation de la justice habilite également le gouvernement à refondre le code de procédure pénale et contient de nouvelles dispositions sur les procédures pénales. Conformément à la nouvelle loi, le gouvernement dispose de deux ans pour améliorer la clarté et la lisibilité du code (sans modifier le contenu des dispositions), comme l'ont demandé les États généraux de la justice. La loi prévoit aussi un certain nombre de nouvelles mesures visant à simplifier les procédures pénales, qui ont généralement été bien accueillies, à quelques exceptions près⁵⁰: parmi ces mesures figurent la possibilité pour un juge d'activer à distance un appareil connecté pour géolocaliser des personnes en temps réel dans le cadre de certaines enquêtes⁵¹, la réforme du statut de témoin assisté, la limitation du recours à la détention provisoire si elle peut être évitée ou la possibilité de placer une personne sous bracelet électronique dans les cas où la détention provisoire est illégale⁵².

Efficienc

D'une manière générale, la durée des procédures judiciaires a encore diminué et les réformes du système de justice de 2023 devraient avoir une incidence positive sur l'efficacité du système de justice et sur la durée globale des procédures. En 2022, la durée d'écoulement du stock d'affaires pendantes pour les affaires civiles, commerciales, administratives et autres en première instance a considérablement diminué, passant de 440 à 297 jours, tandis qu'elle est passée de 495 à 333 jours pour les affaires civiles et commerciales contentieuses en première instance⁵³. Après une baisse significative en 2021, le temps estimé nécessaire pour trancher les affaires administratives en première instance a légèrement augmenté⁵⁴. Toutefois, en ce qui concerne les affaires de corruption, la durée

⁴⁷ Décrets des 29 juillet et 28 décembre 2023. Pour de plus amples informations sur les nouvelles procédures, voir également le rapport 2023 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 8.

⁴⁸ En ce qui concerne la promotion des méthodes de REL et les incitations à y recourir, voir également le graphique 28 du tableau de bord 2024 de la justice dans l'UE.

⁴⁹ Informations reçues du ministère de la justice dans le cadre de la visite en France et contribution écrite du ministère de la justice dans le cadre de la visite en France. Cette plateforme est connue sous le nom de «service de règlement amiable des différends».

⁵⁰ Articles 6 et suivants. Sur plusieurs de ces aspects, le Défenseur des droits a recommandé de rester vigilant afin d'éviter les abus. Voir l'avis n° 23-04 et le rapport annuel 2023. La CNCDH est d'avis que certaines de ces nouvelles dispositions «suscitent de graves préoccupations quant à une éventuelle violation des droits de l'homme, notamment des droits de la défense et du droit à la vie privée». Contribution du REINDH au rapport 2024 sur l'état de droit.

⁵¹ Pour les infractions passibles d'une peine d'emprisonnement d'au moins cinq ans.

⁵² La loi permet également au juge d'autoriser les enquêteurs à activer à distance un appareil connecté (téléphone portable, ordinateur, etc.) pour géolocaliser des personnes en temps réel dans le cadre de certaines instructions ou enquêtes (pour des infractions passibles d'une peine d'emprisonnement d'au moins cinq ans).

⁵³ Graphiques 5 à 6 du tableau de bord 2024 de la justice dans l'UE.

⁵⁴ Graphiques 8 à 9 du tableau de bord 2024 de la justice dans l'UE.

moyenne des affaires en première instance est particulièrement élevée et a encore augmenté⁵⁵. Dans l'ensemble, le nombre d'affaires pendantes reste généralement stable, à l'exception des affaires civiles et commerciales contentieuses⁵⁶. Les taux de variation du stock d'affaires pendantes ont légèrement diminué⁵⁷.

II. CADRE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Les autorités compétentes en matière de lutte contre la corruption comprennent l'Agence française anticorruption (AFA), qui élabore le plan pluriannuel de lutte contre la corruption, surveille sa mise en œuvre, aide les entités publiques et privées à prévenir et à détecter les faits de corruption, vérifie l'exécution des programmes de conformité judiciaire⁵⁸ et a été désignée en tant qu'autorité externe de signalement pour les lanceurs d'alerte révélant des atteintes à la probité⁵⁹; la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), chargée de veiller à la probité des agents publics; et l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFI), un service de police spécialisé chargé des enquêtes sur les infractions économiques, y compris la corruption et le blanchiment de capitaux. Le parquet national financier (PNF) est compétent pour enquêter dans les affaires de corruption à haut niveau.

Les experts et les dirigeants d'entreprises perçoivent le niveau de corruption comme toujours relativement faible dans le secteur public. Dans l'indice de perception de la corruption 2023 établi par Transparency International, la France obtient un score de 71/100 et se classe au 10^e rang dans l'Union européenne et au 20^e rang dans le monde⁶⁰. Cette perception est restée relativement stable au cours des cinq dernières années⁶¹. L'enquête «Eurobaromètre spécial» de 2024 sur la corruption montre que 70 % des personnes interrogées estiment que la corruption est répandue dans leur pays (moyenne de l'UE: 68 %) et que 13 % des personnes interrogées se sentent personnellement touchées par la corruption dans leur vie quotidienne (moyenne de l'UE: 27 %)⁶². En ce qui concerne les entreprises, 62 % d'entre elles estiment que la corruption est répandue (moyenne de l'UE: 65 %) et 42 %

⁵⁵ Graphique 23 du tableau de bord 2024 de la justice dans l'UE. La durée moyenne des procédures en première instance est passée de 529 jours en 2021 à 638 jours en 2022, soit le troisième chiffre le plus élevé enregistré dans l'Union.

⁵⁶ Graphiques 13 à 15 du tableau de bord 2024 de la justice dans l'UE. Le nombre d'affaires civiles et commerciales contentieuses pendantes a diminué en 2022, passant de 2,4 à 1,8 pour 100 habitants.

⁵⁷ Graphiques 10 à 12 du tableau de bord 2024 de la justice dans l'UE.

⁵⁸ Les compétences sont exercées au moyen de conseils et d'audits administratifs, ainsi que par le suivi des programmes de mise en conformité des entreprises lorsque les autorités judiciaires en décident ainsi. Informations reçues de l'AFA dans le cadre de la visite en France.

⁵⁹ En application de la loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte (également connue sous le nom de loi Wasserman). Contribution écrite dans le cadre de la visite en France.

⁶⁰ Transparency International, Indice de perception de la corruption 2023 (2024). Le niveau de perception de la corruption est classé comme suit: faible (la perception qu'ont les experts et les chefs d'entreprise de la corruption dans le secteur public obtient un score supérieur à 79), relativement faible (score compris entre 79 et 60), relativement élevé (score compris entre 59 et 50), élevé (score inférieur à 50).

⁶¹ En 2019, le score était de 69 alors qu'en 2023, il atteint 71. Il y a augmentation/diminution sensible de l'indice lorsque celui-ci a gagné/perdu plus de cinq points, amélioration/détérioration en cas de variation comprise entre 4 et 5 points et stabilité relative en cas de variation comprise entre 1 et 3 points au cours des cinq dernières années.

⁶² Eurobaromètre spécial n° 548 sur les attitudes des citoyens vis-à-vis de la corruption dans l'UE (2024). Les données Eurobaromètre sur la perception et l'expérience des citoyens en matière de corruption sont mises à jour tous les ans. L'ensemble de données précédent est l'Eurobaromètre spécial 534 (2023).

estiment que la corruption est un problème dans le monde des affaires (moyenne de l'UE: 36 %) ⁶³. En outre, 20 % des personnes interrogées estiment qu'il existe un nombre suffisant d'actions pénales ayant abouti à des condamnations pour décourager les pratiques de corruption (moyenne de l'UE: 32 %) ⁶⁴, tandis que 36 % des entreprises estiment que les personnes et les entreprises poursuivies pour corruption d'un haut fonctionnaire sont sanctionnées de manière appropriée (moyenne de l'UE: 31 %) ⁶⁵.

Le plan national de lutte contre la corruption pour la période 2024-2027 est en cours d'élaboration. À la suite d'une première consultation publique des parties prenantes ⁶⁶, un groupe interministériel coordonné par l'AFA élabore actuellement le plan national de lutte contre la corruption pour la période 2024-2027 qui, selon le projet, devrait comprendre cinq piliers, à savoir: le lien entre la lutte contre la corruption et la criminalité organisée; la probité dans le secteur public; la déontologie dans le secteur privé; la détection et la répression; ainsi que l'action internationale ⁶⁷. Le rapport final sur la mise en œuvre du précédent plan national de lutte contre la corruption (pour la période 2020-2022) n'est pas encore publié ⁶⁸.

Des résultats significatifs continuent d'être obtenus en matière de poursuite et de jugement des affaires de corruption, bien que des préoccupations existent en ce qui concerne les ressources. En 2023, tant l'OCLCIFF ⁶⁹ que le PNF ⁷⁰ ont poursuivi leurs activités d'enquête et de poursuite. Le PNF a continué d'obtenir des résultats significatifs et a clôturé de nombreux dossiers ⁷¹. Il a traité un total de 781 procédures en 2023 (contre 708 en

⁶³ Eurobaromètre Flash n° 543 sur les attitudes des entreprises vis-à-vis de la corruption dans l'UE (2024). Les données Eurobaromètre sur l'attitude des entreprises vis-à-vis de la corruption sont mises à jour tous les ans. L'ensemble de données précédent est l'Eurobaromètre Flash 524 (2023).

⁶⁴ Eurobaromètre spécial n° 548 sur les attitudes des citoyens vis-à-vis de la corruption dans l'UE (2024).

⁶⁵ Eurobaromètre Flash n° 543 sur les attitudes des entreprises vis-à-vis de la corruption dans l'UE (2024).

⁶⁶ Les ONG déplorent le fait de ne pas être davantage associées à la finalisation de la nouvelle stratégie de lutte contre la corruption. Informations reçues d'Anticor et de Transparency International dans le cadre de la visite en France.

⁶⁷ Contribution de la France au rapport 2024 sur l'état de droit, p. 21, et informations reçues par l'AFA dans le cadre de la visite en France. En mai 2024, la commission d'enquête ad hoc du Sénat sur l'impact du narcotrafic en France a publié un rapport contenant des recommandations sur la lutte contre la corruption liée au trafic de drogue. Entre autres entités, la police nationale participe à l'élaboration et à la mise en œuvre du plan national interministériel et pluriannuel de lutte contre la corruption. Contribution écrite de la France dans le cadre de la visite en France.

⁶⁸ Selon l'AFA, le plan national de lutte contre la corruption pour la période 2020-2022 a été mis en œuvre avec succès. Rapport 2023 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 11. Les ONG ont fait part de leurs préoccupations quant au retard pris dans la publication du rapport sur la mise en œuvre du dernier plan national de lutte contre la corruption. Contribution écrite de Transparency International France dans le cadre de la visite en France, p. 6.

⁶⁹ À la fin du premier trimestre 2024, l'OCLCIFF comptait 81 agents, traitant un total de 227 affaires en cours (contre 233 en 2023). Contribution écrite de la France dans le cadre de la visite en France. Pour pallier le manque de personnel, l'OCLCIFF recourt occasionnellement à des consultants externes et à des fonctionnaires de police retraités (conformément à la loi n° 52 de 2022). Informations reçues de l'OCLCIFF dans le cadre de la visite en France.

⁷⁰ Le PNF compte 20 juges et procureurs et 9 assistants spécialisés. Contribution écrite du ministère de la justice dans le cadre de la visite en France.

⁷¹ En 2023, le PNF a obtenu 111 condamnations [il a été interdit à 71 personnes d'exercer un mandat public, cinq conventions judiciaires d'intérêt public (CJIP) ont été conclues et une comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) a été approuvée] et a collecté un montant de quelque 482,8 millions d'EUR; depuis sa création (en 2014), il a collecté 12,328 milliards d'EUR (rapport annuel 2023 du PNF, p. 2 à 5). Contribution de la France au rapport 2024 sur l'état de droit, p. 34. Le fonds public créé pour restituer les

2022), dont 300 procédures engagées et 234 clôturées⁷²; certaines préoccupations subsistent quant à ses ressources limitées, notamment pour dispenser des formations et retenir les enquêteurs spécialisés⁷³. Le Parquet européen a enquêté sur trois affaires de corruption en 2023, ce qui représente environ 2 % du nombre total d'affaires du Parquet européen (en France)⁷⁴. Certaines lacunes subsistent en ce qui concerne les enquêtes et les poursuites dans les affaires de corruption transnationale⁷⁵, et certaines ONG ont exprimé des inquiétudes quant aux modalités de leur participation en tant que partie civile aux procès pénaux dans des affaires de corruption⁷⁶.

L'AFA a continué de suivre et de soutenir la mise en œuvre des mesures de probité dans les secteurs public et privé, avec une augmentation significative de sa charge de travail. En 2023, le nouveau directeur de l'AFA a été nommé, deux fonctionnaires supplémentaires ont été recrutés⁷⁷ et l'AFA a promu une série d'outils et de formations destinés aux agents publics, aux acteurs économiques et aux représentants de la société civile⁷⁸. Par ailleurs, le

fonds illicites aux États d'origine continue d'être utilisé. Informations reçues du ministère des affaires étrangères dans le cadre de la visite en France.

⁷² Rapport annuel 2023 du PNF, p. 3.

⁷³ Le chef de l'OCLICIFF a exprimé des difficultés budgétaires (voir l'audition de l'Assemblée nationale de mars 2023). En mars 2024, le GRECO a recommandé de fournir des ressources humaines suffisantes au PNF (deuxième rapport de conformité du cinquième cycle d'évaluation du GRECO), tandis que l'OCDE a recommandé de renforcer les ressources nécessaires pour enquêter sur les affaires de corruption transnationale ainsi que pour les poursuivre et les juger (OCDE, phase 4, évaluation de la France). Selon le Parquet européen, la lourde charge de travail des enquêteurs peut également avoir un effet négatif sur les enquêtes menées dans des affaires concernant des fonds de l'Union. Contribution écrite du Parquet européen au rapport 2024 sur l'état de droit, annexe, p. 25.

⁷⁴ Rapport annuel 2023 du Parquet européen (2024), p. 31.

⁷⁵ Informations reçues d'Anticor et de Transparency International dans le cadre de la visite en France, en plus de la contribution écrite de Transparency International France, p. 16 à 18. L'OCDE a recommandé une meilleure coordination entre les résolutions extrajudiciaires pour les personnes physiques et morales dans les affaires de corruption transnationale et a relevé certaines faiblesses législatives en matière de responsabilité des entreprises (OCDE, phase 4, évaluation de la France, mars 2024). Les ONG ont fait part de leurs préoccupations quant au recours massif à des mesures pénales alternatives (telles que les CJPI) par rapport à d'autres procédures pénales «classiques».

⁷⁶ Certaines parties prenantes ont fait part de leurs préoccupations quant à la procédure d'obtention du certificat délivré par le gouvernement pour se constituer partie civile dans des procédures pénales et à sa durée de trois ans. Contribution écrite de Transparency International France dans le cadre de la visite en France et informations reçues d'Anticor dans le cadre de la visite en France.

⁷⁷ L'AFA compte 54 fonctionnaires et l'actuel directeur a été nommé en août 2023 (six mois après l'expiration du mandat du directeur précédent). Contribution de la France au rapport 2024 sur l'état de droit, p. 20. Les ONG se sont inquiétées d'éventuels conflits d'intérêts entre le directeur nouvellement nommé et le ministre de la justice. Informations reçues d'Anticor et de Transparency International dans le cadre de la visite en France. Dans son rapport de mars 2024, l'OCDE a trouvé encourageante l'augmentation du financement annuel de l'AFA depuis 2021, ainsi que le léger accroissement de ses ressources humaines. OCDE, phase 4, évaluation de la France (mars 2024).

⁷⁸ L'AFA a publié un rapport sur la mise en œuvre de ses lignes directrices en matière de lutte contre la corruption à l'intention des associations et d'autres lignes directrices (pour le secteur privé) sont en cours d'élaboration; elle a mis au point une boîte à outils pédagogique pour la lutte contre la corruption à l'intention des écoles secondaires. Des représentants de l'AFA ont participé à 69 formations (avec des fonctionnaires) et ont mis en place des formations en ligne, des cours universitaires et des émissions de radio. Enfin, l'AFA a publié un guide sur la problématique des paiements de facilitation (octobre 2023) et un guide à l'intention des chambres de commerce et d'industrie (mai 2024). Contribution de la France au rapport 2024 sur l'état de droit, p. 23 et 27.

nombre de signalements reçus par l'AFA a augmenté de 23 % par rapport à 2022⁷⁹ et l'AFA a également dû bénéficier d'un soutien externe de la part de sociétés d'audit pour⁸⁰ continuer à suivre la mise en œuvre des programmes de probité tant dans les entités publiques que dans les sociétés privées⁸¹. L'OCDE a constaté qu'aucune mesure n'avait été mise en œuvre en ce qui concerne les obligations de secret professionnel opposées à l'AFA, qu'elle avait identifiées comme un obstacle potentiel à ses audits⁸².

La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) a continué de contrôler la probité des agents publics, y compris pour ce qui est de leurs déclarations d'intérêts et de patrimoine, ainsi que des questions liées au pantouflage, bien qu'avec des ressources limitées. En 2023, la HATVP a examiné à peu près le même pourcentage de déclarations d'intérêts et de patrimoine que l'année précédente (environ 40 % des déclarations reçues)⁸³ et a transmis certains dossiers au parquet en vue d'un examen pénal⁸⁴. La HATVP a continué de dispenser des formations et a émis 384 avis, à l'intention d'agents publics, concernant la mobilité professionnelle (entre le secteur public et le secteur privé)⁸⁵, même si, selon elle, tous les cas n'ont pas pu faire l'objet d'un suivi approprié en raison de ses ressources limitées⁸⁶.

Les fonds publics utilisés par les partis et les responsables politiques ont continué à faire l'objet d'audits, lesquels ont permis de détecter un certain nombre d'infractions. En

⁷⁹ L'AFA a reçu 373 signalements en 2023 (contre 304 pour 2022). En moyenne (compte tenu également des signalements anonymes), près de 60 % des signalements reçus par l'AFA sont utilisés pour une inspection ou un autre type d'action de suivi. En 2023, environ 50 dossiers ont été transmis aux autorités judiciaires (pour examen et poursuite). Informations reçues de l'AFA dans le cadre de la visite en France.

⁸⁰ L'externalisation de ce suivi suscite quelques inquiétudes (voir, par exemple, *Observatoire de l'éthique publique*, «L'externalisation des opérations de contrôle de l'AFA», février 2024). Selon les normes internationales, une agence anticorruption «doit avoir droit à des ressources suffisantes pour la réalisation de son mandat». Le PNUD/ONUSC a soutenu la déclaration de Jakarta relative aux principes applicables aux agences anticorruption (2012), ainsi que son commentaire de Colombo (2020).

⁸¹ En 2023, l'AFA a mené à bien 18 contrôles sur des entités publiques; elle a ouvert 15 nouveaux contrôles sur des entités publiques et 10 sur des entreprises privées, et elle a vérifié 12 CJIP. La mise en œuvre des programmes de mise en conformité des entreprises est confiée par l'AFA à des sociétés d'audit privées (dont le coût est supporté par la société faisant l'objet du suivi). Contribution de la France au rapport 2024 sur l'état de droit, p. 26 à 28, et informations reçues par l'AFA dans le cadre de la visite en France. En octobre 2023, la Cour européenne des droits de l'homme a rejeté la demande de deux grandes entreprises enregistrées en France, impliquées dans une affaire de corruption transnationale. En janvier 2024, la Banque interaméricaine de développement (BID) a exclu deux grandes entreprises enregistrées en France, pour pratiques frauduleuses et de corruption. Communiqué de presse de la BID (4 janvier 2024).

⁸² OCDE, phase 4, évaluation de la France (mars 2024).

⁸³ En 2023, la HATVP a reçu 8 816 déclarations d'intérêts et de patrimoine et en a examiné 3 536 (contre 10 659 et 4 170, respectivement, en 2022). Le nombre de déclarations reçues dépend fortement du nombre de nouveaux élus et, de façon plus marginale, de l'évolution de la situation patrimoniale et des intérêts détenus par les autres agents publics tenus de déclarer. Contribution écrite de la HATVP dans le cadre de la visite en France.

⁸⁴ En 2023, 17 dossiers ont été transmis au parquet (contre 51 en 2022). Parmi les dossiers précédemment transmis au parquet par la HATVP, une affaire a été clôturée en 2023 avec une comparution individuelle sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) et une amende de 15 000 EUR. Contribution écrite de la HATVP dans le cadre de la visite en France.

⁸⁵ La HATVP a organisé 34 actions de sensibilisation et de formation en matière de déontologie et a rencontré des délégations de 21 homologues étrangers. Contribution de la France au rapport 2024 sur l'état de droit, p. 22 et 23.

⁸⁶ Contribution écrite de la HATVP dans le cadre de la visite en France. La charge de travail de la HATVP liée à la représentation d'intérêts a augmenté. Voir ci-dessous p. 13.

2023, l’audit sur l’utilisation de fonds publics par les candidats et partis politiques réalisé par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) a fait apparaître certaines infractions (pour lesquelles certains partis se sont vu infliger des amendes administratives par la CNCCFP)⁸⁷. Dans son rapport annuel 2024 (portant sur ses activités de 2023), la CNCCFP a exprimé des critiques publiques sur le mécanisme actuel de déclarations financières et de contrôle de celles-ci⁸⁸. Un logiciel (FinPol) a été utilisé pour contrôler les déclarations financières des candidats aux élections européennes et aux élections législatives en juin 2024⁸⁹.

L’entrée en vigueur des lignes directrices relatives au répertoire des représentants d’intérêts a permis de réaliser certains progrès quant aux règles applicables à la représentation d’intérêts, mais des préoccupations subsistent en ce qui concerne les personnes exerçant de hautes fonctions de l’exécutif. Le rapport 2023 sur l’état de droit recommandait à la France de «veiller à ce que les règles relatives aux activités de lobbying soient appliquées de manière cohérente à tous les acteurs concernés, y compris au plus haut niveau de l’exécutif»⁹⁰. Les lignes directrices relatives au répertoire des représentants d’intérêts (qui s’appliquent à de nombreuses catégories d’agents publics) sont entrées en vigueur en 2023⁹¹, ce qui a entraîné une forte hausse de la charge de travail de la HATVP liée à la représentation d’intérêts par rapport à l’année précédente⁹², alors que ses effectifs

⁸⁷ Les fonds publics peuvent être suspendus pour une durée maximale de trois ans. La CNCCFP ne dispose d’aucun pouvoir d’enquête. Informations reçues de la CNCCFP dans le cadre de la visite en France.

⁸⁸ Compte tenu de certains défis croissants, tels que le risque de financement illégal par des entités juridiques et d’ingérence dans les campagnes via les réseaux sociaux ou le recours à des prêts de personnes physiques, la CNCCFP a proposé 18 actions visant à lutter contre les risques de financement occulte ou irrégulier, ou à simplifier les obligations des candidats et des partis politiques. Les actions sont regroupées selon les pôles suivants: renforcer les moyens de contrôle et de sanction de la commission; protéger le financement politique contre les ingérences; simplifier certaines dispositions pour les candidats; simplifier et améliorer le régime de l’agent d’un parti politique; et rationaliser et unifier certains régimes spécifiques. Rapport annuel 2024 de la CNCCFP (portant sur 2023). Certaines préoccupations quant à la forme du financement et à l’utilisation potentiellement abusive de ressources administratives par des candidats à la présidentielle occupant des postes de direction ont également été exprimées par les médias (voir la couverture médiatique par le journal *Le Monde*, en juin 2023). À la suite d’un rapport de la CNCCFP, le parquet de Paris a ouvert une enquête préliminaire en juillet 2024 contre un membre du parlement national concernant des soupçons de financement illicite liés à la campagne présidentielle de 2022. Les allégations concernent d’éventuelles infractions financières contre l’administration pour un montant estimé à environ 316 000 EUR. Plusieurs médias ont couvert cette actualité le 9 juillet 2024, notamment: *Politico*, *Marine Le Pen hit by shock probe into 2022 presidential campaign funding*; *Le Monde*, *Campagne de Marine Le Pen en 2022: information judiciaire ouverte sur les conditions de financement*; *Euronews*, *Présidentielle 2022: les soupçons de financement illégal de la campagne de Marine Le Pen*.

⁸⁹ Précédemment, le logiciel FinPol ne pouvait pas être déployé pour des scrutins à grande échelle, nationaux ou régionaux, auxquels participent un grand nombre de listes et de candidats. Informations reçues de la CNCCFP dans le cadre de la visite en France.

⁹⁰ Rapports 2022 et 2023 sur l’état de droit, chapitre consacré à la situation de l’état de droit en France, p. 2 et p. 2.

⁹¹ Les nouvelles mesures entrées en vigueur en octobre 2023 s’appliquent à de nombreuses catégories d’agents publics, y compris les agents publics des administrations locales et des institutions ou États étrangers, ainsi que le confirme le rapport de l’OCDE intitulé «Examens de l’OCDE sur la gouvernance publique — Renforcer la transparence et l’intégrité des activités d’influence étrangère en France» (avril 2024). Contribution de la France au rapport 2024 sur l’état de droit, p. 18.

⁹² En 2023, la HATVP a enregistré l’inscription de 3 055 représentants d’intérêts et 73 251 activités de représentation d’intérêts, et a lancé 234 contrôles (soit une hausse de respectivement 15 %, 659 % et 44 % par rapport à 2022). Elle a constaté 79 infractions pour non-déclaration (contre 87 en 2022) et a transmis six dossiers au procureur de la République (contre huit en 2022).

(constitués en majorité d'agents temporaires) n'ont pas augmenté en conséquence⁹³. Des inquiétudes demeurent concernant le type d'activités de représentation d'intérêts et de représentants d'intérêts et la déclaration, par les fonctionnaires de haut rang, de leurs rencontres avec des représentants d'intérêts⁹⁴. Deux projets de loi sur la représentation d'intérêts présentés dans le courant du second semestre de 2023⁹⁵ sont toujours en attente d'approbation au Parlement⁹⁶. À ce jour, compte tenu de l'entrée en vigueur des lignes directrices relatives au répertoire des représentants d'intérêts, certains progrès ont été réalisés au regard des recommandations formulées les années précédentes.

Le nombre de demandes liées à la déontologie émanant de membres du Parlement a augmenté et des appels à un renforcement de la transparence et de l'obligation de rendre des comptes ont été lancés. En 2023, les services de déontologie des deux chambres du Parlement ont enregistré une hausse significative du nombre de demandes liées à la déontologie émanant de membres du Parlement⁹⁷. Bien que de nouvelles règles de probité aient été publiées en 2023⁹⁸, des préoccupations persistent quant à la transparence et à l'obligation de rendre des comptes en ce qui concerne le recours aux assistants parlementaires, les frais de mandat et les avantages, les déclarations de patrimoine des membres du Parlement⁹⁹, ainsi que les contrôles de probité, les déclarations d'intérêts et de

⁹³ Pour 2023, la HATVP disposait de 71 agents (contre 67 en 2022) et devrait, selon les plans, en compter 75 d'ici à la fin de 2024. Le personnel employé par la HATVP est permanent à 49 % et temporaire à 51 %. Contribution écrite de la HATVP dans le cadre de la visite en France. Mutatis mutandis, selon les normes internationales, les organismes exerçant des fonctions de lutte contre la corruption «doivent avoir droit à des ressources fiables et suffisantes pour le développement progressif des capacités et l'amélioration de leurs activités, ainsi que pour la réalisation de leur mandat». Le PNUD/ONUDD a soutenu la déclaration de Jakarta relative aux principes applicables aux agences anticorruption (2012), ainsi que son commentaire de Colombo (2020).

⁹⁴ En mars 2024, le GRECO a recommandé d'accroître la transparence des activités de représentation d'intérêts menées auprès de personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif. GRECO, deuxième rapport de conformité du cinquième cycle d'évaluation.

⁹⁵ Les propositions de loi relatives à la transparence de la représentation d'intérêts (texte n° 834) et au répertoire numérique des représentants d'intérêts ont été présentées en juillet 2023 au Sénat et à l'Assemblée nationale, respectivement.

⁹⁶ Les parties prenantes ont exprimé leurs préoccupations face au manque d'action législative en matière de représentation d'intérêts et plaident en faveur d'une réforme. Contribution écrite de Transparency International France dans le cadre de la visite en France, p. 24.

⁹⁷ En 2023, le Comité de déontologie du Sénat a publié 221 réponses écrites à des questions portant sur la probité (+73 % par rapport à 2022), tandis que le Bureau de déontologie de l'Assemblée nationale a reçu quelque 1 000 demandes de conseil. Le Sénat utilise un logiciel (appelé «Julia») pour réceptionner les déclarations financières des sénateurs. Si le Sénat fait appel à environ 30 experts-comptables externes pour contrôler ces déclarations financières, le Bureau de déontologie de l'Assemblée nationale emploie dix fonctionnaires à temps plein pour ce faire. Informations reçues des services de déontologie de l'Assemblée nationale et du Sénat dans le cadre de la visite en France.

⁹⁸ Le Comité de déontologie du Sénat a publié un nouveau code de conduite à l'intention des entités de recherche ainsi qu'un guide de déontologie destiné aux collaborateurs des sénateurs, il a précisé les mesures applicables en matière de représentation d'intérêts et son rapport d'activité annuel a été publié sur sa page web en mars 2024. Contribution écrite du Comité de déontologie du Sénat dans le cadre de la visite en France.

⁹⁹ En janvier 2024, le GRECO a conclu que deux de ses recommandations antérieures (améliorer la transparence et l'obligation de rendre des comptes en ce qui concerne le recours à des assistants supplémentaires, les frais de mandat et les avantages) restent partiellement mises en œuvre, tandis qu'une autre recommandation (rendre facilement accessibles les déclarations de patrimoine de tous les membres du Parlement) reste non mise en œuvre. GRECO, deuxième addendum au deuxième rapport de conformité du quatrième cycle d'évaluation, p. 3 à 9.

patrimoine et d'autres mesures de probité concernant les fonctionnaires de haut rang (y compris au niveau ministériel et présidentiel)¹⁰⁰. En mars 2024, la HATVP a été invitée à rendre son avis sur le premier projet de charte de déontologie de la Présidence¹⁰¹. Il ressort des données que le nombre de déclarations de déport (visant à éviter les conflits d'intérêts) émanant tant de membres de l'Assemblée nationale que du Sénat, quoiqu'encore peu élevé, est en légère hausse¹⁰².

Les mesures d'intégrité adoptées à l'égard des fonctionnaires de police et des juges continuent d'être appliquées et certaines sont devenues opérationnelles, même si quelques préoccupations subsistent. La probité des fonctionnaires de police continue d'être analysée sous différents angles, sur la base de déclarations de patrimoine, d'entretiens déontologiques et de vérifications des activités parallèles¹⁰³. Le système de collecte et de traitement des signalements a été mis en place en janvier 2024 par les directions générales du ministère de l'intérieur¹⁰⁴, et l'inspection générale et le service de déontologie¹⁰⁵ sont responsables de la collecte et du traitement des signalements au sein de la police nationale¹⁰⁶. Malgré quelques avancées¹⁰⁷, les mesures relatives à la probité des services répressifs suscitent quelque inquiétude¹⁰⁸. L'an dernier, certaines mesures relatives à la probité des

¹⁰⁰ En mars 2024, le GRECO a recommandé d'étendre le contrôle préalable de probité effectué par la HATVP à tous les conseillers du gouvernement, de publier le registre des déports, de garantir la totale indépendance et l'impartialité des juridictions qui examinent des faits de corruption commis par des membres du gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions et de vérifier les déclarations de patrimoine et d'intérêts du candidat à la présidence élu. GRECO, deuxième rapport de conformité du cinquième cycle d'évaluation. Des ONG ont également exprimé des préoccupations liées à l'indépendance du tribunal spécial. Contribution écrite de Transparency International France dans le cadre de la visite en France.

¹⁰¹ La charte, qui s'adresse à tous les membres et au personnel du cabinet du Président, notamment aux nouvelles recrues, devrait être approuvée par le Président peu après la fin de son examen par la HATVP et sa mise en œuvre devrait être soumise au contrôle d'un comité de déontologie. Informations reçues du secrétaire général du gouvernement dans le cadre de la visite en France.

¹⁰² Pour 2023-2024, on compte plus ou moins 26 déclarations émanant de 17 députés et 8 déclarations provenant de sénateurs, pour les 577 députés et les 348 sénateurs en France.

¹⁰³ Les fonctionnaires de police déclarent leur patrimoine (à la HATVP) et passent un entretien déontologique avant de changer de poste; un agent chargé de la probité vérifie le cumul des activités parallèles. En 2023, l'inspection générale de la police nationale (IGPN) a mené 105 enquêtes (contre 113 en 2022), dont 41 pour des faits de corruption. En 2023, l'IGPN a rendu 59 avis concernant les règles de conduite déontologique et une formation spécifique a été dispensée. Contribution de la France au rapport 2024 sur l'état de droit, p. 22 à 29 et informations reçues du ministère de la justice dans le cadre de la visite en France.

¹⁰⁴ Dans le cadre du système d'alerte, il est possible de choisir entre différents canaux de signalement en fonction du fondement du signalement: pour un lancement d'alerte en matière de probité, il existe un signalement interne (par l'intermédiaire de l'IGPN ou de l'IGGN) ou externe (par l'intermédiaire du Défenseur des droits); pour les plaintes ne concernant pas la probité contre des fonctionnaires de police et des gendarmes, il existe une plateforme interne et une plateforme externe. Contribution écrite du ministère de l'intérieur dans le cadre de la visite en France.

¹⁰⁵ Cet organe est chargé d'examiner les mesures déontologiques et de rendre des avis aux fonctionnaires du ministère de l'intérieur et aux fonctionnaires de police. Contribution de la France au rapport 2024 sur l'état de droit, p. 21.

¹⁰⁶ Contribution écrite du ministère de la justice dans le cadre de la visite en France.

¹⁰⁷ Dans son rapport de mars 2024, le GRECO a relevé avec satisfaction les modifications apportées au code de déontologie, le plan d'action «déontologie» et le dispositif de lancement d'alerte de la police. GRECO, deuxième rapport de conformité du cinquième cycle d'évaluation.

¹⁰⁸ En mars 2024, le GRECO a conclu à l'absence de stratégie de prévention de la corruption au sein des services répressifs, de contrôles de sécurité et de système de rotation dans les secteurs exposés aux risques de corruption. GRECO, deuxième rapport de conformité du cinquième cycle d'évaluation.

membres du pouvoir judiciaire ont été actualisées¹⁰⁹ et d'autres sont en cours de discussions¹¹⁰, bien que certaines préoccupations demeurent en ce qui concerne la procédure disciplinaire et la nomination des procureurs¹¹¹.

De nouveaux instruments ont été mis au point pour suivre les signalements et fournir des conseils aux lanceurs d'alerte potentiels. En 2023, la charge de travail du Défenseur des droits liée au lancement d'alerte a augmenté de manière significative¹¹² (avec une croissance de 128 % du nombre de signalements par rapport à 2022)¹¹³. Le Défenseur des droits a mis au point un formulaire unique que les autorités compétentes doivent utiliser pour enregistrer les signalements et en assurer le suivi et il a continué de coordonner les actions des 40 autorités compétentes¹¹⁴. Ses effectifs ont été renforcés ces dernières années¹¹⁵ et il n'est pas prévu de lui allouer du personnel supplémentaire en 2024 en vue d'aider et de conseiller les lanceurs d'alerte¹¹⁶. Selon le Défenseur des droits et les ONG, des fonds supplémentaires seraient nécessaires, en particulier pour apporter une aide psychologique et financière suffisante aux lanceurs d'alerte (ainsi que l'exige la législation)¹¹⁷. Un consortium d'ONG a été créé pour fournir des conseils aux lanceurs d'alerte potentiels¹¹⁸.

¹⁰⁹ Loi organique n° 2023-1058 du 20 novembre 2023 relative à l'ouverture, à la modernisation et à la responsabilité du corps judiciaire.

¹¹⁰ Un nouveau code de déontologie devrait être rédigé par le Conseil supérieur de la magistrature d'ici à 2025. Les juges et les magistrats ne sont pas tenus de déclarer leur patrimoine, mais s'ils sont affectés à un autre tribunal, ils présentent une déclaration d'intérêts qui est évaluée par leur nouveau président de section. Informations reçues de la HATVP, du Conseil supérieur de la magistrature et de l'Union des magistrats dans le cadre de la visite en France.

¹¹¹ Dans son rapport de janvier 2024, le GRECO a conclu: a) que sa recommandation concernant les juges (à savoir que le pouvoir disciplinaire et la procédure administrative soient concentrés entre les mains du Conseil supérieur de la magistrature, compétent pour les juges) reste non mise en œuvre; et b) que sa recommandation concernant les procureurs (à savoir réformer le processus de nomination des procureurs en soumettant cette nomination à un avis contraignant de la commission des services judiciaires et que la procédure disciplinaire soit alignée sur celle applicable aux juges (avec un monopole du Conseil supérieur de la magistrature) reste partiellement mise en œuvre. GRECO, deuxième addendum au deuxième rapport de conformité du quatrième cycle d'évaluation, p. 9 à 12.

¹¹² Il ressort du rapport annuel d'activité 2023 du Défenseur des droits (publié en mars 2024) que le nombre de réclamations, d'informations et de conseils a augmenté de 10 % et que celui des demandes par téléphone affiche une hausse de 18 %.

¹¹³ Le Défenseur des droits a reçu 306 dossiers de lancement d'alerte en 2023. Les données concernant les signalements reçus par les autorités compétentes restent quant à elles inégales. Informations reçues du Défenseur des droits dans le cadre de la visite en France. Selon le Défenseur des droits, la liste des autorités compétentes, au nombre de 40, devrait être étoffée. Rapport annuel d'activité 2023 du Défenseur des droits (mars 2024), p. 9 et 80.

¹¹⁴ Le Défenseur des droits coordonne la liste de diffusion des autorités compétentes et organise des réunions thématiques portant, par exemple, sur la confidentialité ou sur les signalements dans les secteurs financier et pharmaceutique et dans le secteur du travail. Informations reçues du Défenseur des droits dans le cadre de la visite en France.

¹¹⁵ Bien que trois agents supplémentaires lui aient été affectés, le Défenseur des droits a souligné que les ressources humaines et financières dont il dispose sont insuffisantes pour lui permettre d'accomplir ses tâches. Rapport 2023 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 16 et 17.

¹¹⁶ Contribution écrite du Défenseur des droits dans le cadre de la visite en France.

¹¹⁷ Le manque de fonds nécessaires pour fournir l'aide prévue par la législation reste un sujet de préoccupation tant pour le Défenseur des droits que pour les ONG. Informations reçues du Défenseur des droits, d'Anticor et de Transparency International dans le cadre de la visite en France. Rapport 2023 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 17. Pour ce qui concerne les ressources qui

Les marchés publics comptent parmi les priorités des autorités chargées des poursuites, étant donné que ce domaine présente un risque élevé de corruption. La lutte contre la corruption dans les marchés publics est l'une des priorités du parquet national financier¹¹⁹. Il ressort de l'Eurobaromètre Flash sur les attitudes des entreprises vis-à-vis de la corruption dans l'UE que 34 % des entreprises en France (moyenne de l'UE: 27 %) pensent que la corruption les a empêchées, dans la pratique, de remporter un appel d'offres ou un marché public au cours des trois dernières années¹²⁰. Pour répondre aux préoccupations exprimées au sujet des marchés publics portant sur des montants élevés¹²¹, une proposition de loi sur le recours aux cabinets de conseil dans le cadre des politiques publiques a été présentée au Parlement (où elle est toujours en attente d'approbation)¹²² et le gouvernement a établi une agence publique de conseil en mars 2024¹²³.

III. PLURALISME ET LIBERTÉ DES MÉDIAS

Le cadre juridique français relatif au pluralisme et à la liberté des médias est établi par la Constitution ainsi que par une législation sectorielle spécifique et il est mis en œuvre pour les secteurs audiovisuel et numérique par l'autorité indépendante de régulation des médias, l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM). La Constitution protège la liberté d'expression et garantit le pluralisme des médias. La liberté d'expression est reconnue comme un droit fondamental par la déclaration des droits de l'homme et du citoyen¹²⁴. La transparence de la propriété des médias est garantie par une législation spécifique¹²⁵. Le droit à l'information est garanti par la loi relative à la liberté d'accès aux documents administratifs¹²⁶.

Un cadre juridique solide permet à l'autorité de régulation des médias de fonctionner de manière autonome. L'ARCOM dispose de son propre budget et les ressources qui lui sont allouées continuent d'être jugées suffisantes pour l'accomplissement de ses tâches. La

sont allouées au Défenseur des droits de manière générale (et non uniquement pour le lancement d'alerte), voir les informations fournies ci-dessous dans la section «équilibre des pouvoirs».

¹¹⁸ La maison des lanceurs d'alerte, en combinaison avec le Centre d'accompagnement juridique et d'action citoyenne (CAJAC), apporte aide et conseils aux lanceurs d'alerte potentiels. Informations reçues d'Anticor et de Transparency International dans le cadre de la visite en France.

¹¹⁹ À l'instar des délits d'initié, la corruption dans les marchés publics reste en tête des priorités du parquet national financier. Informations reçues du parquet national financier dans le cadre de la visite en France. En juin 2020, l'AFA a publié sur ce sujet des lignes directrices intitulées «Maîtriser le risque de corruption dans le cycle de l'achat public».

¹²⁰ Eurobaromètre Flash n° 543 sur les attitudes des entreprises vis-à-vis de la corruption dans l'UE (2024). C'est 7 points de pourcentage de plus que la moyenne de l'UE.

¹²¹ Selon les estimations, les cabinets de conseil ont signé des contrats publics pour un montant de plus de 1 milliard d'EUR. Rapport de commission d'enquête du Sénat, rapport n° 578 (2021-2022), volume I, déposé le 16 mars 2022.

¹²² Proposition de loi encadrant l'intervention des cabinets de conseil privés dans les politiques publiques. Contribution écrite du Comité de déontologie du Sénat dans le cadre de la visite en France.

¹²³ L'agence interministérielle de conseil, rattachée au ministère de la fonction publique, a recruté 53 agents et prévoit d'atteindre un effectif de 75 personnes d'ici à la fin de 2024.

¹²⁴ La France occupe la 21^e place du classement mondial de la liberté de la presse 2024 établi par Reporters sans frontières, alors qu'elle se situait en 24^e position l'année précédente.

¹²⁵ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique et loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse. Ces lois disposent que tout éditeur de service de radiodiffusion ou tout directeur de publication doit faire en sorte que le public ait en permanence accès à certaines informations, notamment sur la propriété.

¹²⁶ Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

législation fixe des règles transparentes et équilibrées pour la nomination et la révocation des membres de l'ARCOM¹²⁷. En ce qui concerne les garanties légales du pluralisme des médias, le Conseil d'État, dans une décision récente¹²⁸, a établi que, pour apprécier le respect, par une chaîne de télévision, du pluralisme de l'information, l'ARCOM doit tenir compte non seulement du temps d'antenne accordé aux différentes personnalités politiques, mais aussi de la diversité des courants de pensée et d'opinion représentés par l'ensemble des participants aux programmes diffusés. En outre, selon la décision du Conseil d'État, l'ARCOM doit garantir l'indépendance de l'information d'une chaîne de télévision en «tenant compte de l'ensemble de ses conditions de fonctionnement et des caractéristiques de sa programmation»¹²⁹. En novembre 2023, l'Assemblée nationale a approuvé la création d'une commission parlementaire d'enquête sur «l'attribution, le contenu et le contrôle des autorisations de services de télévision à caractère national sur la télévision numérique terrestre»¹³⁰, à la suite d'une requête formulée par les partis de l'opposition¹³¹. La commission d'enquête est composée de 30 membres issus de tous les groupes politiques de la chambre basse du Parlement (Assemblée nationale). Ses travaux portent sur les procédures d'attribution, par l'ARCOM, des autorisations de services de télévision numérique terrestre (TNT), sur le respect des obligations définies dans les autorisations, en particulier par les chaînes dont les contrats arrivent à expiration en 2025, ainsi que sur les ressources mises à la disposition de l'ARCOM pour garantir le respect de ces obligations. Le SPM 2024 maintient son faible score de risque pour l'indépendance de l'autorité de régulation des médias¹³².

Le gouvernement a annoncé son intention de modifier le cadre de transparence en matière de propriété des médias, mais il n'existe actuellement aucun projet concret de modification de la réglementation. Le rapport 2023 sur l'état de droit recommandait à la France d'«intensifier ses efforts pour renforcer la transparence en matière de propriété des médias, en particulier en ce qui concerne les structures d'actionariat complexes, en s'appuyant sur les garanties juridiques existantes»¹³³. Les «États généraux de l'information» ont été lancés en juillet 2023 par le Président de la République pour analyser toutes les questions liées à l'information et «poser les bases d'un modèle d'espace médiatique et numérique pour les générations à venir»¹³⁴. Bien que le gouvernement ait annoncé que les aspects liés à la transparence de la propriété et de la concentration des médias seraient abordés, en particulier, par les groupes de travail intitulés «L'avenir des médias d'information

¹²⁷ Le président de l'ARCOM est nommé par le Président de la République après consultation des commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Trois de ses membres sont nommés par le Président de l'Assemblée nationale, trois par le Président du Sénat, un par le vice-président du Conseil d'État et un par le premier président de la Cour de cassation.

¹²⁸ La décision fait suite à un recours formé par Reporters sans Frontières: «France: sur un recours de RSF, la décision historique du Conseil d'État dans le dossier Arcom/CNews».

¹²⁹ Conseil d'État, décision du 13 février 2024: Pluralisme et indépendance de l'information: l'ARCOM devra se prononcer à nouveau sur le respect de ses obligations par la chaîne CNews.

¹³⁰ 8 novembre 2023: rapport n° 1839 — rapport de la commission des affaires culturelles et de l'éducation sur la proposition de résolution de M. Aurélien Saintoul, les membres du groupe La France insoumise — Nouvelle Union Populaire écologique et sociale tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'attribution, le contenu et le contrôle des autorisations de services de télévision à caractère national sur la télévision numérique terrestre (1743).

¹³¹ Proposition de résolution n° 1753 déposée le 13 octobre 2023 par M. Aurélien Saintoul et les membres du groupe La France insoumise – Nouvelle Union Populaire écologique et sociale (LFI-NUPES).

¹³² Instrument de surveillance du pluralisme des médias 2024, France, p. 19.

¹³³ Rapport 2023 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 2.

¹³⁴ Rapport 2023 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 19.

et du journalisme» et «L'État et la régulation», aucune modification législative n'a encore été adoptée. Le SPM 2024 indique que la pluralité des fournisseurs de médias se situe au niveau à haut risque en France, attirant l'attention sur la progression de la concentration verticale, horizontale et diagonale/conglomérale et soulignant que la concentration dans le secteur audiovisuel a entraîné une réduction du pluralisme interne¹³⁵. Compte tenu de la consultation en cours concernant la révision du cadre national et du fait qu'aucune modification législative n'a encore été adoptée pour améliorer la transparence de la propriété des médias, aucun progrès n'a encore été accompli dans la mise en œuvre des recommandations formulées dans les rapports précédents sur l'état de droit.

Les médias de service public maintiennent leur indépendance grâce à des garde-fous bien établis, tandis que le plan gouvernemental de réforme des médias publics est pour l'instant reporté. Les médias de service public (France Télévisions, Radio France, France Médias Monde, Arte, chaînes parlementaires) sont principalement régis par la loi relative à la liberté de communication (loi Léo­lard)¹³⁶. L'État détient la totalité du capital de France Télévisions, de Radio France et de France Médias Monde, lesquelles sont soumises à la législation sur les sociétés anonymes. En vertu de la loi¹³⁷, les médias de service public doivent garantir l'indépendance et le pluralisme de l'information ainsi que la diversité d'opinion et le respect des droits de l'homme et des principes démocratiques. De plus, lorsqu'ils diffusent des journaux télévisés, les services de France Télévisions doivent avoir une ligne éditoriale indépendante¹³⁸. Comme indiqué dans le rapport 2023, la contribution à l'audiovisuel public a été supprimée et ce dernier sera financé par une fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée jusqu'à la fin de 2024. Un système plus stable devrait alors avoir été défini¹³⁹. Certaines parties prenantes craignent qu'en l'absence d'un modèle de financement adéquat et prévisible, les médias de service public ne deviennent plus précaires¹⁴⁰. Selon le SPM 2024, l'indépendance des médias de service public est un domaine présentant un risque moyen¹⁴¹. Une proposition de loi¹⁴² a été présentée au Parlement en 2023 et modifiée en 2024 par le gouvernement en vue de la fusion de Radio France et de France Télévisions au début de 2026. L'objectif est de renforcer le secteur des médias publics, lequel doit affronter la forte concurrence d'entreprises privées¹⁴³. Cette proposition s'est heurtée à l'opposition des syndicats de l'audiovisuel public¹⁴⁴ et son examen a été interrompu par la dissolution de l'Assemblée nationale le 9 juin 2024.

Les journalistes continuent d'être la cible de menaces et d'agressions, en particulier lors de manifestations. La plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité

¹³⁵ Instrument de surveillance du pluralisme des médias 2024, France, p. 23.

¹³⁶ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 (loi Léo­lard).

¹³⁷ Ibidem.

¹³⁸ Article 44 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986.

¹³⁹ Loi de finances rectificative (LFR) pour 2022 publiée au Journal officiel du 17 août 2022. Rapport 2023 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 19 et 20.

¹⁴⁰ Informations reçues des syndicats français de journalistes et de France Télévisions dans le cadre de la visite en France.

¹⁴¹ Instrument de surveillance du pluralisme des médias 2024, France, p. 40.

¹⁴² Proposition de loi n° 545 du 21 avril 2023 relative à la réforme de l'audiovisuel public et à la souveraineté audiovisuelle.

¹⁴³ Exercée par les plateformes vidéo internationales et les réseaux sociaux, qui ont réduit l'exposition aux services publics de médias.

¹⁴⁴ Voir, par exemple, la communication du Syndicat national des journalistes: <https://snj-francetv.fr/renforcer-audiovisuel-public-ne-se-fera-pas-avec-des-fusions-suppressions/>.

des journalistes du Conseil de l'Europe a enregistré neuf nouvelles alertes, tandis que la plateforme Mapping Media Freedom a signalé vingt-et-un nouveaux incidents depuis la publication du rapport 2023 sur l'état de droit¹⁴⁵. Ces alertes portent, pour l'essentiel, sur des menaces ou des agressions ciblant des journalistes ou sur du harcèlement en ligne. Le schéma national du maintien de l'ordre (SNMO)¹⁴⁶ modifié en 2021 reconnaît le rôle particulier que jouent les journalistes lors des manifestations et prévoit l'obligation de garantir leur sécurité dans le cadre des protestations et manifestations publiques. En dépit des garde-fous mis en place, plusieurs cas d'intimidation de journalistes par la police et d'agressions physiques de journalistes par des manifestants ont été rapportés¹⁴⁷. Le 7 février 2024, la chambre basse du Parlement a adopté une modification qui porte de trois mois à un an le délai dont disposent les élus pour déposer plainte pour diffamation ou injures publiques¹⁴⁸. Cette modification a été retirée après avoir été largement critiquée par les syndicats de journalistes qui dénonçaient la mesure, qui, selon eux, pourrait allonger de manière disproportionnée le délai dont disposent les élus pour attaquer les journaux et donner à ces mêmes élus la possibilité d'exercer des pressions sur les journalistes d'investigation, sans offrir aux éditeurs des garanties supplémentaires leur permettant de se protéger des poursuites abusives¹⁴⁹. Le SPM 2024 fait état d'un risque moyen pour la profession de journaliste, les normes journalistiques et la protection des journalistes, pointant notamment la détérioration actuelle des conditions de travail des journalistes¹⁵⁰.

IV. AUTRES QUESTIONS INSTITUTIONNELLES EN RAPPORT AVEC L'ÉQUILIBRE DES POUVOIRS

La France est une république démocratique disposant d'un système de gouvernance semi-présidentiel, le président étant directement élu par le peuple et le premier ministre tenu de rendre compte devant le Parlement. Le parlement bicaméral se compose de l'Assemblée nationale et du Sénat. Les propositions législatives peuvent émaner du gouvernement ainsi que des membres des deux chambres du Parlement. Le Conseil constitutionnel contrôle la constitutionnalité des actes législatifs, avant ou après leur adoption. Des autorités indépendantes jouent un rôle important dans le système d'équilibre des pouvoirs. Le Défenseur des droits, qui fait aussi office d'organisme national de promotion de l'égalité, et la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) sont tous deux chargés de la promotion et de la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Le gouvernement a continué de recourir largement aux procédures législatives accélérées. En 2023, une procédure législative accélérée a été utilisée pour 40 propositions de lois sur 71¹⁵¹, notamment pour le projet de réforme des retraites, le projet de loi de

¹⁴⁵ Conseil de l'Europe, Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes — France.

¹⁴⁶ Schéma national du maintien de l'ordre (SNMO), décembre 2021.

¹⁴⁷ Contribution de Reporters sans frontières au rapport sur l'état de droit, p. 18: et informations reçues des syndicats français de journalistes dans le cadre de la visite en France.

¹⁴⁸ Mapping Media Freedom: l'Assemblée nationale a adopté une modification qui allonge le délai dans lequel les élus peuvent porter plainte pour diffamation.

¹⁴⁹ Contribution des syndicats français de journalistes (SNJ, SNJ-CGT, CFDT-Journalistes, SGJ-FO) au rapport 2024 sur l'état de droit.

¹⁵⁰ Instrument de surveillance du pluralisme des médias 2024, France, p. 16.

¹⁵¹ En outre, l'article 49-3 de la Constitution a été utilisé 13 fois. Contribution de la France au rapport 2024 sur l'état de droit.

programmation des finances publiques et le projet de loi de finances 2024. Ce recours abondant aux procédures accélérées¹⁵² a régulièrement fait l'objet de critiques de la part de membres du Parlement, de la CNCDH¹⁵³ et de la Ligue des droits de l'homme¹⁵⁴. Comme indiqué dans le rapport 2023, le recours aux procédures législatives accélérées restreint le débat parlementaire et limite la possibilité d'introduire des amendements et d'en débattre. Cette façon de faire a également été critiquée par la Commission de Venise¹⁵⁵.

Plusieurs outils ont été mis en place pour accroître la participation des citoyens et des parties prenantes au processus d'élaboration des politiques. L'application «Agora», lancée en septembre 2023, permet aux citoyens de participer aux consultations ouvertes par les ministères et de poser des questions au gouvernement. Ce dernier répond chaque semaine aux questions les plus fréquemment posées¹⁵⁶. Les premiers résultats témoignent d'un fort intérêt¹⁵⁷. Cette initiative s'inscrit dans une démarche politique plus large visant à renforcer la participation des citoyens à la prise de décision. Conformément à cette approche, le Conseil national de la refondation a été lancé par le Président de la République en septembre 2022. Son objectif est de dégager un consensus et de trouver des solutions au niveau local pour traiter les questions de politiques publiques dans des domaines tels que la santé et l'éducation, en organisant des réunions et des consultations pour lancer ou soutenir des projets multipartites. Le référendum d'initiative partagée, introduit dans la Constitution en 2008, permet aux membres du Parlement de provoquer un référendum sur la base d'une demande soutenue par 10 % des électeurs¹⁵⁸, sans passer par un vote majoritaire au Parlement.

Au 1^{er} janvier 2024, 20 arrêts importants de la Cour européenne des droits de l'homme, soit neuf de moins que l'année précédente, étaient en attente d'exécution par la

¹⁵² Les deux gouvernements de la Première ministre Borne (16 mai 2022 – 9 janvier 2024) ont utilisé la procédure prévue à l'article 49-3 de la Constitution à 23 reprises entre 2022 et 2023 (site web de l'Assemblée nationale). Cette procédure a été utilisée pour l'adoption d'actes législatifs majeurs. Le Président de la République a spécifiquement annoncé que la procédure législative normale serait suivie pour la législation sur la «fin de vie». Informations reçues du Conseil constitutionnel dans le cadre de la visite en France.

¹⁵³ Contribution du REINDH au rapport 2024 sur l'état de droit, p. 4.

¹⁵⁴ Site web de la Ligue des droits de l'homme.

¹⁵⁵ CDL-AD(2023)024, paragraphe 44. Voir également le rapport 2023 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 21. Le Conseil constitutionnel a également attiré l'attention sur la nécessité que les propositions législatives respectent les principes de l'état de droit et la législation de l'Union. Discours du président du Conseil constitutionnel du 8 janvier 2024. Par ailleurs, 13 % seulement des entreprises interrogées percevaient les modifications fréquentes de la législation ou les préoccupations liées à la qualité du processus législatif comme des raisons d'un manque de confiance dans la protection des investissements. Graphique 56 du tableau de bord 2024 de la justice dans l'UE.

¹⁵⁶ Le ministère concerné ou le porte-parole du gouvernement répond au moyen d'une vidéo chargée directement dans l'application. Sur 24 questions fréquemment posées au cours des six premiers mois de fonctionnement de l'application, six portaient sur la justice, cinq sur le fonctionnement de la démocratie, trois sur l'éducation et l'enfance et les autres sur des sujets plus spécifiques. Contribution écrite des autorités françaises dans le cadre de la visite en France.

¹⁵⁷ En février 2024, 130 000 citoyens avaient téléchargé l'application sur leur appareil; 36 000 avaient participé à des consultations publiques via l'application et 24 questions avaient reçu une réponse publique du gouvernement. 61 % des utilisateurs étaient satisfaits de la réponse. Informations reçues du secrétariat général du gouvernement dans le cadre de la visite en France.

¹⁵⁸ 4,8 millions de signatures requises.

France¹⁵⁹. À cette date, la proportion d'arrêts importants qui remontaient aux 10 dernières années et restaient en attente d'exécution était de 29 % (contre 36 % en 2023) pour la France, et ces arrêts étaient en attente d'exécution depuis trois ans et 10 mois en moyenne (contre deux ans et 11 mois en 2023)¹⁶⁰. La diminution du nombre absolu d'affaires pendantes s'explique par la clôture de 10 affaires en 2023, bien que, dans leur majorité, celles-ci concernaient des arrêts plus récents, dont l'exécution était en attente depuis moins de trois ans. L'arrêt important le plus ancien, en attente d'exécution depuis près de 14 ans, porte sur l'inaction des autorités dans l'exécution de mesures judiciaires d'expulsion concernant des terres occupées illégalement¹⁶¹. En ce qui concerne le respect des délais de paiement, il y avait, au 31 décembre 2023, 8 affaires au total en attente de confirmation des paiements (contre 15 en 2022)¹⁶². Au 1^{er} juillet 2024, le nombre d'arrêts de référence en attente d'exécution était passé à 25¹⁶³.

Le Défenseur des droits et la Commission nationale consultative des droits de l'homme doivent faire face à une hausse constante de leur charge de travail, qui n'est pas toujours suivie d'une augmentation des ressources. En 2023, le nombre de réclamations et de demandes d'information adressées au Défenseur des droits, de même que le nombre de décisions, d'avis et de rappels à la loi émanant de ce dernier, y compris les avis au Parlement (concernant des projets de loi) et, pour la première fois, au Parlement européen, a fortement augmenté¹⁶⁴. C'est d'autant plus le cas depuis que le Défenseur des droits s'est vu confier des missions en lien avec le lancement d'alerte. Le Défenseur des droits verra son budget augmenter en 2024 grâce, notamment, à la création de 10 nouveaux postes budgétaires pour la lutte contre la discrimination, mais il estime que cette hausse est insuffisante¹⁶⁵. La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH), l'institution française de défense des droits de l'homme qui s'est vu octroyer le statut «A» par le sous-comité de la GANHRI¹⁶⁶ sur l'accréditation, conformément aux principes de Paris, connaît des problèmes similaires d'insuffisance des ressources. Le REINDH a recommandé à la France d'allouer à la CNCDDH les ressources humaines et financières nécessaires pour lui permettre de mener à bien l'ensemble de ses missions, notamment son mandat de rapporteur indépendant, et de la

¹⁵⁹ L'adoption des mesures nécessaires à l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme est surveillée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe. Le Comité a pour pratique de regrouper les affaires contre un même État qui nécessitent des mesures d'exécution similaires, en particulier des mesures générales, et de les examiner conjointement. La première affaire du groupe est désignée comme l'affaire principale en ce qui concerne la surveillance des mesures générales et les affaires répétitives au sein de ce groupe peuvent être clôturées lorsqu'il est estimé que toutes les mesures individuelles possibles nécessaires pour offrir réparation au requérant ont été prises.

¹⁶⁰ Tous les chiffres sont calculés par le réseau européen de mise en œuvre et se basent sur le nombre d'affaires considérées comme étant en attente d'exécution à la date butoir annuelle du 1^{er} janvier 2024. Voir la contribution du réseau européen de mise en œuvre au rapport 2024 sur l'état de droit, p. 4.

¹⁶¹ Cour européenne des droits de l'homme, arrêt n° 6528/11 du 21 janvier 2010, Barret et Sirjean v. France, en attente d'exécution depuis 2010.

¹⁶² Conseil de l'Europe (2024), Surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme – 17^e rapport annuel du Comité des ministres – 2023, p. 137.

¹⁶³ Données provenant de la base de données en ligne du Conseil de l'Europe (HUDOC).

¹⁶⁴ En 2023, le Défenseur des droits a reçu 257 000 sollicitations de citoyens et 137 894 réclamations et demandes d'informations et d'orientations. Il a pris 320 décisions (contre 221 en 2022) et prononcé 416 rappels à la loi (302 en 2022). En 2023, le nombre de réclamations et de demandes d'informations et d'orientations a augmenté de 10 % par rapport à 2022. Rapport annuel 2023 du Défenseur des droits.

¹⁶⁵ Le budget du Défenseur des droits augmentera de 1,1 million d'EUR en 2024. Contribution écrite et informations reçues du Défenseur des droits dans le cadre de la visite en France.

¹⁶⁶ GANHRI (Alliance mondiale des institutions nationales des droits de l'homme).

consulter au préalable, ou du moins de l'informer systématiquement, au sujet de l'élaboration de textes législatifs et réglementaires et de politiques publiques, en particulier lorsque ceux-ci sont directement liés aux droits d'homme et ont une incidence sur ces derniers¹⁶⁷.

Si l'environnement financier des organisations de la société civile reste favorable, les parties prenantes ont continué d'exprimer leurs préoccupations quant à l'octroi et à la possibilité de retrait des subventions publiques. L'espace dévolu à la société civile continue d'être considéré comme rétréci¹⁶⁸. Le financement public des organisations de la société civile a augmenté entre 2021 et 2022¹⁶⁹. L'octroi de financements directs aux associations est progressivement remplacé par des appels à propositions visant à répondre à des besoins définis par les administrations¹⁷⁰. Le Conseil économique, social et environnemental a lancé une vaste consultation sur le financement des associations. Selon les conclusions préliminaires de cette consultation¹⁷¹ 62 % des associations ont déclaré ne pas disposer d'un budget suffisant pour atteindre leur objectif et 42 % ont constaté une diminution des financements publics. En application de la loi du 24 août 2021 sur le respect des principes de la République¹⁷², plusieurs décisions ordonnant la dissolution d'associations ou le retrait des subventions publiques qui leur étaient accordées ont été prises¹⁷³. Certaines de ces décisions ont par la suite fait l'objet d'un recours fructueux en justice¹⁷⁴, tandis que les associations et le Défenseur des droits considèrent que certaines décisions de retrait de fonds vont au-delà du but recherché par la législation, ce qui peut être source d'incertitudes¹⁷⁵. Le

¹⁶⁷ Contribution du REINDH au rapport 2024 sur l'état de droit, p. 2 et 3.

¹⁶⁸ Selon la classification CIVICUS en cinq catégories: ouvert, rétréci, obstrué, réprimé et fermé.

¹⁶⁹ En 2022, les fonds publics destinés aux organisations de la société civile s'élevaient à 11 milliards d'EUR, dont 8,5 milliards d'EUR de subventions; en 2021, ces montants étaient respectivement de 10,6 et 8 milliards d'EUR. Contribution de la France au rapport 2024 sur l'état de droit, p. 49 et 50.

¹⁷⁰ Informations reçues de la Ligue des droits de l'homme (LDH), du Mouvement associatif (organisation faitière regroupant 39 associations nationales et 13 associations régionales) et du Forum civique européen dans le cadre de la visite en France. Les subventions publiques représentaient 34 % du budget des associations en 2005, contre moins de 20 % en 2020. Sur la même période, la part du budget des associations financée par des marchés publics est passée de 17 à 29 %.

¹⁷¹ Conseil économique, social et environnemental, Évolution des modèles de financement des associations, Analyse des 6 500 contributions reçues des associations, rapport final, 11 mars 2024.

¹⁷² Loi n° 2021-1109. Pour plus d'informations sur ses dispositions, voir le rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 23 et 24 et le rapport 2023 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 24. Les associations qui sollicitent une subvention, un agrément de l'État ou un statut d'utilité publique doivent souscrire et respecter un «contrat d'engagement républicain».

¹⁷³ Le décret du 31 décembre 2021 prévoit que le non-respect du contrat d'engagement républicain entraîne le retrait de *tous* les financements publics. Voir, par exemple, les associations Alternatiba Poitiers, Cie Arlette Moreau, media Ti Zef, Alternatiba Rhône, Maison régionale de l'environnement et des solidarités, Centre social des Epinettes (Maubeuge).

¹⁷⁴ Contribution de la France au rapport 2024 sur l'état de droit, p. 48, mentionnant la décision du Conseil d'État du 9 novembre 2023 annulant la dissolution de l'association «Les soulèvements de la Terre»; pour de plus amples informations sur cette affaire, voir le rapport 2023 sur l'état de droit, note de bas de page 222. En novembre 2023, le tribunal de Poitiers a également annulé la décision de retirer les subventions publiques accordées à l'association Alternatiba. Contribution de la Ligue des droits de l'homme et du Forum civique européen au rapport 2024 sur l'état de droit.

¹⁷⁵ Contribution de la Ligue des droits de l'homme et du Forum civique européen au rapport 2024 sur l'état de droit, p. 18. Informations confirmées par la Ligue européenne des droits de l'homme, le Forum civique européen et le Mouvement associatif dans le cadre de la visite en France. Défenseur des droits, rapport annuel d'activité 2023, p. 16.

Défenseur des droits¹⁷⁶ et la CNCDH¹⁷⁷ ont critiqué la stigmatisation de certaines associations par les pouvoirs publics¹⁷⁸.

Les juridictions et les experts ont rappelé que les manifestations devaient se dérouler dans un environnement sûr. Au début de l'année 2024, le Défenseur des droits a rappelé que les autorités publiques devaient respecter certaines garanties, afin de ne pas dissuader des personnes d'aller manifester¹⁷⁹. Dans un certain nombre de cas, des décrets interdisant des manifestations ont été adoptés à brève échéance, si bien qu'il était difficile, en pratique, de les attaquer en justice¹⁸⁰. Le Conseil d'État, dans une décision du 4 décembre 2023¹⁸¹, a rappelé que le public devait être informé de l'interdiction d'une manifestation par tout moyen utile et, dans toute la mesure du possible, dans un délai permettant de saisir le tribunal administratif. Souvent, dans le cadre de manifestations, il est impossible d'enquêter sur les agissements des forces de l'ordre prétendument contraires à leurs règles de déontologie, car les auteurs ne peuvent pas être identifiés. Dans sa décision du 11 octobre 2023¹⁸², l'Assemblée générale du Conseil d'État a enjoint au ministre de l'intérieur et des outre-mer de faire en sorte que les caractéristiques d'identification individuelle des fonctionnaires de police et des gendarmes soient lisibles pour le public dans l'ensemble des contextes opérationnels. Plusieurs experts des Nations unies ont appelé la France à respecter et à promouvoir le droit à la liberté de réunion pacifique¹⁸³. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe «[a] invit[é] instamment les autorités à mettre en place un dispositif efficace de traçabilité des contrôles d'identité et à publier des statistiques sur le nombre de personnes blessées ou tuées lors de manifestations afin de renforcer l'obligation des forces de l'ordre de rendre des comptes»¹⁸⁴.

¹⁷⁶ Défenseur des droits, rapport annuel d'activité 2023, p. 16.

¹⁷⁷ Contribution du REINDH au rapport 2024 sur l'état de droit.

¹⁷⁸ La Ligue des droits de l'homme en particulier, mais aussi, de manière plus générale, des associations qui défendent l'environnement, les droits des femmes et les migrants. Informations reçues de la CNCDH dans le cadre de la visite en France.

¹⁷⁹ Voir le rapport annuel d'activité 2023 qui rappelle les recommandations formulées par le Défenseur des droits dans son avis du 23 mars 2023, telles que l'encadrement strict des contrôles d'identité et le recentrage des interventions de la police sur l'apaisement et la protection des droits individuels. Voir également la contribution de l'Agence des droits fondamentaux au rapport 2024 sur l'état de droit, p. 15 du chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France.

¹⁸⁰ Contributions de la Ligue des droits de l'homme et du Forum civique européen, ainsi que du REINDH au rapport 2024 sur l'état de droit. Voir également la contribution horizontale du Forum civique européen, p. 9: «À Nice, le préfet de police a émis pas moins de dix arrêtés successifs interdisant des rassemblements [...]. Tous ont été suspendus par le tribunal administratif en raison d'atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales d'expression et de réunion pacifique et, dans une de ses décisions (du 18 novembre 2023), le tribunal a relevé que le préfet s'était obstiné dans une approche déjà jugée illégale.»

¹⁸¹ Conseil d'État, décision n° 487984 du 4 décembre 2023 concernant la Ligue des droits de l'homme.

¹⁸² Conseil d'État, décision n° 467771 du 11 octobre 2023, ECLI:FR:CEASS:2023:467771.20231011. Le Conseil d'État a également ordonné que «les caractéristiques de l'identification individuelle, en particulier sa taille, [soient modifiées] de façon à en garantir une lisibilité suffisante pour le public».

¹⁸³ <https://www.ohchr.org/fr/press-releases/2023/06/france-must-respect-and-promote-right-peaceful-protest-un-experts>.

¹⁸⁴ Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, résolution 2534 (2024), paragraphe 6.1, référence à la résolution 2512 (2023).

Annexe I: liste des sources par ordre alphabétique*

* La liste des contributions reçues dans le cadre de la consultation préalable à l'élaboration du rapport 2024 sur l'état de droit peut être consultée à l'adresse suivante: https://commission.europa.eu/publications/2024-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation_en.

Agence française anticorruption (AFA) (2023), *Point sur la problématique des paiements de facilitation*.

Agence française anticorruption (AFA) (2024), *Guide pratique à l'attention des chambres de commerce et d'industrie*.

Assemblée nationale, commission d'enquête (2020), *Rapport n° 3296 sur l'indépendance du pouvoir judiciaire*.

Banque interaméricaine de développement (BID), *communiqué de presse du 4 janvier 2024*, <https://www.iadb.org/fr/qui-sommes-nous/transparence/systeme-de-sanctions/entreprises-et-personnes-sanctionnees>.

Centre pour le pluralisme et la liberté des médias (2024), *instrument de surveillance du pluralisme des médias 2024, rapport sur la France*.

Comité des États généraux de la justice (2022), *Rapport final*.

Commission européenne (2022), *Rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France*.

Commission européenne (2022), *Tableau de bord 2022 de la justice dans l'UE*.

Commission européenne (2023), *Rapport 2023 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France*.

Commission européenne (2023), *Eurobaromètre Flash n° 524 sur les attitudes des entreprises vis-à-vis de la corruption dans l'UE*.

Commission européenne (2023), *Eurobaromètre spécial n° 534 sur les attitudes des entreprises vis-à-vis de la corruption dans l'UE*.

Commission européenne (2024), *Eurobaromètre Flash n° 543 sur les attitudes des entreprises vis-à-vis de la corruption dans l'UE*.

Commission européenne (2024), *Eurobaromètre Flash n° 548 sur les attitudes des citoyens vis-à-vis de la corruption dans l'UE*.

Commission européenne (2024), *Tableau de bord de la justice dans l'UE*.

Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) (2024), *Rapport annuel d'activité de la CNCCFP*, <https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/294652.pdf>.

Conseil constitutionnel (2024), *Discours du président du Conseil constitutionnel à l'occasion de la nouvelle année* (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/actualites/voeux-du-conseil-constitutionnel-au-president-de-la-republique-1>).

Conseil d'État, décision n° 467771 du 11 octobre 2023, FR:CEASS:2023:467771.20231011.

Conseil d'État, décision n° 487984 du 4 décembre 2023 concernant la Ligue des droits de l'homme.

Conseil de l'Europe (2024), *rapport annuel de la secrétaire générale du Conseil de l'Europe, Nos droits, notre avenir*.

Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, *Résolution 2534 (2024)*.

Conseil de l'Europe, *Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes, France*, <https://fom.coe.int/fr/pays/detail/11709510>.

Conseil de l'Europe (2024), *Surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme – 17^e rapport annuel du Comité des ministres – 2023*.

Conseil de l'Europe: Commission de Venise (2023), *France — Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits humains et de l'état de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le Conseil supérieur de la magistrature et sur le statut de la magistrature en ce qui concerne les nominations, mutations, promotions et procédures disciplinaires* [CDL-AD(2023)015].

Conseil de l'Europe: Commission de Venise (2023), *France — Avis intérimaire sur l'article 49.3 de la Constitution*, [CDL-AD(2023)024].

Conseil des barreaux européens (CCBE), *Rapport annuel 2023*.

Cour européenne des droits de l'homme, arrêt n° 6528/11 du 21 janvier 2010, *Barret et Sirjean v. France*.

Défenseur des droits (2023), *Avis n° 23-04 relatif au projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027*.

Défenseur des droits (2024), *Rapport annuel d'activité 2023*. Conseil économique, social et environnemental (2024), *Évolution des modèles de financement des associations, analyse des 6 500 contributions reçues des associations, rapport final*, 11 mars 2024, https://www.lecese.fr/sites/default/files/articles/fichiers/CESE_financement_associations_rapport_final_V2.1.pdf.

Euronews, *Présidentielle 2022: les soupçons de financement illégal de la campagne de Marine Le Pen*, 9 juillet 2024, <https://fr.euronews.com/my-europe/2024/07/09/presidentielle-2022-les-soupcons-de-financement-illegal-de-la-campagne-de-marine-le-pen>.

Forum civique européen, *Rapport annuel 2024 – France*, p. 161 et suivantes.

GRECO (2024), *Deuxième addendum au deuxième rapport de conformité du quatrième cycle d'évaluation sur la France*.

GRECO (2024), *Deuxième rapport de conformité du cinquième cycle d'évaluation sur la France*.

Haut-Commissaire des Nations unies aux droits de l'homme (2023), communiqué de presse du 15 juin 2023, *La France doit respecter et promouvoir le droit à la réunion pacifique: experts de l'ONU*.

Le Monde, *Campagne de Marine Le Pen en 2022: information judiciaire ouverte sur les conditions de financement*, 9 juillet 2024, https://www.lemonde.fr/societe/article/2024/07/09/campagne-de-marine-le-pen-en-2022-une-information-judiciaire-ouverte-pour-des-soupcons-de-financement-illegal_6248197_3224.html.

Le Monde, *La Commission des comptes de campagne demande de nouvelles prérogatives pour améliorer son contrôle*, 15 juin 2023, https://www.lemonde.fr/societe/article/2023/06/15/la-commission-des-comptes-de-campagne-demande-de-nouvelles-prerogatives-pour-ameliorer-son-controle_6177741_3224.html.

Mapping Media Freedom — France <https://www.mappingmediafreedom.org/>.

Observatoire de l'éthique publique, «*L'externalisation des opérations de contrôle de l'AFA*», 2 février 2024, (<https://www.observatoireethiquepublique.com/nos-propositions/notes/preserver-la-supervision-publique-de-lanti-corruption.html>).

Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC) (2020), *Déclaration de Jakarta relative aux principes applicables aux agences anticorruption*.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (2024), *Évaluation de phase 4 de la France*.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (2024), *Examens sur la gouvernance publique — Renforcer la transparence et l'intégrité des activités d'influence étrangère en France*.

Parquet européen (2024), *Rapport annuel 2023*.

Parquet national financier (PNF) (2023), *Rapport annuel*.

Politico, *Marine Le Pen hit by shock probe into 2022 presidential campaign funding*, 9 juillet 2024, <https://www.politico.eu/article/france-probe-marine-le-pen-2022-presidential-election-campaign-financing/#:~:text=The%20CNCCFP%20had%20already%20noted,her%20unsuccessful%202022%20presidential%20campaign.>

Programme des Nations unies pour le développement (PNUD)/Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC) (2012), *Déclaration de Jakarta relative aux principes applicables aux agences anticorruption*.

Reporters sans frontières – France, <https://rsf.org/fr/pays/france>.

Sénat, *Rapport de commission d'enquête n° 578*, 16 mars 2022. <https://www.senat.fr/rap/r21-578-1/r21-578-11.pdf>.

Sénat, *Rapport de commission d'enquête n° 588 (conséquences du trafic de drogue en France)*, 7 mai 2024, <https://www.senat.fr/rap/r23-588-1/r23-588-1.html>.

Transparency International (2024), *Indice de perception de la corruption 2023*.

Tribunal administratif de Poitiers, jugement du 30 novembre 2023, affaires 2202694 et 2202695, *Alternatiba*.

Union syndicale des magistrats, lettre de l'USM n° 2024-1, bilan de l'année 2023.

Union syndicale des magistrats, communiqué de presse du 20 mars 2024, *Marseille: Énoncer une réalité judiciaire n'est ni un interdit ni un séisme!*

Union syndicale des magistrats, communication du 12 avril 2024, *Effectifs supplémentaires: 10 % attendus, 250 % nécessaires?* (<https://www.union-syndicale-magistrats.org/effectifs-supplementaires-10-attendus-250-necessaires/>).

Vie publique, *La Cour de justice de la République: une institution contestée*, <https://www.vie-publique.fr/eclairage/19542-la-cour-de-justice-de-la-republique-une-institution-contestee>.

Annexe II: visite en France

Les services de la Commission ont tenu des réunions virtuelles, en mars 2024, avec

- l'Agence anticorruption
- l'Agence France Presse
- Anticor
- l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM)
- le Barreau de Paris
- la Chambre française de commerce et d'industrie
- le Comité de déontologie du Sénat
- le commissaire à l'éthique et à la déontologie de l'Assemblée nationale
- la Commission consultative nationale des droits de l'homme
- la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques
- la Conférence des bâtonniers
- le Conseil constitutionnel
- le Conseil d'État
- le Conseil de déontologie journalistique et de médiation
- le Conseil national des barreaux
- le Conseil supérieur de la magistrature
- le Défenseur des droits
- la Délégation des barreaux de France
- le Forum civique européen
- la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique
- la Ligue des droits de l'homme
- les médias de service public (Radio France et France Télévisions)
- le ministère de la culture
- le ministère de la justice
- le ministère des affaires étrangères
- le Mouvement associatif
- l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales
- le parquet national financier
- Reporters sans frontières
- le Syndicat de la magistrature
- Transparency International France
- l'Union nationale des journalistes
- l'Union syndicale des magistrats

* La Commission a également rencontré les organisations suivantes dans le cadre de plusieurs réunions horizontales:

- Amnesty International UE
- le Centre européen du volontariat
- le Centre européen pour le droit des associations non lucratives
- le Centre for Democracy and Technology Europe
- Civil Rights Defenders

- le Conseil irlandais pour les libertés civiles
- Culture Action Europe
- Democracy Reporting International
- la Fédération européenne des journalistes
- la Fédération internationale pour la planification familiale
- la Fédération internationale pour les droits de l'homme
- les fondations Open Society
- le Forum civique européen
- le Forum européen de la jeunesse
- Free Press Unlimited
- l'Institut international de la presse
- JEF Europe
- le Partenariat européen pour la démocratie
- la Philanthropy Europe Association
- PICUM
- Reporters sans frontières
- Société civile Europe
- SOLIDAR
- Transparency International EU
- l'Union des libertés civiles pour l'Europe