

**NOTE DE COMMENTAIRES ÉCRITS  
FRANCE**

**Objet :** Contributions des autorités françaises aux questions de la Commission qui visent à préparer le rapport annuel sur la situation de l'État de droit dans l'Union pour l'année 2021.

---

**I. JUSTICE SYSTEM**

**A. Independence**

*1. Appointment and selection of judges<sup>1</sup>, prosecutors and court presidents*

Les autorités françaises souhaitent faire part de ces éléments complémentaires, relatifs aux chefs de juridiction :

Les fonctions de chef de juridiction sont assurées par les présidents de tribunaux judiciaires, de procureur de la République, de premiers présidents de cour d'appel, de procureur général.

S'agissant de la désignation des chefs de juridiction du siège, le Conseil Supérieur de la Magistrature, dans sa formation compétente à l'égard des magistrats du siège, dispose du pouvoir de proposition pour les fonctions de premier président de la Cour de cassation, ainsi que pour celles de premier président de cour d'appel et de président de tribunal judiciaire. Pour ces postes, le Conseil dispose de l'initiative : il recense les candidatures, étudie les dossiers des candidats, procède à l'audition de certains d'entre eux et arrête les propositions.

S'agissant des magistrats du parquet – ceux-ci incluant les procureurs –, ils sont nommés par décret du président de la République sur proposition du ministre de la justice, après avis du Conseil supérieur de la magistrature dans sa formation compétente à l'égard des magistrats du parquet.

Depuis la loi constitutionnelle du 27 juillet 1995, la formation du Conseil supérieur de la magistrature, compétente à l'égard des magistrats du parquet donne sur les propositions de nominations un avis simple, "favorable" ou "défavorable" qui ne lie pas le ministre de la justice. Toutefois, depuis 2012, les gardes des Sceaux successifs se sont engagés à respecter les avis de la formation compétente en matière de nomination des magistrats du parquet, qui l'ont de fait été systématiquement depuis 2008.

Le Gouvernement français est favorable à une modification de l'article 65 de la Constitution aux fins notamment de prévoir que la nomination des magistrats du parquet interviendrait sur avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature, lequel se verrait également confié le pouvoir disciplinaire à l'égard des magistrats du parquet, dans les mêmes conditions que pour les magistrats du siège. En conséquence, à l'instar des magistrats du siège, le Conseil Supérieur de la magistrature statuerait comme conseil de discipline pour les magistrats du parquet.

Un premier projet de loi constitutionnelle avait été déposé le 14 mars 2013 et avait abouti à une adoption par les deux assemblées de ces dispositions. Les deux assemblées n'ayant pas été convoquées en

---

<sup>1</sup> The reference to 'judges' concerns judges at all level and types of courts as well as judges at constitutional courts.

Congrès par le Président de la République en exercice, le projet n'a pas abouti. Ces dispositions ont donc été insérées dans un nouveau projet de réforme constitutionnelle dont le Parlement a été saisi le 8 mai 2018. Le gouvernement a présenté en conseil des ministres le 28 août 2019 un nouveau projet de révision de la Constitution ainsi que des projets de loi organique et de loi ordinaire réformant les institutions qui reprend des dispositions du précédent projet. Le calendrier d'examen par le Parlement dépendra d'un accord global préalable du Sénat et de l'Assemblée nationale.

2. *Irremovability of judges, including transfers, dismissal and retirement regime of judges, court presidents and prosecutors.*

Les autorités françaises souhaitent indiquer que les dispositions précédemment citées sur ce point pour la préparation du rapport annuel 2020 sont également applicables aux chefs de juridiction du siège et souhaitent faire part de ces nouveaux éléments :

La mutation dans l'intérêt du service a été prononcée dans le cas de 10 magistrats entre 1979 et 2019. Cette mesure, visant à protéger le service public, peut servir soit à prévenir le dysfonctionnement d'un service soit à y remédier. Par exemple, en 2019, cette mesure a été rendue nécessaire par la perte de crédibilité d'un procureur et les difficultés d'exercice de ses fonctions en lien avec ses communications publiques, dont la presse s'était fait l'écho.

S'agissant du régime de retraite, les magistrats relèvent du régime spécial prévu par le code des pensions civiles et militaires de retraite (CPCMR).

L'âge d'ouverture des droits à la retraite dépend de l'année de naissance. Ainsi, pour les magistrats nés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1955 et après, l'âge minimum de départ à la retraite est fixé à 62 ans, et la limite d'âge au-delà de laquelle ils ne pourront plus exercer est fixée à 67 ans.

Toutefois, est fixée à 68 ans la limite d'âge des magistrats occupant les fonctions de premier président et de procureur général de la Cour de cassation (art. 76 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au *statut de la magistrature*).

L'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature permet également aux magistrats de poursuivre leur activité professionnelle au-delà de la limite d'âge.

Le premier dispositif de prolongation d'activité est le **recul de limite d'âge** dont peuvent bénéficier les magistrats sous certaines conditions.

Trois autres dispositifs de prolongation d'activité au-delà de la limite d'âge sont également possibles :

- a) **Le maintien en fonction** (art. 76-1 de l'ordonnance du 22/12/1958 précitée) qui permet aux magistrats de poursuivre leur activité jusqu'au 30 juin suivant la date à laquelle ils ont atteint leur limite d'âge. Ils sont admis à la retraite le lendemain. Ce maintien en fonction est de droit.
- b) **La prolongation d'activité pour carrière incomplète** (art. 1-1 de la loi n°84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public) qui permet aux magistrats ne totalisant pas, à leur limite d'âge, du nombre de trimestres nécessaires pour obtenir le taux maximum de pension de retraite (75%) de prolonger leur activité dans la limite de 10 trimestres (2,5 ans).
- c) **Le maintien en activité en surnombre** (art. 76-1-1 de l'ordonnance du 22/12/1958 précitée) qui permet aux magistrats d'être maintenus en surnombre de l'effectif de la juridiction jusqu'à l'âge de 68 ans.

Ces trois dispositifs sont exclusifs les uns des autres mais peuvent se cumuler avec le recul de limite d'âge précité.

### 3. *Promotion of judges and prosecutors*

Pour cette question, les autorités françaises invitent la Commission à reprendre la contribution précédemment transmise dont le contenu n'a pas évolué.

### 4. *Allocation of cases in courts*

Les autorités françaises souhaitent faire part de ces éléments complémentaires, relatifs aux juges d'instruction :

Lorsqu'il existe dans un tribunal plusieurs juges d'instructions, le président du tribunal ou, en cas d'empêchement, le magistrat qui le remplace, désigne, pour chaque information, le juge qui en sera chargé. Il peut établir, à cette fin un tableau de roulement (CPP, art. D.27) permettant d'organiser à l'avance les permanences de semaine et de fin de semaine.

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

Pour cette question, les autorités françaises invitent la Commission à reprendre la contribution précédemment transmise dont le contenu n'a pas évolué.

### 6. *Accountability of judges and prosecutors, including disciplinary regime and bodies and ethical rules, judicial immunity and criminal liability of judges*

## **Règles éthiques applicables aux magistrats**

Les autorités françaises souhaitent faire part de ces éléments complémentaires :

Dans ses formations disciplinaires, le Conseil supérieur de la magistrature est ainsi composé :

- **Pour les magistrats du siège**, la première présidente de la Cour de cassation outre cinq magistrats du siège et un magistrat du parquet, un conseiller d'État désigné par le Conseil d'État, un avocat ainsi que six personnalités qualifiées qui n'appartiennent ni au Parlement, ni à l'ordre judiciaire, ni à l'ordre administratif. Le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat désignent chacun deux personnalités qualifiées. S'y ajoute le magistrat du siège appartenant à la formation disciplinaire compétente à l'égard des magistrats du parquet.
- **Pour les magistrats du parquet** est présidée par le procureur général près la Cour de cassation. Elle comprend, outre son président, cinq magistrats du parquet et un magistrat du siège, ainsi que le conseiller d'État, l'avocat et les six personnalités qualifiées mentionnés ci-dessus. le magistrat du parquet appartenant à la formation compétente pour la discipline des magistrats du siège (art. 65 de la Constitution)

Les décisions et avis du Conseil supérieur de la magistrature en matière disciplinaire sont mis en ligne sur le site du Conseil. En 2020, 7 décisions ont été prises par le Conseil en matière disciplinaire.

Des réflexions sont actuellement en cours concernant l'évolution de la responsabilité des magistrats et notamment sur le fonctionnement des commissions d'admission des requêtes des justiciables en matière disciplinaire. En 2020, le Conseil supérieur de la magistrature a constitué un groupe de travail sur ce sujet et devrait rendre ses conclusions courant 2021. Le 23 février 2021, le président de la République a saisi le Conseil supérieur de la magistrature d'une demande d'avis sur la responsabilité et la protection des magistrats, demandant au Conseil des pistes d'amélioration sur les conditions de mise en œuvre de la responsabilité et de la protection des magistrats.

## **Absence d'immunité pénale des magistrats**

Les magistrats ne bénéficient d'aucune immunité pour les infractions pénales dont ils seraient les auteurs.

La commission d'infractions pénales peut fonder des poursuites disciplinaires contre les magistrats, comme le montre la jurisprudence du Conseil supérieur de la magistrature :

- CSM du 21.07.2009 : sanctions disciplinaires contre un magistrat qui procédait au classement de contraventions de certaines de ses connaissances contre des sommes d'argent ;
- CSM du 25.02.2015 : sanctions disciplinaires magistrat mis en examen et placé en détention provisoire des chefs de corruption passive, trafic d'influence et tentative d'escroquerie.

### *7. Remuneration/bonuses for judges and prosecutors*

Pour cette question, les autorités françaises invitent la Commission à reprendre la contribution précédemment transmise dont le contenu n'a pas évolué.

### *8. Independence/autonomy of the prosecution service*

Pour cette question, les autorités françaises invitent la Commission à reprendre la contribution précédemment transmise dont le contenu n'a pas évolué.

### *9. Independence of the Bar (chamber/association of lawyers) and of lawyers*

Pour cette question, les autorités françaises invitent la Commission à reprendre la contribution précédemment transmise dont le contenu n'a pas évolué.

### *10. Significant developments capable of affecting the perception that the general public has of the independence of the judiciary*

Le ministère de la justice réalise ponctuellement des **enquêtes auprès de la population générale** pour recueillir l'avis des personnes sur la justice. La dernière enquête de grande ampleur, relative à l'opinion des Français sur le fonctionnement de la justice, a été menée en novembre 2013.

Si cette enquête n'a pas été renouvelée, des **baromètres** conduits par des instituts privés fournissent annuellement de l'information sur l'opinion des citoyens et leurs attentes vis-à-vis de la justice. Ainsi, le **baromètre annuel de l'Institut Paul Delouvrier** sur « Les services publics vus par les Français et les usagers » propose une analyse globale et par service public ; l'échantillon interrogé en 2020 comprenait 2500 personnes, dont 310 usagers de la justice. Des questions sur les attentes sont intégrées à l'enquête, en 2020, celles-ci portent sur l'inflexibilité et la rapidité du jugement. Il ressort que dans cette situation exceptionnelle de crise sanitaire, s'il est constaté une amélioration sensible de l'opinion des Français à l'égard de tous les services publics, même si des réserves ont été exprimées au sujet de celui de la justice. Aux termes de cette enquête, 50% des Français pensent que la Justice a su faire face à l'épidémie (enquête réalisée par Internet du 26 octobre au 28 novembre). Le baromètre Paul Delouvrier étant annuel, la prochaine enquête devrait se dérouler à l'automne 2021.

Par ailleurs, le ministère de la Justice réalise régulièrement des **enquêtes auprès des justiciables**. À titre d'exemple, fin 2019, une enquête a été menée auprès des victimes d'infractions pénales s'étant adressées à des associations d'aide aux victimes a été également conduite.

Enfin, dans le cadre du programme “**Action publique 2022**”, qui œuvre pour une transformation du service public et qui vise à redonner du sens, de la cohérence et de la lisibilité à l’action publique, des enquêtes ponctuelles et locales de satisfaction ont été réalisées dans plusieurs juridictions auprès des usagers et dans certains établissements de la Direction de l’administration pénitentiaire (DAP) et de la Direction de la protection judiciaire et de la jeunesse (DPJJ) auprès des familles.

Ainsi, les résultats de l’enquête de satisfaction de l’accueil au sein des tribunaux judiciaires, menée du 15 septembre au 15 décembre 2019, démontrent que 81,7% des usagers sont satisfaits des renseignements et/ou des documents reçus concernant leur affaire, 79,5% s’estiment satisfaits de leur délai d’attente, et 85,4% considèrent avoir bénéficié d’un accueil physique ou téléphonique attentif et courtois. Parmi les points qui pourraient être améliorés, le stationnement, la confidentialité et la signalétique sont ceux qui arrivent en tête sur les deux années 2018 et 2019.

Ces enquêtes ont été généralisées en 2019 à toutes les juridictions et ont vocation à être réalisées chaque année. Elles visent à mesurer divers critères de satisfaction tels que le délai d’attente, la qualité de l’accueil reçu, la satisfaction des renseignements ou des documents fournis, et proposent aussi aux justiciables des pistes d’amélioration qui pourraient être selon eux mises en œuvre. Les résultats de ces enquêtes sont ensuite affichés au sein des juridictions.

Toutefois, au regard de la crise sanitaire, afin de limiter au maximum la charge de ces enquêtes pour les tribunaux judiciaires et de s’assurer d’un taux de réponse satisfaisant des usagers, les enquêtes au titre de l’année 2020 ont été repoussées et se déroulent actuellement du 15 janvier au 15 mars 2021. Les résultats partiels, qui doivent néanmoins être consolidés, démontrent que la satisfaction des usagers relative aux délais d’attente ainsi qu’à la qualité des renseignements et/ou documents reçus et, enfin, à l’accueil attentif et courtois, tend à croître.

## ***B. Quality of Justice<sup>2</sup>***

### *11. Accessibility of courts (e.g. court fees, legal aid, language)*

La France fait partie des rares pays de l’Union qui prévoient la gratuité de l’introduction d’une requête devant un tribunal.

#### L’aide juridictionnelle

La France n’a cessé d’améliorer les conditions d’éligibilité à l’aide juridictionnelle afin d’assurer l’accessibilité de la justice au plus grand nombre. Qu’elle soit totale ou partielle, cette aide représente un volet primordial de la politique d’accès au droit et à la justice, tant par les objectifs qu’elle poursuit que par son poids budgétaire.

Le budget de l’aide juridictionnelle est en constante augmentation. Son montant est de 530 millions d’euros en 2020, contre 479 millions d’euros en 2018 et 507 millions d’euros dans la loi de finance pour 2019, soit une hausse de 7,1%. La loi de finances pour 2021 prévoit une nouvelle augmentation de 10% : il atteindra donc 585 millions d’euros. La revalorisation annuelle de ce budget permet notamment d’améliorer la rétribution des avocats pour certaines missions pénales et de favoriser le développement des modes alternatifs de résolution des différends (comme la médiation ou la conciliation).

En 2019, le ministère de la Justice français a renforcé l’effort de transformation numérique de l’aide juridictionnelle en mobilisant des moyens et du personnel sur un projet ambitieux d’ouverture d’un téléservice pour permettre aux justiciables de déposer une demande d’aide juridictionnelle en ligne. Cet

---

<sup>2</sup> Under this topic, Member states are not required to give statistical information but should provide input on the type of information outlined under section 2.

outil baptisé “SIAJ” (système d’information de l’aide juridictionnelle) a été créé dans le but de simplifier à la fois la demande d’aide faite par l’usager et les relations entre les différents acteurs de l’aide juridictionnelle (notamment les auxiliaires de justice, avocats, huissiers, qui sont amenés à intervenir dans cette procédure). Ce téléservice s’appuiera sur le dispositif de simplification « Dites-le nous une fois », ainsi les données d’identité ou les données fiscales du demandeur seront directement récupérées auprès des autres administrations qui en disposent. L’objectif est aussi de gagner du temps dans le traitement des demandes par les bureaux d’aide juridictionnelle avec un processus de filtrage plus efficace afin de répondre au nombre croissant d’admissions à l’aide juridictionnelle. L’examen des critères d’éligibilité à l’aide juridictionnelle a ainsi été simplifié et depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021, l’aide juridictionnelle octroyée se fonde désormais sur le RFR (revenu fiscal de référence) qui est pris en compte pour octroyer l’aide juridictionnelle. Cela permet de prendre en compte l’intégralité de la situation fiscale du demandeur et d’harmoniser les pratiques sur l’ensemble du territoire. Cette simplification combinée du dispositif d’aide juridictionnelle et la mise en place d’une possibilité de saisie en ligne de la demande d’aide juridictionnelle devrait permettre une réduction importante des délais d’attribution de l’aide juridictionnelle.

En 2019, le ministère a élaboré un guide méthodologique et un vade-mecum afin de guider les agents en juridiction dans l’application pratique des textes juridiques. Le ministère de la justice apporte un soutien constant aux bureaux d’aide juridictionnelles répartis sur l’ensemble du territoire, en répondant à leurs questions et en leur apportant des solutions concrètes aux situations complexes parfois rencontrées.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021, l’aide juridictionnelle fait l’objet d’une réforme majeure dont les objectifs sont les suivants :

- garantir une plus grande équité de traitement en harmonisant et en actualisant les pratiques des juridictions. L’aide juridictionnelle peut désormais ainsi être accordée en fonction :
  - du revenu fiscal de référence :
  - du patrimoine mobilier et immobilier (à l’exception de la résidence principale et des biens à usage professionnel).
  - de la composition du foyer fiscal du demandeur.
- moderniser l’accès à l’aide juridictionnelle par la mise en place de nouvelles procédures dématérialisées depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021 :
  - dépôt d’une demande d’aide juridictionnelle en ligne grâce au système d’information de l’aide juridictionnelle (SIAJ), projet informatique qui permettra aux justiciables de déposer leurs demandes d’aide juridictionnelle en ligne, grâce à un téléservice accessible sur internet, à compter du 2<sup>ème</sup> trimestre 2021 ;
  - simplification des démarches des demandeurs et faciliter les échanges et la communication entre les demandeurs et les juridictions. Les personnes qui déposeront leur demande d’aide juridictionnelle en ligne seront en effet dispensées de fournir de nombreuses informations et justificatifs. Elles pourront également suivre directement l’avancement de leur demande sans avoir à se déplacer, et recevoir directement, au moyen du téléservice, la décision rendue par le bureau d’aide juridictionnelle ;

La modernisation et la simplification du traitement des demandes d’aide juridictionnelle aura progressivement pour effet de raccourcir les délais de traitement de ces demandes, ce qui contribuera à faciliter et à favoriser l’accès à la justice des plus démunis.

Afin de développer l’accès à la justice et l’inclusion des personnes en situation de handicap, le ministère de la justice déploie actuellement la distribution d’un formulaire de demande d’aide juridictionnelle facile à lire et à comprendre (FALC), grandement inspiré de travaux menés en 2018 par le conseil d’accès au droit (CDAD) du département de la Dordogne en collaboration avec des associations représentatives des personnes handicapées.

Issu en 2009 du projet européen Pathaways et ayant depuis fait l'objet de plusieurs recommandations européennes, le format FALC présente un intérêt majeur puisqu'il vise à rendre l'information accessible et compréhensible aux personnes en situation de handicap intellectuel mais également à un public plus large incluant notamment les personnes âgées, illettrées, étrangères maîtrisant mal notre langue ou les enfants.

Le déploiement par le ministère de la justice d'un formulaire de demande d'aide juridictionnelle en FALC, s'inscrit pleinement tant dans la stratégie gouvernementale de construction d'une société inclusive que dans la continuité de la stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes en situation de handicap. Ce projet apparaît ainsi emblématique de la volonté de l'État français de faciliter et de promouvoir concrètement l'accès à la justice des plus vulnérables.

Sur l'ensemble du territoire français, les 101 conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD) financent et pilotent des permanences gratuites d'accès au droit. Ils communiquent également sur cette politique publique en lien étroit avec l'accès à la justice (publication de flyers, guides ou articles de presse) et organisent des événements collectifs afin de faire connaître au grand public ce dispositif d'aide.

### L'accessibilité linguistique

Pour rendre la justice accessible sur le plan linguistique, il est possible de recourir à des interprètes et des traducteurs agréés. Ils interviennent à la demande des magistrats, greffiers, avocats ou justiciables pour traduire en direct des échanges intervenant lors d'un interrogatoire ou pendant une audience. Ils produisent également des traductions de documents (actes de procédure judiciaire ou administrative). Par Cour d'appel, ils prêtent serment, ils sont inscrits sur une liste, accessible sur les sites internet des Cours d'appel et affichée au sein des juridictions, permettant ainsi à tout justiciable qui en aurait besoin de les solliciter. Les interprètes et traducteurs peuvent aussi être désignés directement par la justice. Les frais sont alors pris en charge par l'État au titre des frais de justice.

Les interprètes et traducteurs peuvent également être recrutés en qualité de contractuels au sein d'un ressort ou d'une juridiction. Des expérimentations ont eu lieu dans certaines Cours d'appel et tribunaux judiciaires depuis 2015. Plus économiques et mieux suivies, les prestations sont ainsi facilitées par une meilleure connaissance de l'univers judiciaire.

Une plateforme Internet (BabelLex) permet non seulement aux juridictions mais aussi aux professions juridiques comme aux particuliers, d'accéder directement à des traducteurs et interprètes juridiques mais également de faciliter le partage de certaines traductions. C'est à l'origine un projet cofinancé par les ministères de la Justice de France, d'Estonie, d'Autriche, de Rhénanie Westphalie (Allemagne) et par la Commission européenne. Il a été initié et est coordonné par le ministère de la Justice français (SG/DAEI/BDC).

Des formations en langue des signes à destination de l'ensemble des agents de greffe sont également proposées au niveau national par l'école nationale des greffes (ENG).

Selon les spécificités locales et en fonction de leurs moyens, les conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD) ou les collectivités locales partenaires peuvent développer des permanences d'accès au droit et/ou diffuser de l'information en langue étrangère ou en langue des signes.

Par ailleurs, il est fréquent que, localement, un de ces lieux d'accès au droit se rapproche d'un partenaire associatif afin de faciliter le service rendu à une personne non francophone ou sourde.

## 12. Resources of the judiciary (human/financial/material<sup>3</sup>)

### Présentation générale

La loi du 29 décembre 2020 de finances présente un budget de relance pour l'État français au titre de l'année 2021.

Le ministère de la justice se voit ainsi allouer un budget d'un montant de 12,1 milliards d'euros (soit environ 2% du total des dépenses publiques), en augmentation de 8% par rapport à l'année précédente. L'effort peut être qualifié d'historique au regard des budgets précédents.

Une création nette de 2450 emplois est prévue durant l'année 2021, soit une augmentation d'environ 3% pour un total d'environ 90 000 emplois.

Le budget 2021 du ministère de la justice est construit pour donner la priorité au renforcement de la justice de proximité, notamment en valorisant la place des victimes dans la procédure judiciaire. D'où les efforts budgétaires réalisés sur les postes liés aux frais et à l'accès à la justice (+ 127 Millions d'€ consacrés aux moyens d'enquête et d'expertise et + 55 M € pour l'accès au droit et à la médiation) et aux capacités des pouvoirs publics à sanctionner la délinquance (programmes de construction immobilière pénitentiaire et de sécurisation des établissements pénitentiaires en hausses respectives de 42% et 10%).

### Budget de l'ordre judiciaire

La loi de finances pour 2021 prévoit une augmentation des crédits du programme « justice judiciaire » de 208 millions d'euros (+ 6 %), pour atteindre 3,7 milliards d'euros. Cette augmentation résulte à hauteur de 66 % (hors charges de pension) des 127 millions d'euros supplémentaires alloués aux frais de justice, dont l'enveloppe totale a été portée à environ 620 millions d'euros. Le budget est ventilé comme le montre le tableau suivant :

**Ventilation de l'augmentation du budget « Justice judiciaire »**  
(en millions d'euros)



Source : commission des lois du Sénat

Le ministère de la justice dispose sur le territoire national de 5,5 millions de m<sup>2</sup> d'implantations immobilières, dont 2,1 millions de m<sup>2</sup> de surface pour les cours et tribunaux.

L'ordre judiciaire regroupe 998 juridictions (chiffres de 2020, y compris dans les collectivités d'outre-mer et territoriales) au sein desquelles exercent 33 726 agents (en équivalent temps plein travaillé, soit une hausse de 184 agents par rapport à 2019), dont environ 8 400 magistrats ainsi que des personnels des greffes, des personnels administratifs et des agents techniques (chiffres : Loi de finances 2020).

<sup>3</sup> Material resources refer e.g. to court buildings and other facilities

Les données suivantes sont issues du document intitulé les chiffres clés de la Justice 2020, disponible sur le site intranet du ministère de la Justice :

## LES MOYENS

### Le budget de la justice

Crédits consommés pour 2019 et prévus pour 2020	Montants (en M d'euros)		Évolution 2020/19 (en %)
	2019	2020	
<b>Crédits de paiement (en M d'euros)</b>	<b>8 924,9</b>	<b>9 388,3</b>	<b>+ 5,2</b>
<i>dont dépenses de personnel</i>	5 576,9	5 741,8	+ 3,0
<b>Répartition par programme</b>			
Justice judiciaire	3 466,6	3 500,2	+ 1,0
Administration pénitentiaire	3 693,9	3 958,6	+ 7,2
Protection judiciaire de la jeunesse	848,9	893,6	+ 5,3
Accès au droit et à la justice	452,9	530,5	+ 17,1
Conduite et pilotage de la politique de la justice	458,5	500,5	+ 9,2
Conseil supérieur de la magistrature	4,0	4,9	+ 21,8
<b>Autorisation d'engagements (en M d'euros)</b>	<b>9 063,5</b>	<b>9 099,4</b>	<b>+ 0,4</b>
Part du budget de la Mission Justice dans le budget général de l'État - crédits de paiement - (en %)	3,1	3,2	

Sources : RAP 2019 exécution et LFI 2020

### Frais de justice - Aide juridictionnelle

	Montants (en M d'euros)		Évolution 2020/19 (en %)
	2019	2020	
<b>Frais de justice</b>	<b>505,2</b>	<b>490,8</b>	<b>- 2,9</b>
Frais de justice civile et commerciale (enquêtes sociales, frais en matière de procédure de tutelle, de procédure collective de redressement et de liquidation judiciaire des entreprises en difficulté,...)	58,4	50,9	- 12,8
Frais de justice criminelle, correctionnelle et de police	446,9	440,0	- 1,5
<b>Aide juridictionnelle<sup>1</sup></b>			
Autorisation d'engagement	423,7	484,3	+ 14,3
<i>Sur ressources budgétaires</i>	423,7	nd	
<i>Sur ressources extra-budgétaires (taxe sur contrat d'assurance et recettes amendes pénales)</i>	nd	nd	
Dépenses effectives (RAP)	409,1	nd	

1. Dotation annuelle des CARPA, huissiers, experts, enquêteurs...

### 13. Training of justice professionals (including judges, prosecutors, lawyers, court staff)

Le ministère de la justice regroupe plusieurs écoles de formation spécialisées selon les professions qui contribuent à l'exercice de sa mission.

## Formation des magistrats

La formation des magistrats se déroule à l'École nationale de la magistrature (ENM). Sont nommés auditeurs de justice les lauréats des trois concours d'accès à l'École nationale de la magistrature (premier concours externe/deuxième concours interne/troisième concours) ainsi que les candidats au recrutement sur titre ayant obtenu un avis favorable de la commission d'avancement.

- Formation initiale :

### *Auditeurs de justice*

La durée de la **formation initiale** diffère selon le mode de recrutement des apprenants : 31 mois pour les auditeurs de justice (lauréat du concours externe) ; 5 mois pour les stagiaires du concours complémentaire (outre 2 à 4 mois de stage préalable de préparation aux premières fonctions) ; 7 mois pour les candidats à l'intégration directe (outre 5 mois de stage préalable de préparation aux premières fonctions).

Pour remplir ces objectifs, la formation initiale est organisée en 8 pôles de formation et les enseignements sont orientés vers la pratique professionnelle. Pendant les périodes de scolarité, les apprenants sont mis en situation d'expérimenter toutes les situations professionnelles en travaillant sur des dossiers réels, des cas pratiques ou en simulant toutes les audiences. Le stage juridictionnel est un stage de plein exercice pendant lequel les apprenants s'initient à toutes les fonctions judiciaires, sous le contrôle d'un maître de stage.

Elle a pour objectif de former les auditeurs(trices) de justice au métier de magistrat dans ses différentes fonctions par l'acquisition des compétences fondamentales permettant une prise de décision conforme à la loi et adaptée à son contexte, respectueuse de l'individu et des règles éthiques et déontologiques, s'inscrivant dans son environnement institutionnel national et international.

La formation d'une durée de 31 mois comprend en alternance des périodes de formation théorique à Bordeaux de 8 mois et des stages de découverte au sein des services partenaires de l'institution judiciaire (avocat, police, gendarmerie, établissement pénitentiaire, huissier, service pénitentiaire d'insertion et de probation, protection judiciaire de la jeunesse, extérieur) ou de professionnalisation, notamment juridictionnels de 38 semaines qui précèdent des épreuves d'aptitude et de classement conduisant à une décision sur l'aptitude à l'exercice des fonctions judiciaires.

Les six derniers mois de formation sont quant à eux consacrés à la spécialisation à une seule fonction, celle que l'auditeur de justice a choisie. Cette période de préparation aux premières fonctions comprend une partie théorique de 4 semaines (approfondissement des techniques professionnelles et du champ de compétence de la fonction choisie) et un ultime stage en juridiction de préparation à la prise de fonction. Cette dernière étape doit lui permettre une parfaite opérationnalité lors de sa prise de poste.

Au cours de cette formation initiale des auditeurs, l'ENM assurera leur évaluation et la validation des compétences.

### *Concours complémentaires et recrutement sur titre*

Sont nommés en qualité de stagiaire, les lauréats des **concours complémentaires** (concours non pérennes organisés en fonction des besoins de recrutement, l'un pour l'accès au second grade de la hiérarchie judiciaire, l'autre pour l'accès au premier grade). En amont de leur scolarité, les stagiaires ont accès à des parcours de formation en ligne dédiés à l'audience correctionnelle et au procès civil qui leur permettent de préparer leur arrivée à l'ENM Bordeaux.

Après une formation théorique d'un mois et un stage probatoire de 4 mois, les stagiaires qui seront déclarés aptes par un jury d'aptitude, choisissent leur premier poste. Ils effectuent ensuite un stage de

spécialisation dont la durée est fixée par le jury à 2 ou 4 mois.

Sont également nommés stagiaires, les candidats au **recrutement sur titre** à l'intégration directe au second ou premier grade de la hiérarchie judiciaire ayant reçu un avis favorable de la commission d'avancement. Ils suivent une formation probatoire d'une durée de 7 mois : 1 mois de formation théorique à l'École nationale de la magistrature et 6 mois de stage en juridiction. À l'issue de cette première période de formation, le jury d'aptitude émet un avis. Après la formation probatoire, la commission d'avancement émet un second avis sur l'intégration. En cas d'avis favorable, les stagiaires sont nommés sur un poste et suivent une formation préalable à leur prise fonction d'une durée de 5 mois dans les fonctions de leur première affectation.

Pour les stagiaires en reconversion professionnelle, l'objectif est également de valoriser les acquis de leur expérience professionnelle antérieure et de développer de nouvelles compétences basées notamment sur la polyvalence, l'adaptabilité et l'aptitude à l'encadrement pour les stagiaires qui seront amenés à exercer, dès leur premier poste, des fonctions du premier grade.

• Formation continue :

Instaurée par le décret n° 72-355 du 4 mai 1972 relatif à l'École nationale de la magistrature, la **formation continue nationale** des magistrats revêt un **caractère obligatoire à hauteur de 5 jours par an** pour tous les magistrats professionnels de l'ordre judiciaire depuis le 1er janvier 2008. Chaque magistrat détermine ses besoins de formation et formule des choix parmi l'offre de formation continue proposée par l'École nationale de la magistrature qui décide des affectations.

La formation continue poursuit divers objectifs dont notamment l'accompagnement aux réformes, l'accompagnement aux changements de fonction successifs, ainsi que le concours à l'ouverture des magistrats sur leur environnement économique, social et culturel. Elle s'exerce via divers supports : sessions, cycles de formation, colloques, formations diplômantes, stages collectifs ou individuels, e-learning. La crise sanitaire a en outre conduit l'ENM à développer la transmission pédagogique à distance, via divers outils.

Depuis 2011, des cycles de formation, jusqu'à 30 jours, sont proposés aux magistrats leur permettant de renforcer leurs compétences sur des thèmes ou dans des domaines particuliers. Ces cycles favorisent l'approfondissement d'une thématique et l'acquisition de connaissances et de savoir-faire spécialisés. Ils combinent différentes approches pédagogiques : enseignements théoriques, formations pratiques, mises en situation, stages.

Par ailleurs, l'article 50 du décret du 4 mai 1972 prévoit que tout magistrat nommé à des fonctions qu'il n'a jamais exercées auparavant bénéficie, dans les deux mois qui suivent son installation, d'une formation à la prise de fonction correspondante. Le magistrat qui n'a jamais exercé les fonctions auxquelles il est nommé doit donc suivre une **formation spécifique dite de changement de fonction**. Elle comprend une formation spécifique, d'une durée de vingt jours, soit dix jours de formation théorique dispensée par l'École et dix jours de stage pratique en juridiction.

#### Formation des personnels des greffes

La formation des **greffiers s'effectue à l'École nationale des greffes à Roubaix**.

Les modalités et l'organisation de la formation statutaire des greffiers d'une durée de 18 mois (lauréats du concours externe et du concours interne) ou 12 mois (lauréats du 3ème concours et de l'examen professionnel C en G) sont régies par l'arrêté du 09 août 2017 et ont pour objectif de permettre l'acquisition et le développement des connaissances nécessaires à l'exercice des fonctions au travers de périodes d'enseignements théoriques, de périodes de stages et d'une période de mise en situation professionnelle sur poste.

La formation statutaire s'articule de la façon suivante :

1. **période de découverte** : 1 semaine de scolarité à l'ENG et 1 semaine de stage en juridiction, les objectifs étant de sensibiliser le stagiaire dès le début de la formation sur son environnement professionnel, lui donner les moyens d'être acteur de sa formation et lui permettre de découvrir le fonctionnement d'une à deux juridictions.
2. **période de scolarité** : 10 semaines à l'ENG : les enseignements théoriques portent sur :
  - a. **Culture administrative et positionnement professionnel** au travers de séquences sur : la connaissance de l'institution judiciaire, les techniques d'information et de communication, les relations de travail magistrat/greffier en cabinet, relations de travail avec les partenaires extérieurs, travail en équipe, assistance du magistrat du parquet par le greffier
  - b. **Connaissances procédurales et informatiques** : connaissances procédurales de base et les logiciels métiers idoines, Européanisation des procédures (initiation à la coopération judiciaire en matière dans l'UE, initiation aux notifications internationales en matière civile), connaissances transversales (aide juridictionnelle, expertises, archives, statistiques), traitement de texte
  - c. **Connaissances relatives à l'éthique professionnelle et à l'encadrement intermédiaire** : droits et obligations statutaires, déontologie et responsabilités du fonctionnaire, travail en équipe : animation d'équipe et organisation du travail, environnement numérique utilisation des nouvelles technologies, outils statistiques
3. **période de stages pratiques** : 28 semaines pour mettre en pratique les acquis théoriques, acquérir et s'approprier les compétences professionnelles du greffier, développer ses savoirs, savoir-faire, savoir-être.

#### Choix des postes

4. **période d'approfondissement professionnel** : 16 semaines de stages hors poste et 1 à 3 semaines de scolarité aux fins de mettre le greffier en capacité d'exercer les fonctions spécifiques sur lesquelles il est affecté.
5. **période de mise en situation professionnelle** : 8 semaines de stage sur poste permettant au greffier d'être opérationnel dès sa titularisation.

À l'issue de cette formation statutaire, les greffiers doivent ensuite s'inscrire dans un parcours de formation continue obligatoire de 10 jours par an durant 5 ans.

#### Formation des personnels pénitentiaires

La formation des personnels pénitentiaires s'effectue à l'École nationale d'administration pénitentiaire (ENAP) à Agen et au sein des unités recrutement, formation et qualifications (URFQ) des directions interrégionales des services pénitentiaires.

L'ENAP accueille l'ensemble des formations initiales des agents recrutés ou promus et propose un dispositif adapté pour chaque niveau hiérarchique :

- Directeurs des services pénitentiaires ;
- Directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation ;
- Conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation ;
- Personnels de surveillance (de tous grades) ;
- Personnels techniques et administratifs.

Tous ces dispositifs s'appuient sur une alternance entre cycles de formation à l'école et stages dans les services pénitentiaires (prisons et services pénitentiaires d'insertion et de probation).

Pour les agents qui rejoignent des fonctions spécialisées, des modules d'adaptation complètent la formation initiale. C'est le cas des formateurs et responsables de formation, moniteurs de sport, autres

moniteurs (tir, techniques d'intervention, secourisme), équipes régionales d'intervention et de sécurité, agents d'extraction judiciaire ou encore agents du greffe pénitentiaire.

L'ENAP propose, par ailleurs, un catalogue de formation continue, ouvert aux personnels pénitentiaires et aux partenaires institutionnels (magistrats, policiers, etc.). Sur un format très court (souvent moins d'une semaine), les agents volontaires peuvent ainsi réactualiser ou approfondir leurs compétences tout au long de leur carrière.

Le recrutement des personnels pénitentiaires s'organise, sous l'autorité de l'administration centrale, au sein des unités recrutement, formation et qualifications (URFQ) de chaque direction interrégionale des services pénitentiaires. Ces unités mettent en œuvre l'ensemble des stages et proposent un catalogue de formation continue qui répond aux besoins identifiés au niveau régional.

Tous les dispositifs visent à développer des compétences déclinées en connaissances et bonnes pratiques professionnelles. Ils soulignent l'importance d'un positionnement adapté dans la mission de prise en charge des personnes confiées à l'administration pénitentiaire.

Conformément aux orientations du ministère de la justice, la formation accompagne les évolutions des métiers pénitentiaires et développe les compétences selon les priorités fixées, notamment en matière de déontologie, de méthodologie d'intervention dans les services d'insertion et de probation, de criminologie, de sécurité dynamique, de justice restaurative, de lutte contre la radicalisation ou de gestion des crises.

#### Formation des personnels de la protection judiciaire de la jeunesse

Les professionnels de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) sont formés à leur nomination, suite au recrutement par voie de concours ou par voie de détachement, à travers les formations dites statutaires dénommées « formation d'adaptation à l'emploi (FAE) puis tout au long de leur activité professionnelle à travers la formation dite « continue ».

Pour assurer ces formations, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse dispose de sa propre école : l'école nationale de protection judiciaire de la jeunesse (ENPJJ). C'est l'opérateur de formation unique pour l'ensemble des formations statutaires et d'adaptation à l'emploi. Elle dispense également des formations continues concernant les métiers de la PJJ ou sur des thématiques particulières comme la prévention de la radicalisation, ouvertes à d'autres professionnels, notamment aux agents exerçant dans les structures du service associatif habilité.

Parallèlement les professionnels peuvent s'inscrire auprès d'autres opérateurs de formations à travers l'offre de formation hébergée sur une plateforme informatique interministérielle dite « SAPHIR ».

En 1995, plusieurs écoles du service public dont l'ENPJJ, ont fondé un réseau appelé « RESP » afin d'étendre leur coopération dans différents domaines de la formation. Depuis, ce réseau met en œuvre et développe diverses actions comme des séminaires, des sessions de formation inter écoles, des ateliers du service public et des modules de formation à distance.

La direction de la protection judiciaire de la jeunesse a signé en 2011 un accord cadre relatif à la formation avec les organisations syndicales afin de garantir un droit à la formation à ses agents. L'institution s'engage ainsi à consacrer 3,3 % de sa masse salariale à la formation, de tendre à ce que chaque agent suive au moins 5 jours de formation par an et se donne comme objectif que 75 % de l'ensemble agents bénéficient d'une formation.

#### Formation des avocats

Les règles actuelles relatives à la formation professionnelle des avocats résultent de la réforme opérée par la loi n° 2004-130 du 11 février 2004 (entrée en vigueur le 1er septembre 2005).

Aux termes de l'article 12 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques, « *la formation professionnelle exigée pour l'exercice de la profession d'avocat est subordonnée à la réussite à un examen d'accès à un centre régional de formation professionnelle et comprend une formation théorique et pratique d'une durée d'au moins dix-huit mois, sanctionnée par le certificat d'aptitude à la profession d'avocat.* »

1. L'examen d'accès à un centre régional de formation professionnelle (CRFPA)

Les candidats à l'examen d'accès à un CRFPA doivent être titulaires d'au moins une maîtrise en droit ou de titres ou diplômes reconnus comme équivalents par l'arrêté du 25 novembre 1998. Les docteurs en droit sont cependant dispensés de l'examen d'accès à un CRFPA.

Nul ne peut se présenter plus de trois fois à cet examen qui est organisé une fois par an par certaines universités au sein des Instituts d'études judiciaires (IEJ). L'examen comporte des épreuves écrites d'admissibilité et des épreuves orales d'admission.

2. La formation théorique et pratique

L'actuelle formation, d'une durée totale de 18 mois, se décompose en trois périodes :

- 6 mois en centre de formation (période d'acquisition des fondamentaux),
- 6 mois (pouvant aller jusqu'à 8 mois) de réalisation d'un projet pédagogique individuel - PPI (stage en juridiction, en entreprise, dans un cabinet d'avocat à l'étranger, Master 2 à l'université...),
- 6 mois de stage auprès d'un avocat.

3. Le certificat d'aptitude à la profession d'avocat (CAPA)

Cet examen est organisé par chaque CRFPA ; il comprend plusieurs épreuves écrites et orales. Le CAPA est délivré par les écoles d'avocat et non par le Ministère de l'enseignement supérieur.

Le décret n° 2016-1389 du 17 octobre 2016 modifiant les conditions d'accès aux CRFPA ainsi que l'arrêté de la même date fixant le programme et les modalités de l'examen d'accès au CRFPA, entrés en vigueur à compter de la session 2017, ont modifié les conditions d'examen d'entrée.

L'article 51-1 du décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991 prévoit désormais qu'une commission nationale est chargée non seulement de l'élaboration des sujets des épreuves écrites d'admissibilité de l'examen d'entrée dans les CRFPA mais également d'une mission d'harmonisation des critères de correction et d'établissement de recommandations à destination des jurys et des correcteurs.

*14. Digitalisation (e.g. use of digital technology, particularly electronic communication tools, within the justice system and with court users, including resilience of justice systems in COVID-19 pandemic)<sup>4</sup>*

- les grandes réalisations récentes du ministère de la justice en matière numérique

Le ministère de la Justice français est engagé dans un plan de transformation numérique de la justice, dont les premières réalisations ont permis des progrès significatifs en matière de numérisation de l'accès à la justice et des pratiques professionnelles.

---

<sup>4</sup> Factual information presented in Commission Staff Working Document of 2 December 2020, SWD(2020) 540 final, accompanying the Communication on Digitalisation of justice in the European Union, COM(2020) 710 final, does not need to be repeated

Ainsi, le portail « justice.fr », lancé le 12 mai 2016, offre aux justiciables toutes les informations utiles sur les droits et démarches du justiciable, permet le téléchargement de formulaires, propose des calculateurs en ligne (montant des rémunérations saisissables, simulateur des pensions alimentaires, simulation des droits à l'aide juridictionnelle). Depuis le 4 janvier 2021, il permet au justiciable de saisir la justice par formulaire dématérialisé :

- Pour les requêtes, en cours de mesure de protection des majeurs, devant le juge des tutelles
- Pour les constitutions de partie civile par voie d'intervention après réception d'un avis à victime.

Ce portail a vocation à évoluer vers un guichet numérique unique.

En outre, le décret du 29 juin 2020 a confié à la Cour de cassation la responsabilité de la mise à la disposition du public des décisions judiciaires. Actuellement, moins de 15 000 décisions (principalement de la Cour) sont diffusées chaque année sur Légifrance. L'objectif est de diffuser plus de 3 millions de décisions par an.

- Les projets en cours devant aboutir en 2021-2022

Concernant la numérisation des pratiques professionnelles, de nouveaux outils ont été développés ces dernières années. Les principaux projets actuellement portés par le ministère de la justice permettront d'étendre les possibilités, pour le justiciable, de saisir la justice et de suivre son dossier en ligne et, pour les professionnels, à poursuivre le mouvement de dématérialisation des procédures et des échanges.

Ainsi la **base de données DATAJUST**, créée par décret du 27 mars 2020, vise à développer un algorithme afin d'harmoniser les pratiques en terme d'indemnisation des préjudices. Des applications professionnelles ont été modernisées, comme celles du système d'information de la protection judiciaire de la jeunesse depuis le début de l'année 2021, ou sont en cours de modernisation.

En matière pénale, la numérisation des procédures pénales est déjà développée dans les juridictions ; pour l'approfondir, le développement d'une procédure pénale « nativement » numérique, permettant de meilleurs échanges entre la justice et les services numériques a fait l'objet d'expérimentations en 2019.

Il s'agit du **projet dénommé PPN (procédure pénale numérique)**, porté conjointement par le ministère de l'intérieur et de la justice et qui a pour objet la dématérialisation des échanges entre les acteurs de la chaîne pénale, donc de toutes les pièces qui constituent le dossier de procédure pénale, depuis l'enregistrement d'une plainte ou la constatation d'une infraction jusqu'à l'audience de jugement puis l'archivage de la décision de justice.

De même, en matière civile, le **programme PORTALIS** a pour objectif remplacer les 9 applications civiles existantes et d'atteindre à terme dématérialisation totale de la chaîne civile ; depuis la saisine de la juridiction par les citoyens jusqu'à la transmission de la décision de justice sur un portail sécurisé. L'objectif est de simplifier et d'unifier les procédures pour la chaîne judiciaire civile. Avec un déploiement progressif jusqu'en 2022, le projet sera porteur de gains pour les justiciables, auxiliaires de justice et juridictions. À moyen terme, le déploiement du programme PORTALIS permettra le développement d'un « bureau virtuel métiers » pour les juridictions, consistant à la fois un nouvel outil de travail en juridictions, de nouvelles fonctionnalités pour les justiciables et une nouvelle interface pour les avocats.

Comme indiqué plus haut, le ministère de la Justice a initié en 2019 le **projet « SIAJ » (système d'information de l'aide juridictionnelle)** dans le but de simplifier à la fois la demande d'aide faite par l'utilisateur et les relations entre les différents acteurs de l'aide juridictionnelle (notamment les auxiliaires de justice, avocats, huissiers, qui sont amenés à intervenir dans cette procédure). Ce télé-service permettra aux justiciables de déposer une demande d'aide juridictionnelle en ligne et s'appuiera sur le dispositif de simplification « Dites-le nous une fois ». Ainsi les données d'identité ou les données fiscales du demandeur seront directement récupérées auprès des autres administrations. L'examen des

critères d'éligibilité à l'aide juridictionnelle a ainsi été simplifié et depuis le 1er janvier 2021 c'est désormais le RFR (revenu fiscal de référence) qui est pris en compte pour octroyer l'aide juridictionnelle. L'objectif est aussi de gagner du temps dans le traitement des demandes par les bureaux d'aide juridictionnelle avec un processus de filtrage plus efficace afin de répondre au nombre croissant d'admissions à l'aide juridictionnelle et d'harmoniser les pratiques sur l'ensemble du territoire. À terme SIAJ devrait permettre une réduction importante des délais d'attribution de l'aide juridictionnelle.

- Les mesures transitoires permettant ou ayant permis le recours à des solutions numériques face à la crise sanitaire

En 2020, le ministère de la Justice français a renforcé l'effort de transformation numérique. La crise sanitaire a encore accéléré ce mouvement afin de garantir la continuité de l'activité judiciaire.

Depuis le début de la crise sanitaire, le ministère a mis en place le télétravail, en appliquant rapidement les souplesses permises par le décret de mai 2020. Le ministère a notamment déployé toutes les mesures d'accompagnement : formation des télétravailleurs et de leurs encadrants, numéros verts de soutien psychologique, mobilisation des médecins de prévention et des psychologues du travail.

Une nouvelle plateforme d'échanges numériques (Plex) a été déployée afin de faciliter les échanges de pièces jointes avec les avocats dans les affaires pénales. Par ailleurs, le réseau privé virtuel du ministère de la justice a été redimensionné, pour pouvoir accueillir plus de 100 000 connexions par jour. Aussi, le webmail a été ouvert fin 2020 ; Skype est en cours de généralisation sur tous les ultraportables et la plupart des historiques applications des juridictions ont été rendues télétravaillables.

En outre, le ministère a accéléré le déploiement des ultraportables afin de permettre le télétravail pour toutes les fonctions télétravaillables, notamment grâce au développement de l'accès sécurisé aux applications métiers à distance. À date, ce sont 39 512 unités qui ont été déployées sur les 43 000 unités. À cela s'ajouteront quelques 11 000 postes supplémentaires dans le courant de l'année 2021, ce qui couvrira l'ensemble des besoins exprimés par les métiers.

En 2020, le service des ressources humaines a réalisé une enquête en ligne portant sur l'appréciation du confinement et du déconfinement. Cette enquête diffusée auprès de l'ensemble des agents du ministère a recueilli plus de 16000 réponses.

Enfin, un certain nombre de règles procédurales ont été assouplies pendant les périodes d'urgence sanitaire. Ainsi, la communication électronique entre la juridiction et les justiciables a été privilégiée, le greffe étant autorisé, entre le 12 mars et le 10 août 2020, à communiquer par la voie électronique les avis de suppression d'une audience ou d'une audition en matière non pénale, si les parties étaient assistées ou représentées par un avocat ou avaient consenti dans les conditions légales à la réception des actes par voie électronique. En outre, les juridictions judiciaires statuant en matière non pénale ont été autorisées à tenir leurs audiences par des moyens de communication audiovisuelle et, à défaut, par tout moyen de communication électronique. Cette mesure a permis d'éviter les déplacements, notamment des personnes fragiles et vulnérables.

*15. Use of assessments tools and standards (e.g. ICT systems for case management, court statistics and their transparency, monitoring, evaluation, surveys among court users or legal professionals)*

## **Les applicatifs pénaux et civils**

En matière pénale, les juridictions s'appuient sur des weblogiciels récents et accessibles à distance (Cassiopée, Appi, Minos), lesquels fournissent également des données quantifiées sur l'activité juridictionnelle.

Ainsi, l'application Cassiopée, qui constitue le système d'information complet des juridictions de première instance pour leurs activités pénales et permet le partage entre les différentes juridictions d'informations essentielles à la conduite de l'action publique, a ainsi vu son déploiement s'achever en janvier 2019. La deuxième version de Cassiopée, lancée en 2014, a pour projet d'équiper les cours d'appel et les cours d'assises d'ici à 2022.

En matière civile, les applications, plus nombreuses, peuvent être regroupées en trois catégories :

- WinCI, qui recouvre les chaînes civiles des tribunaux judiciaires et des cours d'appel ;
- WinGes, qui équipe les conseils de prud'hommes ;
- X-TI, qui regroupe des applications spécialisées, destinées notamment à la protection des majeurs et des mineurs, aux saisies sur rémunération ou encore au contentieux de la nationalité.

L'objectif du programme Portalis est de remplacer les 9 applications civiles existantes et de permettre la saisine en ligne par les justiciables des juridictions civiles depuis leur portail et d'atteindre ainsi la dématérialisation complète des procédures civiles.

### **Statistiques**

Les statistiques judiciaires, données annuelles reflétant l'activité des juridictions, sont présentées selon trois niveaux d'agrégation : la juridiction, le ressort de la cour d'appel, la France entière sur l'ensemble des données collectées.

Ces statistiques donnent lieu à des publications annuelles. Ainsi, les « Références Statistiques justices » établissent une description statistique complète de l'activité judiciaire. De plus, une brochure intitulée « Les chiffres clés de la justice » est publiée annuellement, et rassemble de façon synthétique les chiffres essentiels sur l'activité et les moyens du ministère de la justice, organisés autour des grands thèmes de la justice (justice civile, justice pénale, administration pénitentiaire, justice administrative, accès au droit).

### **Enquêtes**

Le ministère de la justice réalise ponctuellement des enquêtes auprès de la population générale pour recueillir l'avis des personnes sur la justice. La dernière enquête de grande ampleur a été menée en novembre 2013, elle était relative à l'opinion des français sur le fonctionnement de la justice ainsi que sur leurs attentes en matière de réformes, ainsi que la satisfaction des personnes ayant eu un contact direct avec la justice.

Par ailleurs, le ministère de la justice réalise régulièrement des enquêtes auprès des justiciables. À titre d'exemple, une enquête téléphonique a été menée d'avril à mai 2015 auprès d'utilisateurs des Services d'accueil unique du justiciable (SAUJ). Fin 2019, une enquête auprès des victimes d'infractions pénales s'étant adressées à des associations d'aide aux victimes a été également conduite.

### *16. Geographical distribution and number of courts/jurisdictions (“judicial map”) and their specialisation*

L'organisation des juridictions françaises, résultant de l'ordonnance n°58-1273 du 22 décembre 1958 relative à l'organisation judiciaire, a été récemment réformée par la loi n°2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, entrée en vigueur le 1er janvier 2020. La fusion des tribunaux d'instance et des tribunaux de grande instance devenus tribunaux judiciaires constitue le trait le plus marquant de cette réforme en termes d'organisation judiciaire.

Ainsi, les tribunaux d'instance et de grande instance situés dans une même ville sont regroupés en une juridiction unique : le tribunal judiciaire. Le tribunal d'instance situé dans une commune différente d'un tribunal de grande instance devient une chambre détachée de ce tribunal judiciaire, appelée tribunal de

proximité. Cette nouvelle organisation tend à garantir le maintien d'une justice de proximité puisqu'aucun site judiciaire n'est supprimé.

L'organisation judiciaire française est par ailleurs marquée par la coexistence de juridictions de droit commun avec des juridictions dites spécialisées.

#### **A- Les juridictions de droit commun**

Le tribunal judiciaire est la nouvelle juridiction de droit commun en matière civile. Il connaît de toutes les questions pour lesquelles la compétence n'est pas attribuée expressément à une autre juridiction en raison de la nature ou du montant de la demande, et ayant reçu compétence exclusive dans certaines matières. Il statue en dernier ressort lorsque le montant de la demande est inférieur ou égal à 5 000 €. Il en existe 164 au 1er janvier 2020, dont dépendent 125 tribunaux de proximité. Il y a par ailleurs 36 cours d'appel réparties sur l'ensemble du territoire métropolitain et ultra marin.

Depuis la fin des années 1980, l'organisation judiciaire française s'est néanmoins orientée vers une spécialisation par matière et par juridiction, l'objectif étant d'assurer une plus grande efficacité de la réponse judiciaire, une spécialisation des magistrats et une adaptation aux besoins des territoires, tout en conservant l'ensemble des sites judiciaires.

Les juridictions spécialisées ont, selon les cas, compétence au niveau national, régional (i.e. dans le ressort d'une ou plusieurs cours d'appel) ou départemental (i.e. dans le ressort de plusieurs tribunaux judiciaires).

Les contentieux civils pour lesquels certains tribunaux judiciaires sont spécialisés sont prévus aux articles L.211-9-3 à L.211-20 et R.211-4 à D.211-10-4-1 du code de l'organisation judiciaire.

Ainsi, par exemple, l'article L.211-20 du code de l'organisation judiciaire, issu de la loi n°2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée, prévoit que dans le ressort de chaque cour d'appel, un tribunal judiciaire soit spécialement désigné pour connaître des actions relatives au préjudice écologique fondées sur les articles 1246 à 1252 du code civil, des actions en responsabilité civile prévues par le code de l'environnement et des actions en responsabilité civile fondées sur les régimes spéciaux de responsabilité applicables en matière environnementale résultant de règlements européens, de conventions internationales et des lois prises pour l'application de ces conventions. En matière pénale, cette loi prévoit une spécialisation d'un TJ par cour d'appel qui dispose d'une compétence concurrente pour connaître notamment des délits prévus par le code de l'environnement, par le code forestier et par certaines infractions du code rural et de la pêche maritime et du code minier dans les affaires complexes. Le décret de désignation des juridictions devrait être publié d'ici la fin du 1er trimestre 2021.

Par ailleurs, l'article L.211-9-3 du code de l'organisation judiciaire, issu de la loi n°2019-222 du 23 mars 2019 précitée, a introduit un nouveau mécanisme de spécialisation prévoyant que, lorsqu'il existe plusieurs tribunaux judiciaires dans un même département, ils peuvent être spécialement désignés pour connaître seuls dans ce département de certaines matières civiles et pénales dont la liste est fixée par l'article R.211-4 du code de l'organisation judiciaire.

Les spécialisations en matière civile concernent également certaines cours d'appel, conformément aux articles L.311-10 à L.311-16 et D.311-8 à D.311-12-1 du code de l'organisation judiciaire.

À titre d'exemples :

- des cours d'appel sont spécialement désignées pour connaître des recours contre les décisions du directeur de l'Institut national de la propriété industrielle dans les cas et conditions prévus par le code de la propriété intellectuelle (Cf. articles L.311-10, D.311-8 et tableau XVI annexé au code de l'organisation judiciaire) ;
- la cour d'appel de Paris est compétente pour connaître des actions engagées en matière

d'indemnisation des victimes de préjudices résultant de la contamination par le virus d'immunodéficience humaine, contre l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales, dans les cas et conditions prévus par le code de la santé publique (Cf. articles L.311-12 et D.311-10 du code de l'organisation judiciaire).

## **B- Les juridictions spécialisées**

**Parmi les juridictions spécialisées en matière civile, on retrouve les TPBR (tribunaux paritaires des baux ruraux), les juridictions commerciales ainsi que les juridictions du travail.**

### **➤ Les tribunaux paritaires des baux ruraux (TPBR)**

En vertu de l'article L. 491-1 du Code rural et de la pêche maritime, les tribunaux paritaires des baux ruraux sont des juridictions spécialisés pour connaître des litiges relatifs aux baux ruraux, contrat par lequel un propriétaire agricole met à disposition d'un exploitant des terres ou des bâtiments en contrepartie d'un loyer (le fermage), ou d'un partage de récolte (le métayage).

Ces juridictions sont autonomes.

La loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice fixe les sièges et ressorts des TPBR non plus en référence aux sièges des anciens tribunaux d'instance mais selon les sièges des tribunaux judiciaires et de leur chambre de proximité. Il existe 275 TPBR en France.

### **➤ Les juridictions du travail**

La majorité des juridictions du travail sont des Conseil de Prud'hommes (CPH).

Les conseils de prud'hommes sont compétents, selon l'article L. 1411-1 du Code du travail, pour connaître des litiges individuels qui surviennent entre salariés et employeurs à l'occasion de l'exécution d'un contrat de travail.

Il existe 210 conseils de prud'hommes et 6 tribunaux ou juridictions du travail en Outre-Mer.

### **➤ Les juridictions commerciales**

- La majorité des juridictions commerciales en France sont des Tribunaux de commerce. On les retrouve sur tout le territoire métropolitain à l'exception de l'Alsace-Moselle.

Les tribunaux de commerce sont des juridictions spécialisées compétentes pour connaître des contestations relatives aux engagements entre commerçants, entre établissements de crédit ou entre eux, des contestations relatives aux sociétés commerciales et des actes de commerce par leur forme (art. L. 721-1 et suivants du Code de commerce).

Il existe 134 tribunaux de commerce en France. Ils sont composés exclusivement de juges consulaires.

- En Alsace Moselle, 7 tribunaux judiciaires disposent d'une chambre commerciale.

- S'agissant de l'organisation judiciaire en Outre-mer, il existe 2 tribunaux de première instance disposant d'une compétence en matière commerciale et 9 Tribunaux mixtes de commerce.

Ces juridictions commerciales particulières sont échevinées, c'est-à-dire qu'un magistrat professionnel appartient à la formation de jugement.

- Parmi ces juridictions commerciales, certaines sont spécialisées :

- 18 ont une compétence exclusive en matière de procédures collectives. En effet, l'article 231 de la loi du 6 août 2015 a prévu la spécialisation de ce contentieux technique depuis le 1er mars 2016 et c'est le décret n°2016-217 du 26 février 2016 qui a fixé la liste des 18 tribunaux de commerce spécialisés et

fixer leur ressort territorial, en insérant dans le code de commerce un article D721-19 et des annexes 7-1-1 et 7-1-2. Ces tribunaux spécialisés ont une compétence territoriale s'étendant sur le ressort d'une ou de plusieurs cours d'appel selon les bassins d'emplois et les bassins d'activités économiques.  
- 8 ont une compétence exclusive en matière de pratiques anti-concurrentielles.

### ➤ Les juridictions pénales

**Au plan judiciaire, la lutte contre la criminalité organisée, le terrorisme, la grande délinquance financière et la lutte contre les infractions environnementales est organisée comme suit :**

#### **1. La JUNALCO (juridiction nationale de lutte contre la criminalité organisée)**

Créée par la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, la JUNALCO dispose d'une compétence nationale concurrente pour traiter les affaires de "très grande complexité", correspondant au « haut du spectre » de la criminalité organisée et financière.

La circulaire du 17 décembre 2019 précise les critères de saisine de la JUNALCO, juridiction qui a vocation à compléter le champ d'action des 8 JIRS dont l'efficacité sur les 15 ans d'existence n'est plus à démontrer.

La création de la JUNALCO a induit une réorganisation du parquet de Paris avec la consécration le 1<sup>er</sup> février 2020 de la troisième division, déclinée en trois sections JIRS spécialisées, sous l'autorité d'un seul procureur adjoint : J1 (criminalité organisée) composée de 7 magistrats ainsi qu'un assistant spécialisé et un juriste assistant partagé avec J2, J2 (écofi) composée de 6 magistrats et 3 assistants spécialisés (dont l'un issu de l'administration des douanes et deux de la Direction des finances publiques) et J3 (cybercriminalité) composée de 3 magistrats et 2 assistants spécialisés en cybercriminalité (dont un officier de liaison gendarme), disposant d'une compétence nationalité concurrente pour les dossiers relevant de la « très grande complexité. »

Désormais, les infractions relevant de la criminalité organisée présentent un caractère de « très grande complexité », sont potentiellement de nature à conduire à la saisine de la JUNALCO lorsque celles-ci présentent un caractère de "très grande complexité".

Toutefois, la nouvelle approche portée par cette juridiction visant au démantèlement en profondeur des organisations criminelles a plus spécialement vocation à s'attacher au haut du spectre de la criminalité organisée et ainsi à s'inscrire dans le cadre général des différentes priorités d'actions arrêtées par le Gouvernement. Tel est le cas notamment :

- du trafic de stupéfiants, objet d'un nouveau plan national de lutte contre les stupéfiants adopté le 17 septembre 2019, avec la création de l'OFAS (office anti-stupéfiants) comme chef de file dans la lutte contre les stupéfiants;
- de la traite des êtres humains ayant donné lieu à la signature le 18 octobre 2019 d'un second plan d'action national pour les années 2019-2021 ;
- de la criminalité organisée en matière d'opérations de blanchiment de fonds issus de différentes activités criminelles (prostitution, trafic de drogue et de migrants, traite d'êtres humains, travail forcé et emploi dissimulé, contrefaçon, escroqueries internationales en bande organisée...).
- de la fraude fiscale en bande organisée ;

#### **2. Les huit JIRS**

Les juridictions inter-régionales spécialisées (JIRS) ont été mises en place à compter du 1er octobre 2004, date d'entrée en vigueur des dispositions les concernant résultant de la loi n° 203-2004 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

L'objectif était de créer un échelon supplémentaire de compétence de juridiction, afin de lutter contre des phénomènes criminels complexes, dépassant généralement le ressort d'une même cour d'appel, voire avec des ramifications à l'étranger.

La dimension interrégionale des JIRS constitue donc leur principal atout afin de diriger au mieux les investigations dans des dossiers de grande criminalité organisée ou de grande délinquance économique et financière.

Les JIRS sont au nombre de 8 : Bordeaux, Fort-de-France, Lille, Lyon, Marseille, Nancy, Paris et Rennes.

Les JIRS sont compétentes pour l'enquête, la poursuite, l'instruction et le jugement des délits et des crimes entrant dans leur domaine de compétence tel que défini par la loi.

Il s'agit d'une compétence d'attribution concurrente, ce qui signifie que les JIRS ne dessaisissent pas de plein droit les juridictions pénales qui seraient territorialement compétentes selon les règles habituelles fixées par le code de procédure pénale (article 43 CPP). Chaque affaire est examinée au cas par cas afin de déterminer si la compétence d'une JIRS doit être privilégiée par rapport à la compétence d'une juridiction locale.

Les JIRS peuvent ainsi être saisies si deux critères sont réunis :

- la nature des infractions : les faits entrent dans les listes limitatives établies par le code de procédure pénale ;
- ET le niveau de complexité des affaires selon le critère de « grande complexité ».

### **3. Le parquet national anti-terroriste**

Le parquet national antiterroriste (PNAT) a été créé par la loi du 23 mars 2019 et est entré en vigueur le 1er juillet 2019. Il a ainsi remplacé la section antiterroriste du parquet de Paris, créées par deux lois votées en 1986, qui ont centralisé les affaires judiciaires antiterroristes.

L'objectif poursuivi par le législateur était de renforcer la force de frappe judiciaire antiterroriste en créant un ministère public dédié. La création du parquet national antiterroriste a répondu à une exigence de spécialisation, induite par la nature de ce contentieux, la singularité des techniques d'enquête utilisées, ainsi que par la nécessaire maîtrise des mécanismes de coopération internationale et du contexte géopolitique en la matière. Cette création a également eu pour objectif d'offrir une visibilité institutionnelle au procureur national antiterroriste, sur le plan national comme international.

Le PNAT est l'un des trois parquets rattachés au tribunal judiciaire de Paris (aux côtés du parquet de Paris et du PNF). Ainsi, les affaires pour lesquelles il est compétent sont instruites et jugées par les juridictions parisiennes (pôle de l'instruction antiterroriste du tribunal judiciaire de Paris, tribunal correctionnel de Paris, cour d'appel de Paris, cour d'assises spécialement composée de Paris).

Le PNAT est composé de 27 magistrats et organisé en trois pôles :

- le pôle terrorisme,
- le pôle crime contre l'humanité,
- le pôle exécution des peines.

Il dispose d'une compétence nationale concurrente à celles des parquets locaux pour :

- les infractions terroristes,
- les infractions relatives à la prolifération d'armes de destruction massive et leurs vecteurs,
- les crimes contre l'humanité et les crimes et délits de guerre, les crimes de tortures commises par les autorités étatiques et les crimes de disparitions forcées.

En réalité, les instructions ministérielles attribuent de facto une compétence exclusive au PNAT pour les infractions qui relèvent de sa compétence.

#### **4. Les pôles de santé publique**

Le principe de juridictions à compétence interrégionale spécialisées en matière sanitaire, a été introduit par la loi n°2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé à l'article 706-2 du code de procédure pénale.

Le décret n° 2002-599 du 22 avril 2002 a ensuite désigné les tribunaux de grande instance de Paris et de Marseille comme juridictions spécialisées, nommés « Pôles de santé publique » par la dépêche du 26 novembre 2003 annonçant leur mise en place.

##### **Compétence**

Les pôles de santé publique (PSP) disposent d'une compétence concurrente à celle de toutes les juridictions métropolitaines et d'outre-mer.

Le décret du 22 avril 2002 a ainsi précisé que le Pôle de santé publique de Paris est compétent sur le ressort de 25 cours d'appel et le Pôle de santé publique de Marseille sur le ressort de 7 cours d'appel.

Limitée à l'origine aux affaires concernant les produits de santé et les produits alimentaires, la compétence des pôles santé a été étendue par la loi n°2004-204 du 9 mars 2004 à certaines atteintes environnementales, puis aux infractions du code du sport, incluant notamment le dopage, et aux pratiques médicales, paramédicales et esthétiques par la loi n°2016-1547 du 18 novembre 2016.

Selon l'article 706-2 du code de procédure pénale, ces juridictions spécialisées sont compétentes pour l'enquête, la poursuite, l'instruction et le jugement des délits dans les affaires relatives à un produit de santé défini par l'article L. 5311-1 du code de la santé publique ou à un produit destiné à l'alimentation de l'homme ou de l'animal ou à un produit ou une substance, ou aux pratiques et prestations de service, médicales, paramédicales ou esthétiques et qui sont réglementés en raison de leurs effets ou de leur dangerosité, qui sont ou apparaîtraient d'une grande complexité.

Les infractions concernées sont :

- les atteintes à la personne humaine au sens du titre II du livre II du code pénal ;
- les infractions prévues par le code de la santé publique ;
- les infractions prévues par le code rural et de la pêche maritime ou le code de la consommation ;
- les infractions prévues par le code de l'environnement et le code du travail ;
- les infractions prévues par le code du sport.

##### **Effectifs Magistrats**

###### ➤ Le pôle de santé publique de Paris

Le pôle dispose au 1er juillet 2020 de sept magistrats instructeurs.

Le parquet de Paris dispose, quant à lui, depuis le 1er septembre 2014, d'une section (S1) désormais entièrement dédiée aux contentieux traités par le pôle de santé publique, section composée au 1er juillet 2020 de 4 magistrats.

###### ➤ Le pôle de santé publique de Marseille

Le pôle dispose au 25 novembre 2019 de trois magistrats instructeurs.

Au parquet de Marseille, le pôle, est intégré dans une section (C1) composée de trois magistrats en charge des dossiers relevant des pôles santé publique, accidents collectifs et maritime (comprenant la juridiction du littoral maritime spécialisée - JULIS - et le tribunal maritime).

##### **Assistants spécialisés**

Le pôle de santé publique de Paris dispose de :

- cinq assistants spécialisés au parquet : un médecin inspecteur de santé publique, un

- pharmacien inspecteur de santé publique, un inspecteur de santé publique vétérinaire, un inspecteur du travail et un douanier ;
- six assistants spécialisés à l'instruction dont un est aussi affecté à la section S1 (un pharmacien inspecteur de santé publique, un inspecteur de santé publique vétérinaire, deux médecins inspecteurs de santé publique, un inspecteur du travail, un analyste criminel).

Le pôle de santé publique de Marseille dispose pour sa part de trois assistants spécialisés dont le travail est partagé entre l'instruction et le parquet : un inspecteur en chef de santé publique vétérinaire, un pharmacien inspecteur de santé publique et un médecin inspecteur de santé publique.

#### **5. Les juridictions du littoral spécialisées (JULIS) – art. 706-107, 706-108 et D. 47-13-1 du CPP**

Créées par la loi n°2001-380 du 3 mai 2001 et par le décret n°2002-196 du 11 février 2002, les six JULIS exercent une compétence concurrente en matière d'infractions de pollution des eaux marines, prévues par le chapitre VIII du titre Ier du livre II du code de l'environnement, commises dans les eaux territoriales, la zone économique exclusive ou la zone de protection écologique et sur le plateau continental.

Le tribunal judiciaire de Paris bénéficie, par ailleurs, d'une compétence exclusive pour les infractions commises hors des espaces maritimes sous juridiction française.

L'article 54 de l'ordonnance n°2016-1687 du 8 décembre 2016 a élargi la compétence concurrente des JULIS aux infractions relatives aux activités d'exploration et d'exploitation commises en zone économique exclusive et sur le plateau continental.

6. **Le parquet national financier** (PNF), créé par la loi organique n°2013-1115 du 6 décembre 2013, est une évolution institutionnelle majeure. Cette réforme structurelle vise à spécialiser le ministère public afin d'accroître l'efficacité de la lutte contre les formes les plus complexes de fraude et de grande délinquance financière, par une centralisation des moyens et des compétences de magistrats spécialisés, nécessaire au traitement diligent de ces affaires d'une particulière technicité.

Le PNF, composé de 17 magistrats et 6 assistants spécialisés, dispose d'une compétence territoriale nationale et, hors compétence matérielle exclusive en matière boursière, connaît des affaires « d'une grande complexité » susceptibles de provoquer un retentissement national ou international de grande ampleur et se distinguant par la complexité des montages financiers, la technicité de la matière, ou encore l'enchevêtrement des sociétés ou des structures impliquées (article 705 CPP) 5[1].

7. **Les pôles économiques et financiers** (PEF) ont pour la plupart été supprimés en 2013, lors de la création du PNF. Il n'en existe plus que deux : Bastia et Nanterre (article 704 al. 8 CPP). Ces deux pôles sont compétents lorsqu'il s'agit de dossiers « d'une grande complexité », étant précisé que leur compétence territoriale est limitée au ressort d'une cour d'appel.

### ***C. Efficiency of the justice system<sup>6</sup>***

#### *17. Length of proceedings*

5 Ex : fraude fiscale aggravée, blanchiment, escroquerie à la TVA, corruption, trafic d'influence, favoritisme, détournement de fonds publics, prise illégale d'intérêt, pratiques anti-concurrentielles...

<sup>6</sup> Under this topic, Member States are not required to give statistical information but should provide input on the type of information outlined under section 2.

Les données relatives à la durée des procédures devant les juridictions nationales sur l'année sont recueillies par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) du Conseil de l'Europe<sup>7</sup> et en partie reprises dans le Tableau de bord de la justice des États membres de l'Union européenne<sup>8</sup>. Pour l'année 2020, des données ont été collectées quant au stock d'affaires pendantes en affaires civile et correctionnelle.

Comme le relève le rapport sur l'État de droit 2020, la durée d'écoulement théorique du stock d'affaires pendantes (DT - *disposition time*) en première instance pour les affaires civiles et commerciales contentieuses apparaît en augmentation depuis 2010, passant de 353 jours en 2016 à 420 jours en 2018. Ce constat doit toutefois être nuancé par le fait qu'une amélioration tous degrés de juridiction confondus a été relevée en 2019 dans le rapport de la CEPEJ.

En 2020, les mesures d'urgence prises pour faire face à la crise sanitaire, notamment entre mars et mai 2020, ont conduit à un ralentissement de l'activité des juridictions et à une augmentation des stocks d'affaires. Ainsi, à la fin du mois d'octobre 2020, les tribunaux judiciaires avaient vu leur stock d'affaires civiles augmenter de près de 43 000 par rapport à la fin de l'année 2019. En matière correctionnelle, ce stock avait augmenté de 19 000 affaires par rapport à l'année précédente.

La France n'a fait en 2020 l'objet d'aucun constat de violation par la Cour européenne des droits de l'Homme sur le fondement du délai déraisonnable (article 6§1 de la Convention). Toutefois, au vu des difficultés constatées, notamment du fait de la crise sanitaire, la réduction des délais de procédure a été placée au premier rang des priorités du ministère de la justice.

Dans l'immédiat, l'effort budgétaire réalisé pour l'année 2021 devrait permettre d'enrayer la tendance à la hausse des délais de la justice par une augmentation significative des moyens humains dans les juridictions (création de postes de magistrats, recours accru aux magistrats honoraires et à titre temporaire, assistants de justice, fonctionnaires de greffe).

Par ailleurs, un groupe de travail, composé de magistrats, de fonctionnaires et d'avocats, a été chargé en février 2021 par le ministre de la Justice de proposer des mesures concrètes et innovantes en vue de réduire les délais de traitement des affaires. Seront notamment identifiées les pratiques locales permettant d'optimiser le temps judiciaire, et seront examinées les conditions selon lesquelles les avocats pourraient participer à l'activité juridictionnelle de manière exceptionnelle.

À terme, la poursuite des réformes engagées dans le cadre de la loi de programmation de la justice 2018-2022 devrait améliorer la gestion du temps judiciaire dans les procédures civiles. Ainsi, le développement des modes amiables de résolution des litiges devrait réduire le volume des affaires dont est saisie la justice civile ; par ailleurs, l'adoption du principe de l'exécution provisoire de droit devrait accélérer l'exécution des jugements. Enfin, la réforme du divorce, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2021, conduit à une simplification de la procédure et à une accélération de celle-ci.

*Other - please specify*

## **II. ANTI-CORRUPTION FRAMEWORK**

Where previous specific reports, published in the framework of the review under the UN Convention against Corruption, of GRECO, and of the OECD address the issues below, please make a reference

---

<sup>7</sup> Dans le rapport biennal 2020 de la CEPEJ sur les données 2018, se référer aux graphiques 5.9, 5.14 et 5.23 portant, respectivement, sur les affaires civiles et commerciales, administratives, et pénales en première instance.

<sup>8</sup> Dans le Tableau de bord 2020 sur les données 2019, se référer aux graphiques 5 à 9 portant principalement sur les affaires civiles, commerciales et administratives.

to the points you wish to bring to the Commission's attention in these documents, indicating any relevant updates that have occurred since these documents were published.

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

*18. List of relevant authorities (e.g. national agencies, bodies) in charge of prevention detection, investigation and prosecution of corruption. Please indicate the resources allocated to these (the human, financial, legal, and practical resources as relevant); e.g. in table format.*

**Des précisions sur les ressources de l'Agence française anticorruption (AFA) peuvent être apportées :**

L'Agence française anticorruption (AFA) s'appuie pour ses besoins de fonctionnement (prestations logistiques, cadre de vie des agents, effectifs) sur les services du ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance. Les ressources budgétaires de l'Agence sont ainsi imputées sur les crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », programme budgétaire 218 - « Conduite et pilotage des politiques économiques et financières », action 02. L'Agence possède depuis 2020 une [unité opérationnelle](#) (UO). Cette UO comprend une tranche d'exécution (350.000€ en 2020, 250.000€ en 2021) du marché d'expertises signé et notifié en janvier 2019 pour une durée de 5 ans. L'AFA bénéficie par ailleurs pour ses besoins courants de fonctionnement d'une enveloppe annuelle de crédits de titre III (dépenses de fonctionnement) à gestion mutualisée d'un montant de 102.000€ en 2020. Au 31 décembre 2020, l'Agence comptait un effectif de 57 agents.

**B. *Prevention***

*19. Integrity framework including incompatibility rules (e.g.: revolving doors)*

Pour cette question, les autorités françaises invitent la Commission à reprendre la contribution précédemment transmise dont le contenu n'a pas évolué.

*20. General transparency of public decision-making (including public access to information such as lobbying, asset disclosure rules and transparency of political party financing)*

Pour le nouvel aspect relatif à la transparence des financements des partis politiques, les autorités françaises souhaitent apporter ces éléments :

**La notion de parti politique :**

L'article 4 de la Constitution de 1958 dispose que : « Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement ». Ce texte leur confère une totale liberté de création et d'organisation.

Le législateur appréhende pour la première fois, en 1988, les partis politiques sous un aspect financier sans toutefois définir la notion de parti politique. Le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État sont venus, par leur jurisprudence respective et concordante, apporter des critères de définition de la notion de parti politique.

Ainsi, au sens de la [loi n° 88-227 du 11 mars 1988](#) relative à la transparence financière de la vie politique, est considérée comme parti politique la personne morale de droit privé qui s'est assigné un but politique :

- si elle a bénéficié de l'aide publique (articles 8 et 9 de la loi du 11 mars 1988) ou si elle a régulièrement désigné un mandataire (articles 11 à 11-7) ; et
- si elle a déposé des comptes certifiés par un ou deux commissaires aux comptes auprès de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques ([CNCCFP](#)) (article 11-7).

Seuls les partis politiques relevant de la loi du 11 mars 1988 sont autorisés à financer un candidat à une élection et un autre parti politique.

### **Les obligations des partis politiques :**

Le parti ou groupement politique, doit :

- tenir une comptabilité selon un règlement établi par l'Autorité des normes comptables ;
- arrêter ses comptes chaque année ;
- faire certifier ses comptes par deux commissaires aux comptes si ses ressources annuelles dépassent 230 000 € ou, à défaut, par un commissaire aux comptes ;
- déposer ses comptes dans le premier semestre de l'année suivant celle de l'exercice à la CNCCFP qui les rend publics et assure leur publication au Journal officiel ;
- communiquer chaque année à la CNCCFP la liste des personnes ayant consenti à lui verser un ou plusieurs dons ou cotisations, ainsi que le montant de ceux-ci ;
- communiquer l'année de leur conclusion à la CNCCFP une copie des contrats de prêts consentis par des personnes physiques.

### **Le financement des partis politiques :**

Il existe deux types de financement :

- un financement privé regroupant les versements et prêts d'autres formations politiques, les cotisations des adhérents et des élus, les dons et prêts des personnes physiques et les prêts des établissements de crédit et sociétés de financement ayant leur siège social dans un Etat membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen ;
- [un financement public direct](#) : le montant de l'aide publique est inscrit dans le projet de loi de finances et fait l'objet d'une répartition par décret. Ce montant est divisé en deux fractions égales :
  - une première fraction destinée au financement des partis en fonction de leurs résultats aux élections à l'Assemblée nationale (avec des dispositions particulières pour les partis présentant des candidats exclusivement outre-mer) ;
  - une seconde fraction spécifiquement destinée au financement des partis représentés au Parlement.

L'aide attribuée à un parti politique bénéficiaire de la première fraction peut être l'objet d'une modulation financière en cas de non-respect de la parité entre les candidats.

L'ensemble des ressources doit être recueilli par un mandataire désigné par le parti politique qui est soit une association de financement, soit une personne physique.

### **Le rôle de la CNCCFP :**

- constater le respect des obligations légales des partis politiques prévues à l'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique ;
- demander aux partis politiques, le cas échéant, communication de toutes les pièces comptables et de tous les justificatifs nécessaires au bon accomplissement de sa mission de contrôle ;
- assurer la publication des comptes des partis au Journal officiel de la République française ;

- indiquer lors de la publication des comptes, les montants consolidés des emprunts souscrits, répartis par catégories de prêteurs et types de prêts, ainsi que l'identité des prêteurs personnes morales et les flux financiers nets avec les candidats (cette disposition s'appliquera à compter du premier exercice des partis ou groupements politiques ouvert postérieurement au 31 décembre 2017) ;
- donner ou retirer l'agrément aux associations de financement des partis ;
- assurer la gestion des reçus destinés aux mandataires des partis politiques ;
- vérifier lors de l'examen des justificatifs de recettes des mandataires l'absence d'irrégularité au regard de la loi du 11 mars 1988 ;
- vérifier lors de l'examen de la liste des donateurs et cotisants le respect des montants autorisés pour le versement des dons et cotisations aux partis politiques ;
- authentifier sur demande des agents des impôts les justificatifs permettant d'obtenir un avantage fiscal et communiquer à l'administration fiscale les infractions relevées au titre du financement de la vie politique

### **Les conséquences des décisions de la CNCCFP**

Le constat par la commission d'un manquement aux obligations prévues à l'article 11-7 entraîne l'interdiction de financer une campagne électorale ou un autre parti politique à compter de la notification de sa décision.

Le constat par la commission d'un manquement aux dispositions de l'article 11-7 peut également entraîner pour le parti politique concerné les conséquences suivantes :

- la perte de l'aide publique pour une durée maximale de trois ans, si le parti en était bénéficiaire ;
- la perte de la dispense du contrôle de la Cour des comptes, dans le même cas ;
- la perte, à compter de l'année suivante, pour une durée maximale de trois ans, du droit des donateurs à la réduction d'impôt prévue au 3 de l'article 200 du code général des impôts pour les dons et cotisations encaissés à son profit, dans tous les cas.

La loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, modifiée par la loi du 15 septembre 2017, prévoit en son article 11-9 des sanctions pénales entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018. Ainsi, le non-dépôt de la liste des donateurs par le parti et la non-transmission, le cas échéant, de toutes les pièces comptables et de tous les justificatifs nécessaires au bon accomplissement de la mission de contrôle de la commission est passible d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende. En outre, le fait de ne pas déposer des comptes dans les conditions fixées à l'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988 est passible de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende.

Le dépassement du plafond des dons par donateur (7500 euros par an) et le versement de dons par une personne morale sont sanctionnés par l'article 11-5 de la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique modifiée par la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 qui prévoit que « les personnes qui ont versé un don ou consenti un prêt à un ou plusieurs partis ou groupements politiques en violation des articles 11-3-1 et 11-4 sont punies de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende ».

L'article 40 du code de procédure pénale dispose que « toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs. »

Enfin, le président de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a l'obligation de déclarer à la cellule de renseignement financier national, dès qu'il en a connaissance, les faits dont il soupçonne qu'ils sont en relation avec une infraction à la législation fiscale conformément à l'article 18 de loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

Au-delà d'assurer la publication des comptes des partis au journal officiel de la République française, la CNCCFP procède à leur publication sur son site internet, assortie le cas échéant des réserves et observations des commissaires aux comptes ([Comptes 2018 des partis politiques - publication \(cncfp.fr\)](http://cncfp.fr)) et met à disposition les données comptables des comptes d'ensemble sur la plate-forme de données publiques [www.data.gouv.fr](http://www.data.gouv.fr) ([Comptes des partis et groupements politiques - data.gouv.fr](http://www.data.gouv.fr)).

*21. Rules on preventing conflict of interests in the public sector*

Pour cette question, les autorités françaises invitent la Commission à reprendre la contribution précédemment transmise dont le contenu n'a pas évolué.

*22. Measures in place to ensure whistleblower protection and encourage reporting of corruption*

**Mise à jour des recommandations de l'Agence française anticorruption (AFA), citées dans la réponse française de 2020 :**

Les nouvelles recommandations de l'AFA, publiées le 12 janvier 2021, sont disponibles sur le lien suivant :

<https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/Recommandations%20AFA.pdf>

Elles contiennent des préconisations précises et pratiques concernant le déploiement de dispositifs d'alerte interne visant à permettre le recueil des signalements de comportements susceptibles de constituer des atteintes à la probité. Ainsi, l'Agence encourage les organisations publiques et privées, quelle que soit leur taille, à mettre à disposition de leurs collaborateurs, qu'ils soient ou non permanents, des canaux de signalement adaptés. Ces dispositifs doivent garantir la protection de l'auteur du signalement. L'annexe 1 des recommandations rappelle les grands principes du régime de protection des lanceurs d'alerte.

*23. List the sectors with high-risks of corruption in your Member State and list the relevant measures taken/envisaged for preventing corruption and conflict of interest in these sectors (e.g. public procurement, healthcare, other)*

Dans le cycle de l'achat public, le risque pénal peut être anticipé, prévenu et maîtrisé grâce à une démarche anticorruption efficace.

À cette fin, en juin 2020, l'Agence française anticorruption (AFA) et la Direction des achats de l'État (DAE) ont publié un guide intitulé « Maîtriser le risque de corruption dans le cycle de l'achat public » :

<https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/Guide%20Risque%20Corruption-Hyperlien.pdf>

Cette publication est également disponible en anglais : [https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/Guide\\_maitrise\\_risque\\_corruption-Hyperlien.pdf](https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/Guide_maitrise_risque_corruption-Hyperlien.pdf)

Nourri par l'expérience de praticiens aux profils variés, ce guide s'adresse à tous les intervenants du cycle de l'achat public. Son ambition est de contribuer à la professionnalisation des achats et ainsi renforcer la confiance dans la commande publique. Dans une perspective résolument pratique, cet outil livre des clés pour adapter aux métiers des achats, les outils de prévention et de détection des atteintes à la probité rendus obligatoires par la [loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016](http://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2016/12/9/20161691).

À chaque étape du cycle de l'achat, les risques de corruption les plus fréquemment rencontrés sont identifiés et associés aux mesures et bonnes pratiques permettant de les limiter. Enfin, le guide met à disposition une boîte à outils pour élaborer une cartographie des risques et un code de conduite anticorruption, ainsi que des fiches réflexes pour prévenir et faire face aux situations sensibles.

#### 24. Measures taken to address corruption risks in the context of the COVID-19 pandemic

Sous la présidence de l'Agence française anticorruption (AFA), le Réseau des autorités de prévention de la corruption (*Network of Corruption Prevention Authorities - NCPA*) a publié une déclaration sur la nécessité d'adopter des mesures spécifiques de gestion des risques de corruption dans le contexte de pandémie de COVID-19.

Cette déclaration, dont l'objectif est de sensibiliser les autorités publiques et les acteurs économiques au niveau international, est disponible en français, en anglais et en arabe sur les liens suivants :

- <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/fr/covid-19-pandemie-mondiale-prevenir-corruption-en-situation-durgence-sanitaire>
- [http://www.icpc.ma/wps/wcm/connect/9534f6804e4a3eb2a447ff55e80f31d5/Communiqu%C3%A9+de+presse\\_D%C3%A9claration+GRECO+COVID19\\_AR-converti.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=9534f6804e4a3eb2a447ff55e80f31d5](http://www.icpc.ma/wps/wcm/connect/9534f6804e4a3eb2a447ff55e80f31d5/Communiqu%C3%A9+de+presse_D%C3%A9claration+GRECO+COVID19_AR-converti.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=9534f6804e4a3eb2a447ff55e80f31d5)

Créé en 2018 avec le soutien du Conseil de l'Europe, le NCPA vise à offrir aux agences anticorruption du monde entier un forum dédié à la discussion de sujets d'intérêt commun. À ce jour, il rassemble 30 membres, 1 observateur et 4 partenaires.

Par ailleurs, tirant pleinement parti des nouvelles technologies, l'AFA a reconduit en 2020, avec une forte audience (trois sessions et plus de 22.000 participants en France et à l'étranger depuis son lancement en 2018) son cours en ligne gratuit consacré à la prévention de la corruption dans la gestion publique locale. Ce cours a été particulièrement suivi pendant les périodes de confinement.

#### 25. Any other relevant measures to prevent corruption in public and private sector

- **Les nouvelles recommandations de l'Agence française anticorruption (AFA)**

En application de la [loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016](#), l'AFA est chargée d'élaborer des recommandations destinées à aider les personnes morales de droit public et de droit privé à prévenir et à détecter les faits d'atteinte à la probité. Ces recommandations font l'objet d'un avis publié au Journal officiel de la République française. Les premières recommandations de l'AFA avaient été publiées le 22 décembre 2017.

Après trois ans d'activité et tirant les enseignements de ses activités de conseil et de contrôle, l'AFA s'est engagée dans une démarche d'actualisation de ses premières recommandations. Une consultation publique a été conduite du 16 octobre au 16 novembre 2020, à laquelle plus d'une quarantaine de contributeurs ont participé, dont 13 associations, 7 fédérations d'entreprises, 10 cabinets d'avocats et de consultants, 5 administrations centrales et 2 organisations non gouvernementales.

Ces nouvelles recommandations ont été publiées au Journal officiel de la République n°0010 du 12 janvier 2021 ; elles sont disponibles sur le lien suivant :

<https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/Recommandations%20AFA.pdf>

Annulant et remplaçant les précédentes recommandations de 2017, elles définissent les modalités de mise en œuvre du dispositif anticorruption que peuvent déployer, de manière proportionnée et adaptée à leur profil de risques, toutes les personnes morales de droit public et de droit privé. Ces recommandations sont structurées en trois parties :

- Des dispositions générales relatives au dispositif anticorruption applicable à tous les acteurs, s'articulant autour de trois piliers : l'engagement de l'instance dirigeante, la connaissance des risques d'atteinte à la probité auxquels l'entité est exposée (cartographie de ses risques) et la gestion de ces risques au moyen de mesures de prévention, de détection et de remédiation.

- La deuxième partie concerne les entreprises assujetties à l'article 17 de la loi. Elle introduit des précisions pour chacune des procédures et mesures constituant le dispositif anticorruption. Des éléments de définition de l'instance dirigeante sont désormais mentionnés, ainsi que des précisions sur le rôle des organes de contrôle et de surveillance. Élément central du dispositif anticorruption, la cartographie des risques et ses enjeux y sont détaillés. Des compléments méthodologiques concernent l'évaluation de l'intégrité des tiers et la profondeur des évaluations à mener selon le niveau de risque qu'ils présentent. Sur le volet détection, ces recommandations encouragent les entreprises assujetties à se doter d'un dispositif de recueil unique des alertes et précisent le rôle du contrôle interne et des contrôles comptables. Enfin, le régime disciplinaire est abordé en rappelant le principe de gradation des sanctions.
- La troisième est consacrée aux acteurs publics assujettis à l'article 3 de la loi. Ces orientations tiennent compte de la grande hétérogénéité des personnes morales de droit public, ainsi que du degré de maturité actuel des dispositifs anticorruption déployés au sein de ces acteurs. Après avoir défini et présenté la responsabilité de l'instance dirigeante, les recommandations détaillent la méthode conseillée pour réaliser une cartographie des risques en matière d'atteintes à la probité. Sur le volet prévention, elles listent les attentes relatives à un code de conduite anticorruption et rappellent le rôle d'un dispositif de formation et de sensibilisation à la lutte contre la corruption. L'évaluation de l'intégrité des tiers est explicitée ainsi que son articulation avec les règles de la commande publique. Les volets consacrés à la détection et à la remédiation soulignent la nécessité d'orienter les dispositifs existants en direction de la lutte contre les atteintes à la probité. Enfin, une annexe livre des exemples de situations à risque concernant la plupart des acteurs publics : le versement de subventions, la gestion des ressources humaines et le processus des achats.
- **Le diagnostic national sur les dispositifs anticorruption dans les entreprises**

L'Agence française anticorruption (AFA) a lancé une vaste enquête sur le niveau de maturité des dispositifs anticorruption en entreprise. Un questionnaire en ligne, anonyme et destiné à toutes les entreprises, quels que soient leur chiffre d'affaires, leurs effectifs et leurs activités, a ainsi été transmis aux fédérations professionnelles pour diffusion à leurs adhérents. Cette démarche a permis de toucher près de 2.000 entreprises et de collecter des données actualisées sur l'état de la prévention de la corruption dans le secteur privé.

En septembre 2020, AFA a livré les résultats de cette étude dans un rapport d'analyse publié sur son site internet :

<https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/Diagnostic%20national%20sur%20les%20dispositifs%20anticorruption%20dans%20les%20entreprises.pdf>

Ce diagnostic apporte un éclairage sur l'état de connaissance des entreprises en matière d'atteintes à la probité. Il permet également d'identifier les différents dispositifs mis en place et axes de progrès. Parmi les éléments saillants de cette étude, un large focus est consacré aux petites et moyennes entreprises non-assujetties aux obligations de l'article 17 de la [loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016](#), afin de mesurer leur niveau d'appropriation des dispositifs anticorruption.

S'inscrivant dans les priorités du [plan national pluriannuel de lutte contre la corruption](#), publié le 9 janvier 2020, l'enquête répond à l'objectif d'accompagnement des entreprises dans leur appropriation du référentiel anticorruption français et contribue également à une meilleure connaissance de la réalité des risques de corruption. Le « diagnostic national sur les dispositifs anticorruption dans les entreprises » permet à l'Agence d'adapter encore davantage ses recommandations, ainsi que son offre d'accompagnement et de sensibilisation au secteur privé.

- **Le guide pratique sur la politique cadeaux et invitations dans les entreprises, les EPIC, les associations et les fondations**

En septembre 2020, l'AFA a publié un guide pratique pour aider les acteurs économiques à définir et à mettre efficacement en œuvre une politique cadeaux et invitations : <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/Guide%20pratique%20politique%20cadeaux%20et%20invitations.pdf>

Les cadeaux et invitations constituent une pratique ordinaire de la vie des affaires, qui peut dans certaines circonstances faire soupçonner l'existence d'une contrepartie dissimulée susceptible d'exposer l'organisation à un risque pénal. En effet, lorsqu'ils sont offerts ou reçus en vue d'obliger le bénéficiaire et le conduire à trahir les intérêts dont il est chargé, ces cadeaux peuvent caractériser des actes de corruption ou de trafic d'influence. La mise en œuvre par une organisation d'une politique formalisant les règles d'offre et d'acceptation des cadeaux et invitations constitue un outil de maîtrise d'un tel risque. Le guide vise à faciliter la gestion des cadeaux et invitations en rappelant notamment la finalité d'une politique en la matière, et en proposant une méthode pour sa mise en œuvre.

### **C. Repressive measures**

#### *26. Criminalisation of corruption and related offences*

Pour cette question, les autorités françaises invitent la Commission à reprendre la contribution précédemment transmise dont le contenu n'a pas évolué.

#### *27. Data on investigation and application of sanctions for corruption offences (including for legal persons and high level and complex corruption cases) and their transparency, including as regards to the implementation of EU funds*

Le ministère de la justice dispose de deux fichiers statistiques pour collecter les données relatives aux affaires liées à la corruption :

- **Le fichier statistique Cassiopée** recense l'ensemble des affaires pénales. Il permet de connaître l'orientation de toutes les affaires traitées par les parquets, les décisions correctionnelles ainsi que les peines prononcées. Les peines y sont inscrites plus rapidement que dans le fichier statistique du casier judiciaire national (voir ci-après), les décisions de l'année N étant disponibles dès avril N+1. À la différence de ce dernier, il ne permet pas, en revanche, de relier un même auteur dans deux affaires, ni pour l'instant de connaître les décisions prononcées en appel.
- **Le fichier statistique du casier judiciaire national** enregistre les informations relatives aux condamnations définitives. Contrairement au fichier Cassiopée, il permet un suivi dans le temps des auteurs condamnés. Les condamnations de l'année N y sont disponibles en septembre N+2. Il recouvre les jugements initiaux pénaux prononcés dans l'ensemble des juridictions de France métropolitaine et des départements ou collectivités d'outre-mer, et qui présentent une des caractéristiques suivantes : condamnation à une peine, dispense de peine, composition pénale, suite à un crime ou un délit. Les contraventions de 5e classe ne sont plus disponibles depuis 2016. En raison notamment de retards de saisie liés à la crise sanitaire, les données collectées en 2020 sur les condamnations sont incomplètes et ne permettent pas de produire les estimations définitives pour 2018 et provisoires pour 2019.

Les 4 tableaux suivants présentent les données chiffrées concernant les affaires de corruption entre 2015 et 2019 – certaines données n'ayant pu être consolidées en 2020 en raison de la crise sanitaire :

**Tableau 1** : Auteurs dans les affaires traitées au parquet entre 2015 et 2019, selon la qualité juridique, le sexe et la nature d'affaire

	Personnes morales	Hommes	Femmes	Effectifs
<b>Ensemble</b>	<b>21%</b>	<b>64%</b>	<b>16%</b>	<b>5 953</b>
C31-Corruption	16%	71%	13%	2 118
C32-Trafic d'influence	26%	62%	12%	743
C33-Ingérence/Prise illégale d'intérêts	25%	58%	17%	1 665
C34-Détournement de biens publics	21%	60%	20%	1 427

Source : Ministère de la justice/SG/SEM/SDSE : fichier statistique Cassiopée

Champ : auteurs dans les affaires traitées par le parquet entre 2015 et 2019, France métropolitaine et DOM

**Tableau 2** : Auteurs dans les affaires traitées au parquet entre 2015 et 2019, selon l'orientation

	Total		C31- Corruption		C32-Trafic d'influence		C33- Ingérence/Prise illégale d'intérêts		C34- Détournement de biens publics	
	Effectif	Part	Effectif	Part	Effectif	Part	Effectif	Part	Effectif	Part
<b>Auteurs dans les affaires traitées</b>	<b>5 953</b>		<b>2 118</b>		<b>743</b>		<b>1 665</b>		<b>1 427</b>	
<b>Auteurs dans les affaires non poursuivables</b>	<b>3 346</b>		<b>1 052</b>		<b>385</b>		<b>1 142</b>		<b>767</b>	
<b>Auteurs dans les affaires poursuivables</b>	<b>2 607</b>	<b>100</b>	<b>1 066</b>	<b>100</b>	<b>358</b>	<b>100</b>	<b>523</b>	<b>100</b>	<b>660</b>	<b>100</b>
<i>Auteurs dont l'affaire a fait l'objet d'un CSS pour inopportunité des poursuites</i>	<i>210</i>	<i>8</i>	<i>38</i>	<i>4</i>	<i>29</i>	<i>8</i>	<i>79</i>	<i>15</i>	<i>64</i>	<i>10</i>
<i>Auteurs ayant fait l'objet d'une réponse pénale</i>	<i>2 397</i>	<i>92</i>	<i>1 028</i>	<i>96</i>	<i>329</i>	<i>92</i>	<i>444</i>	<i>85</i>	<i>596</i>	<i>90</i>
Auteurs ayant fait l'objet d'une mesure alternative réussie	529	22	132	13	47	14	181	41	169	28
Auteurs ayant fait l'objet d'une composition pénale réussie	22	1	3	0	2	1	12	3	5	1
Auteurs ayant fait l'objet d'une poursuite	1 846	77	893	87	280	85	251	57	422	71
<i>Transmission au juge d'instruction</i>	<i>989</i>	<i>54</i>	<i>627</i>	<i>70</i>	<i>157</i>	<i>56</i>	<i>74</i>	<i>29</i>	<i>131</i>	<i>31</i>
<i>Poursuite devant le tribunal correctionnel</i>	<i>850</i>	<i>46</i>	<i>264</i>	<i>30</i>	<i>123</i>	<i>44</i>	<i>177</i>	<i>71</i>	<i>286</i>	<i>68</i>
<i>Transmission au juge des enfants</i>	<i>2</i>	<i>0</i>	<i>2</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Poursuite devant le tribunal de police</i>	<i>5</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>5</i>	<i>1</i>

Source : Ministère de la justice/SG/SEM/SDSE :  
fichier statistique Cassiopée

Champ : auteurs dans les affaires traitées par le  
parquet entre 2015 et 2019, France métropolitaine et  
DOM

**Tableau 3** : Condamnations selon le type d'infraction entre 2015 et 2018

unité : condamnation et infraction

	Condamnations		Total des Infractions
	Infractions principales	Au moins une infraction	
<b>Total</b>	<b>982</b>	<b>1 101</b>	<b>1 184</b>
C31-Corruption	440	515	524
C32-Trafic d'influence	142	197	199
C33-Ingérence/Prise illégale d'intérêts	126	157	161
C34-Détournement de biens publics	274	295	300

Ministère de la justice/SG/SEM/SDSE : fichier statistique du casier judiciaire national des personnes physiques

Champ : auteurs condamnés entre 2015 et 2018, France métropolitaine et DOM

Note de lecture : 1 101 condamnations prononcées entre 2015 et 2018 ont sanctionné au moins une infraction des champs Nataff C31 à C34 ; cette infraction était principale pour 982 condamnations. Au total, 1 184 infractions de ce contentieux ont été sanctionnées entre 2015 et 2018.

En raison notamment de retards de saisie liés à la crise sanitaire, les données collectées en 2020 sur les condamnations sont incomplètes et ne permettent pas de produire les estimations 2018 définitives et 2019 provisoires

**Tableau 4** : Quantum des peines principales prononcées entre 2015 et 2018

Peines principales pour des infractions principales du contentieux	Ensemble	C31 - Corruption	C32 - Trafic d'influence	C33 - Ingérence/Prise illégale d'intérêts	C34 - Détournement de biens publics
<b>Emprisonnement en tout ou partie ferme</b>					
effectif	201	141	13	3	44
quantum moyen (en mois)	24,7	24,2	18,2	ns	27,4
quantum ferme moyen (en mois)	16,5	17,5	12,7	ns	14,4
<b>Emprisonnement avec sursis total</b>					
effectif	497	212	67	46	172
quantum moyen (en mois)	9,8	10,6	7,3	6,8	10,6
<b>Amende en tout ou partie ferme</b>					
effectif	128	24	28	49	27
montant médian ferme (en euros)	3 000	3 250	000 <sup>3</sup>	5 000	1 000
<b>Autres peines principales</b> (y compris dispenses de peines)	156	63	34	28	31
<b>Total</b>	982	440	142	126	274

Ministère de la justice/SG/SEM/SDSE : fichier statistique du casier judiciaire national des personnes physiques				
Champ : auteurs condamnés entre 2015 et 2018, France métropolitaine et DOM				
ns : non significatif				
En raison notamment de retards de saisie liés à la crise sanitaire, les données collectées en 2020 sur les condamnations sont incomplètes et ne permettent pas de produire les estimations 2018 définitives et 2019 provisoires				

Le taux de réponse pénale en matière de **manquement à la probité** est actuellement de 90,8%. Il reste ainsi supérieur au taux de réponse pénale de l'ensemble des contentieux (hors contentieux routier) qui s'élevait à 89,1% en 2018. Plus précisément, dans les affaires de **corruption**, le taux de réponse pénale est, en 2018, de **95,7%**. Il est de **92,2%** pour les auteurs dans les affaires de **trafic d'influence**.

Un peu plus des trois quarts des auteurs ayant fait l'objet d'une réponse pénale sont **poursuivis**, soit 390 auteurs en 2018, dont 49,2% ont fait l'objet d'une information judiciaire.

Dans les affaires de **corruption**, mais aussi de **trafic d'influence**, le recours aux poursuites est particulièrement élevé, avec respectivement 88,2% et 84,2%.

**S'agissant des personnes physiques**, sur les 242 condamnations prononcées pour **manquement à la probité** en 2018, 174 ont été assorties d'une peine d'emprisonnement (72%), dont 58 avec de l'emprisonnement ferme (24%) pour tout ou partie.

Une peine d'amende a aussi été prononcée dans 97 condamnations, soit dans quatre condamnations sur dix, le montant moyen des amendes fermes est en forte hausse en 2018, s'élevant à 19 265 euros contre 11 124 en 2017.

S'agissant des peines et mesures complémentaires, en 2018, 154 mesures complémentaires ont été inscrites au Casier judiciaire national pour des condamnations d'atteintes à la probité. Dans 35,7% il s'agit d'une mesure de confiscation et dans 13% des cas d'une interdiction de toute fonction ou d'emploi public.

Plus précisément, les peines prononcées pour **corruption** sont plus sévères que pour l'ensemble des infractions d'atteinte à la probité. Ainsi, en 2018, sur les 116 condamnations prononcées pour des faits de corruption en infraction principale, 95 étaient assorties d'une peine d'emprisonnement (82%), dont 41 à de l'emprisonnement ferme (35%) pour tout ou partie. Le quantum moyen d'emprisonnement ferme est en forte hausse depuis 2017, passant de 13 mois en 2016 à 19,1 mois en 2017 et 20 mois en 2018. Une peine d'amende ferme est prononcée dans 39% des condamnations, avec un montant moyen en augmentation en 2018, 24 739 euros.

**S'agissant des personnes morales**, le montant moyen des amendes fermes prononcées est extrêmement variable d'une année sur l'autre, il n'est pas possible d'établir de tendance. Les mesures complémentaires prononcées sont des dissolutions de la personne morale auteur de l'infraction et des exclusions des marchés publics.

Plusieurs affaires ont donné lieu récemment au prononcé d'amendes importantes, par la voie d'une procédure transactionnelle, la convention judiciaire d'intérêt public (CJIP) :

- Ainsi, le parquet de Nanterre a conclu en 2018 3 CJIP avec 3 sociétés différentes, dans un dossier de corruption concernant l'attribution de marchés avec un fournisseur d'énergie. 3 amendes de 420 000 euros, 800 000 euros et 710 000 euros ont été infligées, outre l'obligation de mettre en place un programme de conformité suivie par l'AFA.
- Des CJIP ont également été conclues par le PNF dans des dossiers de corruption d'agent public étranger, avec la banque Société générale (en 2018) et avec le groupe AIRBUS (en 2020). Des

amendes transactionnelles de 250 000 000 d'euros d'une part et 2 000 000 000 d'euros d'autre part ont été prononcées et versées.

En 2018, le parquet national financier a également obtenu la condamnation pour transmission par un fonctionnaire européen d'informations privilégiées et confidentielles à deux responsables de sociétés sur des marchés publics, en contrepartie de virements au bénéfice de sa compagne, de cinq personnes, dont deux sociétés, pour corruption d'agent public, à des peines d'emprisonnement, à des amendes d'un total de 800 000 euros et à une peine d'interdiction d'activité professionnelle.

En 2019, la cour d'appel de Lyon a condamné un sénateur, du chef de trafic d'influence passif, aux peines principales de 2 ans d'emprisonnement dont 1 an avec sursis et 50 000 euros d'amende et aux peines complémentaires de confiscation à hauteur du produit de l'infraction et d'inéligibilité pour une durée de 5 ans. Un pourvoi en cassation a été formé.

En 2020, le tribunal correctionnel de Paris a condamné pour détournements de fonds publics et/ou complicité de détournements de fonds publics un ancien député, son épouse et son suppléant aux peines respectivement de 5 ans d'emprisonnement dont 3 années assorties du sursis, 375 000 euros d'amende et 10 années d'inéligibilité, 3 ans d'emprisonnement avec sursis, 375 000 euros d'amende et 2 années d'inéligibilité et 3 ans d'emprisonnement avec sursis, 20 000 euros d'amende avec sursis et 5 années d'inéligibilité. Les trois condamnés ont interjeté appel de ce jugement et le PNF a formé un appel incident. On relèvera également la condamnation du maire d'une commune du sud de la France le 7 septembre 2020 à la peine de 3 ans d'emprisonnement dont 30 mois sursis, avec détention à domicile sous surveillance électronique *ab initio*, à la confiscation de sa maison et la privation des droits civiques, civils et politique pendant 5 ans pour des infractions de détournement de fonds publics, favoritisme et prise illégale d'intérêts (appel a été interjeté de cette condamnation).

*28. Potential obstacles to investigation and prosecution of high-level and complex corruption cases (e.g. political immunity regulation)*

Pour cette question, les autorités françaises invitent la Commission à reprendre la contribution précédemment transmise dont le contenu n'a pas évolué.

*Other - please specify*

### **III. MEDIA PLURALISM**

#### **A. Media authorities and bodies<sup>9</sup>**

*29. Independence, enforcement powers and adequacy of resources of media regulatory authorities and bodies*

Pour cette question, les autorités françaises invitent la Commission à reprendre la contribution précédemment transmise dont le contenu n'a pas évolué.

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

Dans le secteur de l'audiovisuel, les conditions et procédures de nomination et de révocation du Président et de membres du CSA sont les suivantes :

---

<sup>9</sup> Cf. Article 30 of Directive 2018/1808

a) **Nomination** (article 4 de la loi du 30 septembre 1986 ; article 5 de loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017) :

- le CSA comprend **sept membres**, nommés **par décret** : **trois** sont désignés par le **Président de l'Assemblée nationale**, **trois** autres par le **Président du Sénat** et le **Président** par le **Président de la République** ;
- dans chaque assemblée parlementaire, les membres sont désignés « *en raison de leurs compétences en matière économique, juridique ou technique ou de leur expérience professionnelle dans le domaine de la communication, notamment dans le secteur audiovisuel ou des communications électroniques* », après « *avis conforme de la commission permanente chargée des affaires culturelles statuant à bulletin secret à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés* ». Cette condition liée à la compétence participe à renforcer l'indépendance du CSA (V. *supra* 1°) ;
- les membres « *ne peuvent être nommés au-delà de l'âge de soixante-cinq ans* ». Leur mandat n'est « *pas interrompu par les règles concernant la limite d'âge* » éventuellement applicables aux intéressés ;
- le mandat des membres, d'une **durée de « six ans »**, n'est « *pas renouvelable* ». Le CSA est renouvelé « *par tiers tous les deux ans* » à l'exception de son président ;
- les nominations concourent à une « *représentation paritaire des femmes et des hommes* ». A l'occasion de « *chaque renouvellement biennal, les présidents des assemblées désignent une femme et un homme* » : chacun désigne « *un membre du sexe opposé à celui qu'il a désigné pour le précédent renouvellement biennal* » (sauf « *accord contraire* » des présidents des assemblées et, plus spécifiquement, « *lors de la désignation d'un nouveau membre appelé à remplacer un membre dont le mandat a pris fin avant le terme normal* », auquel cas le nouveau membre est de même sexe que celui remplacé).

b) **Révocation** (article 6 de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017) :

- le mandat des membres n'est « *pas révocable* » ;
- un membre en situation d'**incompatibilité** (V. *supra*) « *met fin à celle-ci dans un délai de trente jours à compter de sa nomination* ». À défaut d'option dans ce délai, le président ou un tiers au moins des membres du collège lorsque l'incompatibilité concerne le président, **le déclare démissionnaire** ;
- en cas d'**empêchement** à exercer les fonctions de membre du collège, le **mandat peut être suspendu**, pour une **durée déterminée** (soit à la demande du membre concerné, soit par le collège, à la majorité des trois quarts des autres membres, sur proposition de l'un d'entre eux) ;
- il ne **peut être mis fin** aux fonctions d'un membre du collège que dans les formes prévues pour sa nomination et après un échange contradictoire avec l'intéressé (dans un délai minimal d'une semaine), soit en cas de **démission**, soit, sur **proposition du président ou d'un tiers des membres du collège**, après délibération (à bulletin secret), **à la majorité des trois quarts des autres membres du collège que l'intéressé**, constatant un **manquement grave** à ses obligations légales ou une **incapacité définitive** empêchant la poursuite de son mandat.

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

Un collectif réunissant journalistes, éditeurs, agences de presse et représentants de la société civile s'est réuni en 2019 pour instituer une instance tripartite d'autorégulation, dont les membres se répartissent en trois collèges, représentés de façon égale dans les organes de direction : les journalistes, les médias et le

public. L'Assemblée générale fondatrice du Conseil de déontologie journalistique et de médiation (CDJM) s'est ainsi tenue le 2 décembre 2019.

Le CDJM est une instance indépendante, constituée sous forme associative, assurant un rôle de médiation entre les journalistes, les médias, les agences de presse et les publics. Il intervient sur toutes les questions relatives à la déontologie journalistique dont il est saisi ou dont il souhaite se saisir. Ses statuts garantissent son indépendance, et prévoient notamment que « *Les financements publics ne peuvent dépasser la moitié du budget annuel de l'association, excepté au moment de sa création et pour une durée maximale de trois ans* ».

Le CDJM n'est pas un ordre professionnel : il ne prononce pas de sanction mais rend des avis publics, consultables sur son site internet, le média concerné étant en outre invité à informer son public de l'avis rendu le concernant. Pour rendre ces avis, le Conseil se fonde sur les trois textes de référence de la profession, à savoir : la Charte d'éthique professionnelle des journalistes de 1918 (remaniée en 1938 et 2011), la Déclaration des droits et devoirs des journalistes, dite « Déclaration de Munich », de 1971, enfin, la Charte d'éthique mondiale des journalistes de la Fédération internationale des journalistes, adoptée en 2019 à Tunis.

Le CDJM revendique par ailleurs sa mission de défense de la liberté éditoriale des médias, dont les choix éditoriaux doivent dépendre du seul directeur de la publication.

Il est membre de l'AIPCE (*Alliance of independent press councils of Europe*), lequel compte 29 membres, dont 19 au sein de l'Union européenne.

#### **B. *Transparency of media ownership and government interference***

##### *32. The transparent allocation of state advertising (including any rules regulating the matter; other safeguards against state / political interference)*

Pour cette question, les autorités françaises invitent la Commission à reprendre la contribution précédemment transmise dont le contenu n'a pas évolué.

##### *33. Rules governing transparency of media ownership and public availability of media ownership information*

Pour cette question, les autorités françaises invitent la Commission à reprendre la contribution précédemment transmise dont le contenu n'a pas évolué.

#### **C. *Framework for journalists' protection***

##### *34. Rules and practices guaranteeing journalist's independence and safety*

Pour cette question, les autorités françaises invitent la Commission à reprendre la contribution précédemment transmise dont le contenu n'a pas évolué.

##### *35. Law enforcement capacity to ensure journalists' safety and to investigate attacks on journalists*

Pour cette question, les autorités françaises invitent la Commission à reprendre la contribution précédemment transmise dont le contenu n'a pas évolué.

##### *36. Access to information and public documents*

Pour cette question, les autorités françaises invitent la Commission à reprendre la contribution précédemment transmise dont le contenu n'a pas évolué.

37. *Lawsuits and convictions against journalists (incl. defamation cases) and safeguards against abuse*

En droit français, la protection des journalistes et des médias contre l'ingérence des autorités publiques résulte tout d'abord de l'effectivité des règles et principes constitutionnels (cf. art. 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et art. 34 de la Constitution), dont le respect est sanctionné par le juge ordinaire et le juge constitutionnel.

Ainsi, conformément à la tradition libérale française et aux prescriptions de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, **les abus de la liberté d'expression ne peuvent être sanctionnés que par le juge judiciaire, gardien des libertés, sans intervention du pouvoir exécutif.**

La loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse a institué un cadre juridique dérogatoire et très protecteur de la liberté d'expression s'agissant de la répression des infractions commises par voie de presse, plus généralement, pour toute forme d'expression publique. Cette spécificité du régime procédural fait partie des garanties accordées de façon historique à la presse et fonde, de manière plus générale, la protection de la liberté d'expression de l'ensemble des citoyens.

La singularité de la loi de 1881 se caractérise tout d'abord par ses courts délais de prescription. En effet, l'article 65 de la loi prévoit pour les délits de presse, par dérogation aux règles de droit commun aux termes desquelles les délits se prescrivent par trois ans, une prescription d'ordre public abrégée de trois mois à compter du jour où les délits ont été commis. Par exception, ce délai est porté à un an pour les infractions suivantes :

- délit de contestation de l'existence de crime contre l'humanité (art. 24) ;
- délit de provocation à la discrimination, à la haine et à la violence et délits de diffamation et d'injure commis à raison du sexe, de l'orientation sexuelle ou du handicap (article 24) ;
- délits de provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence et délits de diffamation et d'injure envers des personnes à raison de leur race, de leur religion ou de leur origine (article 65-3) ;
- délit de provocation à des actes de terrorisme et d'apologie de ces actes (article 65-3).

Au-delà des dérogations précitées, l'originalité de la loi de 1881 tient également aux exigences élevées en matière de formalisme prescrites à peine de nullité, telles que :

- le principe de non-responsabilité pénale des personnes morales (article 43-1 de la loi de 1881) ;
- la limitation des cas dans lesquels la personne poursuivie peut être placée en détention provisoire (article 55 de la même loi) ;
- l'action civile en cas de diffamation ne peut être poursuivie séparément de l'action publique (article 46) ;
- responsabilité en « cascade » (articles 42 et 43) ;
- délai de jugement : le tribunal correctionnel doit juger l'affaire dans le délai d'un mois suivant l'audience (article 57) ;
- interdiction de toute requalification ou disqualification de l'action intentée, tant au civil qu'au pénal, sauf exceptions strictement prévues par la loi (article 50).

En vertu de l'article 35 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, une personne poursuivie pour diffamation peut produire, pour les besoins de sa défense et sans que cette production puisse donner lieu à des poursuites pour recel, « *des éléments provenant d'une violation du secret de l'enquête ou de l'instruction ou de tout autre secret professionnel s'ils sont de nature à établir sa bonne foi ou la vérité des faits diffamatoires* ». Venues consacrer une solution dégagée par la Cour de cassation au nom de l'exercice des droits de la défense, ces dispositions légales ont permis de rompre avec une situation dans laquelle il pouvait être pratiquement impossible de démontrer la vérité des faits diffamatoires sans encourir, pour les journalistes notamment, des poursuites pour recel du produit de la violation du secret de l'instruction ou du secret professionnel.

Par ailleurs, l'article L.151-8 du code de commerce, issu de la loi n° 2018-670 du 30 juillet 2018 relative à la protection du secret des affaires (prise pour la transposition de la directive UE 2016/943) dispose que « (...) *le secret n'est pas opposable lorsque son obtention, son utilisation ou sa divulgation est*

*intervenue : 1°) Pour exercer le droit à la liberté d'expression et de communication, y compris le respect de la liberté de la presse, et à la liberté d'information telle que proclamée dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ; (...) ».*

Cette disposition a vocation à protéger les journalistes et lanceurs d'alerte de toute tentative de pression ou d'intimidation, notamment par le recours à des « procédures bâillons », lesquelles désignent usuellement toute initiative judiciaire mise en œuvre par une personne physique ou morale, visant à intimider un individu, le censurer ou le dissuader d'exercer sa liberté d'expression dans le débat public.

La protection des journalistes et des entreprises de médias résulte également du **principe de protection du secret des sources des journalistes**, prévu par l'article 2 de la loi de 1881 précitée (disposition issue de la loi n° 2010-1 du 4 janvier 2010 relative à la protection du secret des sources des journalistes). Conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en la matière, cet article dispose notamment qu'« *Il ne peut être porté atteinte directement ou indirectement au secret des sources que si un impératif prépondérant d'intérêt public le justifie et si les mesures envisagées sont strictement nécessaires et proportionnées au but légitime poursuivi. Cette atteinte ne peut en aucun cas consister en une obligation pour le journaliste de révéler ses sources* ».

**Plusieurs dispositions du code de procédure pénale concourent également à cette protection.** Ainsi par exemple :

- les perquisitions dans les locaux d'une entreprise de médias, dans les véhicules professionnels de ces entreprises ou au domicile d'un journaliste ne peuvent être effectuées que par un magistrat et selon certaines formes (art. 56-2) ;
- le pouvoir de réquisition de l'autorité judiciaire rencontre certaines limites (art. 60-1) et ne peuvent être versés au dossier des éléments obtenus par des réquisitions judiciaires violant le principe du secret des sources (art. 60-1) ;
- ne peuvent être transcrites les correspondances avec un journaliste permettant d'identifier une source en violation de l'article 2 de la loi de 1881 (art. 100-5) ;
- le journaliste entendu comme témoin sur des informations recueillies dans l'exercice de son activité n'est pas obligé d'en révéler l'origine (art. 326).

**La loi de 1881 précitée protège également les journalistes contre les ingérences susceptibles de provenir de l'entreprise pour laquelle il travaille.** Ainsi l'article 2 bis de la loi de 1881 dispose que tout journaliste a « *le droit de refuser toute pression, de refuser de divulguer ses sources et de refuser de signer un article, une émission, une partie d'émission ou une contribution dont la forme ou le contenu auraient été modifiés à son insu ou contre sa volonté* ». En outre, aux termes de l'article 2 de cette même loi : d'une part, toute entreprise de média doit se doter d'une charte déontologique rédigée conjointement par la direction et les représentants des journalistes et, d'autre part, tout contrat de travail signé entre un journaliste professionnel et une entreprise de média entraîne l'adhésion à cette charte.

**Enfin, le code du travail prévoit plusieurs mécanismes spécifiques,** largement dérogoratoires au droit commun des relations de travail, visant à protéger l'indépendance politique et intellectuelle des journalistes professionnels. Tel est notamment le cas de la clause de cession et de la clause de conscience prévues par l'art. L. 7112-5 de ce code. La première permet à tout journaliste de quitter de sa propre initiative une entreprise (tout en percevant les indemnités de licenciement) lorsque le journal ou le périodique auquel il collabore est cédé. La seconde permet, en cas de changement de la situation juridique de l'employeur, de cessation de la publication ou de modification de la ligne éditoriale de l'organe de presse, de démissionner tout en conservant les avantages associés à une procédure de licenciement.

S'agissant des procédures judiciaires diligentées à l'encontre de journalistes, la direction des affaires criminelles et des grâces n'en est pas informée de manière exhaustive par les parquets généraux. Il est néanmoins possible de mentionner les affaires significatives suivantes couvertes par le secret de l'enquête ou de l'information judiciaire :

1/ Le 20 août 2015, l'avocat du roi du Maroc déposait plainte entre les mains du procureur de la République de Paris pour des faits de **tentative d'extorsion de fonds et de chantage** auxquels se seraient livrés deux journalistes français. Une information judiciaire était ouverte de ces chefs. Les deux journalistes concernés étaient mis en examen et placés sous contrôle judiciaire. Par réquisitoire définitif du 8 septembre 2020, le parquet de Paris requérait le non-lieu du chef de tentative d'extorsion mais sollicitait leur renvoi du chef de chantage.

2/ Le 27 juillet 2018, plusieurs associations de lutte contre le racisme déposaient plainte avec constitution de partie civile devant le doyen des juges d'instruction près le tribunal judiciaire de Paris du chef de **contestation de l'existence de crime contre l'humanité**, à raison de propos suivants, tenus le 18 mars 2018 par une journaliste dans une émission diffusée sur une grande station de radio : (extrait) « *C'est à dire que je pense que il n'y avait pas d'un côté les gentils et de l'autre les méchants dans cette histoire et la dérive...* ». L'information se poursuit.

3/ Dans la nuit du 17 au 18 novembre 2020, un journaliste travaillant pour une chaîne de télévision couvrait des manifestations contre la proposition de loi (PPL) relative à la sécurité globale avec une photographe. Ces deux derniers étaient interpellés et présentés puis placés en garde à vue du chef de **participation sans arme à un attroupement après sommations de dispersion**. L'examen de la procédure ne faisait pas ressortir que le journaliste avait fait état de sa qualité professionnelle lors de son arrestation et il n'était porteur d'aucun équipement spécifique à la presse. Il refusait de répondre aux questions des enquêteurs. Un classement sans suite était finalement ordonné le 23 novembre 2020 pour « infraction insuffisamment caractérisée ».

4/ Le 3 octobre 2020, plusieurs journalistes étaient interpellés à Roissy dans le cadre d'une action intitulée « Marche sur les aéroports », menée par des militants écologistes. Les journalistes titulaires d'une carte de presse étaient libérés rapidement alors que ceux n'en possédant pas étaient placés en garde-à- vue pour **participation à un attroupement** avant d'être libérés dans la soirée. La procédure était transmise au parquet de Bobigny aux fins d'appréciation.

5/ Le 5 septembre 2020, deux journalistes étaient interpellés lors d'une manifestation dans le cadre du mouvement dit des « gilets jaunes » et placés en garde à vue pour **participation à un attroupement et à un groupement en vue de commettre des violences ou des dégradations**. Le premier journaliste déclarait être pigiste et missionné pour la journée par une chaîne de télévision pour filmer le mouvement social. La procédure était finalement classée sans suite pour « infraction insuffisamment caractérisée » et le journaliste était libéré. Le second journaliste, interpellé avec notamment des coudières, des jambières et un masque de protection, faisait quant à lui l'objet d'un rappel à la loi par officier de police judiciaire avant d'être libéré également.

6/ Le 19 octobre 2020, une enquête été confiée à l'IGPN (DNE) à la suite d'un signalement en application de l'article 40 du ministre de l'intérieur, relatif à la publication du contenu d'une note du Service Central du Renseignement Territorial (SCRT) en lien avec à l'attentat de Conflans-Sainte-Honorine dans deux articles publiés dans les journaux le 17 octobre 2020. Dans le cadre de leurs investigations, les enquêteurs déterminaient que la note avait été consultée 125 fois au sein du SCRT et a été envoyée par courriel à 39 personnes au sein de différentes directions (DRPP – DDSP des Yvelines, Préfecture des Yvelines, gendarmerie nationale) avec la mention « DIFFUSION RESTREINTE ». Les deux journalistes auteurs des articles reprenant en partie le contenu de la note étaient entendus comme mis en cause sous la forme de l'audition libre pour **recel de violation du secret de l'enquête** dans le cadre d'une audition libre. La question de l'origine de leur source n'avait pas été abordée par les enquêteurs compte tenu de la législation relative à la protection du secret des sources des journalistes. La procédure est en cours d'examen au parquet de Paris.

7/ Le 20 janvier 2020, un journaliste était interpellé puis déféré au palais de justice de Paris. Le parquet de Paris ouvrait une information judiciaire des chefs de **participation à un groupement formé en vue de commettre des violences ou des dégradations et d'organisation d'une manifestation non**

**déclarée**, dans le cadre de laquelle il était placé sous le statut de témoin assisté. L'enquête est toujours en cours.

8/ Le 11 juin 2019, à l'occasion d'un mouvement social devant la société Chronopost, les policiers d'ALFORTVILLE interpellaient le reporter évoqué dans l'affaire n°7. Ce dernier, se présentant comme journaliste, les avait tout d'abord filmés à l'aide de son téléphone portable. Il les outrageait, en tenant les propos suivants : « de toute façon, t'es qu'une racaille de flic ». À 18H00, il était interpellé alors qu'il se débattait et était placé en GAV des chefs d'**outrage à une personne dépositaire de l'autorité publique, rébellion commise en réunion**. Il n'était pas en mesure de présenter une carte de presse et refusait de répondre aux questions des enquêteurs.

Il se plaignait d'avoir été frappé au visage par la police au cours du trajet. Le certificat médical alors établi aux urgences mentionnait une « probable luxation de l'épaule gauche réduite spontanément » et des « hématomes temporal droit et du menton droit récent sans trouble fonctionnel ni signe de fracture ». L'incapacité totale de travail était fixée à 10 jours.

Le 12 juin 2019, une convocation par officier de police judiciaire lui était remise pour l'audience du 25 février 2020 devant la 13<sup>ème</sup> chambre du tribunal correctionnel de Créteil pour répondre des chefs d'outrage à personne dépositaire de l'autorité publique et rébellion.

9/ Un journaliste était placé en garde à vue le 20 avril 2019 pour participation à un groupement formé en vue de commettre des violences contre les personnes ou des dégradations contre les biens et outrage à personne dépositaire de l'autorité publique. Les investigations établissaient qu'après une charge des forces de l'ordre, l'intéressé avait fait des doigts d'honneur à l'attention des policiers. Lors de son audition, il faisait valoir son droit au silence. Il expliquait toutefois avoir été victime de violences policières. Déféré en vue d'une convocation par procès-verbal, il était placé sous contrôle judiciaire dans l'attente de sa comparution avec interdiction de se rendre à Paris tous les samedis et le 1er mai 2019. Sur saisine de celui-ci, le tribunal correctionnel ordonnait le 29 avril la mainlevée du contrôle judiciaire prononcé à son encontre. Il devait comparaître devant le TC le 18 octobre 2019 du chef d'outrage à personne dépositaire de l'autorité publique.

#### **IV. OTHER INSTITUTIONAL ISSUES RELATED TO CHECKS AND BALANCES**

##### ***A. The process for preparing and enacting laws***

*38. Framework, policy and use of impact assessments, stakeholder'/public consultations (particularly consultation of judiciary on judicial reforms), and transparency and quality of the legislative process*

Sur les consultations publiques préalables à l'élaboration du droit, nous renvoyons à la fiche 2.1.3. Consultations préalables du guide français de légistique ([p. 128 et suivantes](#)).

Dans le cadre de sa politique d'amélioration de la qualité de la réglementation, la France a mis en place des modes de consultations préalables à l'élaboration des textes législatifs et réglementaires. Ces consultations prennent principalement trois formes :

- **Des consultations préparatoires à l'élaboration du droit** (Consultations préalables du guide français de légistique, point 2.1.3., p. 128 et suivantes) par lesquelles le gouvernement consulte des instances, soit de façon obligatoire, soit de façon facultative, afin de recueillir leur avis notamment sur les avant-projets de texte ;
- **Des concertations, par lesquelles le gouvernement associe notamment les partenaires sociaux à l'élaboration des textes**. L'article L. 1 du Code du travail prévoit une procédure de concertation préalable sur tout projet de réforme « *qui porte sur les relations individuelles et collectives du*

*travail, l'emploi et la formation professionnelle et qui relève du champ de la négociation nationale et interprofessionnelle* ». Tout projet de réforme en ces domaines doit faire « *l'objet d'une concertation préalable avec les organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel en vue de l'ouverture éventuelle d'une telle négociation* » ; « *À cet effet, le Gouvernement leur communique un document d'orientation présentant des éléments de diagnostic, les objectifs poursuivis et les principales options* » ; « *Lorsqu'elles font connaître leur intention d'engager une telle négociation, les organisations indiquent également au Gouvernement le délai qu'elles estiment nécessaire pour conduire la négociation* ».

Cet article n'est pas applicable en cas d'urgence. Ainsi, lorsque le Gouvernement décide de mettre en œuvre un projet de réforme en l'absence de procédure de concertation, il fait connaître cette décision aux organisations susmentionnées en la motivant dans un document qu'il transmet à ces organisations avant de prendre toute mesure nécessitée par l'urgence.

- **Des consultations publiques ouvertes sur Internet** (Articles L. 132-1 à R. 132-10 du Code des relations du public avec l'administration (CRPA)). Ainsi, en vertu de l'article L. 132-1 CRPA, « *Lorsque l'administration est tenue de procéder à la consultation d'une commission consultative préalablement à l'édiction d'un acte réglementaire, elle peut décider d'organiser une consultation ouverte permettant de recueillir, sur un site internet, les observations des personnes concernées* ». Cette consultation ouverte se substitue à la consultation qui serait obligatoire en application d'une disposition législative ou réglementaire. Les commissions consultatives dont l'avis doit être recueilli en application d'une disposition législative ou réglementaire peuvent faire part de leurs observations dans le cadre de la consultation ouverte. Néanmoins, cette procédure ne dispense pas l'administration de procéder aux consultations d'autorités administratives indépendantes prévues par les textes législatifs et réglementaires, les procédures d'avis conforme (qui lient la décision de l'administration), celles qui concernent l'exercice d'une liberté publique, constituent la garantie d'une exigence constitutionnelle, traduisent un pouvoir de proposition ou mettent en œuvre le principe de participation.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, 28 projets (origine gouvernementale) et 192 propositions (origine parlementaire) de loi ont été déposés ou transmis à l'Assemblée nationale, sur un total de 285 projets et 1839 propositions de loi durant la XV<sup>ème</sup> législature (depuis le 21 juin 2017).

A la suite de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'article 39 de la Constitution prévoit que le Gouvernement a l'obligation de produire une **étude d'impact** à l'appui de chaque projet de loi, aux fins de transmission au Conseil d'État puis au Parlement.

Cette obligation vaut notamment pour les projets de loi ordinaire, de loi organique, de loi de programmation autre que les lois relatives aux finances publiques, de loi autorisant la ratification ou l'approbation d'un traité ou accord international (article 53 de la Constitution) ; les dispositions dites « non exclusives » des projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale ; les dispositions d'habilitation à prendre par ordonnance des mesures législatives ou encore les dispositions des projets de loi de ratification d'ordonnance apportant des modifications de fond à l'ordonnance, au-delà d'ajustements d'ordre matériel ou de cohérence.

La loi organique du 15 avril 2009 prévoit que les études d'impact : définissent les objectifs poursuivis par le projet de loi, recensent les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et exposent les motifs du recours à une nouvelle législation.

L'étude d'impact porte aussi sur l'articulation du projet de loi avec le droit européen, l'état de l'application du droit en France dans le domaine considéré, les modalités d'application dans le temps des nouvelles dispositions et doit contenir « l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales ainsi que les coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées » pour les administrations et les personnes intéressées ou encore une liste des textes

d'application qui seront nécessaires.

La première phase de l'élaboration d'une étude d'impact consiste en l'organisation d'une réunion de cadre par le secrétariat général du Gouvernement (service de la législation et de la qualité du droit) à la demande du ministère porteur, dès que le principe d'un nouveau projet de loi est envisagé. Cette réunion doit permettre l'identification et la désignation d'un coordonnateur de l'étude d'impact, la définition du projet de trame de celle-ci, la nature et la portée des contributions ministérielle à solliciter, la fixation du calendrier précis de l'élaboration de l'étude d'impact ainsi que le nombre et la nature des consultations à prévoir. Le contrôle de l'exigence d'une étude d'impact est opéré par la Conférence des présidents (Assemblée nationale ou Sénat) et par le Conseil constitutionnel, le ministre pouvant quant à lui refuser de donner son accord ou contreseing à un projet de texte dont l'étude d'impact n'a pas été produite. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours ».

Depuis la révision constitutionnelle de 2008, le nombre de publication d'études d'impact accompagnant le dépôt de projets de lois a varié entre 2 (en 2014) et 25 (en 2020). Le nombre moyen de publications est d'environ 9 par an (4 pour l'année 2021 en cours).

Diffusées sur Légifrance, les études d'impact concourent à améliorer l'information du public, en permettant à chacun de prendre connaissance des éléments qui ont déterminé les choix du Gouvernement et de l'impact des mesures proposées dans les champs qui peuvent le concerner.

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

La Constitution prévoit plusieurs procédures de vote accéléré ou en urgence des textes de loi. Le Gouvernement dispose ainsi de plusieurs moyens :

- il peut demander un vote unique et global, dit vote bloqué, sur tout ou partie du texte en ne retenant que les amendements qu'il accepte (article 44 de la Constitution) ;
- il peut faire adopter un projet de loi à l'issue d'une seule lecture par les chambres du Parlement (Assemblée nationale puis Sénat), réduisant ainsi la durée de la navette parlementaire (article 45 alinéa 2, depuis la réforme constitutionnelle de 2008) ;
- il peut engager sa responsabilité devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un texte. Celui-ci est considéré comme adopté sans débat, sauf en cas d'adoption du vote par les parlementaires d'une motion de censure (renversement du Gouvernement). C'est un outil très efficace : aucune motion de censure sur un texte n'a jamais été adoptée dans ce cas de figure (article 49.3. La loi constitutionnelle de juillet 2008 a limité son usage à un texte par session, hors projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, pour lesquels le Gouvernement peut y avoir recours).

Durant la XVème législature (à compter du 21 juin 2017), 128 projets et 37 propositions de loi (165 textes) ont fait l'objet d'une procédure accélérée (sur un total de 2124 textes : 285 projets et 1839 propositions de loi), soit environ 8% du total des textes votés. Depuis 2020, 12 projets et 10 propositions de loi ont été soumis à cette procédure (11% du total des textes votés).

*40. Regime for constitutional review of laws*

Pour cette question, les autorités françaises invitent la Commission à reprendre la contribution précédemment transmise dont le contenu n'a pas évolué.

41. COVID-19: provide update on significant developments with regard to emergency regimes in the context of the COVID-19 pandemic
- judicial review (including constitutional review) of emergency regimes and measures in the context of COVID-19 pandemic
  - oversight by Parliament of emergency regimes and measures in the context of COVID-19 pandemic
  - measures taken to ensure the continued activity of Parliament (including possible best practices)

La loi n°2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 constitue le cadre juridique de l'action du Gouvernement en réponse à la propagation du virus sur son territoire.

### Cadre juridique général

Ce texte a institué un nouveau cadre législatif d'état d'urgence sanitaire codifié aux articles L. 3131-12 à L. 3131-20 du code de la santé publique (CSP). Il permet d'établir des restrictions en matière de déplacement, de réunion, de contrôler des prix ou encore de faciliter des réquisitions de matériel.

L'état d'urgence sanitaire (EUS) est déclaré la première fois par décret en conseil des ministres sur le rapport du ministre chargé de la santé pour une durée maximale d'un mois. Le décret détermine la ou les circonscriptions territoriales dans lesquelles il s'applique. Les données sanitaires sur lesquelles s'appuie le décret sont rendues publiques.

Au-delà d'un mois, sa prorogation doit être autorisée par la loi. La loi de prorogation fixe la durée de l'état d'urgence sanitaire. Un décret pris en conseil des ministres peut mettre fin à l'état d'urgence sanitaire avant l'expiration du délai fixé par la loi.

Instauré pour deux mois par la loi du 23 mars 2020, l'état d'urgence sanitaire a été prolongé une fois jusqu'au 10 juillet inclus. La loi du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire a mis en place un régime transitoire à partir du 11 juillet autorisant le gouvernement à prendre des mesures exceptionnelles jusqu'au 31 octobre 2020 pour faire face à l'épidémie de Covid-19. L'état d'urgence sanitaire sur l'ensemble du territoire national a été de nouveau déclaré par décret à compter du 17 octobre 2020 à 0 heure. La loi n°2020-1379 du 14 novembre 2020 a autorisé la prorogation de l'état d'urgence sanitaire jusqu'au 16 février 2021. L'état d'urgence sanitaire a encore été prolongé par la loi n°2021-160 du 15 février 2021, jusqu'au 1er juillet 2021 inclus.

Aux termes de l'article L. 3136-1 du code de la santé publique, le fait de ne pas respecter les réquisitions prévues dans le cadre de l'EUS est puni de six mois d'emprisonnement et de 10 000 euros d'amende.

La violation des interdictions ou obligations édictées en application de L.3131-15 du code de la santé publique, listées dans le décret du 29 octobre 2020 (interdictions de déplacement, de sortie hors du domicile, etc.) est punie de l'amende prévue pour les contraventions de quatrième classe, et de cinquième classe en cas de réitération dans un délai de 15 jours. Lorsque plus de trois violations sont constatées dans un délai de 30 jours, la sanction est portée à six mois d'emprisonnement et 3 750 euros d'amende.

L'autorité juridictionnelle opère un contrôle *a posteriori* de ces mesures, dans le cadre notamment d'un contrôle de constitutionnalité et de conventionnalité. Deux décisions peuvent illustrer le contrôle de l'autorité juridictionnelle sur ces mesures.

Ainsi, par une décision n° 2020-846/847/848 QPC du 26 juin 2020, le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution le renvoi opéré, au sein du quatrième alinéa de l'article L. 3136-1 du code de la santé publique. L'article L. 3131-15 du même code, qui réprime le délit de violations réitérées de l'interdiction de sortie hors du domicile édictée pendant l'état d'urgence sanitaire. En premier lieu, le

Conseil constitutionnel a jugé que ce délit ne méconnaissait pas le principe de légalité des délits et des peines. Il a toutefois considéré que ce délit réprime la violation de l'interdiction de sortir lorsqu'elle est commise alors que, dans les trente jours précédents, trois autres violations de cette même interdiction ont déjà été verbalisées.

### Fonctionnement des juridictions de l'ordre judiciaire

Dans le cadre du contexte de crise sanitaire lié à l'épidémie de Covid-19, et de l'état d'urgence sanitaire, le gouvernement a pu prendre par ordonnances des mesures exceptionnelles afin d'adapter le fonctionnement des juridictions de l'ordre judiciaire :

- prise de rendez-vous service d'accueil unique du justiciable (SAUJ)
- recours élargi à la visioconférence
- possibilité de saisine par voie dématérialisée (avec nécessité de fournir les documents en originaux lors de l'audience)
- suspension des délais de prescription
- doublement des délais de recours
- limitation de la publicité des audiences
- transformation d'une formation collégiale d'une audience en formation à juge unique
- prolongation des délais de détention provisoire
- augmentation des délais pour statuer sur des demandes de mise en liberté
- adaptation des délais de procédure en matière civile
- possibilité de recourir à la procédure sans audience en matière civile

La Cour de cassation a été saisie de la régularité des dispositions prises par le gouvernement autorisé en application de la loi d'urgence du 23 mars 2020 « à adopter par ordonnance des règles relatives au déroulement et à la durée des détentions provisoires et des assignations à résidence sous surveillance électronique, pour permettre l'allongement des délais au cours de l'instruction et en matière d'audience, pour une durée proportionnée à celle de droit commun (...) et la prolongation de ces mesures au vu des seules réquisitions écrites du parquet et des observations écrites de la personne et de son avocat ». En application de ces dispositions, l'ordonnance (article 16) a mis en place un dispositif allongeant les différentes durées légales de détention provisoire à l'expiration desquelles la prolongation de la détention provisoire devait faire l'objet d'un contrôle systématique par le juge, celui-ci demeurant tenu d'ordonner la mise en liberté de la personne détenue à tout moment, d'office, sur demande du ministère public ou sur demande de l'intéressé.

La loi du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence et prise à la sortie de la période de confinement nationale a mis fin à compter de cette date à l'allongement de plein droit des délais de prolongation de la détention provisoire pour les détentions provisoires venant à expiration à compter du 11 mai 2020 (article 16-1 de l'ordonnance modifiée). Les dispositions nouvelles ont également prévu que les détentions prolongées de plein droit pour une durée de six mois en application des dispositions de l'article 16 devaient, devaient dans un délai de trois mois à compter de leur prolongation, être confirmées par une décision du juge des libertés et de la détention.

Par plusieurs arrêts rendus le 26 mai 2020, la Cour de cassation, a considéré que l'article 16 initial de l'ordonnance « ne saurait être regardé comme compatible avec l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme et la prolongation qu'il prévoit n'est-elle régulière que si la juridiction qui aurait été compétente pour prolonger la détention rend, dans un délai rapproché - qu'elle a fixé - courant à compter de la date d'expiration du titre ayant été prolongé de plein droit »,

Par décision du 29 janvier 2021, le Conseil constitutionnel a abrogé l'article 16 de l'ordonnance du 25 mars 2020 pour violation de l'article 66 de la Constitution. Cette abrogation qui a concerné les seules détentions dont les tires devaient expirer entre le 26 mars et le 11 mai 2020 ne remet pas en cause les décisions qui ont pu être prises au nom des objectifs de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions.

Par ailleurs, la possibilité de recourir, sans l'accord des parties, à l'utilisation de la visioconférence devant l'ensemble des juridictions pénales autres que criminelles, a été jugée inconstitutionnelle par le conseil constitutionnel le 15 janvier 2021, pour atteinte aux droits de la défense et au droit à un procès équitable. Cette décision ne remet toutefois pas en cause toutes les décisions qui ont été prises dans ce cadre.

### Fonctionnement des établissements pénitentiaires

Face à l'évolution de l'épidémie, des mesures ont ainsi été prises pour prévenir l'entrée et la propagation du virus dans les établissements pénitentiaires, et pour garantir la continuité du service public pénitentiaire.

L'ordonnance n°2020-303 du 25 mars 2020 portant adaptation de règles de procédure pénale a facilité, durant la première vague de l'épidémie et jusqu'à un mois après la fin de l'état d'urgence sanitaire le 10 juillet 2020, le prononcé de mesures existantes comme la suspension de peine pour raison médicale, la libération sous contrainte sous forme de libération conditionnelle et la conversion de peine ; en complément, elle a créé deux dispositifs transitoires et exceptionnels :

- la réduction supplémentaire de peine (RSPE) liée aux circonstances exceptionnelles, limitée à deux mois maximum hors cas d'exclusion (auteurs de violences conjugales, d'infractions sur mineurs ou personnes détenues terroriste selon l'article 27) et conditionnée au bon comportement du détenu ;
- l'assignation à domicile de fin de peine, mesure qui, hors cas d'exclusion, est applicable aux personnes condamnées à une peine d'une durée inférieure ou égale à 5 ans d'emprisonnement ayant un reliquat de peine inférieur ou égal à 2 mois justifiant d'un hébergement et ayant fait preuve d'un bon comportement durant la crise sanitaire.

Ces dispositifs ont permis une diminution de la population pénale de près de 6000 personnes et de réduire le taux d'occupation dans les établissements pénitentiaires de 119% en mars 2020 à 99%.

### Fonctionnement des services de l'administration de la protection judiciaire de la jeunesse

L'ordonnance précitée n° 2020-303 du 25 mars 2020 et celle n° 2020-304 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables aux juridictions de l'ordre judiciaire statuant en matière non pénale et aux contrats de syndic de copropriété ont aménagé les règles de procédure pénale et d'assistance éducative pour les mineurs, dans l'objectif de concilier la continuité de l'activité des tribunaux pour enfants, la préservation des droits des mineurs et la protection de la santé des personnes.

En matière civile, il a notamment été possible de proroger les mesures de placement, d'assistance éducative en milieu ouvert (AEMO) et d'investigation (MJIE).

S'agissant des nouvelles requêtes, les décisions de non-lieu à assistance éducative, les décisions instaurant des MJIE et des AEMO d'une durée de 6 mois ont pu être notifiées sans audience.

Sous réserve de l'accord écrit d'un des parents, le juge des enfants a pu renouveler les mesures de placement ainsi que les mesures d'interdiction de sortie du territoire jusqu'à 9 mois, les AEMO ou les mesures d'aide à la gestion du budget familial (AGBF) ainsi que la mesure d'interdiction de sortie du territoire jusqu'à 1 an.

Le juge des enfants a pu également suspendre les droits de visite et d'hébergement par décision motivée sans audience.

Enfin, le juge des enfants a pu recourir à la visio-conférence pour les audiences.

En matière pénale, de nouvelles mesures ont été instaurées, comme l'intervention de l'avocat *via* un moyen de communication électronique lors de la garde à vue, la prolongation de la garde-à-vue d'un mineur d'au moins 16 ans sans présentation devant le procureur de la République, la prorogation, sur la base d'un rapport, des mesures éducatives jusqu'à 4 mois pour les placements et 7 mois pour les autres mesures, la prolongation de plein droit de 6 mois des détentions provisoires des mineurs de plus de 16 ans poursuivis en matière criminelle ou pour ceux qui encourent une peine d'au moins 7 ans d'emprisonnement (uniquement le cadre des procédures d'instruction), l'allongement des délais pour statuer sur les demandes de mise en liberté, la possibilité pour le juge des libertés et de la détention de statuer sur la prolongation d'une détention provisoire d'un mineur par visio-conférence ou, à défaut, sans audience, la possibilité d'organiser les audiences urgentes du tribunal pour enfants par visio-conférence et la possibilité de recourir au huis-clos pour préserver la santé des personnes.

Ces mesures n'ont pas été appliquées de façon uniforme sur le territoire national et elles n'ont pas été reconduites dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire déclaré le 17 octobre 2020.

### Accès au droit

Dès le début de la crise sanitaire, les conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD) ont adapté leur offre d'accès au droit afin d'assurer la continuité du service public. Des permanences par téléphone et en visioconférence se sont par exemple développées.

### Contrôle juridictionnel

De nombreux textes ont été adoptés pour permettre le fonctionnement des juridictions judiciaires et administratives pendant la crise sanitaire. D'autres ont également été adoptés en matière contractuelle dans le cadre de la crise du Covid-19, afin de tenir compte des restrictions aux déplacements, de la fermeture de nombreux services publics et entreprises, ainsi que de la perturbation du fonctionnement du courrier postal. Tous pouvaient être soumis, selon le cas, au Conseil constitutionnel (lois et ordonnances) ou au Conseil d'État (ordonnances, décrets et arrêtés), conformément au droit commun en vigueur qui n'a pas été modifié sur ce point pendant la crise sanitaire.

Ces deux juridictions ont exercé ces attributions sans difficulté et ont exercé normalement leur contrôle sur les textes adoptés.

Ainsi par exemple, le Conseil constitutionnel a été saisi avant leur promulgation de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions, de la loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire et de la loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire. Il a déclaré non conformes à la Constitution certaines dispositions de ces lois, fait des réserves d'interprétation pour d'autres dispositions.

Le Conseil d'État a de son côté rejeté le 10 avril 2020 (requêtes n° 439883 et n° 439892) le référé liberté qui avait été formé par, notamment, le Conseil national des barreaux et le syndicat des avocats de France, contre certaines dispositions de l'ordonnance n° 2020-304 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables aux juridictions de l'ordre judiciaire en matière non pénale et aux contrats de syndic de copropriété. Il a de même rejeté, le 17 décembre 2020 (requêtes n° 446904 et n° 446981) le référé liberté qui avait été formé par, notamment, le Conseil national des barreaux et le syndicat des avocats de France, contre certaines dispositions de l'ordonnance n° 2020-1400 du 18 novembre 2020 portant adaptation des règles applicables aux juridictions de l'ordre judiciaire statuant en matière non pénale et aux copropriétés.

Le tribunal administratif de Lille a, par ailleurs, rejeté le 16 mai 2020 (requête n° 2003512) le référé liberté qui avait été formé contre le nouveau règlement intérieur du tribunal judiciaire de Lille, qui adaptait les règles d'accès à la juridiction en raison de la crise sanitaire.

Enfin, le Conseil d'État a été saisi d'un référé-suspension contre le décret n° 2020-395 du 3 avril 2020 qui autorise la conclusion d'actes notariés à distance pendant la période d'urgence sanitaire et l'a rejeté par une décision du 15 avril 2020 (n° 439992). Le Conseil d'État a affirmé qu'« *il ne résulte d'aucune disposition législative que la mission du notaire instrumentaire ne puisse être accomplie que dans le cas d'une comparution physique des parties et que le décret se borne à déroger temporairement aux modalités, qui résultent du décret du 26 novembre 1971 relatif aux actes établis par les notaires, en vertu desquelles l'officier public peut établir un acte authentique* ».

## **B. Independent authorities**

42. *Independence, capacity and powers of national human rights institutions ('NHRIs'), of ombudsman institutions if different from NHRIs, of equality bodies if different from NHRIs and of supreme audit institutions*<sup>10</sup>

### **La Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDDH) est l'Institution nationale de promotion et de protection des droits de l'Homme française créée en 1947.**

Assimilée à une Autorité administrative indépendante (AAI), la CNCDDH est une structure de l'État qui assure en toute indépendance, auprès du Gouvernement et du Parlement, un rôle de conseil et de proposition dans le domaine des droits de l'Homme, du droit et de l'action humanitaire et du respect des garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques. La CNCDDH, conformément aux Principes de Paris, fonde son action sur trois grands principes :

**L'indépendance** : l'indépendance de la CNCDDH est inscrite dans la loi n°2007-292 du 5 mars 2007. La CNCDDH est saisie ou se saisit de projets de loi ou de propositions relatifs aux droits de l'Homme et au droit international humanitaire.

**Le pluralisme** : la CNCDDH est composée de 64 personnalités et représentants d'organisations issues de la société civile. Elle est le reflet de la diversité des opinions s'exprimant en France sur les questions liées aux droits de l'homme et du droit international humanitaire.

**La vigilance** : la CNCDDH se consacre au respect et à la mise en œuvre des droits de l'Homme et du droit international humanitaire en France. Elle combat les atteintes aux libertés publiques et aux droits fondamentaux. La CNCDDH occupe ainsi une position unique dans le paysage institutionnel français.

#### Missions :

La CNCDDH favorise le dialogue et le débat entre le gouvernement, le parlement, les institutions et la société civile dans le domaine des droits de l'homme, du droit et de l'action humanitaire. Elle est rapporteur national indépendant en matière de lutte contre le racisme sous toutes ses formes, de lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains, de lutte contre la haine anti-LGBTI et sur la thématique « Entreprises et droits de l'homme ».

À ce titre, ses grandes missions sont les suivantes :

- Veiller au respect par la France de ses engagements institutionnels et internationaux ;
- Conseiller le gouvernement et le parlement sur des projets et propositions de loi ;
- Favoriser la concertation entre les pouvoirs publics et la société civile ;
- Alerter l'opinion et sensibiliser le grand public.

---

<sup>10</sup> Cf. the website of the European Court of Auditors:  
<https://www.eca.europa.eu/en/Pages/SupremeAuditInstitutions.aspx#>

- Participer à l'éducation et à la formation au respect des droits de l'homme.

#### Champ d'action :

La CNCDH peut intervenir sur toute question liée aux droits de l'homme et au droit international humanitaire. L'institution se prononce sur les lois en préparation et les débats de société liés aux droits de l'homme.

La CNCDH exerce un rôle de conseil, de protection et de promotion des droits fondamentaux.

Elle contrôle le respect par la France de ses engagements internationaux en matière de droits humains et en informe les instances internationales de surveillance. La CNCDH se consacre à l'évaluation de nombreuses politiques publiques à l'aune du droit international des droits de l'homme.

Les travaux menés à la CNCDH sont répartis en cinq sous-commissions :

- Sous-commission A "Société, éthique et éducation aux droits humains"
- Sous-commission B "Racismes, discriminations et intolérance"
- Sous-commission C "État de droit et libertés"
- Sous-commission D "Questions internationales et européennes - Droit international humanitaire"
- Sous-commission E "Urgences"

#### *Rapporteur national indépendant*

La CNCDH est rapporteur national indépendant :

- sur la lutte contre le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme
- sur la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains
- sur la lutte contre la haine anti - LGBT
- sur la mise en œuvre des principes directeurs des Nations unies relatifs aux droits de l'homme et aux entreprises.

#### *Évaluation des politiques publiques*

La CNCDH a pour mission de conseiller les pouvoirs publics dans l'élaboration des politiques nationales, dans le constant respect des engagements internationaux de la France en matière de droits de l'homme, évaluer et contrôler leur mise en œuvre, et de lutter contre les discriminations (genre, handicap, origines, précarité...).

#### *Nations unies*

La CNCDH joue un rôle majeur tout au long de la procédure d'examen de la France par les différents "organes des traités", comités chargés de vérifier le respect des traités par les États parties en matière de droits de l'homme et de l'Examen périodique universel (EPU). Elle contribue au contrôle des engagements internationaux de la France en matière de droits de l'homme. La CNCDH contribue également à l'évaluation de la mise en œuvre des Objectifs de Développement durable (ODD).

#### *Conseil de l'Europe*

Au sein du Conseil de l'Europe, la CNCDH intervient en amont des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme par les tierces interventions, et en aval en contribuant au suivi de l'exécution des arrêts qui concernent la France. Elle entretient des liens privilégiés avec le Commissaire aux droits de l'homme

et différents organes du Conseil de l'Europe (Comité pour la prévention de la torture, Groupe européen sur la traite, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance...)

#### Mode d'action :

La Commission nationale consultative des droits de l'homme agit sur saisine d'un membre du gouvernement ou sur auto-saisine. La CNCDH rend des avis et des recommandations. Adoptés en séance plénière, les avis sont publiés au Journal officiel. La CNCDH porte son expertise auprès des institutions, ministères et administrations concernés et plus largement auprès du grand public. Pour chaque avis et étude, la CNCDH procède à de nombreuses auditions, réalise des missions d'investigation, et s'appuie sur l'expertise de ses membres.

Les travaux de la CNCDH sont placés sous la responsabilité d'un bureau composé du président, de deux vice-présidents élus par chacun des collèges de la CNCDH et du secrétaire général. Le bureau fixe le calendrier et l'ordre du jour des réunions.

Constituée par l'ensemble des membres titulaires, l'Assemblée plénière se réunit quasiment une fois par mois. Elle adopte les avis et déclarations à la majorité. Les avis et déclarations sont publiés au Journal officiel de la République française et les études et rapports de la CNCDH sont publiés à la Documentation française.

- La CNCDH publie chaque année plusieurs études et rapports, sur la lutte contre le racisme, la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains et la situation des droits humains en France. Elle évalue de nombreuses politiques publiques à l'aune du droit international des droits de l'homme (droit des femmes, handicap, droits économiques et sociaux, droits civils et politiques, droits fondamentaux des personnes détenues, etc.) ;
- La CNCDH contribue au contrôle par les instances internationales de la situation des droits de l'homme et du droit international humanitaire en France et participe à de nombreux réseaux internationaux.

Interagir avec les défenseurs des droits de l'homme est essentiel pour la CNCDH. Étant une des plus anciennes Institutions de défense des droits de l'homme (INDH), la Commission est un acteur majeur de réseaux régionaux et internationaux dont : GAHNRI (Assemblée générale des INDH au sein des Nations unies. La CNCDH représente l'Europe au sein du sous-comité d'accréditation des INDH) ; ENNHRI (Réseau européen des INDH) ; AFCNDH (Association francophone des INDH) et FRANet (Réseau de l'Agence européenne des droits fondamentaux, dont le point focal français est l'Institut français des droits et des libertés, lié à la CNCDH).

- La CNCDH décerne chaque année, le 10 décembre, le Prix des droits de l'homme de la République française à des défenseurs des droits de l'homme.

Chaque année, le 10 décembre, journée internationale des droits de l'homme, la CNCDH décerne le Prix des droits de l'homme de la République française - Liberté, égalité, fraternité - à cinq lauréats. Témoin du rayonnement international de la Commission, le prix récompense des projets à venir portés par des ONG opérant dans le monde entier. Outre la dotation financière, le prix a une valeur protectrice pour les lauréats.

- La CNCDH anime des cycles de formation, organise des colloques et participe à de nombreux séminaires dans le cadre de sa mission d'éducation aux droits humains.

Sensibiliser aux valeurs des droits de l'homme et à la tolérance, tout au long de l'arc de la vie. À destination des plus jeunes, la CNCDH développe des outils diffusés en milieu scolaire et sur les réseaux sociaux, dont des films. La Commission anime des formations à l'École nationale de magistrature

(ENM) et l'École nationale d'Administration (ENA). Elle organise de nombreux colloques et participe à des conférences, séminaires et projections-débats pour le grand public et en milieu universitaire.

- La CNCDH développe de nombreux partenariats.

Dans le cadre du jumelage Union européenne/Maroc, la CNCDH accompagne le Conseil national des droits de l'homme marocain et la délégation interministérielle aux droits de l'homme. La CNCDH noue de nombreux partenariats en France : Plateforme de signalement PHAROS, Global Compact France, Festival international du film des droits de l'homme, Festival international du film sur le handicap, École Estienne, EUCLID (Clinique des droits de l'homme de l'Université de Paris Ouest-Nanterre-La Défense), EDUSCOL (site pédagogique du Ministère de l'Éducation nationale). La commission interagit de multiples manières aussi avec l'Union européenne, l'OSCE, l'OCDE, l'OIF, le BIT (rencontres, auditions, co-organisation d'événements...)

### **Le défenseur des droits veille au respect des droits et libertés – article 71-1 de la Constitution**

Le Défenseur des droits, nommé par le Président de la République après avis des commissions permanentes compétentes des assemblées parlementaires, pour un mandat de six ans non renouvelable, est une autorité administrative indépendante chargée de veiller à la protection des droits et des libertés et de promouvoir l'égalité.

Inscrite dans la Constitution depuis la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, cette institution a succédé au Médiateur de la République, au Défenseur des enfants, à la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) et à la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS). Ses missions et pouvoirs sont définis par les lois organique (n° 2011-333) et ordinaire (n° 2011-334) du 29 mars 2011.

Le Défenseur des droits rend compte de son activité au Président de la République et au Parlement.

#### **Statut**

Le Défenseur des droits est nommé par le Président de la République en application de la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution. Cette procédure requiert un avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée et le Président de la République ne peut procéder à la nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions.

Une fois nommé, il ne peut être mis fin aux fonctions du Défenseur des droits que sur sa demande ou en cas d'empêchement constaté par un collège composé du vice-président du Conseil d'État et des premiers présidents de la Cour de cassation et de la Cour des comptes.

Le Défenseur des droits ne reçoit et ne sollicite, dans l'exercice de ses attributions, aucune instruction. Il ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions qu'il émet ou des actes qu'il accomplit dans l'exercice de ses fonctions.

Ses missions sont incompatibles avec les fonctions de membre du Gouvernement, du Conseil constitutionnel, du Conseil supérieur de la magistrature, du Conseil économique, social et environnemental ainsi qu'avec un mandat électif, une autre fonction publique, une activité professionnelle ou toute fonction de direction d'entreprise.

Le Défenseur des droits et ses services relèvent du statut général des autorités administratives indépendantes défini par les lois organique (n° 2017-54) et ordinaire (n° 2017-55) du 20 janvier 2017. À ce titre, le Défenseur des droits est ordonnateur des dépenses de l'autorité, qui sont exclusivement soumises à un contrôle a posteriori par la Cour des comptes.

## Compétences

Le Défenseur des droits est chargé de cinq grandes missions énumérées par la loi organique du 29 mars 2011 :

- défendre les droits et libertés dans le cadre des relations avec les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics et les organismes investis d'une mission de service public ;
- défendre et promouvoir l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant consacrés par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France ;
- lutter contre les discriminations, directes ou indirectes, prohibées par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France ainsi que promouvoir l'égalité ;
- veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République ;
- orienter vers les autorités compétentes tout lanceur d'alerte, au sens de la loi (n° 2016-1691) du 9 décembre 2016, et veiller aux droits et libertés de cette personne.

Les dispositions tendant à confier au Défenseur des droits la mission d'apporter une aide financière aux lanceurs d'alerte ont été, en revanche, censurées par le Conseil constitutionnel (décision n° 2016-740 DC du 8 décembre 2016).

Tirant les conséquences de leur remplacement par le Défenseur des droits, la loi ordinaire du 29 mars 2011 a abrogé les textes législatifs qui avaient institué le Médiateur de la République (loi du 3 janvier 1973), le Défenseur des enfants (loi du 6 mars 2000), la Commission nationale de déontologie de la sécurité (loi du 6 juin 2000) et la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (loi du 30 décembre 2004).

## Saisine

Pour chacune de ses missions, le Défenseur des droits est saisi directement par la personne physique ou morale qui s'estime lésée ou qui demande une protection. Les personnes l'ayant saisi ne peuvent faire l'objet, pour ce motif, de mesures de rétorsion ou de représailles.

Lorsque l'intérêt d'un enfant est en cause, les personnes habilitées à saisir le Défenseur des droits sont : l'enfant ou le mineur de moins de 18 ans, son représentant légal, un membre de sa famille, un service médical ou social ou une association de défense des droits de l'enfant régulièrement déclarée depuis au moins cinq ans.

En matière de médiation avec les services publics, la saisine du Défenseur des droits est précédée de démarches préalables auprès des personnes publiques ou des organismes mis en cause.

Dans tous les cas, la saisine est gratuite et le Défenseur des droits peut se saisir d'office ou être saisi par les ayants droit de la personne dont les droits et libertés sont en cause. Dans le cas d'une autosaisine ou de la saisine par une personne autre que la personne intéressée, le Défenseur ne peut intervenir qu'à la condition que celle-ci (ou, le cas échéant, ses ayants droit) ait été avertie et ne se soit pas opposée à son intervention.

La saisine peut s'effectuer par voie électronique, par courrier ou par l'intermédiaire d'un des délégués du Défenseur des droits présents dans les préfetures, les sous-préfetures et les maisons de justice et du droit.

Il peut être saisi par l'intermédiaire de ses adjoints.

Une réclamation peut être adressée à un député, à un sénateur ou à un représentant français au Parlement européen, qui la transmet au Défenseur des droits s'il estime qu'elle appelle son intervention. Le Défenseur des droits informe le député, le sénateur ou le représentant français au Parlement européen des suites données à cette transmission.

Sur la demande de l'une des commissions permanentes de son assemblée, le Président de l'Assemblée nationale ou celui du Sénat peut transmettre au Défenseur des droits, dans les domaines de sa compétence, toute pétition dont l'assemblée a été saisie.

Le Défenseur des droits instruit également les réclamations qui lui sont transmises par le Médiateur européen ou un homologue étranger et qui lui paraissent relever de sa compétence et appeler son intervention.

La saisine du Défenseur des droits n'interrompt ni ne suspend par elle-même les délais de prescription des actions en matière civile, administrative ou pénale, non plus que ceux relatifs à l'exercice de recours administratifs ou contentieux.

#### Fonctionnement et moyens d'action :

Pour chacune de ses missions, sauf la médiation avec un service public, le Défenseur des droits est assisté par un collège composé de personnalités qualifiées dans le domaine concerné et d'un adjoint, vice-président du collège correspondant à ses attributions.

Les adjoints sont placés auprès du Défenseur des droits et sous son autorité. Nommés par le Premier ministre sur proposition du Défenseur des droits, ils sont soumis aux mêmes règles d'incompatibilités que le Défenseur. La cessation du mandat du Défenseur des droits, quelle qu'en soit la cause, entraîne dans tous les cas celle du mandat des adjoints.

La loi organique prévoit la nomination obligatoire d'un adjoint vice-président du collège chargé de la défense et de la promotion des droits de l'enfant qui conserve le titre de Défenseur des enfants, d'un adjoint vice-président du collège chargé de la déontologie dans le domaine de la sécurité et d'un adjoint vice-président du collège chargé de la lutte contre les discriminations et de la promotion de l'égalité.

Le collège chargé de la déontologie de la sécurité comprend, outre son vice-président, trois personnalités qualifiées désignées par le Président du Sénat, trois personnalités qualifiées désignées par le Président de l'Assemblée nationale, un membre ou ancien membre du Conseil d'État désigné par le vice-président du Conseil d'État, un membre ou ancien membre de la Cour de cassation désigné conjointement par le premier président de la Cour de cassation et par le procureur général près ladite cour.

Le collège chargé de la défense et de la promotion des droits de l'enfant comprend, outre le vice-président, deux personnalités qualifiées désignées par le Président du Sénat, deux personnalités qualifiées désignées par le Président de l'Assemblée nationale, une personnalité qualifiée désignée par le président du Conseil économique, social et environnemental et un membre ou ancien membre de la Cour de cassation désigné conjointement par le premier président de la Cour de cassation et par le procureur général près ladite cour.

Le collège chargé de la lutte contre les discriminations et la promotion de l'égalité se compose, outre l'adjoint du Défenseur des droits ayant la qualité de vice-président, de : trois personnalités qualifiées désignées par le Président du Sénat, trois personnalités qualifiées choisies par le Président de l'Assemblée nationale, une personnalité qualifiée désignée par le vice-président du Conseil d'État et une personnalité qualifiée désignée par le premier président de la Cour de cassation.

Le Défenseur des droits peut convoquer une réunion conjointe de plusieurs collèges et de ses adjoints afin de les consulter sur les réclamations ou les questions qui intéressent plusieurs de ses domaines de compétence, ou qui présentent une difficulté particulière.

Le Défenseur des droits peut demander des explications à toute personne physique ou morale mise en cause devant lui et lui demander communication des pièces utiles à l'exercice de sa mission. Il peut entendre toute personne dont le concours lui paraît utile. Les personnes mises en cause peuvent être assistées du conseil de leur choix.

Le secret professionnel ne peut être opposé au Défenseur des droits.

Lorsque ses demandes ne sont pas suivies d'effet, le Défenseur des droits peut mettre en demeure les personnes intéressées de lui répondre dans un délai qu'il fixe. Lorsque la mise en demeure n'est pas suivie d'effet, il peut saisir le juge des référés d'une demande motivée aux fins d'ordonner toute mesure que ce dernier juge utile.

En cas d'enquête préliminaire ou d'enquête de flagrance ouverte sur des faits dont il s'est ou a été saisi, le Défenseur des droits doit, pour l'exercice de certaines de ses compétences, obtenir l'accord préalable des juridictions saisies ou du procureur de la République.

Il peut procéder à des vérifications sur place. Toutefois, s'agissant de locaux administratifs, l'autorité compétente peut s'y opposer pour des motifs graves et impérieux liés à la défense nationale ou à la sécurité publique. La visite ne peut alors avoir lieu qu'avec l'autorisation du juge des référés.

Lorsqu'il s'agit de locaux privés et sauf en cas d'urgence, le responsable de ces locaux est préalablement informé de son droit d'opposition à la visite ou à la vérification sur place. La vérification sur place ne peut alors se dérouler qu'après l'autorisation du juge des libertés et de la détention.

Si le Défenseur des droits en fait la demande, les ministres donnent instruction aux corps de contrôle d'accomplir, dans le cadre de leur compétence, toutes vérifications ou enquêtes. Ils l'informent des suites données à ces demandes.

#### Pouvoirs :

Le Défenseur des droits peut ne pas donner suite à une saisine : il doit alors indiquer les motifs de sa décision.

Il peut proposer à l'auteur de la réclamation une transaction avec la personne mise en cause. En matière de discrimination réprimée par le code pénal, la transaction peut consister dans le versement d'une amende transactionnelle.

Il dispose d'un pouvoir de recommandation en vue de garantir le respect des droits et libertés de la personne lésée et de régler les difficultés soulevées devant lui ou à en prévenir le renouvellement. Il peut notamment recommander à l'administration de régler en équité la situation de la personne dont il est saisi.

Si la recommandation n'a pas été suivie d'effet, le Défenseur des droits peut enjoindre à la personne mise en cause de prendre, dans un délai déterminé, les mesures nécessaires.

Lorsqu'il n'a pas été donné suite à son injonction, le Défenseur des droits établit un rapport spécial, qui est communiqué à la personne mise en cause. Ce rapport est rendu public ainsi que, le cas échéant, la réponse de la personne mise en cause, selon des modalités que le Défenseur détermine.

Sauf en ce qui concerne les magistrats, le Défenseur des droits peut saisir l'autorité investie du pouvoir d'engager les poursuites disciplinaires des faits dont il a connaissance et qui lui paraissent de nature à justifier une sanction.

Le Défenseur des droits peut demander au vice-président du Conseil d'État ou au premier président de la Cour des comptes de faire procéder à toutes études.

Lorsque le Défenseur des droits est saisi d'une réclamation, non soumise à une autorité juridictionnelle, qui soulève une question touchant à l'interprétation ou à la portée d'une disposition législative ou réglementaire, il peut consulter le Conseil d'État et rendre public son avis.

Il peut recommander de procéder aux modifications législatives ou réglementaires qui lui apparaissent utiles. Il peut être consulté par le Premier ministre sur tout projet de loi intervenant dans son champ de compétence. Il peut également être consulté par le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale ou le Président du Sénat sur toute question relevant de son champ de compétence.

### La spécificité de la médiation avec les services publics :

Le Défenseur des droits est chargé d'améliorer les relations entre le citoyen, l'administration et les services publics, notamment par la médiation.

Sont concernés l'administration mais aussi les organismes chargés d'un service public : les hôpitaux publics, les caisses d'allocations familiales (CAF), les caisses primaires d'assurance maladie (CPAM), le régime social des indépendants (RSI), Pôle emploi, les fournisseurs d'énergie (EDF, GDF), les gestionnaires de transports publics (SNCF), les ministères, les consulats, les préfetures, les communes, les conseils généraux et régionaux.

Le Défenseur des droits ne peut être saisi ni ne peut se saisir des différends susceptibles de s'élever entre ces différentes personnes publiques et organismes, ni des différends susceptibles de s'élever entre, d'une part, ces personnes publiques et organismes et, d'autre part, leurs agents, à raison de l'exercice de leurs fonctions.

Pour l'exercice de cette mission, le Défenseur des droits dispose de l'ensemble des moyens et des pouvoirs conférés par les textes mais il n'est pas assisté par un collègue de spécialistes ni par un adjoint.

Il est simplement prévu qu'un délégué général à la médiation, nommé par le Défenseur des droits, est responsable de la mission « médiation avec les services publics ».

### **La Cour des comptes**

La Cour des comptes a pour mission principale de s'assurer du bon emploi de l'argent public et d'en informer les citoyens. Juridiction indépendante, elle se situe à équidistance du Parlement et du Gouvernement, qu'elle assiste l'un et l'autre, conformément à l'article 47-2 de la Constitution.

#### Les quatre missions de la Cour des comptes

##### *Juger*

La Cour juge les comptes des comptables publics. Sa compétence s'exerce sur environ un millier de comptes. Historiquement, il s'agit d'une des premières missions de la juridiction. Elle peut conduire à mettre en jeu la responsabilité personnelle et pécuniaire d'un comptable public (ou d'un comptable de fait, c'est-à-dire une personne qui manipule de l'argent public sans en avoir le droit) si un déficit ou un manquement ont été constatés, si une recette n'a pas été recouvrée ou si une dépense a été irrégulièrement payée. La Cour vérifie que les organismes publics tiennent correctement leur comptabilité. Il s'agit d'une vraie enquête. Les rapporteurs ont accès à l'ensemble des documents administratifs et comptables des organismes audités.

##### *Contrôler*

En pratique, partout où de l'argent public est engagé, la Cour veille à la régularité, à l'efficacité et à l'efficacité de la gestion. Pour ce faire elle contrôle l'État et ses opérateurs, les organismes de sécurité sociale, les entreprises publiques, les organismes bénéficiant de dons ainsi que les établissements et services médico-sociaux (ESMS) et les cliniques privées. Ses observations sont communiquées aux institutions et organismes contrôlés, ainsi qu'à leurs autorités de tutelle.

##### *Certifier*

Chaque année, la Cour certifie les comptes de l'État et du régime général de la sécurité sociale. Cette mission, confiée par la loi organique relative aux lois de finances de 2001 et par celle relative aux lois de financement de la sécurité sociale de 2005, garantit aux citoyens une information financière et comptable plus claire, lisible, et une image plus fidèle de la réalité financière de l'État et de la sécurité sociale.

Conformément à la convention signée le 23 juillet 2013 par le Premier président, le Président du Sénat et le Président de l'Assemblée nationale la Cour certifie chaque année les comptes des deux assemblées. Cette mission, qui vise à apprécier la conformité des états financiers au référentiel comptable de chaque assemblée, ne porte pas sur la gestion des moyens, matériels et humains, mobilisés pour assurer leur fonctionnement.

En outre, conformément à l'article 110 de la loi portant sur la Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) la Cour des comptes conduit, en liaison avec les chambres régionales des comptes, une expérimentation de dispositifs destinés à assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements. Cette expérimentation doit permettre d'établir les conditions préalables et nécessaires à la certification des comptes du secteur public local, qu'il s'agisse de la nature des états financiers, des normes comptables applicables, du déploiement du contrôle interne comptable et financier ou encore des systèmes d'information utilisés.

### *Évaluer*

La Cour assiste le Parlement et le Gouvernement dans l'évaluation des politiques publiques. Elle cherche à vérifier si les résultats d'une politique publique sont à la hauteur des objectifs fixés, et si les moyens budgétaires sont utilisés de manière efficace et efficiente. Le rôle de la Cour n'est pas de commenter les choix faits mais d'évaluer les conséquences et de formuler des recommandations pour atteindre les objectifs votés par le Parlement. Les pouvoirs publics peuvent ainsi fonder leurs décisions sur des analyses objectives.

### Les acteurs du contrôle à la Cour

Les contrôles sont réalisés par les personnels de la Cour, au premier rang desquels figurent les magistrats. Ils sont nommés par décret du Président de la République en conseil des ministres pour le Premier président, le Procureur général, les présidents de chambre et les conseillers maîtres, et par décret simple pour les conseillers référendaires et les auditeurs, ainsi que pour les secrétaires généraux et les avocats généraux.

Les auditeurs forment le premier grade du corps des magistrats. Ils peuvent être promus, au choix, dans le grade de conseiller référendaire trois ans après leur arrivée et, au choix également, dans le grade de conseiller maître après douze années passées dans le grade de conseiller référendaire.

Les autres personnels de contrôle se composent de :

- conseillers maîtres en service extraordinaire, nommés pour cinq ans sans possibilité de renouvellement et conseillers référendaires en service extraordinaire, nommés pour trois ans renouvelable une fois ;
- rapporteurs extérieurs, appartenant à des corps d'encadrement supérieurs, de niveau de recrutement « ÉNA » ou équivalent. Ce sont des administrateurs civils, ingénieurs de l'État, magistrats judiciaires, officiers, fonctionnaires des assemblées parlementaires, fonctionnaires territoriaux, agents de la fonction publique hospitalière, agents de direction et agents comptables des organismes de sécurité sociale. Ils sont détachés à la Cour pour six ans au maximum. Ils ont les mêmes fonctions que les conseillers référendaires et les auditeurs, à l'exception des tâches juridictionnelles ;
- experts, souvent issus des grands cabinets d'audit. Ils apportent une expertise pointue sur certaines missions comme la certification ;
- vérificateurs, appartenant à des corps de catégorie A issus en majorité des administrations financières (finances publiques, douanes). Ils participent aux contrôles sous l'autorité d'un magistrat ou d'un rapporteur.

### La Cour fait l'objet de plusieurs contrôles :

- comme pour toute institution financée par l'argent public, l'Assemblée nationale et le Sénat votent le budget de la Cour dans le cadre des lois de finances (programme 164 – Cour des comptes et autres juridictions financières). Le Parlement vérifie également que ses dépenses respectent les autorisations budgétaires accordées ;
- le contrôle des dépenses de la Cour est exercé par un contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM), placé sous l'autorité du ministre chargé du budget. Celui-ci contrôle la « soutenabilité » des engagements des ordonnateurs, vise en début d'année les documents présentant la gestion prévisionnelle des effectifs et des dépenses et, en cours d'année, certains actes d'engagement concernant plus particulièrement les recrutements et les investissements. De la même manière, il vérifie la régularité et paye les dépenses de la Cour ;
- une mission d'expertise est conduite chaque année par un cabinet d'expertise comptable désigné par le Conseil Supérieur de l'Ordre des Experts-Comptables afin de s'assurer de la maîtrise des processus financiers et des risques associés, de l'effectivité des dispositifs de contrôle interne financier et de la qualité de la gestion de l'exercice écoulé ;
- des institutions supérieures de contrôle étrangères sont régulièrement amenées à contrôler et à porter un regard critique sur le fonctionnement de la Cour, à sa demande, dans le cadre de « revues par les pairs ». À cette occasion, elles peuvent formuler des recommandations afin notamment d'améliorer l'organisation de la Cour ;
- enfin, en interne, la Cour est dotée d'une mission permanente d'audit, de contrôle et d'inspection. Celle-ci est chargée d'assurer le contrôle des services, l'audit des chambres et formations délibérantes de la Cour et toute mission d'inspection que lui confie le Premier président.

### **C. Accessibility and judicial review of administrative decisions**

#### *43. Transparency of administrative decisions and sanctions (incl. their publication and rules on collection of related data) and judicial review (incl. scope, suspensive effect)*

En ce qui concerne l'accès du public à l'information, l'exigence de transparence de l'action administrative est historiquement consacrée par :

- L'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 qui a valeur constitutionnelle en France, aux termes duquel « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »
- La loi n°78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, a consacré la liberté d'accès aux documents administratifs pour tous les usagers et créé la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), qui aide les administrés à obtenir un document administratif en cas de refus par l'administration détenant l'acte (sauf en cas de demandes abusives), et ce à titre gratuit (ou au coût de l'envoi papier).

La transparence administrative s'est encore accrue, depuis une vingtaine d'années, par l'harmonisation et l'extension des conditions d'accès aux documents administratifs :

- La loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations a notamment étendu les compétences de la CADA sur les documents issus d'un traitement automatisé des données nominatives et pour l'accès aux archives publiques.
- À travers la doctrine évolutive de la CADA et l'adoption de nouvelles lois (notamment la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique et la loi n° 2015-1779 du 28 décembre 2015 relative à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public sur le libre accès), le type de documents mis à disposition a été étendu aux codes

sources et aux algorithmes qui sont essentiels à la prise de nombreuses décisions administratives, ainsi qu'aux documents relatifs à la gestion du domaine privé de l'État et des collectivités territoriales.

- Par une décision du 3 avril 2020 (n° 2020-834 QPC, §8), le Conseil constitutionnel a consacré la valeur constitutionnelle du droit d'accès aux documents administratifs, sur le fondement de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen précitée. Il avait déjà consacré en 2017 (décision n° 2017-655 QPC du 15 septembre 2017) un droit à la communication des documents d'archives publiques, qui constituent une catégorie de documents administratifs.
- Le cadre institutionnel français de promotion de l'intégrité a été récemment examiné par le GRECO dans le rapport de cinquième cycle d'évaluation de la France (cf. notamment la partie sur « Politique anticorruption et d'intégrité, cadre réglementaire et institutionnel », p. 15).

En cas de refus de l'administration de communiquer un document ayant fait l'objet d'un avis de la CADA en faveur de son caractère communicable, ce refus peut être déféré au tribunal administratif, compétent pour annuler la décision de refus et enjoindre à l'autorité compétente de communiquer le document sollicité. Le recours devant le tribunal administratif n'est recevable que si l'avis de la CADA a été préalablement sollicité.

Le jugement rendu par le tribunal administratif est susceptible d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État.

La transparence des décisions administratives résulte également de l'obligation de motivation qui s'impose pour un certain nombre de décisions administratives individuelles défavorables (article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration). La motivation doit permettre au destinataire de l'acte de comprendre les éléments de fait et de droit justifiant la décision.

Le défaut de motivation est un vice de légalité externe de l'acte, qui, si le requérant le soulève, sera sanctionné en justice par l'annulation de la décision. Le défaut de motivation ne peut par ailleurs être couvert par une substitution de motifs sollicitée par l'administration en cours d'instance. Si elle ne souhaite pas renoncer à la décision en cause, l'administration devra édicter un nouvel acte, comportant les motifs de fait et de droit la justifiant.

En pratique, le moyen tiré du défaut de motivation d'une décision administrative est rarement retenu, l'administration étant généralement vigilante au respect, lorsqu'il est exigé, de cette obligation de forme

#### *44. Implementation by the public administration and State institutions of final court decisions*

Pour cette question, les autorités françaises invitent la Commission à reprendre la contribution précédemment transmise dont le contenu n'a pas évolué.

#### **D. The enabling framework for civil society**

##### *45. Measures regarding the framework for civil society organisations (e.g. access to funding, registration rules, measures capable of affecting the public perception of civil society organisations, etc.)*

Pour cette question, les autorités françaises invitent la Commission à reprendre la contribution précédemment transmise dont le contenu n'a pas évolué.

## **E. Initiatives to foster a rule of law culture**

46. *Measures to foster a rule of law culture (e.g. debates in national parliaments on the rule of law, public information campaigns on rule of law issues, etc.)*

### **Mesures prises par le ministère français en charge de l'éducation scolaire : mise en place d'un enseignement moral et civique tout au long de la scolarité de l'élève**

Le Code de l'éducation affirme « qu'outre la transmission des connaissances, la Nation fixe comme mission première à l'école de faire partager aux élèves les valeurs de la République » (article L. 111-1), qui sont les valeurs communes aux États démocratiques (droits de l'Homme, démocratie, État de droit).

La culture de l'État de droit est intégrée dans les programmes obligatoires d'enseignement depuis 2015 (programmes revus en 2018). Le Ministère de l'Éducation nationale a en effet mis en place un programme spécifique d'enseignement moral et civique qui est pensé à l'échelle de toute la scolarité obligatoire (enseignement primaire et enseignement du premier cycle du secondaire). Ce programme d'enseignement dispose réglementairement d'un horaire dédié permettant une mise en œuvre pédagogique au service de ses finalités.

Cet enseignement poursuit trois finalités qui sont intimement liées entre elles :

- Respecter autrui ;
- Acquérir et partager les valeurs de la République ;
- Construire une culture civique.

À l'issue de ce programme obligatoire d'enseignement, les élèves doivent notamment être en capacité de reconnaître les grandes caractéristiques d'un État démocratique et de comprendre ce qu'est un État (avec ses fonctions régaliennes) et ce qu'est l'État de droit.

Dans la continuité de cet enseignement obligatoire, les élèves qui poursuivent leur scolarité au lycée (enseignement du second cycle du secondaire) bénéficient également d'un enseignement moral et civique dédié, quelle que soit la filière choisie (lycée professionnel ou lycée général et technologique). Les programmes actuels ont été adoptés dans le cadre de la réforme du baccalauréat, qui intègre l'enseignement moral et civique à l'évaluation en contrôle continu. Ils s'appuient sur les bases développées en collège et se construisent autour de notions et de principes qui thématisent chaque année scolaire :

- La liberté en seconde ;
- L'égalité et la fraternité en première ;
- La démocratie et ses débats en terminale.

Le programme d'enseignement moral et civique de l'école et du collège (cycles 2, 3 et 4) a été publié au Journal Officiel du 21 juillet 2018 (Arrêté du 17 juillet 2018) :

<https://www.education.gouv.fr/bo/18/Hebdo30/MENE1820170A.htm>

Les programmes d'enseignement moral et civique en seconde générale et technologique et en première des voies générale et technologique sont définis par arrêté du 17-1-2019 publié au BO spécial n° 1 du 22 janvier 2019. Le programme d'EMC en terminale des voies générale et technologique est défini par arrêté du 19-7-2019 publié au BO spécial n° 8 du 25 juillet 2019.

<https://eduscol.education.fr/1681/programmes-et-ressources-en-enseignement-moral-et-civique-voie-gt>

**Le ministère de la justice participe à l'animation d'un maillage institutionnel visant à diffuser une culture juridique quotidienne de la population, en relais de l'activité des organismes de protection des libertés fondamentales tels que le Défenseur des droits, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté ou la Commission nationale consultative des droits de l'Homme.**

La loi du 18 décembre 1998 sur l'accès au droit institue ainsi les **maisons de justice et du droit** (MJD) afin d'assurer dans les quartiers des grandes agglomérations une présence judiciaire de proximité, de concourir à la prévention de la délinquance et à l'aide aux victimes, de garantir aux citoyens un accès au droit et de favoriser les modes alternatifs de règlement des litiges du quotidien.

Les MJD sont créées par arrêté du garde des Sceaux, ministre de la justice, après signature d'une convention avec l'ensemble des acteurs locaux. Elles sont placées sous l'autorité du procureur de la République et du président du tribunal de grande instance où elles sont implantées. En 2018, il existait 143 maisons de justice sur l'ensemble du territoire français.

Les MJD sont destinées à établir un partenariat entre magistrats, élus, policiers, associations et travailleurs sociaux, afin de poursuivre les **objectifs** suivants :

- en matière pénale : favoriser les actions de prévention de la délinquance et mettre en œuvre une réponse adaptée à la petite délinquance par le recours à des mesures alternatives aux poursuites (médiation pénale ou rappel à la loi) ;
- en matière civile : régler les litiges du quotidien (en matière de consommation, voisinage, logement) en mettant en place des solutions amiables (médiation ou conciliation) ;
- permettre au public, et notamment aux victimes, un plus large accès au droit dans le cadre de permanences gratuites et confidentielles organisées par des avocats ou des conseillers juridiques.

Par ailleurs, afin d'ouvrir l'institution judiciaire à la société, la loi du 18 novembre 2016 a créé des **conseils de juridictions** auprès des cours d'appel et des tribunaux de grande instance (devenus tribunaux judiciaires). Présidés par les chefs de juridiction, ils réunissent les magistrats, fonctionnaires, élus, organisations syndicales, représentants locaux de l'État, professionnels du droit, associations afin de permettre une réflexion commune sur les problématiques transversales (aide juridictionnelle, accès au droit, accès à la justice, conciliation, médiation et aide aux victimes).

Enfin, le ministère de la justice développe des supports de communication afin promouvoir une culture du droit auprès des citoyens.

Ainsi, le site internet « [justice.fr](http://justice.fr) » s'inscrit dans la volonté de faciliter l'accès au droit et à la justice. Il offre un service personnalisé, permettant de s'informer sur des droits, de télécharger les formulaires nécessaires aux démarches judiciaires, de trouver la juridiction compétente la plus proche ou les coordonnées d'un professionnel du droit, de connaître les étapes à suivre pour une démarche judiciaire.

### **Le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères contribue également à diffuser la culture de l'Etat de droit, par ses actions de communication.**

Il relaie ainsi les initiatives politiques menées en la matière : les **déclarations officielles** sur le sujet sont généralement diffusées à la presse et relayées sur le site [diplomatie.gouv.fr](http://diplomatie.gouv.fr) et les réseaux sociaux du ministère (dont le compte Twitter compte plus d'un million d'abonnés). Tel a été le cas de la déclaration de 19 pays européens sur l'Etat de droit du 2 avril 2020. Les Etats membres signataires s'y engageaient à n'adopter, face à la crise sanitaire, que des mesures d'urgence strictement nécessaires, proportionnées, temporaires et évaluées à intervalles réguliers – toute restriction à la liberté d'expression ou à la liberté de la presse étant exclue.

Une visibilité est ainsi donnée auprès des médias, sur le site et sur les réseaux sociaux du ministère, aux **actions symboliques** de la France en faveur de la protection des droits et libertés.

Le ministère s'est notamment fait l'écho de la remise, à quinze personnalités, du **Prix franco-allemand des droits de l'Homme et de l'Etat de droit**, à l'occasion de la Journée internationale des droits de l'Homme, le 10 décembre 2020.

De même, le ministère a communiqué, le 2 novembre 2020, sur la journée internationale de lutte contre l'impunité des crimes commis contre les **journalistes** – qui trouve son origine dans une proposition française. Avec ses partenaires européens et internationaux au sein des Nations unies à New York et à Genève, à l'UNESCO à Paris, à l'OSCE à Vienne et au Conseil de l'Europe à Strasbourg, la France s'emploie à défendre le pluralisme des médias et leur indépendance, le droit d'informer ou d'être informé et la capacité à exprimer des points de vue critiques, en ligne comme hors-ligne, qui sont essentiels au débat démocratique.

En outre, par la voie du Partenariat pour l'information et la démocratie, lancé le 25 septembre 2019 à l'initiative de RSF et soutenu à ce jour par 38 États, la France promeut l'accès à une information fiable issue de médias libres et indépendants, particulièrement dans le contexte des infodémies. Le ministère a rappelé l'importance de ce dispositif dans sa communication du 9 décembre 2020, sur la Conférence mondiale pour la liberté de la presse organisée par les Pays-Bas et l'Unesco.

### **Présentation du groupement d'intérêt économique Toute l'Europe :**

Outre la couverture du sujet de l'État de droit par les médias traditionnels, le site Toute l'Europe (<https://www.touteleurope.eu/>) est le premier site francophone d'information pédagogique sur l'Union européenne, pour le grand public.

Toute l'Europe est un site non-partisan, apolitique et a pour mission de donner des clés de compréhension au grand public, sur l'Union européenne, son fonctionnement, ses politiques et enjeux, en prônant un journalisme d'explication. Créé en 2006, sous la forme d'un GIE, il est financé par des subventions de ses membres (État et SNCF) et des partenariats avec des entreprises privées et des organismes publics.

Cette mission d'information et de pédagogie, confiée par le SGAE, prend la forme de divers contenus produits sur le site : textes, interviews, vidéos, podcasts, infographies, cartes comparatives... En variant les formats, Toute l'Europe offre plusieurs temps de lecture aux internautes et des entrées éditoriales différentes.

La charte éditoriale s'appuie sur un concept clair « donner à comprendre » avec des mots simples, en utilisant un minimum de jargon. Ainsi, les textes et articles s'adressent aussi bien aux experts, qui veulent approfondir leurs connaissances, qu'à ceux qui cherchent des réponses à leurs questions sans maîtriser le sujet.

La stratégie éditoriale de Toute l'Europe tient en trois principes et deux temporalités : 1) le renforcement du contenu pédagogique sur un temps long (toujours plus d'explication, de sujets didactiques), 2) l'anticipation pour rebondir rapidement sur l'actualité et répondre à l'intérêt des internautes au temps présent, 3) la proposition d'une diversité de formats pour multiplier les entrées (vidéos courtes, infographies, podcasts, papiers experts/papiers simples). Les contenus choisis sont relayés sur les réseaux sociaux, qui font partie intégrante de sa stratégie de diffusion d'information et apportent une audience complémentaire.

Cette stratégie, mise en place en 2016, a permis au site de gagner fortement en audience. Le meilleur indice est l'évolution notée entre les deux années d'élections européennes : entre 2014 et 2019, l'audience a été multipliée par 3, passant de 237 225 visiteurs en moyenne par mois en 2014 (2 846 697 visiteurs uniques en cumulé dans l'année) à 710 844 visiteurs par mois en 2019 (8 530 128 visiteurs uniques en cumulé). L'audience s'est stabilisée à 600 000/mois en 2020, hors mois d'été durant lesquels tous les médias connaissent une forte baisse.

Visites	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014
<b>Total</b>	6 544 103	8 530 128	4 839 815	4 247 603	5 013 343	3 312 047	2 846 697
<b>Moyenne mensuelle</b>	545 342	710 844	403 318	353 967	417 779	276 004	237 225

Toute l'Europe produit environ 1 000 nouveaux contenus par an. Concernant l'État de droit et les Droits fondamentaux, il y a aujourd'hui environ 200 articles/infographies sur le site, en englobant également les contenus citoyenneté et les derniers débats autour du Plan de relance et le budget concernant la conditionnalité d'accès aux fonds européens.

Sur le **thème de l'État de droit**, Toute l'Europe produit :

- 1) du contenu pédagogique développé, appelé synthèse, et régulièrement mis à jour comme « Les droits des citoyens », « Qu'est-ce que la charte des droits fondamentaux ? », « Comment l'UE protège les lanceurs d'alerte ? », « Qu'est-ce que la CEDH ? », « Comment fonctionne la procédure de sanction (article 7) ? » ;
- 2) des sujets d'actualité toujours présentés avec recul comme « État de droit, la Commission européenne publie son premier rapport », « la loi Magnitsky » ou « La Commission présente sa stratégie pour l'égalité des personnes » ;
- 3) des brèves pour assurer le suivi d'un sujet, comme la dernière sur la Pologne (<https://www.touteurope.eu/actualite/breve-avortement-la-pologne-dans-le-viseur-des-eurodeputes.html>) ;
- 4) des infographies et cartes comparatives <https://www.touteurope.eu/actualite/la-liberte-de-la-presse-en-europe.html> ;
- 5) des revues de presse (<https://www.touteurope.eu/revue-de-presse/revue-de-presse-en-pologne-et-en-hongrie-double-offensive-contre-les-medias-independants.html>) ou <https://www.touteurope.eu/revue-de-presse/revue-de-presse-etat-de-droit-hongrie-et-pologne-font-bloc-et-continuent-de-paralyser-le-budget.html>.

En complément du site internet, la diffusion de l'information et la pédagogie sur l'Europe passe par de nombreux partenariats avec la société civile (think-tanks et associations) et la co-organisation de débats ou événements. Par exemple un webinaire sur « L'Europe sociale » (11/2020) avec le Mouvement européen Alpes Maritimes ; « L'emploi des jeunes » (10/2020) avec Erasmus+, ou « Le Prix de l'éducation à l'Europe » avec la Fondation Hippocrène (01/2021). Les contenus de Toute l'Europe sont également repris par les médias français, dont certains avec lesquels le site collabore (France 24, La Croix, 20 Minutes).

*Other - please specify*