

Bruxelles, le 5.7.2023
SWD(2023) 810 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

**Rapport 2023 sur l'état de droit
Chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France**

accompagnant le document:

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

Rapport 2023 sur l'état de droit

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

{COM(2023) 800 final} - {SWD(2023) 801 final} - {SWD(2023) 802 final} -
{SWD(2023) 803 final} - {SWD(2023) 804 final} - {SWD(2023) 805 final} -
{SWD(2023) 806 final} - {SWD(2023) 807 final} - {SWD(2023) 808 final} -
{SWD(2023) 809 final} - {SWD(2023) 811 final} - {SWD(2023) 812 final} -
{SWD(2023) 813 final} - {SWD(2023) 814 final} - {SWD(2023) 815 final} -
{SWD(2023) 816 final} - {SWD(2023) 817 final} - {SWD(2023) 818 final} -
{SWD(2023) 819 final} - {SWD(2023) 820 final} - {SWD(2023) 821 final} -
{SWD(2023) 822 final} - {SWD(2023) 823 final} - {SWD(2023) 824 final} -
{SWD(2023) 825 final} - {SWD(2023) 826 final} - {SWD(2023) 827 final}

RÉSUMÉ

Le gouvernement a pris un certain nombre de mesures pour améliorer la qualité et l'efficacité du système de justice, notamment pour donner suite aux conclusions du Comité des États généraux de la justice. Des mesures importantes ont été prises pour garantir au système de justice des ressources humaines suffisantes, et les projets en cours visant la numérisation complète des procédures judiciaires civiles et pénales ont continué à progresser. Le statut des magistrats du parquet, tant en ce qui concerne leur régime disciplinaire que les règles de nomination, fait toujours l'objet de réformes constitutionnelles en cours, qui n'ont pas progressé en raison de l'absence actuelle de majorité politique. Une réforme de la procédure civile prévoit d'encourager davantage les modes de règlement amiable des différends, notamment dans le cadre de la césure du procès. La durée totale des procédures judiciaires a diminué et l'augmentation des ressources devrait améliorer encore l'efficacité du système de justice.

Le plan national de lutte contre la corruption pour la période 2020-2022 a été mis en œuvre avec succès, et le prochain plan de lutte contre la corruption (2023-2025) est en cours d'élaboration. Des résultats ont été obtenus en ce qui concerne les poursuites et les sanctions applicables aux infractions de corruption de haut niveau, mais les enquêtes pâtissent de problèmes structurels et de ressources limitées. L'Agence française anticorruption continue de fournir des instruments de soutien, bien que son efficacité opérationnelle soit affaiblie par l'instabilité des ressources dont elle dispose. Les mesures relatives à la probité des agents publics continuent d'être contrôlées et largement mises en œuvre; il en va de même pour les membres de l'Assemblée nationale et du Sénat, bien que les suggestions d'amélioration n'aient pas été prises en compte. Les contrôles réguliers portant sur les finances des partis politiques se poursuivent, tandis que les préoccupations existantes concernant le type d'activités de défense d'intérêts et de représentants d'intérêts restent sans réponse. Davantage de progrès sont possibles en ce qui concerne les contrôles de sécurité liés à l'intégrité au sein de la police et le pouvoir disciplinaire exercé à l'égard des juges. Bien que de nouvelles règles de protection des lanceurs d'alerte soient en place, le manque de ressources risque de nuire à leur mise en œuvre.

Le cadre juridique relatif au pluralisme et à la liberté des médias protège la liberté d'expression ainsi que le pluralisme et l'indépendance des médias. Le régulateur des médias [l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM)] continue de fonctionner en tant qu'organe indépendant dans l'ensemble du domaine du contenu audiovisuel et numérique, et dispose de ressources suffisantes. Aucune nouvelle mesure n'a été prise pour renforcer la transparence de la propriété des médias, en particulier en ce qui concerne les structures d'actionnariat complexes, en s'appuyant sur les garanties juridiques existantes. Les garde-fous établis continuent de garantir l'indépendance des médias de service public, tandis qu'une récente loi a supprimé la contribution à l'audiovisuel public. Les journalistes continuent d'être exposés à des menaces et à des attaques, malgré les mesures conçues pour renforcer leur sécurité lors du déroulement de protestations et de manifestations.

Le gouvernement a largement recouru aux mécanismes autorisés par la Constitution pour accélérer les procédures législatives, et raccourcir ou limiter ainsi le débat parlementaire sur les propositions législatives. Les régimes d'urgence ont été abrogés et un comité permanent de gestion des risques sanitaires a été créé. La transparence et l'aspect contradictoire de la procédure de contrôle constitutionnel ex ante ont été renforcés. Des décisions de justice ont rappelé l'obligation de l'administration de garantir la transparence et de justifier la nécessité

des arrêtés d'interdiction de manifestation. Tandis que l'environnement financier des organisations de la société civile reste favorable, les parties prenantes ont fait part de leurs préoccupations quant à la mise en œuvre de la législation qui conditionne l'accès au financement public au respect des valeurs fondamentales de la République française.

RECOMMANDATIONS

Dans l'ensemble, en ce qui concerne les recommandations figurant dans le rapport 2022 sur l'état de droit, la France:

- a accompli certains progrès dans la poursuite de ses efforts destinés à achever les projets en cours visant la numérisation complète des procédures civiles et pénales;
- a accompli des progrès significatifs dans la poursuite des efforts déployés pour garantir au système de justice des ressources humaines suffisantes, notamment pour améliorer son efficacité, en tenant compte des normes européennes sur les ressources du système de justice;
- a accompli des progrès significatifs en ce qui concerne la nécessité de continuer d'enquêter sur les infractions relevant de la corruption à haut niveau, de les poursuivre et de les sanctionner de manière effective;
- n'a accompli aucun progrès pour ce qui est de veiller à ce que les règles relatives aux activités de lobbying soient appliquées de manière cohérente à tous les acteurs concernés, y compris au plus haut niveau de l'exécutif;
- n'a accompli aucun progrès supplémentaire dans le domaine du renforcement de la transparence en matière de propriété des médias, en particulier en ce qui concerne les structures d'actionnariat complexes, en s'appuyant sur les garanties juridiques existantes.

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

- poursuivre encore ses efforts afin d'achever les projets en cours visant la numérisation complète des procédures civiles et pénales;
- poursuivre encore les efforts déployés pour garantir au système de justice des ressources humaines suffisantes, notamment en achevant le développement des outils de mesure de la charge de travail afin de mieux évaluer les besoins;
- veiller à ce que les règles relatives aux activités de lobbying soient appliquées de manière cohérente à tous les acteurs concernés, y compris au plus haut niveau de l'exécutif;
- intensifier ses efforts pour renforcer la transparence en matière de propriété des médias, en particulier en ce qui concerne les structures d'actionnariat complexes, en s'appuyant sur les garanties juridiques existantes.

I. SYSTÈME DE JUSTICE

Le système de justice est composé de deux branches autonomes de juridictions: les juridictions de droit commun compétentes en matière civile et pénale, d'une part, et les juridictions administratives, d'autre part. Ces deux branches se composent de trois niveaux de juridictions, à savoir les tribunaux de première instance, les cours d'appel et une juridiction suprême (la Cour de cassation et le Conseil d'État, respectivement). Le Conseil d'État possède également une branche consultative chargée de rendre des avis sur les projets de loi et il est chargé de la gestion des tribunaux administratifs et des cours d'appel. Le Conseil supérieur de la magistrature, composé pour moitié de magistrats élus par leurs pairs¹, joue un rôle important dans la préservation de l'indépendance de la justice. Il désigne les candidats aux hautes fonctions juridictionnelles et, en ce qui concerne la nomination des juges par le ministre de la justice, émet des avis contraignants². Le parquet fait partie de l'appareil judiciaire et est placé sous l'autorité du ministre de la justice³. Ce dernier peut adresser des instructions générales en matière de politique pénale, mais ne peut adresser aucune instruction dans des affaires individuelles⁴. En outre, le Conseil constitutionnel est compétent pour contrôler la constitutionnalité des lois. La France participe au Parquet européen. Les avocats sont représentés par différents barreaux dans toute la France.

Indépendance

Le degré d'indépendance de la justice en France reste perçu comme moyen parmi le grand public et est désormais perçu comme moyen parmi les entreprises. Au total, 53 % du grand public et 46 % des entreprises avaient une perception «plutôt satisfaisante» ou «très satisfaisante» du degré d'indépendance des juridictions et des juges en 2023⁵. Selon les données du tableau de bord 2023 de la justice dans l'UE, le degré de perception de l'indépendance de la justice parmi le grand public est en baisse ces dernières années. Le degré de perception de l'indépendance de la justice parmi le grand public a diminué par rapport à 2022 (56 %) et à 2016 (54 %). Le degré de perception de l'indépendance de la justice parmi les entreprises a diminué par rapport à 2022 (61 %) et à 2016 (59 %).

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

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

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

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

⁵ Graphiques 49 et 51, tableau de bord 2023 de la justice dans l'UE. Le degré de perception de l'indépendance de la justice est classé comme suit: très mauvais (moins de 30 % des personnes interrogées perçoivent l'indépendance de la justice comme plutôt satisfaisante ou très satisfaisante), mauvais (entre 30 et 39 %), moyen (entre 40 et 59 %), satisfaisant (entre 60 et 75 %), très satisfaisant (plus de 75 %).

La procédure ouverte contre le ministre de la justice se poursuit. Comme décrit dans le rapport 2022 sur l'état de droit⁶, le ministre de la justice a été mis en examen devant une juridiction spéciale, la Cour de justice de la République (CJR)⁷, pour prise illégale d'intérêt à la suite d'enquêtes administratives qu'il avait ordonnées, sur recommandation de son administration, à l'encontre de trois magistrats⁸. Le 3 octobre 2022, la commission d'enquête⁹ a notifié au ministre la décision d'ouvrir un procès devant la CJR¹⁰. Un pourvoi devant la Cour de cassation est actuellement pendant, de sorte que cette décision n'est pas définitive.

Un projet de loi prévoit de modifier le régime disciplinaire des magistrats en ce qui concerne les plaintes individuelles. Un projet de loi organique, présenté par le gouvernement en Conseil des ministres le 3 mai 2023¹¹, vise à simplifier les conditions de recevabilité des plaintes déposées par les justiciables¹² contre les magistrats auprès du Conseil supérieur de la magistrature et à renforcer les pouvoirs d'enquête de son groupe statuant sur la recevabilité de ces plaintes (le «groupe de filtrage»). Dans ses observations sur le projet de loi¹³, le Conseil supérieur a évalué négativement plusieurs changements proposés qui renforcent les pouvoirs du ministre de la justice¹⁴ et assouplissent les exigences procédurales relatives aux plaintes

⁶ Rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 5.

⁷ Cette juridiction d'exception est compétente pour connaître des affaires pénales relatives aux actes des membres du gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions.

⁸ En septembre et octobre 2022, les chambres disciplinaires du Conseil supérieur de la magistrature ont estimé que le juge et les procureurs concernés n'avaient commis aucune faute disciplinaire. Dans sa décision du 15 septembre 2022, le Conseil supérieur a fait observer que le ministre de la justice s'était trouvé dans une «situation objective de conflit d'intérêts» en ordonnant une enquête administrative à l'encontre de l'ancien juge concerné. Toutefois, le Conseil supérieur a estimé «que cette situation de conflit d'intérêts n'avait pas eu d'incidence sur le déroulement de l'enquête administrative et qu'en tout état de cause une éventuelle irrégularité de cette dernière aurait été sans effet sur la validité de la saisine du Conseil, dont elle ne constitue pas un préalable nécessaire».

⁹ La commission d'enquête, composée de trois magistrats de la Cour de cassation, procède aux auditions et décide de renvoyer ou non l'accusé devant la Cour de justice de la République (CJR).

¹⁰ Le 21 avril 2023, le Conseil constitutionnel a rejeté comme inopérante une question prioritaire de constitutionnalité soulevée par le ministre de la justice pour contester la validité des dispositions du code de procédure pénale invoquées pour ordonner une perquisition dans les locaux du ministère de la justice dans le cadre de l'enquête de la CJR en juillet 2021; décision du Conseil Constitutionnel n° 2023-1046 QPC du 21 avril 2023.

¹¹ Projet de loi organique relatif à l'ouverture, à la modernisation et à la responsabilité de la magistrature.

¹² Dans son avis du 24 septembre 2021 sur la responsabilité et la protection des magistrats, le Conseil supérieur de la magistrature a recommandé de modifier le régime applicable aux plaintes individuelles, dont la grande majorité sont déclarées irrecevables ou rejetées comme non fondées. Voir les rapports 2021 et 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, pp. 3 et 4 et pp. 3 à 5 respectivement.

¹³ Conseil supérieur de la magistrature, observations sur l'avant-projet de loi organique relatif à l'ouverture, à la modernisation et à la responsabilité de la magistrature, 12 avril 2023. Dans ses observations préliminaires, le Conseil supérieur fait observer qu'il a été consulté tardivement dans le processus législatif et que le projet de loi ne reprend quasiment aucune des propositions qu'il avait formulées dans son avis du 24 septembre 2021 sur la responsabilité et la protection des magistrats.

¹⁴ Observations du Conseil supérieur de la magistrature du 12 avril 2023, points 33 à 36. Le Conseil supérieur a émis des réserves quant à l'audition systématique du magistrat concerné dès lors qu'une plainte est déclarée recevable, soulignant que les observations écrites demandées par la commission d'admission sont généralement suffisantes, alors que les auditions orales pourraient déstabiliser les magistrats. Le Conseil supérieur s'est également opposé à ce que toutes les décisions de la commission d'admission soient notifiées au ministre de la justice, qui n'est actuellement informé que des décisions de renvoi devant le conseil de discipline et des décisions de rejet des plaintes déclarées recevables. Enfin, il a évalué négativement la possibilité, pour le Conseil supérieur, de solliciter l'ouverture d'une enquête administrative auprès du ministre de la justice, qui conserverait un pouvoir discrétionnaire en la matière.

individuelles¹⁵, afin d'augmenter la confiance que placent les citoyens dans le pouvoir judiciaire. Le projet de loi vise également à intensifier le dialogue entre le Conseil supérieur et le ministère de la justice, afin que ce dernier puisse mieux détecter les dysfonctionnements systémiques¹⁶. Tout en se félicitant des pouvoirs d'enquête plus étendus qui seraient attribués au groupe de filtrage, la Commission de Venise a recommandé d'apporter des modifications supplémentaires au régime disciplinaire des magistrats¹⁷. En outre, le GRECO a recommandé de concentrer le pouvoir disciplinaire à l'égard des juges au sein de la commission des services judiciaires, mais cette recommandation n'a pas encore été suivie d'effet¹⁸.

Le statut des magistrats du parquet, tant en ce qui concerne leur régime disciplinaire que les règles de nomination, fait toujours l'objet de réformes constitutionnelles en cours, qui n'ont pas progressé. Le Comité des États généraux de la justice¹⁹ a souligné la nécessité de renforcer l'indépendance des parquets en menant à bien les réformes constitutionnelles déjà engagées²⁰. Les amendements constitutionnels, qui ont été présentés dans de précédents rapports et qui restent pendents devant l'Assemblée nationale²¹, rendraient les avis du Conseil supérieur de la magistrature contraignants à l'égard du ministre de la justice, tant en ce qui concerne les nominations qu'en matière disciplinaire²². Les avis sur les nominations sont toujours suivis dans la pratique, mais les amendements constitutionnels consacrerait cette pratique dans la loi²³.

Qualité

D'importants progrès ont été accomplis en ce qui concerne la recommandation de poursuivre les efforts déployés pour garantir au système de justice des ressources

¹⁵ Ibid., points 36 et 37. En particulier, le Conseil supérieur s'oppose à la suppression de la condition de recevabilité de la plainte tenant à l'articulation des griefs et à l'exigence de signature des plaintes.

¹⁶ L'objectif de ce mécanisme est de permettre au ministre de traiter les plaintes irrecevables ou récurrentes faisant état de problèmes structurels potentiels nécessitant des mesures générales.

¹⁷ Il a notamment recommandé de transférer le pouvoir d'engager des procédures du ministre de la justice au Conseil supérieur de la magistrature et de mieux définir les fonctions statutaires des juges. Voir l'avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'état de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le Conseil supérieur de la magistrature et sur le statut de la magistrature en ce qui concerne les nominations, mutations, promotions et procédures disciplinaires, adopté par la Commission de Venise lors de sa 135^e session plénière (Venise, les 9-10 juin 2023), CDL-AD(2023)015-e, paragraphes 58 et 67.

¹⁸ Quatrième cycle d'évaluation du GRECO - Addendum au deuxième rapport de conformité, p. 10.

¹⁹ Ce comité indépendant, composé de représentants du système judiciaire, du barreau et de parties intéressées indépendantes, a été chargé de rédiger un rapport final à la suite des États généraux de la justice, une consultation nationale s'adressant à la fois au grand public et aux professionnels de la justice. Pour plus d'informations sur ce processus de consultation, voir le rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, pp. 19 et 20.

²⁰ Rapport final du Comité des États généraux de la justice, p. 117.

²¹ Voir les rapports 2021 et 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, pp. 3 et 4 et pp. 3 à 5 respectivement.

²² La Commission de Venise a également recommandé de confier au seul Conseil supérieur le pouvoir d'infliger des sanctions disciplinaires aux procureurs et d'aligner la procédure disciplinaire applicable aux membres du ministère public sur celle applicable aux juges. CDL-AD(2023)015-e, paragraphe 71.

²³ Dans son avis CDL-AD(2023)015-e, la Commission de Venise souligne qu'en dépit de cette pratique, l'exécutif, par ses propositions, exerce une influence significative sur le processus de nomination des procureurs, ce qui peut créer un risque de politisation. Elle recommande donc d'aligner la procédure de nomination des procureurs sur la procédure actuellement applicable aux juges, en faisant observer qu'elle serait plus conforme au principe de l'autonomie des procureurs et à la pratique européenne, bien qu'il n'existe pas de «règles» claires quant à la manière dont les autorités nationales devraient organiser le mode de nomination des procureurs.

humaines suffisantes, et des initiatives sont en cours pour continuer à répondre aux besoins actuels. Le rapport 2022 sur l'état de droit recommandait à la France de «poursuivre les efforts déployés pour garantir au système de justice des ressources humaines suffisantes, notamment pour améliorer son efficacité, en tenant compte des normes européennes sur les ressources du système de justice»²⁴. À la suite du rapport final du Comité des États généraux de la justice, qui a procédé à une évaluation préliminaire des besoins supplémentaires²⁵, le budget de la justice a été augmenté de 8 % en 2023, soit un investissement supplémentaire de 710 millions d'EUR²⁶. L'enveloppe affectée à l'aide juridictionnelle a également augmenté, passant de 615,2 millions d'EUR en 2022 à 641 millions d'EUR en 2023. En ce qui concerne les ressources humaines, une grande partie des 1914 agents contractuels d'appui recrutés en décembre 2021 a été convertie en postes permanents dans le budget de la justice pour 2023²⁷. Un projet de loi d'orientation et de programmation de la justice²⁸ prévoit le recrutement de 10 000 agents supplémentaires d'ici à 2027, dont 1500 magistrats²⁹, 1500 greffiers ainsi qu'un grand nombre d'auxiliaires de justice³⁰. Le projet de loi propose également de simplifier le processus de recrutement latéral de professionnels du droit expérimentés³¹. Des outils de mesure de la charge de travail, actuellement en cours de développement, devraient permettre d'évaluer plus précisément le nombre de magistrats et d'agents d'appui nécessaires pour garantir la viabilité du système de justice³². L'augmentation du budget de la justice comprend une augmentation d'environ 1000 EUR de la rémunération mensuelle brute des magistrats des juridictions civiles et pénales, désormais égale à celle des juges administratifs, et devrait rendre la profession plus attractive. Par ailleurs, un arrêté ministériel a étendu le bénéfice de la

²⁴ Rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 2.

²⁵ Soulignant un «sous-investissement chronique» dans le système de justice, le Comité a estimé qu'il y avait lieu de recruter au moins 1500 magistrats supplémentaires, en plus du remplacement des départs à la retraite, au cours des cinq prochaines années. Il a également recommandé de recruter pas moins de 2000 juristes assistants contractuels, 500 greffiers et 2000 agents supplémentaires afin d'apporter aux juridictions un appui administratif et technique (notamment pour le déploiement, la bonne utilisation et la maintenance des outils numériques). Voir le rapport final du Comité des États généraux de la justice, p. 23 et pp. 86 à 90.

²⁶ Contribution de la France au rapport 2023 sur l'état de droit, pp. 4 et 5.

²⁷ Ibid.

²⁸ Projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice pour la période 2023-2027, déposé à l'Assemblée nationale par le gouvernement le 3 mai 2023 dans le cadre de la procédure accélérée.

²⁹ À cet effet, le nombre total d'auditeurs de justice a été porté à 380 en 2023 et atteindra 470 en 2024, contre 335 précédemment. On ignore encore si les ressources affectées à l'École nationale de la magistrature seront adaptées aux nouveaux besoins de formation.

³⁰ Le projet de loi prévoit également de renforcer l'équipe autour des magistrats, notamment en créant un nouveau statut pour les juristes assistants afin de consolider leur rôle de soutien dans le jugement des affaires. Dans le cadre de la révision proposée du code de l'organisation judiciaire, les attachés de justice nouvellement créés, nommés sous serment et soumis au secret professionnel, assisteraient les juges et les procureurs dans la prise de décision, l'activité administrative et la mise en œuvre des politiques publiques. À cette fin, ils seraient habilités à assister aux audiences et aux délibérations et à accéder aux dossiers de procédure pertinents.

³¹ Dans son rapport final (pp. 135 à 139), le Comité des États généraux de la justice a critiqué le processus de recrutement latéral actuel, notamment sa lenteur, son incohérence et son manque d'attractivité. Tout en se félicitant de la simplification proposée, les associations de magistrats et d'avocats soulignent la nécessité de proposer une formation appropriée à toutes les catégories de juges stagiaires. Informations reçues de l'Union Syndicale des Magistrats, du Syndicat de la Magistrature et des associations du barreau dans le cadre de la visite en France. Voir également la contribution de la Délégation des barreaux de France au rapport 2023 sur l'état de droit.

³² Aux pages 81 et 82 de son rapport final, le Comité des États généraux de la justice note que l'absence d'indicateurs d'activité suffisamment précis conduit à une allocation non optimale des ressources, avec de fortes disparités entre la charge de travail de certaines juridictions et les ressources attribuées. Le ministère de la justice travaille toujours à l'élaboration d'un système de pondération des affaires. Voir le rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, pp. 9 et 10 et note de bas de page 61.

bonification indiciaire à l'ensemble des présidents des juridictions civiles et pénales³³. D'importants progrès ont, par conséquent, été accomplis en ce qui concerne la recommandation de poursuivre les efforts déployés pour garantir au système de justice des ressources humaines suffisantes.

Certains progrès ont été accomplis en ce qui concerne la recommandation de poursuivre les efforts afin d'achever la numérisation complète des procédures judiciaires civiles et pénales. Le rapport 2022 sur l'état de droit recommandait à la France de «poursuivre ses efforts afin d'achever les projets en cours visant la numérisation complète des procédures civiles et pénales»³⁴. En 2022, à la suite des recommandations de la Cour des comptes³⁵, des progrès ont été accomplis dans la mise en œuvre de la *procédure pénale numérique* (PPN)³⁶, démarche qui vise à dématérialiser toutes les étapes de la procédure pénale³⁷. En ce qui concerne les procédures civiles, *Portalis*, un projet visant à fusionner les huit applications existantes, a été lancé et est actuellement testé dans neuf juridictions du travail. Il sera étendu en 2023 à l'ensemble des juridictions du travail³⁸. Le développement des signatures électroniques³⁹ et le déploiement du système d'information de l'aide juridictionnelle (SIAJ), qui permet de numériser les procédures d'aide juridictionnelle⁴⁰, se sont également poursuivis. Un nouveau plan de transformation numérique est en cours d'élaboration pour renforcer et sécuriser les réseaux, et améliorer encore les logiciels existants⁴¹. Cependant, la France reste parmi les États membres les moins bien classés en ce qui concerne l'utilisation des outils numériques par les tribunaux et les parquets, ainsi que les outils de communication électronique sécurisés mis à

³³ Le Conseil supérieur de la magistrature souligne toutefois la persistance du manque d'attractivité des fonctions de chef de juridiction, qui restent difficiles à pourvoir, principalement en raison de facteurs personnels, et la nécessité de créer des incitations supplémentaires à postuler à ces postes. Voir Conseil supérieur de la magistrature, rapport annuel d'activité 2022, p. 30.

³⁴ Rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 2.

³⁵ Cour des comptes, Communication à la commission des finances du Sénat, «Améliorer le fonctionnement de la justice – Point d'étape du plan de transformation numérique du ministère de la justice». Voir le rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, pp. 6 et 7.

³⁶ «Procédures pénales numériques». Pour plus d'informations sur ce projet, voir le rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, pp. 6 et 7.

³⁷ En 2022, plus de 800 000 procédures entièrement numériques ont été communiquées par le ministère de l'intérieur au ministère de la justice via l'application PPN. 95 % des tribunaux bénéficient de l'enregistrement automatisé des procédures classées sans suite. En outre, 53 tribunaux traitent au moins un acte de procédure pour les délits via l'application PPN (convocation par officier de police judiciaire ou renvoi). 32 d'entre eux ont élargi le champ des affaires transmises et traitées via l'application PPN (telles que les comparutions sur reconnaissance préalable de culpabilité ou l'exécution des peines) Contribution de la France au rapport 2023 sur l'état de droit, p. 7.

³⁸ Il est prévu de développer davantage l'application *Portalis* pour prendre en charge d'autres litiges et couvrir toutes les procédures civiles. Contribution de la France au rapport 2023 sur l'état de droit, p. 7.

³⁹ Ibid. Les projets sur la question du stockage des données devraient être achevés d'ici à 2024, principalement pour les procédures d'injonction de payer.

⁴⁰ Fin 2022, plus de 80 % des juridictions civiles et pénales du pays étaient équipées du SIAJ. L'interface de l'application du SIAJ a également été modernisée. Contribution de la France au rapport 2023 sur l'état de droit, p. 8. Pour plus d'informations sur l'application du SIAJ, voir le rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 7.

⁴¹ Contribution de la France au rapport 2023 sur l'état de droit, p. 6. Le plan de transformation numérique 2023-2027 s'articulera autour de trois objectifs principaux: 1) soutenir les juridictions en améliorant le réseau, l'équipement et en proposant des techniciens informatiques spécialisés, 2) améliorer les logiciels existants, notamment en fusionnant les nombreuses applications utilisées dans les procédures pénales, et 3) parvenir à des procédures entièrement numériques d'ici à 2027 dans tous les types de litiges, notamment en mettant en œuvre des solutions de signature électronique, de communication numérique et de stockage des actes de procédure. Voir le communiqué de presse du ministère de la justice du 14 février 2023.

leur disposition⁴². Quelques progrès ont, par conséquent, été accomplis en ce qui concerne la recommandation, formulée dans le rapport 2022 sur l'état de droit, de poursuivre les efforts afin d'achever les projets en cours visant la numérisation complète des procédures judiciaires civiles et pénales.

L'accès en ligne aux décisions de justice s'est encore amélioré et le Conseil constitutionnel a lancé un nouveau portail numérique pour consulter la jurisprudence sur les questions prioritaires de constitutionnalité. Dans l'ensemble, depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle législation prévoyant la disponibilité des décisions en données ouvertes pour certaines juridictions⁴³, la France a réalisé des progrès considérables en ce qui concerne l'accès en ligne du grand public aux décisions publiées⁴⁴. En outre, le Conseil constitutionnel a lancé un nouveau portail en ligne⁴⁵ contenant des informations pertinentes sur les questions prioritaires de constitutionnalité (QPC)⁴⁶. Il donne accès aux décisions du Conseil constitutionnel sur les questions faisant l'objet d'un renvoi, ainsi qu'à celles de toutes les juridictions civiles, pénales et administratives sur la recevabilité, le renvoi et les aspects procéduraux de ces questions, offrant ainsi aux citoyens et aux praticiens du droit une vue d'ensemble de la jurisprudence pertinente.

Une réforme de la procédure civile prévoit d'encourager davantage le règlement amiable des litiges, notamment dans le cadre de la césure du procès. Le projet de loi d'orientation et de programmation de la justice⁴⁷ vise à encourager les procédures de règlement extrajudiciaire des litiges (REL), conformément à la recommandation du Comité des États généraux de la justice d'étendre ces procédures, sans toutefois rendre obligatoire le recours préalable aux REL pour les parties⁴⁸. Le projet de loi prévoit de refondre le code de procédure civile afin de clarifier les modes existants de REL et d'augmenter l'indemnisation des avocats dans le cadre du régime d'aide juridictionnelle lorsqu'ils recourent aux REL, en vue d'encourager leur utilisation. Il est également proposé d'introduire la possibilité pour le juge de pratiquer la césure du procès, consistant à statuer sur les principales questions de fond du litige et à renvoyer les parties à un mode de règlement amiable pour les questions accessoires telles que le montant de l'indemnisation⁴⁹.

⁴² Graphiques 42 à 44 du tableau de bord 2023 de la justice dans l'UE.

⁴³ À cet égard, voir le rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, pp. 7 et 8 et note de bas de page 40.

⁴⁴ Graphique 47 du tableau de bord 2023 de la justice dans l'UE. Voir, à titre de comparaison, le graphique 48 du tableau de bord 2022 de la justice dans l'UE.

⁴⁵ Le portail QPC360° est accessible à l'adresse <https://qpc360.conseil-constitutionnel.fr/>.

⁴⁶ La QPC est une procédure, prévue depuis 2008 à l'article 61-1 de la Constitution, qui permet à un justiciable de contester une loi portant atteinte aux droits et libertés protégés par la Constitution en soulevant une question au cours d'une procédure juridictionnelle. Si la question remplit toutes les conditions de recevabilité, la juridiction saisie au principal la transmet soit à la Cour de cassation, soit au Conseil d'État, qui décide s'il y a lieu de renvoyer la question au Conseil constitutionnel.

⁴⁷ Projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice pour la période 2023-2027.

⁴⁸ Le Comité a recommandé d'encourager le recours facultatif aux REL, en particulier les règlements à l'amiable du différend, dans le cadre d'une politique globale cohérente et sans créer de charge de travail supplémentaire pour les juges, qui devraient jouer un rôle central dans la préparation et l'orientation de la procédure. Voir le rapport final du Comité des États généraux de la justice, pp. 179 et 180.

⁴⁹ La césure pourrait permettre de raccourcir la procédure principale en permettant au juge de se concentrer sur les questions juridiques plus complexes.

Le code de procédure pénale doit faire l'objet d'une refonte afin d'en améliorer la clarté et la lisibilité. Suivant les recommandations du Comité des États généraux de la justice⁵⁰, le projet de loi de programmation de la justice⁵¹ propose d'habiliter le gouvernement à réorganiser la partie législative du code de procédure pénale, sans en modifier les dispositions, afin d'en améliorer la clarté et la lisibilité. Le projet de loi contient également des dispositions spécifiques visant à simplifier la procédure pénale afin de faciliter les enquêtes⁵².

L'imposition d'amendes forfaitaires a été étendue à une liste plus large d'infractions pénales, avec des limites au recours à un juge. Les amendes forfaitaires⁵³ sont des pénalités qui peuvent être appliquées directement par des agents de police lorsqu'ils constatent en flagrant délit certaines infractions pénales de faible gravité. Elles peuvent être payées immédiatement si l'auteur reconnaît les faits. Leur paiement met fin aux poursuites, mais l'infraction est inscrite au casier judiciaire de l'auteur et limite le droit de contester la sanction devant les tribunaux⁵⁴. Une loi adoptée en janvier 2023 a étendu le champ d'application de cette procédure à un certain nombre d'infractions et de délits mineurs⁵⁵. Les associations d'avocats considèrent que le mécanisme de l'amende forfaitaire remet en cause les droits de la défense et confère des pouvoirs judiciaires aux agents de police⁵⁶. Le Conseil constitutionnel a estimé que, appliqué à des infractions mineures, ce dispositif ne méconnaît pas le droit d'accès à la justice et le principe d'égalité devant la loi⁵⁷.

Un conseil consultatif conjoint de déontologie a fait des propositions pour améliorer la relation entre les magistrats et les avocats. Afin d'améliorer la qualité de la justice grâce à une meilleure relation magistrats-avocats, des organismes représentatifs de magistrats et d'avocats ont créé en 2019 un conseil consultatif conjoint⁵⁸, qui se réunit régulièrement depuis lors. Il a été chargé d'émettre des avis consultatifs, de formuler des recommandations, d'élaborer un référentiel de jurisprudence et un guide de bonnes pratiques et de mettre en évidence les réformes nécessaires en ce qui concerne la déontologie dans les relations professionnelles entre avocats et magistrats. Dans ce contexte, chacun des trois groupes de

⁵⁰ À la page 195 de son rapport final, le Comité des États généraux de la justice a estimé qu'une refonte du code de procédure pénale était nécessaire face à la complexification des règles de procédure pénale, qui entraîne une insécurité juridique et des impraticabilités.

⁵¹ Projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice pour la période 2023-2027.

⁵² Le projet de loi prévoit notamment une modification du régime des perquisitions, une réforme du statut de témoin assisté et une limitation de la détention préventive.

⁵³ Prévue à l'origine pour sanctionner certains délits routiers par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 sur la modernisation de la justice, cette procédure s'est ensuite étendue à l'occupation illicite de terrain, puis à certains petits délits, notamment l'usage de stupéfiants.

⁵⁴ Les agents de police peuvent décider d'imposer une sanction pénale sans en référer à l'autorité judiciaire, et apprécier la culpabilité des personnes concernées à partir de la constatation des faits. Pour contester l'amende en justice, le prévenu doit déposer une somme équivalente à son montant et ne se voit pas notifier l'intégralité du procès-verbal de constatation de l'infraction.

⁵⁵ Article 25 de la loi n° 2023-22 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur du 24 janvier 2023.

⁵⁶ Contribution des associations d'avocats au rapport 2023 sur l'état de droit, pp. 9 à 11. Les associations d'avocats estiment que la possibilité, pour les agents de police, de déclarer l'auteur présumé coupable d'une infraction pénale sans l'intervention d'un juge ainsi que les limites imposées au droit de contester l'amende dont le montant n'est pas adapté à la situation personnelle de l'accusé portent atteinte à l'égalité devant la loi, aux droits de la défense et à la séparation des pouvoirs.

⁵⁷ Décision n° 2022-846 DC du Conseil constitutionnel du 19 janvier 2023.

⁵⁸ Le Conseil consultatif conjoint de déontologie de la relation magistrats-avocats a été institué par une charte signée entre la Cour de cassation, le Conseil supérieur de la magistrature, les quatre Conférences des chefs de cour et de juridiction, l'Ordre des avocats, le Conseil national des barreaux, la Conférence des bâtonniers de France et d'outre-mer ainsi que le barreau de Paris.

travail mis en place par le conseil conjoint a remis un rapport thématique⁵⁹, comprenant un guide des bonnes pratiques, un recueil de cas pratiques et des recommandations sur des questions concernant les deux professions⁶⁰.

Efficacité

La durée totale des procédures judiciaires a diminué et l'augmentation des ressources devrait améliorer encore l'efficacité du système judiciaire. En 2021, le temps nécessaire estimé pour trancher les affaires civiles et commerciales en première et seconde instances, mesuré en termes de durée d'écoulement du stock d'affaires pendantes, a considérablement diminué⁶¹, sauf en ce qui concerne les affaires de corruption, pour lesquelles la durée moyenne des affaires en première instance est particulièrement élevée⁶². De même, le temps nécessaire estimé pour trancher les affaires administratives a considérablement diminué dans toutes les instances⁶³. Dans l'ensemble, le nombre d'affaires pendantes reste stable⁶⁴ et le taux de variation du stock d'affaires pendantes, qui s'est légèrement amélioré pour les affaires administratives, a dépassé la barre des 100 % pour les affaires civiles et commerciales⁶⁵. L'augmentation susmentionnée des ressources humaines dans le système de justice, ainsi que d'autres initiatives prévues dans le projet de loi d'orientation et de programmation de la justice⁶⁶, en particulier pour rationaliser les procédures civiles et pénales, devraient avoir un effet positif sur l'efficacité de la justice.

II. CADRE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Parmi les instances compétentes en matière de lutte contre la corruption figurent l'Agence française anticorruption (AFA), qui élabore le plan pluriannuel de lutte contre la corruption, surveille sa mise en œuvre et aide les entités publiques et privées à prévenir et à détecter les faits de corruption⁶⁷, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), chargée de veiller à la probité des agents publics, et l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLIFF), un service de police spécialisé dans les enquêtes sur les infractions économiques, y compris la corruption et le blanchiment de capitaux. Le Parquet national financier (PNF) est compétent pour enquêter dans les affaires de grande corruption.

⁵⁹ Les trois rapports sont disponibles sur le site web de la Cour de cassation à l'adresse suivante: <https://www.courdecassation.fr/conseil-consultatif-conjoint-de-deontologie-de-la-relation-magistrats-avocats>.

⁶⁰ Le rapport propose notamment des moyens d'améliorer le recours au règlement extrajudiciaire des litiges, l'accessibilité des décisions de justice sur la base de données ouvertes et les mesures alternatives aux poursuites.

⁶¹ Graphiques 5 à 6 du tableau de bord 2023 de la justice dans l'UE. La durée d'écoulement du stock d'affaires pendantes pour les affaires civiles, commerciales, administratives et autres en première instance a diminué, passant de 554 à 440 jours, tandis qu'elle est passée de 637 à 495 jours pour les affaires civiles et commerciales contentieuses en première instance, et de 607 à 466 jours en seconde instance.

⁶² Graphique 23 du tableau de bord 2023 de la justice dans l'UE. La durée moyenne des procédures en première instance est de 529 jours, soit le troisième chiffre le plus élevé enregistré dans l'Union.

⁶³ Graphiques 8 à 9 du tableau de bord 2023 de la justice dans l'UE.

⁶⁴ Graphiques 13 à 15 du tableau de bord 2023 de la justice dans l'UE.

⁶⁵ Graphiques 10 à 12 du tableau de bord 2023 de la justice dans l'UE. Cela signifie que les tribunaux sont désormais en mesure de traiter régulièrement les affaires entrantes et de réduire leur arriéré.

⁶⁶ Projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice pour la période 2023-2027.

⁶⁷ Les compétences sont exercées au moyen de conseils et d'audits administratifs, ainsi que par le suivi des programmes de mise en conformité des entreprises lorsque les autorités judiciaires en décident ainsi. Information reçue de l'AFA dans le cadre de la visite en France.

Les experts et les dirigeants d'entreprises estiment que le niveau de corruption reste relativement faible dans le secteur public⁶⁸. Dans l'indice de perception de la corruption de Transparency International publié en 2022, la France obtient un score de 72/100 et se classe au 10^e rang dans l'Union européenne et au 21^e rang dans le monde. Cette perception est restée relativement stable⁶⁹ au cours des cinq dernières années. L'enquête «Eurobaromètre spécial» de 2023 sur la corruption montre que 69 % des personnes interrogées estiment que la corruption est répandue dans leur pays (moyenne de l'UE: 70 %) et que 12 % des personnes interrogées se sentent personnellement touchées par la corruption dans leur vie quotidienne (moyenne de l'UE: 24 %)⁷⁰. En ce qui concerne les entreprises, 59 % d'entre elles estiment que la corruption est répandue (moyenne de l'UE: 65 %) et 40 % estiment que la corruption est un problème dans le monde des affaires (moyenne de l'UE: 35 %)⁷¹. En outre, 23 % des répondants estiment qu'il existe un nombre suffisant d'actions pénales ayant abouti à des condamnations pour dissuader les personnes de se livrer à des pratiques de corruption (moyenne de l'UE: 32 %)⁷², tandis que 38 % des entreprises estiment que les personnes et les entreprises poursuivies pour corruption d'un haut fonctionnaire sont sanctionnées de manière appropriée (moyenne de l'UE: 30 %)⁷³.

Selon l'Agence française anticorruption (AFA), le plan national de lutte contre la corruption pour la période 2020-2022 a été mis en œuvre avec succès⁷⁴ et un nouveau plan pour la période 2023-2025 est en cours d'élaboration. Les discussions entre les ministères et les ONG en vue de l'élaboration du nouveau plan national de lutte contre la corruption pour la période 2023-2025 sont en cours, et le nouveau plan devrait être adopté dans le courant de

⁶⁸ Transparency International (2023), Indice 2022 de perception de la corruption. Le degré de perception de la corruption est évalué comme suit: faible (la perception qu'ont les experts et les chefs d'entreprise de la corruption dans le secteur public obtient un score supérieur à 79); relativement faible (score compris entre 79 et 60); relativement élevé (score compris entre 59 et 50) et élevé (score inférieur à 50).

⁶⁹ En 2018, la note était de 72 alors qu'en 2022, elle atteint 72. Le score augmente/diminue fortement lorsqu'il varie de plus de cinq points; s'améliore/se détériore (variation comprise entre 4 et 5 points); est relativement stable (variation comprise entre 1 et 3 points) au cours des cinq dernières années.

⁷⁰ Rapport «Eurobaromètre spécial» 534 sur la corruption (2023). Les données de l'Eurobaromètre concernant la perception et l'expérience des citoyens en matière de corruption sont mises à jour tous les ans. L'ensemble de données précédent provient de l'Eurobaromètre spécial 523 (2022).

⁷¹ Rapport Eurobaromètre Flash 524 sur l'attitude des entreprises à l'égard de la corruption dans l'UE (2023). Les données de l'Eurobaromètre sur l'attitude des entreprises à l'égard de la corruption sont mises à jour tous les ans. L'ensemble de données précédent provient de l'Eurobaromètre Flash 507 (2022).

⁷² Rapport Eurobaromètre spécial 534 sur la corruption (2023).

⁷³ Rapport Eurobaromètre Flash 524 sur l'attitude des entreprises à l'égard de la corruption dans l'UE (2023).

⁷⁴ Le plan de lutte contre la corruption pour la période 2020-2022 était axé sur les actions suivantes: optimiser l'exploitation des données; dispenser des formations; accompagner le déploiement des dispositifs anticorruption dans les entités publiques et privées (y compris les municipalités); promouvoir l'intégrité dans le sport; durcir les sanctions; renforcer l'action de lutte contre la corruption à l'international. Contribution écrite du ministère de la justice dans le cadre de la visite en France, pp. 37 à 44. Le rapport sur la mise en œuvre finale n'est pas (encore) publié.

l'année 2023⁷⁵. Le projet de loi sur la lutte contre la corruption, présenté au Parlement en octobre 2021⁷⁶, n'a, depuis, pas figuré à son ordre du jour pour discussion⁷⁷.

D'importants progrès ont été accomplis dans le domaine des poursuites et des sanctions applicables aux infractions de corruption de haut niveau, mais les enquêtes pâtiennent de problèmes structurels et de ressources limitées. Le rapport 2022 sur l'état de droit recommandait à la France de «continuer d'enquêter sur les infractions relevant de la corruption à haut niveau, de les poursuivre et de les sanctionner de manière effective»⁷⁸. Fin 2022, l'OCLCIFIFF gérait au total 235 dossiers en cours⁷⁹. Il dispose de 81 enquêteurs et douze enquêteurs supplémentaires devraient le rejoindre en 2023⁸⁰. Un projet de réforme visant à placer la police judiciaire sous la direction du préfet⁸¹ a suscité des critiques parmi les parties intéressées et les autorités judiciaires, ce projet risquant selon elles de nuire à l'efficacité des enquêtes menées contre la corruption⁸². Début 2023, le Parquet national financier (PNF) et l'Agence française anticorruption (AFA) ont publié un guide pratique sur les enquêtes internes⁸³, et le PNF a publié une série de lignes directrices sur les conventions judiciaires d'intérêt public (CJIP)⁸⁴. En 2022, des agents supplémentaires ont été affectés à la lutte contre la criminalité économique, à savoir un juge d'instruction et sept assistants spécialisés au tribunal de Paris⁸⁵. À la lumière de la recommandation du GRECO⁸⁶, en 2022, le PNF s'est vu doter de deux procureurs supplémentaires, soutenus par huit assistants spécialisés⁸⁷. Néanmoins, le bureau du PNF reste en sous-effectif, selon le procureur de la République financier⁸⁸. Bien qu'un projet de réforme visant à modifier le cadre régissant la durée des enquêtes pénales, en particulier dans le domaine de la corruption, soit actuellement examiné au Parlement⁸⁹, certaines préoccupations exprimées par l'OCDE sur les défis structurels qui se posent pour les enquêtes, la procédure pénale contre la corruption transnationale et les mesures

⁷⁵ Information reçue de l'AFA dans le cadre de la visite en France.

⁷⁶ La loi n° 4586 visant à renforcer la lutte contre la corruption proposait à la fois des mesures de prévention et de répression. Rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, pp. 5 à 8.

⁷⁷ Contribution de la France au rapport 2023 sur l'état de droit.

⁷⁸ Rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 2.

⁷⁹ Entretien avec M. Hézard (chef de l'OCLCIFIFF), décembre 2022: https://www.tribunal-de-paris.justice.fr/sites/default/files/2022-12/Interview_PNF_Guillaume_Hezard.pdf. Contribution écrite de l'OCLCIFIFF dans le cadre de la visite en France, p. 33.

⁸⁰ Contribution de la France au rapport 2023 sur l'état de droit, p. 12. Contribution écrite de l'OCLCIFIFF dans le cadre de la visite en France, p. 32.

⁸¹ La réforme de la police judiciaire a été annoncée par le ministre de l'intérieur et le ministre de la justice fin 2022, et est actuellement débattue au sein d'une commission législative du Sénat. Rapport d'information n° 387 (2022-2023), déposé le 1^{er} mars 2023, <https://www.senat.fr/rap/r22-387/r22-387.html>.

⁸² Si elle est approuvée, cette réforme pourrait créer un risque quant à l'efficacité de la lutte contre la corruption et quant à l'indépendance de la justice. «Anticor alerte le Sénat sur les effets pervers de la réforme de la police judiciaire», Anticor (janvier 2023). Voir également la communication du 26 octobre 2022 du Conseil supérieur de la magistrature dans laquelle ce dernier «fait part de sa profonde préoccupation face au projet de réforme tendant à placer la police judiciaire sous l'autorité du directeur départemental de la police nationale», et la lettre de l'Union Syndicale des Magistrats du 13 juillet 2022 au ministre de la justice.

⁸³ AFA (mars 2023), Les enquêtes internes anticorruption.

⁸⁴ AFA (2019), Lignes directrices sur la mise en œuvre de la convention judiciaire d'intérêt public.

⁸⁵ Contribution de la France au rapport 2023 sur l'état de droit, p. 11.

⁸⁶ Le GRECO a recommandé de doter le parquet national financier de ressources humaines supplémentaires. Cinquième cycle d'évaluation du GRECO - Rapport de conformité, p. 13.

⁸⁷ Contribution écrite du PNF dans le cadre de la visite en France, p. 34.

⁸⁸ Franceinfo (2023), Corruption: la lutte est encore insuffisante, en termes d'actions et de moyens humains, estime le procureur national financier.

⁸⁹ Contribution de la France au rapport 2023 sur l'état de droit.

législatives relatives à la responsabilité des entreprises en cas de corruption transnationale⁹⁰, demeurent. En 2022, le PNF a traité 708 procédures en cours⁹¹, condamné 70 personnes (dont des hauts fonctionnaires)⁹², approuvé 18 comparutions sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC)⁹³, et conclu six conventions judiciaires d'intérêt public (CJIP), notamment pour des affaires internationales (pour un montant cumulé de près de 672 millions d'EUR)⁹⁴, plus d'autres compositions pénales (pour environ 858 millions d'EUR)⁹⁵, et des saisies d'avoirs illicites (pour environ 461 millions d'EUR)⁹⁶. Bien que les enquêtes pâtissent de problèmes structurels et de ressources limitées, des résultats concrets continuent d'être obtenus en matière de poursuite et de jugement des affaires de corruption. Certaines parties intéressées ont exprimé des préoccupations quant au fait que le recours généralisé à des mesures pénales alternatives (telles que les CJIP) pour les entreprises pourrait affecter la dissuasion et la transparence⁹⁷. À ce jour, quelques progrès ont été accomplis dans la mise en œuvre de la recommandation faite dans le rapport 2022 sur l'état de droit.

L'AFA continue de fournir des instruments de soutien, bien que son efficacité opérationnelle soit affaiblie par l'instabilité de ses ressources. En 2022, l'AFA a présenté une série de lignes directrices, de rapports et de formations visant à améliorer la probité dans l'administration publique⁹⁸, notamment un rapport sur les atteintes à la probité survenues entre 2016 et 2021⁹⁹. En 2022, l'AFA a lancé 18 inspections auprès d'institutions publiques

⁹⁰ Les problèmes structurels de ressources affectent toutes les étapes de la procédure pénale. Mise en œuvre de la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption, rapport de phase 4, France, adopté en décembre 2021. Voir également le rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 13.

⁹¹ Discours prononcé par M. Bohnert, procureur de la République financier, audience solennelle de rentrée 2023 et bilan d'activité 2022, <https://www.tribunal-de-paris.justice.fr/75/actualites-mensuelles-parquet-national-financier>.

⁹² Un ancien ministre de la justice a été condamné à trois ans de prison (avec sursis) pour avoir octroyé des emplois fictifs à des membres de sa famille, *Le Monde*, 26 janvier 2023. En mars 2023, un ancien sénateur a été condamné à quatre ans de prison pour corruption dans les marchés publics, *Franceinfo*, 22 mars 2023. En mai 2023, la condamnation d'un ancien président de la République a été confirmée, *France24*, 17 mai 2023. Informations reçues du ministère de la justice dans le cadre de la visite en France.

⁹³ Contribution écrite du ministère de la justice dans le cadre de la visite en France, p 37.

⁹⁴ Une version résumée des CJIP est publiée sur le site web de l'AFA.

⁹⁵ Contribution écrite du ministère de la justice dans le cadre de la visite en France.

⁹⁶ Selon le mécanisme d'affectation des fonds illicites à la victime, un fonds géré par le ministère des affaires étrangères a été créé en 2022, qui permet à des entités (dont l'Agence française de développement) d'utiliser des fonds pour mettre en œuvre des actions de développement international. Voir la circulaire n° 6379/SG du 22 novembre 2022 relative au mécanisme de restitution des biens mal acquis.

⁹⁷ «La convention judiciaire d'intérêt public (CJIP)», *Transparency International France* (janvier 2023). Les autorités françaises soulignent toutefois que cette procédure présente plusieurs avantages, dont les procédures plus courtes, qui permettent d'assurer une indemnisation rapide des victimes, et le contrôle du respect des règles, qui évite le risque de répétition. Contribution de la France au rapport 2023 sur l'état de droit.

⁹⁸ Un guide pratique sur la prévention des atteintes à la probité à destination des fédérations sportives (juillet 2022); un guide pratique sur la prévention des atteintes à la probité à destination des opérateurs du ministère des Sports et des Jeux Olympiques et Paralympiques (juillet 2022); «Agents publics: les risques d'atteintes à la probité concernant les cadeaux et les invitations» (septembre 2022); un guide pratique à destination des régions mettant en place un dispositif de maîtrise des risques d'atteintes à la probité (novembre 2022); 1^{ère} étude statistique sur les atteintes à la probité enregistrées par la police et la gendarmerie (première étude statistique sur les atteintes à la probité enregistrées par la police et la gendarmerie); Les contrôles comptables anticorruption en entreprise (avril 2022).

⁹⁹ En octobre 2022, l'Agence française de lutte contre la corruption et le département des statistiques du ministère de l'intérieur ont publié une étude sur les atteintes à l'intégrité enregistrées par la police, selon laquelle entre 2016 et 2021, 1 232 cas de corruption avaient été enregistrés par la police (dont 68 % dans le secteur

régionales, de fédérations sportives et d'entités adjudicatrices centrales¹⁰⁰. En 2022, l'AFA a souffert d'un manque de personnel d'encadrement employé à plein temps et de manière permanente, ce qui pourrait nuire à la continuité et à l'efficacité de ses activités¹⁰¹. Le mandat du directeur de l'AFA a pris fin en mars 2023, tandis que la commission des sanctions de l'AFA, qui n'était plus opérationnelle depuis août 2022¹⁰², a été reconduite en avril 2023¹⁰³.

La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) continue de contrôler régulièrement la mise en œuvre des mesures de probité applicables aux agents publics, notamment leurs déclarations d'intérêts et de patrimoine, qui sont largement respectées. En 2022, la HATVP a reçu 10 659 déclarations d'intérêts et de patrimoine, a examiné 4 170 déclarations et a transmis 51 dossiers (contre 66 dossiers en 2021) au Parquet en vue d'une analyse plus approfondie pour cause de présomption d'infractions¹⁰⁴. La HATVP n'ayant pas de pouvoir de sanction financière ou administrative, chaque infraction (quelle que soit sa valeur ou sa gravité) est transmise à l'autorité judiciaire¹⁰⁵. En 2022, la HATVP a effectué 639 contrôles de probité et émis 581 avis (dont 330 sur des cas de «pantouflage»)¹⁰⁶. En mars 2023, la HATVP a rendu des avis sur la reconversion professionnelle (pantouflage) de deux anciens ministres et d'autres agents publics: un projet de reconversion a été retoqué et 20 ont été approuvés¹⁰⁷. Selon la HATVP, bien que les règles de probité soient devenues plus

public); depuis 2016, les atteintes à l'intégrité ont augmenté de 28 %; la corruption est le premier type d'atteinte à l'intégrité, suivie du détournement de fonds publics et de la prise illégale d'intérêts. Voir à l'adresse suivante:

<https://www.interieur.gouv.fr/content/download/132910/1054200/file/Interstats%20Analyse%20N%C2%B050.pdf>.

¹⁰⁰ Contribution de la France au rapport 2023 sur l'état de droit, p. 20. Le rapport Eurobaromètre Flash sur l'attitude des entreprises à l'égard de la corruption dans l'UE indique que 33 % des entreprises en France (26 % en moyenne dans l'UE) considèrent que la corruption les a empêchées en pratique de remporter un appel d'offres ou un marché public au cours des trois dernières années, soit près de 7 points de pourcentage au-dessus de la moyenne de l'Union. En juin 2023, la police a perquisitionné les bureaux du Comité d'organisation des Jeux olympiques de Paris de 2024, dans le cadre d'une enquête sur des allégations de corruption dans l'attribution de marchés. «France probes alleged corruption in Paris Olympics contracts», *Financial Times*, 20 juin 2023.

¹⁰¹ Bien qu'il ait été initialement prévu qu'elle dispose de 70 agents, l'AFA en compte actuellement 50, dont des agents publics détachés à titre temporaire; 30 % de ces effectifs, issus d'établissements privés opérant dans les secteurs comptable, juridique et bancaire, sont peu expérimentés. L'AFA plaide pour un renforcement de ses pouvoirs en matière de détection et d'examen de la corruption, ce qui lui permettrait de mieux remplir ses missions. Entretien avec le directeur de l'Agence française anticorruption, 5 octobre 2022, [https://www.lcb-ft.fr/blog/corruption-interview-charles-duchaine_Contribution écrite du ministère de la justice dans le cadre de la visite en France](https://www.lcb-ft.fr/blog/corruption-interview-charles-duchaine_Contribution%20écrite%20du%20ministère%20de%20la%20justice%20dans%20le%20cadre%20de%20la%20visite%20en%20France), p. 57.

¹⁰² «L'Agence française anticorruption amputée de son bras armé», *La gazette des communes*, 31 mars 2023. La commission des sanctions peut imposer une amende pour violation des règles de probité (allant jusqu'à 200 000 EUR pour les personnes physiques, et jusqu'à 1 million d'EUR pour les personnes morales).

¹⁰³ Conformément au décret du 17 avril 2023 portant nomination de membres de la commission des sanctions de l'Agence française anticorruption (JORF n° 0092 du 19 avril 2023, texte n° 53). Contribution de la France au rapport 2023 sur l'état de droit.

¹⁰⁴ En 2022, 3451 déclarations d'intérêts et de patrimoine, dont celles des candidats à l'élection présidentielle, ont été publiées sur le site internet de la HATVP. Contribution écrite de la HATVP dans le cadre de la visite en France.

¹⁰⁵ Information reçue de la HATVP dans le cadre de la visite en France.

¹⁰⁶ En moyenne, 10 % des cas sont jugés incompatibles, tandis que deux tiers des demandes sont approuvées avec réserve. Contribution écrite de la HATVP dans le cadre de la visite en France.

¹⁰⁷ Page web de la HATVP, délibérations et avis.

strictes au fil du temps, les agents publics sont de plus en plus conscients des risques liés à la probité et se conforment dans une large mesure aux mesures qui existent en la matière¹⁰⁸.

Les audits réguliers portant sur le financement des candidats et des partis politiques se poursuivent. En 2022, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) a examiné un total d'environ 5161 déclarations financières de 5297 candidats aux élections législatives (contre 5427 pour les précédentes élections législatives de 2017) et en a rejeté 429¹⁰⁹. La CNCCFP n'a pas de pouvoirs d'enquête¹¹⁰. La CNCCFP peut prononcer des sanctions financières (y compris des amendes) pour des infractions légères, mais en cas de présomption d'infractions, le dossier est transmis au procureur de la République¹¹¹. En mars 2023, un parti politique a été condamné par la Cour d'appel de Paris à une amende de 250 000 EUR pour recel d'abus de biens sociaux¹¹². Pour la première fois lors de l'élection présidentielle de 2022, un nouveau logiciel (appelé Fin'Pol) a été utilisé pour vérifier les déclarations financières des douze candidats¹¹³. En décembre 2022, en dépit de quelques manquements mineurs, la CNCCFP a approuvé les déclarations financières déposées par les douze candidats à l'élection présidentielle¹¹⁴.

Les préoccupations existantes concernant le type d'activités de défense d'intérêts et de représentants d'intérêts restent sans réponse. Le rapport 2022 sur l'état de droit recommandait à la France de «veiller à ce que les règles relatives aux activités de lobbying soient appliquées de manière cohérente à tous les acteurs concernés, y compris au plus haut niveau de l'exécutif»¹¹⁵. Bien que la HATVP soit chargée de la gestion du registre des représentants d'intérêts, elle ne dispose pas des pouvoirs de sanction nécessaires en cas de violation des règles de divulgation¹¹⁶. En 2022, la HATVP a reçu l'enregistrement de 2 584 représentants d'intérêts¹¹⁷ (8 % de plus qu'en 2021), 11 105 activités de défense d'intérêts, et a lancé 163 contrôles¹¹⁸. Malgré une certaine augmentation des ressources

¹⁰⁸ HATVP, Rapport d'activité 2021 publié en 2022, <https://www.scoop.it/topic/insp-fonction-publique-statut/p/4132875166/2022/06/02/la-haute-autorite-publie-son-rapport-d-activite-2021-hatvp/original>.

¹⁰⁹ Contribution écrite de la CNCCFP dans le cadre de la visite en France.

¹¹⁰ Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), rapport annuel 2021.

¹¹¹ Informations reçues de la CNCCFP dans le cadre de la visite en France.

¹¹² La violation s'est produite lors des élections législatives de 2012. «Case Of Campaign Kits: The National Rally Sentenced On Appeal To A Fine Of 250,000 Euros», Globe Echo (mars 2023).

¹¹³ Rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 14. Rapport de la CNCCFP pour l'élection présidentielle d'avril 2022.

¹¹⁴ Les manquements étaient notamment les suivants: cas de dépenses non électorales, dépenses insuffisamment justifiées et dépenses omises. Information reçue de la CNCCFP dans le cadre de la visite en France.

¹¹⁵ Rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 2.

¹¹⁶ En juin 2022, la HATVP a élaboré des lignes directrices pour conseiller les nouveaux déclarants, qu'elle a publiées sur sa page web. La HATVP n'a pas de pouvoir de sanction financière ou administrative contre les infractions non pénales, de sorte que toutes les infractions sont transmises à l'autorité judiciaire. Contribution écrite de la HATVP dans le cadre de la visite en France.

¹¹⁷ La définition du représentant d'intérêts englobe les entités qui entrent en communication avec un agent public pour influencer sur une décision publique. Le système actuel risque de profiter injustement aux grandes entités existantes exerçant des activités de défense d'intérêts (qui entretiennent des relations bien établies avec les décideurs) et de désavantager les petites entités ou les entités nouvelles (qui doivent établir des relations de défense d'intérêts avec les décideurs). La proposition présentée par la HATVP n'a pas été prise en considération dans le nouveau projet de loi sur l'après-Sapin II. Informations reçues de la HATVP dans le cadre de la visite en France. Rapport 2021 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 1 et 10.

¹¹⁸ La HATVP a constaté 87 infractions (pour non-divulgation) et a transmis huit dossiers au procureur de la République. Contribution écrite de la HATVP dans le cadre de la visite en France.

financières et humaines allouées en 2022¹¹⁹, la HATVP a continué à faire face à une charge de travail importante¹²⁰. Bien qu'il n'y ait pas d'obligation légale, un certain nombre d'élus publient activement en ligne leurs rencontres avec des représentants d'intérêts¹²¹. L'exclusion de certains groupes de l'obligation de s'enregistrer en tant que représentants d'intérêts continue de susciter des critiques¹²². Alors qu'à l'heure actuelle, seuls quelques députés sont employés par des groupes d'intérêt après leur mandat, certaines ONG préconisent d'interdire totalement aux députés d'agir en tant que représentants d'intérêts pendant au moins un an après la fin de leur mandat¹²³. Dans son rapport d'activité 2022, la HATVP formule des propositions pour améliorer la réglementation sur la représentation d'intérêts¹²⁴, parmi lesquelles doter la HATVP d'un pouvoir de sanction administrative. Le projet de loi sur la représentation d'intérêts¹²⁵ qui devait répondre à toutes les préoccupations existantes, y compris celles soulevées par le GRECO¹²⁶ sur la déclaration des rencontres entre représentants d'intérêts et personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif au niveau national¹²⁷, ainsi que celles concernant le type d'activités de défense d'intérêts et de représentants d'intérêts¹²⁸, n'a pas été inscrit à l'ordre du jour des discussions du Parlement¹²⁹. À ce jour, aucun progrès n'a été accompli dans la mise en œuvre de la recommandation faite dans le rapport 2022 sur l'état de droit, qui n'a pas été mise en œuvre.

Les règles de probité applicables aux membres de l'Assemblée nationale et du Sénat continuent d'être régulièrement mises en œuvre, bien que les suggestions visant à améliorer les mesures de probité applicables aux députés et aux personnes exerçant de

¹¹⁹ La HATVP dispose de 67 agents (contre 65 en 2021) et d'un budget de neuf millions d'EUR (contre huit millions d'EUR en 2021). Contribution écrite de la HATVP dans le cadre de la visite en France.

¹²⁰ La nécessité d'enregistrer les interactions entre les représentants d'intérêts et les cadres des collectivités locales constitue également une charge de travail importante. Ainsi, le nombre de déclarants s'élève à 18 000 (contre 11 000 dans le système précédent). Contribution de la France au rapport 2023 sur l'état de droit, p. 21.

¹²¹ «Transparence des rencontres des députés avec les lobbyistes à l'Assemblée nationale: la progression des bonnes pratiques reste limitée par le manque de volonté politique». Transparency International France. Pour 2022, la HATVP a analysé les déclarations d'intérêts de 569 députés, et a indiqué que 17 % des députés entendent conserver au moins une activité professionnelle au cours de leur mandat, et 50 % conservent un autre mandat électif (40 % au niveau municipal). HATVP (2023), Analyse des déclarations d'intérêts et d'activités des députés.

¹²² Les syndicats, les organisations religieuses et les pays étrangers ne sont pas tenus de déclarer les activités de lobbying (selon la loi n° 2016-1691). Informations reçues de Transparency International France et d'Anticor dans le cadre de la visite en France.

¹²³ L'emploi exercé au terme d'un mandat public est réglementé pour les membres de gouvernement, les agents publics et les élus locaux, mais pas pour les parlementaires. Transparency International France (2022), «Pour une extension de la proposition de loi relative aux cabinets de conseil à la transparence du lobbying».

¹²⁴ Imposer l'obligation de déclaration lorsque l'entrée en communication est initiée par un agent public; obliger les groupes de sociétés à déclarer leurs activités de représentation d'intérêts au niveau agrégé (du groupe); pour les représentants d'intérêts agissant pour le compte de tiers, déclarer le chiffre d'affaires annuel de cette activité; exiger des représentants d'intérêts une plus grande clarté sur la décision et sur l'agent public auprès duquel l'action de représentation d'intérêts a été menée; exiger des déclarations plus fréquentes (deux fois par an); obliger les officiers de police judiciaire à assister aux vérifications sur place effectuées par la HATVP. Rapport d'activité 2021 de la HATVP.

¹²⁵ Il s'agit de la même loi sur la lutte contre la corruption qui a été retirée par le gouvernement, voir note de bas de page 69. Contribution écrite du ministère de la justice dans le cadre de la visite en France, p. 18.

¹²⁶ Cinquième cycle d'évaluation du GRECO - Rapport de conformité, p. 8.

¹²⁷ Le président de la HATVP a été auditionné par une commission de l'Assemblée nationale afin d'apporter des suggestions pour améliorer le décret (n° 2017-867) relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts. Informations reçues de la HATVP dans le cadre de la visite en France.

¹²⁸ La définition du représentant d'intérêts englobe les entités. Rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 14.

¹²⁹ Contribution de la France au rapport 2023 sur l'état de droit.

hautes fonctions n'aient pas été suivies d'effet. En 2022, la commission de déontologie de l'Assemblée nationale¹³⁰ a répondu à quelque 196 demandes de conseil déontologique et a vérifié 191 déclarations financières émanant de députés¹³¹. Les recommandations formulées par le GRECO en vue d'améliorer les mesures de probité applicables aux députés et aux personnes exerçant de hautes fonctions¹³² n'ont pas été suivies d'effet. Le Déontologue de l'Assemblée nationale regrette que les avis rendus par son bureau ne soient pas rendus publics¹³³. La commission de déontologie du Sénat reste l'organe responsable de la déontologie des sénateurs¹³⁴. Après octobre 2022, la commission de déontologie a publié cinq avis éthiques et 116 avis préventifs (soit une augmentation de près de 85 % par rapport à l'année précédente), principalement sur l'utilisation des fonds publics par les sénateurs, et a réalisé 355 contrôles (ce qui représente environ 15 000 documents examinés)¹³⁵. Les déclarations de déport des députés et des sénateurs visant à éviter les conflits d'intérêts sont publiées sur le site internet de chaque chambre. Toutefois, le nombre de déclarations semble modeste par rapport au nombre total de députés de l'Assemblée nationale¹³⁶. Une commission sénatoriale, créée après l'expression de préoccupations quant à d'éventuels actes de corruption dans les marchés publics qui auraient été commis par des sociétés de conseil, a rendu publiques des recommandations¹³⁷. Des poursuites concernant d'éventuels délits financiers ou abus d'influence restent en cours au bureau du PNF¹³⁸, en plus des affaires de corruption en cours contre de hauts responsables du gouvernement¹³⁹.

Bien qu'officiers de police et juges soient tenus de respecter des règles de déontologie, de nouveaux progrès sont possibles en ce qui concerne les contrôles de sécurité tenant à l'intégrité au sein de la police. Les officiers de police déclarent leur patrimoine (à la HATVP)

¹³⁰ La commission est notamment chargée du suivi de la mise en œuvre du code de conduite des députés.

¹³¹ Informations reçues du Déontologue de l'Assemblée nationale dans le cadre de la visite en France.

¹³² En ce qui concerne les codes de conduite (pour les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif au niveau national), sur la vérification et l'accessibilité des déclarations de patrimoine (du candidat à l'élection présidentielle, des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif, ainsi que des membres de l'Assemblée nationale et des sénateurs), sur les conflits d'intérêts et sur l'examen des affaires de corruption impliquant des membres du gouvernement. Cinquième cycle d'évaluation du GRECO - Rapport de conformité, et Quatrième cycle d'évaluation du GRECO - Addendum au deuxième rapport de conformité. Rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 15.

Quatrième cycle d'évaluation du GRECO - Addendum au deuxième rapport de conformité, pp. 7, 9 et 10.

Quatrième cycle d'évaluation du GRECO - Addendum au deuxième rapport de conformité, p. 7.

¹³³ Assemblée nationale (2022), «La dixième année de la déontologie à l'Assemblée nationale».

¹³⁴ Cette commission de déontologie est composée de sénateurs qui font appel à des comptables professionnels pour effectuer des contrôles ciblés des dépenses des sénateurs. Conformément à l'ordonnance n° 58-1100 de novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

¹³⁵ Contribution écrite de la commission de déontologie du Sénat dans le cadre de la visite en France.

¹³⁶ Actuellement, il y a environ 23 déclarations de 16 députés (index des déports, <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/deports>), et trois déclarations de sénateurs (registre des déports, https://www.senat.fr/role/comite_deontologie/obligations_deontologiques_senateurs.html), concernant 577 députés de l'Assemblée nationale et 348 sénateurs au total en France.

¹³⁷ La commission sénatoriale a émis des recommandations pour: en finir avec l'opacité des prestations de conseil; publier chaque année, en données ouvertes, la liste des prestations de conseil de l'État et de ses opérateurs; évaluer systématiquement les prestations de conseil et appliquer des pénalités lorsque les cabinets ne donnent pas satisfaction; imposer une déclaration d'intérêts aux consultants. <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppr21-111.html>.

¹³⁸ «Affaire McKinsey: le rôle du cabinet de conseil dans les campagnes présidentielles de Macron au cœur de deux enquêtes judiciaires», Le Monde (novembre 2022). Voir également https://www.tribunal-de-paris.justice.fr/sites/default/files/2022-11/221124_CP%20proc%C3%A9dures%20cabinets%20de%20conseils%20diffus%C3%A9.pdf.

¹³⁹ Dont un ancien président de la République.. Le Monde, 14 novembre 2022.

et passent un entretien déontologique avant de changer de poste. Un agent chargé de la probité vérifie le cumul des activités parallèles, et une entité spéciale peut ouvrir une enquête sur une éventuelle violation des règles déontologiques¹⁴⁰. La recommandation du GRECO d'effectuer à intervalles réguliers des contrôles de sécurité tenant à l'intégrité des membres de la police nationale et de la gendarmerie nationale reste sans réponse¹⁴¹. Le plan d'action Déontologie, qui comprend des mesures de lutte contre la corruption, a été adopté par l'IGGN et distribué aux commandants en chef en septembre 2022¹⁴². En 2022, l'inspection générale de la police nationale (IGPN) a mené 19 procédures disciplinaires pour atteintes à la probité, visant 37 officiers de police, tandis que 67 autres officiers ont été visés par 113 enquêtes judiciaires¹⁴³. En décembre 2022, la police a organisé un comité de pilotage afin d'évaluer les risques de corruption et les mesures d'atténuation¹⁴⁴. En 2022, l'École nationale de la magistrature a dispensé 12 formations sur les principes déontologiques et les pratiques professionnelles aux juges¹⁴⁵. Les magistrats remettent leur déclaration de patrimoine à la HATVP¹⁴⁶. Une commission de déontologie conseille les magistrats sur les questions relatives à l'application des obligations déontologiques¹⁴⁷.

Bien que de nouvelles règles de protection des lanceurs d'alerte soient en place, le manque de ressources humaines et financières risque de nuire à leur mise en œuvre. En 2022, le Défenseur des droits (ci-après le «Défenseur») a reçu 136 alertes (soit une hausse de 50 % par rapport à 2021), a mis en place une ligne d'information pour le lancement d'alertes et a acquis un logiciel permettant d'échanger des informations sécurisées avec les entités compétentes¹⁴⁸. Fin 2022, deux décrets ont été publiés¹⁴⁹ en vue de la mise en œuvre de la loi sur la protection des lanceurs d'alerte¹⁵⁰. Les décrets établissent le rôle central du Défenseur¹⁵¹, la désignation de 40 entités compétentes, la définition des signalements et la protection des lanceurs

¹⁴⁰ Service national des enquêtes administratives de sécurité (SNEAS). Informations reçues du ministère de la justice dans le cadre de la visite en France.

¹⁴¹ Cinquième cycle d'évaluation du GRECO - Rapport de conformité, p. 15. En 2022, deux magistrats ont été nommés chef et adjoint de l'Inspection générale de la gendarmerie (IGGN). Contribution de la France au rapport 2023 sur l'état de droit, p. 14. Voir également le rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, pp. 15 et 16.

¹⁴² La mise en œuvre s'appuie également sur les 50 correspondants déontologiques au sein de la gendarmerie. Contribution de la France au rapport 2023 sur l'état de droit, p. 20.

¹⁴³ Contribution de la France au rapport 2023 sur l'état de droit, p. 21.

¹⁴⁴ Le comité multiservices [avec la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ), les services de renseignement et d'enquête, la police, la gendarmerie et le PNF] a été organisé pour discuter et échanger des informations entre les services. Contribution de la France au rapport 2023 sur l'état de droit, p. 26.

¹⁴⁵ Contribution écrite du Conseil supérieur de la magistrature dans le cadre de la visite en France.

¹⁴⁶ Informations reçues du Conseil supérieur de la magistrature dans le cadre de la visite en France.

¹⁴⁷ Informations reçues du Conseil supérieur de la magistrature dans le cadre de la visite en France.

¹⁴⁸ Les grandes entreprises et les avocats continuent de manifester un vif intérêt à cet égard. Informations reçues du ministère de la justice dans le cadre de la visite en France.

¹⁴⁹ Décret n° 2022-1284 (du 3 octobre 2022 relatif aux procédures de recueil et de traitement des signalements émis par les lanceurs d'alerte et fixant la liste des autorités externes instituées par la loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte) et décret n° 2022-1686 (du 28 décembre 2022 relatif à l'abondement du compte personnel de formation d'un salarié lanceur d'alerte). Les décrets précisent notamment les conditions dans lesquelles les lanceurs d'alerte peuvent signaler des faits soit en interne (à l'organisation), soit en externe (à une liste d'autorités destinataires), soit publiquement.

¹⁵⁰ Loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte. Les décrets seront notamment évalués par le GRECO à l'aune de sa recommandation appelant à réviser le régime de protection des lanceurs d'alerte.

¹⁵¹ Le Défenseur des droits est l'entité qui assiste et conseille les lanceurs d'alerte. Rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 16.

d'alerte¹⁵². Le Défenseur reconnaît le statut de lanceur d'alerte et est chargé de former et d'assister les lanceurs d'alerte¹⁵³. En mars 2023, le Défenseur a organisé une première réunion des 40 entités compétentes afin de coordonner leurs actions et a publié en ligne un guide du lanceur d'alerte¹⁵⁴. La mise en œuvre concrète des nouvelles règles est confrontée à des difficultés. Tout d'abord, malgré l'affectation de trois agents supplémentaires¹⁵⁵, le Défenseur souligne le manque de ressources humaines et financières pour mener à bien ses missions¹⁵⁶. Deuxièmement, alors que la loi prévoit que les entités compétentes sont chargées de fournir un soutien juridique, financier et psychologique aux lanceurs d'alerte, aucun financement public n'a été alloué à cette fin aux 40 entités compétentes, ce qui, de fait, affaiblit leur rôle de soutien¹⁵⁷.

III. PLURALISME ET LIBERTÉ DES MÉDIAS

La Constitution française garantit la liberté d'expression ainsi que le pluralisme et l'indépendance des médias. Ces principes sont également consacrés dans une législation sectorielle spécifique, mise en œuvre par l'autorité indépendante de régulation des médias. La déclaration des droits de l'homme et du citoyen reconnaît la liberté d'expression comme un droit fondamental. Le droit à l'information est garanti par le cadre juridique de la France¹⁵⁸. Le système juridique français prévoit également des règles spéciales relatives à la transparence en matière de propriété des médias¹⁵⁹.

Le régulateur des médias continue d'agir en tant qu'organe indépendant dans le domaine du contenu audiovisuel et numérique. Comme indiqué dans le rapport 2022 sur l'état de droit¹⁶⁰, l'*Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique* (ARCOM) est née de la fusion de deux grandes autorités de régulation, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et la *Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet* (HADOPI), l'autorité compétente en matière de droits d'auteur en ligne¹⁶¹. Les compétences des institutions fusionnées ont été étendues aux questions relatives à la désinformation, à la défense de la création culturelle, à la lutte contre le streaming ou le téléchargement illégal et à la protection des mineurs. Les ressources financières et humaines de l'ARCOM sont considérées comme suffisantes et sont restées stables. L'ARCOM partage avec l'Autorité de la concurrence la compétence en matière de concentrations dans le secteur audiovisuel; lorsqu'elle évalue une opération de concentration concernant un éditeur ou un distributeur de services de radio et de télévision, l'Autorité de la concurrence doit demander

¹⁵² Contribution de la France au rapport 2023 sur l'état de droit, p. 21.

¹⁵³ Informations reçues du Défenseur des droits dans le cadre de la visite en France.

¹⁵⁴ Informations reçues du Défenseur des droits dans le cadre de la visite en France.

¹⁵⁵ Un directeur adjoint, un juriste et un chef de projet, tous affectés au service de protection des lanceurs d'alerte. Informations reçues du ministère de la justice dans le cadre de la visite en France.

¹⁵⁶ Informations reçues du Défenseur des droits dans le cadre de la visite en France.

¹⁵⁷ Les 40 entités chargées de recevoir les plaintes externes des lanceurs d'alerte ont été désignées par un décret du mois d'octobre.

¹⁵⁸ Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, loi n° 79-587 du 11 juillet 1979, loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005.

¹⁵⁹ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication; loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique; et loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse. La France occupe la 24^e place du classement mondial de la liberté de la presse établi par Reporters sans frontières en 2023, alors qu'elle se situait en 26^e position l'année précédente.

¹⁶⁰ Ibid.

¹⁶¹ Conformément à la loi n° 2021-1382 du 25 octobre 2021 relative à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique.

l'avis de l'ARCOM¹⁶². L'ARCOM accorde également les autorisations pour les services de radio et de télévision opérant sur des fréquences terrestres. Comme en 2022, l'instrument de surveillance du pluralisme des médias (Media pluralism monitor ou MPM 2023) fait état d'un risque très faible pour l'indépendance du régulateur des médias¹⁶³.

Même si les discussions sur la révision des règles de transparence en matière de propriété des médias ont commencé, aucun nouveau progrès n'a été accompli dans la mise en œuvre de la recommandation de 2022 de renforcer la transparence de la propriété des médias.

Le rapport 2022 sur l'état de droit recommandait à la France de «renforcer la transparence en matière de propriété des médias, en particulier en ce qui concerne les structures d'actionnariat complexes, en s'appuyant sur les garanties juridiques existantes»¹⁶⁴. En France, il existe des garanties juridiques pour assurer la transparence en matière de propriété des médias¹⁶⁵. Cependant, comme indiqué dans le rapport 2022 sur l'état de droit¹⁶⁶, les organisations de journalistes¹⁶⁷ ont mis en évidence des risques dans le domaine de la transparence de la propriété des médias, notamment en ce qui concerne la complexité des structures d'actionnariat, et ont souligné le degré élevé de concentration dans l'environnement médiatique français¹⁶⁸. Le MPM 2023 fait état d'un risque moyen pour la transparence de la propriété des médias, en raison de la complexité et des multiples niveaux de la structure d'actionnariat de nombreux conglomérats médiatiques, et souligne le degré élevé de concentration des médias français¹⁶⁹. À la suite du rapport de la commission d'enquête du Sénat, instituée en novembre 2021, qui considérait la loi sur la liberté de communication comme «obsolète» et en proposait la révision complète¹⁷⁰, des réflexions sur les modalités de révision de la réglementation relative à la concentration des médias sont en cours au sein du gouvernement, mais aucune autre mesure n'a été prise à cet égard. Le gouvernement a déclaré que la question de la transparence de la propriété et de la concentration des médias serait également abordée dans le cadre des prochains États généraux du droit à l'information, afin d'évaluer l'éventuelle révision des règles existantes pour garantir une meilleure transparence. Les détails de cette révision ne sont pas encore précisés¹⁷¹. Ainsi, étant donné qu'aucune mesure concrète n'a été prise à ce jour, aucun nouveau progrès n'a été accompli dans la mise en œuvre de la recommandation faite dans le rapport 2022 sur l'état de droit.

Les garde-fous bien établis continuent de garantir l'indépendance des médias français de service public, tandis que la loi sur le financement de l'audiovisuel public a été modifiée.

¹⁶² L'ARCOM doit envoyer ses observations dans un délai d'un mois. Article 41-4 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986.

¹⁶³ Media Pluralism Monitor 2023, France, p. 13.

¹⁶⁴ Rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 2.

¹⁶⁵ Voir également le rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 17.

¹⁶⁶ Ibid.

¹⁶⁷ Reporters sans frontières (2022), Présidentielle 2022: dix propositions de RSF pour la liberté et l'indépendance du journalisme.

¹⁶⁸ Informations reçues des associations de journalistes dans le cadre de la visite en France. Le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE, a indiqué à la page 2 de son rapport sur la mission d'évaluation des élections en France, publié en septembre 2022, que plusieurs interlocuteurs du BIDDH avaient exprimé des inquiétudes quant à la concentration croissante de la propriété des médias en France, qui a des répercussions sur le pluralisme des médias et la liberté de la presse, et avaient suggéré que, «afin de protéger le pluralisme des médias, le cadre juridique existant réglementant la concentration des médias pourrait être révisé et adapté à l'état actuel de l'industrie des médias».

¹⁶⁹ Media Pluralism Monitor 2023, France, p. 15.

¹⁷⁰ Rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 18.

¹⁷¹ Contribution de la France au rapport 2023 sur l'état de droit, p. 38.

Comme indiqué dans le rapport 2022 sur l'état de droit¹⁷², les médias français de service public (France Télévision) sont régis par la loi sur la liberté de communication, qui prévoit que les médias de service public doivent garantir l'honnêteté, le pluralisme de l'information et l'indépendance, ainsi que la diversité des opinions, le respect des droits de l'homme et des principes démocratiques¹⁷³. Les procédures de nomination pour les fonctions de direction et de conseil dans les médias de service public sont transparentes et équilibrées. La loi dispose également que les journaux télévisés de France Télévision ont une ligne éditoriale indépendante¹⁷⁴. L'ARCOM surveille l'indépendance et l'impartialité des médias de service public¹⁷⁵. Le Sénat a récemment approuvé le projet du gouvernement de supprimer la contribution à l'audiovisuel public et la loi de finances rectificative pour 2022 a supprimé la redevance à partir de septembre 2022¹⁷⁶. Selon la loi, l'audiovisuel public sera financé par les recettes de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) jusqu'à la fin de l'année 2024. Pour la période à compter de 2025, le gouvernement doit présenter un plan de financement distinct. Cette décision a suscité des inquiétudes quant à l'avenir du financement et de l'indépendance des services publics français de télévision et de radio. En particulier, selon les associations de journalistes et les autorités, l'indépendance de l'audiovisuel public risque d'être affaiblie; elles ont souligné que le remplacement de la redevance par un prélèvement sur la TVA était une solution transitoire qui n'était pas adaptée au rôle des médias de service public et ont demandé la création d'un modèle de financement plus approprié et prévisible¹⁷⁷. Le MPM 2023 considère que l'indépendance de la gouvernance des médias de service public est un domaine présentant un risque moyen¹⁷⁸.

Les journalistes continuent d'être exposés à différents types de menaces et des attaques ont été signalées, en particulier lors de protestations et de manifestations. La plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes du Conseil de l'Europe a enregistré 29 nouvelles alertes¹⁷⁹ depuis la publication du rapport 2022 sur l'état de droit. Les incidents enregistrés concernent des menaces, des intimidations et des agressions physiques, en particulier lors de protestations et de manifestations. Plusieurs alertes concernent également des menaces de mort reçues par des journalistes. Le rapport 2022 sur l'état de droit relevait que le gouvernement avait pris des mesures pour renforcer la protection des journalistes¹⁸⁰, notamment en modifiant le schéma national du maintien de l'ordre (SNMO)¹⁸¹ et en créant un comité de liaison mensuel entre le ministère de l'intérieur et la presse afin de remédier aux tensions entre la presse et les forces de police¹⁸². Bien qu'il ait été rapporté que ces initiatives contribuaient à améliorer, dans l'ensemble, la sécurité des journalistes et à

¹⁷² Rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 18.

¹⁷³ Selon le rapport Eurobaromètre Flash du Parlement européen: News & Media Survey 2022, 49 % des personnes interrogées en France ont déclaré avoir confiance dans les services publics de télévision et de radio, ce qui est conforme à la moyenne de l'Union de 49 %.

¹⁷⁴ Article 44 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986.

¹⁷⁵ Voir également le rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 18.

¹⁷⁶ Loi de finances rectificative (FRL) pour 2022 publiée au Journal officiel du 17 août 2022.

¹⁷⁷ Voir RSF: Financement de l'audiovisuel public en France: la majorité parlementaire doit mettre fin à une logique de bricolage. Informations reçues du Syndicat national des journalistes (SNJ) et de l'ARCOM dans le cadre de la visite en France.

¹⁷⁸ Media Pluralism Monitor 2023, France, p. 23.

¹⁷⁹ Conseil de l'Europe, Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes, France.

¹⁸⁰ Rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 19.

¹⁸¹ Une nouvelle version du schéma national du maintien de l'ordre (SNMO) a été publiée le 16 décembre 2021.

¹⁸² Rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 19.

remédier aux cas de violence policière¹⁸³, les associations de journalistes ont également souligné que, face à la multiplication des manifestations au cours des derniers mois, on avait enregistré de nouvelles agressions contre des journalistes par des manifestants et un recours excessif à la force par les policiers¹⁸⁴. La loi sur la liberté d'accès aux documents administratifs¹⁸⁵ prévoit un droit d'accès pour toutes les personnes aux documents administratifs détenus par des organismes publics. Le MPM 2023 considère que la protection du droit à l'information est un domaine présentant un risque faible, enregistrant une baisse constante par rapport à l'année dernière¹⁸⁶.

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

La France dispose d'un système de gouvernance semi-présidentiel, le président étant directement élu par le peuple et le premier ministre tenu de rendre compte devant le Parlement. Le parlement bicaméral se compose de l'Assemblée nationale et du Sénat. Les propositions législatives peuvent émaner du gouvernement ou de membres des deux chambres parlementaires. Le Conseil constitutionnel contrôle la constitutionnalité des actes législatifs, avant ou après leur adoption. L'indépendance des autorités joue un rôle important dans le système d'équilibre des pouvoirs. Le Défenseur des droits et la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) sont tous deux chargés de la promotion et de la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La CNCDH est l'institution nationale de défense des droits de l'homme qui s'est vu octroyer le statut «A» par le sous-comité de la GANHRI¹⁸⁷ sur l'accréditation, conformément aux principes de Paris.

Le gouvernement a continué de recourir largement à des procédures législatives accélérées qui raccourcissent ou limitent le débat parlementaire sur les propositions législatives. Depuis la publication du rapport 2022 sur l'état de droit, la procédure législative accélérée a été utilisée à plusieurs reprises¹⁸⁸. Dans une lettre à l'Assemblée nationale, le président de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) a déploré le recours répété à la procédure accélérée pour des lois portant atteinte aux droits fondamentaux, la jugeant incompatible avec le temps de discussion nécessaire au Parlement sur ces projets de loi¹⁸⁹. Le gouvernement a recouru à plusieurs mécanismes autorisés par la Constitution pour adopter des lois. Le Conseil constitutionnel a confirmé la constitutionnalité du recours à ces mécanismes. De plus, ces derniers ont rendu possibles l'omission des débats parlementaires et l'introduction d'amendements, notamment par la soumission du rejet du

¹⁸³ Contribution de RSF au rapport 2023 sur l'état de droit, p. 19.

¹⁸⁴ Informations reçues du Syndicat national des journalistes (SNJ) et du Conseil de déontologie journalistique et de médiation (CDJM) dans le cadre de la visite en France.

¹⁸⁵ Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

¹⁸⁶ Media Pluralism Monitor 2023, France, p. 11.

¹⁸⁷ GANHRI (Alliance mondiale des institutions nationales des droits de l'homme).

¹⁸⁸ Entre le 1^{er} octobre 2022 et le 31 décembre 2022, six des 23 projets de loi ont été déposés par le gouvernement dans le cadre de la procédure accélérée, et les cinq projets de loi déposés par les parlementaires ont été soumis à cette procédure. Pour plus d'informations sur le recours antérieur à cette procédure et son incidence sur le débat parlementaire, voir le rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 20. Elle a par exemple été utilisée pour le projet de loi relatif à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2024, dont les dispositions portaient atteinte à plusieurs droits fondamentaux, comme l'a relevé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2023-850 DC du 17 mai 2023. De même, le gouvernement a engagé la procédure accélérée le 1^{er} février 2023 pour un projet de loi pour contrôler l'immigration et améliorer l'intégration.

¹⁸⁹ Commission nationale consultative des droits de l'homme, lettre du 14 février 2023 à l'Assemblée nationale.

projet de loi à une motion de censure votée par l'Assemblée nationale¹⁹⁰, possibilité qui a été utilisée onze fois depuis octobre 2022¹⁹¹. Parfois, plusieurs mécanismes différents visant à limiter les débats parlementaires ont été utilisés pour la même législation¹⁹².

Les régimes d'urgence ont été abrogés et un comité permanent de gestion des risques sanitaires a été créé. Une loi du 30 juillet 2022¹⁹³ a abrogé, à partir du 1^{er} août 2022, l'état d'urgence sanitaire, ainsi que le régime de gestion des crises sanitaires précédemment en vigueur, y compris toutes les mesures d'urgence précédemment en vigueur¹⁹⁴. Un décret¹⁹⁵ a dissous l'ancien Conseil scientifique COVID-19¹⁹⁶ et a créé un comité permanent de veille et d'anticipation des risques sanitaires, aux missions élargies¹⁹⁷. Le gouvernement a régulièrement informé l'Assemblée nationale des mesures prises dans le cadre des régimes d'urgence successifs jusqu'à leur abrogation¹⁹⁸.

La transparence et l'aspect contradictoire de la procédure de contrôle constitutionnel ex ante ont été renforcés. Le Conseil constitutionnel a modifié son règlement intérieur¹⁹⁹, qui prévoit désormais que le texte de la saisine pour contrôle ex ante est publié immédiatement sur

¹⁹⁰ L'article 49.3, de la Constitution permet au gouvernement de recourir à ce mécanisme pour les lois de finances, les lois de financement de la sécurité sociale et pour un seul autre projet de loi par session parlementaire.

¹⁹¹ La Commission de Venise a relevé que le recours à un tel mécanisme pour supprimer le vote final d'une chambre du parlement pour l'adoption d'une loi représentait une ingérence significative de l'exécutif dans les pouvoirs et le rôle du pouvoir législatif. Elle a ajouté que l'activation de l'article 49.3 n'entraînait pas l'effacement mais une réduction significative du contrôle du parlement sur le contenu de la loi, et que cet article conférerait à l'exécutif des pouvoirs étendus quant au moment de son activation, tandis que le contrôle de cette disposition par le Conseil constitutionnel se limitait à la question de savoir si les conditions de forme avaient été respectées. Commission de Venise, Avis intérimaire sur l'article 49.3 de la Constitution, CDL-AD(2023)024, paragraphe 44.

¹⁹² Dans le cas d'une loi adoptée en mars 2023, le gouvernement a recouru à l'article 44.2 de la Constitution, qui permet de déclarer irrecevables un certain nombre d'amendements; à l'article 38 du règlement du Sénat, qui permet de clore le débat sur un article ou un amendement lorsque deux orateurs d'avis contraire ont débattu; à l'article 42 du règlement du Sénat, qui permet de limiter les temps de parole et de fixer un temps de parole déterminé pour les groupes politiques; à l'article 44.3, de la Constitution, qui permet de limiter le vote du Sénat sur les amendements proposés ou acceptés par le gouvernement; et à l'article 47.1 la Constitution, qui permet de limiter les débats parlementaires à une durée totale de 50 jours. Dans sa décision n° 2023-849 DC du 14 avril 2023, le Conseil constitutionnel a déclaré que, sans avoir pour effet de rendre la procédure législative contraire à la Constitution, l'utilisation combinée de l'ensemble de ces mécanismes revêtait un caractère inhabituel. Au paragraphe 49 de son avis CDL-AD(2023)024, la Commission de Venise déclare que le recours combiné à l'article 47.1 et à l'article 49.3 de la Constitution risque d'imposer une limitation encore plus lourde des débats parlementaires, qui peut paraître disproportionnée.

¹⁹³ Loi n° 2022-1089 du 30 juillet 2022 mettant fin aux régimes d'exception créés pour lutter contre l'épidémie liée à la COVID-19.

¹⁹⁴ Au titre de la loi n° 2021-689 du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire.

¹⁹⁵ Décret n° 2022-1099 du 30 juillet 2022 instituant un comité de veille et d'anticipation des risques sanitaires.

¹⁹⁶ L'ancien conseil scientifique, créé par un décret du 3 avril 2020, conseillait le gouvernement sur l'évolution de l'épidémie afin de l'éclairer dans la prise de décision. Il a également émis des avis publics et des rapports sur la situation de la santé publique.

¹⁹⁷ Il est notamment chargé d'assurer une veille scientifique sur les risques sanitaires liés aux agents infectieux atteignant l'homme et l'animal, aux polluants environnementaux et alimentaires, et au changement climatique et d'émettre des recommandations sur la stratégie à adopter pour lutter contre ces menaces. Contribution de la France au rapport 2023 sur l'état de droit, p. 44.

¹⁹⁸ En application de l'article L3131-14 du code de la santé publique, le gouvernement a remis à l'Assemblée 30 notes d'étape sur les mesures prises dans le cadre de la crise sanitaire entre le 21 octobre 2020 et le 1^{er} juin 2021, puis 50 notes d'étape sur les mesures prises dans le cadre du régime de sortie de l'état d'urgence sanitaire entre le 11 juin 2021 et le 10 juin 2022.

¹⁹⁹ Par décision n° 2022-152 ORGA du 11 mars 2022. Contribution de la France au rapport 2023 sur l'état de droit, p. 42.

son site internet/web. Le Conseil constitutionnel peut également décider de fixer une date de clôture de l’instruction, qui est notifiée aux parties et rendue publique sur son site internet. Pour renforcer le caractère contradictoire de la procédure, pendant l’instruction, tous les actes et pièces de procédure sont communiqués aux parties intéressées²⁰⁰. Les députés peuvent également demander à être entendus ou envoyer des observations écrites. Le nouveau règlement intérieur rend également irrecevables les saisines ex ante qui soulèvent des motifs spécifiques d’inconstitutionnalité.

Au 1^{er} janvier 2023, 29 arrêts importants de la Cour européenne des droits de l’homme, soit quatre de plus par rapport à l’année précédente, étaient en attente d’exécution par la France²⁰¹. À cette date, la proportion d’arrêts importants qui remontaient aux 10 dernières années et restaient en attente d’exécution était de 36 % (contre 28 % en 2022), et ces arrêts étaient en attente d’exécution depuis deux ans et 10 mois en moyenne (contre deux ans et 11 mois en 2022)²⁰². L’arrêt important le plus ancien, en attente d’exécution depuis près de 13 ans, porte sur l’inaction des autorités dans l’exécution des mesures judiciaires d’expulsion concernant des terres occupées illégalement³⁸. Au 15 juin 2023, le nombre des arrêts importants en attente d’exécution était descendu à 26²⁰³. Dans un arrêt du 8 décembre 2022, la Cour européenne des droits de l’homme (CEDH) a condamné la France pour le refus des autorités administratives d’exécuter des ordonnances de référé enjoignant à l’État d’héberger des familles de demandeurs d’asile²⁰⁴. Le Défenseur des droits, qui est intervenu dans l’affaire devant la CEDH, a fait observer que les conclusions de la Cour, bien que portant sur des faits survenus en 2018, étaient toujours pertinentes en décembre 2022²⁰⁵.

Des arrêts ont rappelé l’obligation de l’administration de garantir la transparence et de justifier la nécessité des arrêtés d’interdiction de manifestation. En mars 2023, les autorités exécutives compétentes ont publié une série d’arrêtés administratifs interdisant les manifestations non déclarées dans certains secteurs afin de protéger l’ordre public, sous peine d’amendes²⁰⁶. Les parties intéressées ont exprimé des inquiétudes quant au manque de transparence des actes administratifs servant de base juridique pour sanctionner les personnes

²⁰⁰ Le Président de la République, le Premier ministre et les présidents de l’Assemblée nationale et du Sénat et, le cas échéant, les parlementaires désignés parmi les auteurs de la saisine.

²⁰¹ L’adoption des mesures nécessaires à l’exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l’homme est surveillée par le Comité des ministres du Conseil de l’Europe. Le comité a pour pratique de regrouper les affaires contre un même État qui nécessitent des mesures d’exécution similaires, en particulier des mesures générales, et de les examiner conjointement. La première affaire du groupe est désignée comme l’affaire principale en ce qui concerne la surveillance des mesures générales et les affaires répétitives au sein de ce groupe peuvent être clôturées lorsqu’il est estimé que toutes les mesures individuelles possibles nécessaires pour offrir réparation au requérant ont été prises.

²⁰² Tous les chiffres sont calculés par le réseau européen de mise en œuvre et sont fondés sur le nombre d’affaires considérées comme étant en attente d’exécution à la date butoir annuelle du 1^{er} janvier 2023. Voir la contribution du réseau européen de mise en œuvre au rapport 2023 sur l’état de droit, p. 3

²⁰³ Données issues de la base de données en ligne du Conseil de l’Europe (HUDOC).

²⁰⁴ Arrêt dans l’affaire M.K. et autres c. France, requêtes n° 34349/18, 34638/18 et 35047/18, ECLI:CE:ECHR:2022:1208JUD003434918. Aux points 161 et 162 de l’arrêt, la CEDH «déplora l’entière passivité des autorités administratives compétentes en ce qui concerne l’exécution des décisions de la juridiction administrative et souligne que les autorités administratives concernées «ont opposé non pas un retard mais un refus caractérisé de se conformer aux injonctions du juge interne».

²⁰⁵ Défenseur des droits, communiqué de presse du Défenseur des droits du 8 décembre 2022.

²⁰⁶ Ce fut notamment le cas dans plusieurs secteurs de la ville de Paris. Voir Le Monde, 29 mars 2023, *La très grande discrétion des arrêtés interdisant les rassemblements spontanés contre la réforme des retraites*.

participant à des manifestations²⁰⁷. Saisi en urgence par l'association de défense des libertés constitutionnelles, la Ligue des droits de l'homme et des particuliers, les tribunaux administratifs ont ordonné aux autorités exécutives de publier sur leur site web les arrêtés d'interdiction de manifestation avant leur entrée en vigueur afin de garantir le droit à un recours juridictionnel effectif²⁰⁸, et ont suspendu l'exécution de certains arrêtés considérés comme restreignant indûment le droit de manifester²⁰⁹. Saisi en urgence par plusieurs associations²¹⁰, le Conseil d'État a constaté que l'obligation de porter un numéro d'identification²¹¹ n'avait pas été respectée à diverses reprises par des fonctionnaires de la police nationale dans l'exercice de leurs missions, notamment lors d'opérations de maintien de l'ordre, malgré les instructions de leur hiérarchie de se conformer à cette obligation²¹².

Si l'environnement financier des organisations de la société civile reste favorable, les parties intéressées ont fait part de leurs préoccupations quant à la mise en œuvre de la législation qui subordonne l'accès aux financements publics au respect des valeurs fondamentales de la République française. L'espace dévolu à la société civile continue d'être considéré comme rétréci²¹³. L'environnement financier des organisations de la société civile (OSC) reste favorable, notamment grâce à des incitations fiscales substantielles²¹⁴. Depuis le dernier rapport sur l'état de droit, le pouvoir exécutif, ainsi que les autorités locales, a recouru à des dispositions, rendues plus strictes par la loi sur les principes républicains²¹⁵ qui permettent de revoir et de suspendre le financement des associations²¹⁶ ou de refuser l'autorisation de

²⁰⁷ Les arrêtés administratifs ont été publiés soit après leur entrée en vigueur, soit uniquement dans les locaux de l'autorité administrative. Informations reçues de la Ligue des droits de l'homme, du Mouvement associatif et du Forum civique européen dans le cadre de la visite en France. Voir également le communiqué de presse de la Ligue des droits de l'homme du 27 mars 2023.

²⁰⁸ Ordonnance n° 2307385/9 du tribunal administratif de Paris du 4 avril 2023.

²⁰⁹ Par exemple, par sa décision n° 230744 du 1^{er} avril 2023, le tribunal administratif de Paris a suspendu l'exécution d'un arrêté préfectoral interdisant les manifestations dans plusieurs secteurs de la ville de Paris. La Cour a estimé que ces mesures n'étaient pas nécessaires à la sauvegarde de l'ordre public et constituaient une ingérence manifestement illégale dans la liberté de manifester.

²¹⁰ À savoir l'Association des chrétiens pour l'abolition de la torture, la Ligue des droits de l'homme, le Syndicat des avocats de France et le Syndicat de la magistrature.

²¹¹ Le port d'un numéro d'identification visible, qui permet aux citoyens et à l'administration d'identifier les officiers de police afin de signaler des irrégularités telles que l'usage abusif de la force, notamment pour exercer un recours effectif devant les tribunaux, est obligatoire en application de l'article R434-15 du code de la sécurité intérieure.

²¹² Conseil d'État, décision du 5 avril 2023 sur les mesures provisoires, ECLI:FR:CEORD:2023:472509.20230405. Le Conseil d'État a rejeté les mesures provisoires demandées en notant que les manquements constatés au port du numéro d'identification traduiraient une carence suffisamment caractérisée à faire respecter l'obligation en cause, de nature à porter par elle-même une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale.

²¹³ Selon la classification CIVICUS en cinq catégories: ouvert, rétréci, obstrué, réprimé et fermé.

²¹⁴ Les sommes allouées aux politiques en faveur des associations, hors dépenses fiscales, s'élevaient à 1,6 milliard d'EUR en 2021. Par ailleurs, les montants accordés chaque année via des mesures fiscales, qui comprennent les avantages fiscaux applicables aux OSC et les incitations aux dons, sont évalués à plus de 2 milliards d'EUR. Contribution de la France au rapport 2023 sur l'état de droit, pp. 56 et 57. Pour plus d'informations sur les dépenses publiques et les mesures fiscales en faveur des OSC, voir l'annexe au projet de loi de finances 2023, *Effort financier de l'État en faveur des associations*.

²¹⁵ Loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République. Pour plus d'informations sur ses dispositions, voir le rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, pp. 23 et 24. En particulier, les associations sollicitant une subvention, un agrément de l'État ou un statut d'utilité publique doivent souscrire et respecter un «contrat d'engagement républicain».

²¹⁶ Par deux arrêtés du 28 octobre 2022, le préfet de la Vienne a demandé au tribunal administratif de Poitiers d'ordonner le retrait des subventions accordées à l'association Alternatiba Poitiers, au motif que les ateliers

mener certaines activités. La mise en œuvre de ces dispositions fait l'objet d'un contrôle juridictionnel²¹⁷. Le gouvernement a rendu plusieurs décisions en vue de dissoudre des associations considérées comme promouvant des actions violentes, dont certaines ont été suspendues par des tribunaux administratifs²¹⁸. Plusieurs annonces du ministre de l'intérieur visant à engager des procédures de dissolution²¹⁹ ou à revoir l'allocation de subventions à certaines OSC ont été perçues comme un moyen de pression²²⁰. Un recours déposé par des OSC visant à obtenir l'annulation d'un décret d'application de la loi sur les principes républicains²²¹ est pendant devant le Conseil d'État²²².

de désobéissance civile méconnaissent le contrat d'engagement républicain de l'association. L'affaire est toujours pendante devant le tribunal administratif.

²¹⁷ Par décision du 10 mars 2022, le Conseil d'État a annulé la décision d'un maire de retirer à une association l'autorisation d'organiser une campagne publique au motif qu'elle méconnaissait son contrat d'engagement républicain, et il a considéré que la décision de retrait constituait une atteinte grave à la liberté d'expression.

²¹⁸ Par décision du 15 mai 2022, le Conseil d'État a suspendu la dissolution du Groupe Antifasciste Lyon et Environs (GALE) prononcée par le gouvernement le 30 mars 2022, considérant que les éléments avancés par le ministre de l'intérieur ne permettaient pas de démontrer que la GALE avait incité à commettre des actions violentes et qu'elle avait troublé gravement l'ordre public. De même, par décision du 28 avril 2022, le Conseil d'État a suspendu la dissolution de l'association «Comité Action Palestine» et du groupement de fait «Collectif Palestine Vaincra», le gouvernement n'ayant pas démontré que les prises de position de ces associations constituaient un appel à la discrimination, à la haine ou à la violence ou des agissements en vue de provoquer des actes de terrorisme.

²¹⁹ Le 28 mars 2023, le ministre de l'intérieur a déclaré son intention d'imposer la dissolution de «Soulèvements de la Terre», une OSC regroupant un certain nombre d'associations, au motif qu'elle organisait et promouvait des manifestations violentes. Précédemment, en janvier 2022, une annonce similaire avait été faite concernant l'association «Nantes révoltée», sans qu'une procédure formelle de dissolution ne soit engagée par la suite.

²²⁰ En particulier, une menace pour la liberté d'association a été perçue dans l'annonce, par le ministre de l'intérieur devant le Sénat le 5 avril 2023, d'examiner les subventions allouées à la Ligue des droits de l'Homme à la suite de ses prises de position dans le cadre de manifestations pro-environnementales qui ont donné lieu à de violents incidents. Voir le communiqué de presse du Défenseur des droits du 14 avril 2023 intitulé «Des risques d'atteintes aux droits et libertés qui fragilisent la démocratie».

²²¹ Décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021 pris pour l'application de l'article 10-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et approuvant le contrat d'engagement républicain des associations et fondations bénéficiant de subventions publiques ou d'un agrément de l'État.

²²² Le 1^{er} mars 2022, 25 associations ont déposé un recours contre le décret, notamment au motif qu'il ne définissait pas clairement les obligations imposées aux associations par le contrat d'engagement républicain, et qu'il laissait un large pouvoir discrétionnaire à l'administration. Voir le communiqué de presse du 2 mars 2022 de Sherpa, France Nature Environnement, Greenpeace France, Humanité et Biodiversité, Les Amis de la Terre France, LPO, Transparency Internationale France, Notre Affaire À Tous et Zero Waste France.

Annexe I: liste des sources par ordre alphabétique*

* La liste des contributions reçues dans le cadre de la consultation préalable à l'élaboration du rapport 2023 sur l'état de droit peut être consultée à l'adresse suivante: https://commission.europa.eu/publications/2023-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation_en.

Décision du Conseil Constitutionnel n° 2022-846 DC du 19 janvier 2023, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2023/2022846DC.htm>.

Décision du Conseil Constitutionnel n° 2023-849 DC du 14 avril 2023, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2023/2023849DC.htm>.

Comité des États généraux de la justice (2022), rapport, *Rendre justice aux citoyens*, https://medias.vie-publique.fr/data_storage_s3/rapport/pdf/285620.pdf.

Commission nationale consultative des droits de l'homme (2023), lettre du 14 février 2023 à l'Assemblée nationale, <https://www.cncdh.fr/actualite/pjl-jeux-olympiques-et-paralympiques-le-president-de-la-cncdh-alerte-lassemblee-nationale>.

Décision du Conseil constitutionnel n° 2023-1046 QPC du 21 avril 2023, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2023/20231046QPC.htm>.

Décision du Conseil constitutionnel n° 2023-850 DC du 17 mai 2023, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000047562010#:~:text=Les%20d%C3%A9put%C3%A9s%20requ%C3%A9rants%20d%C3%A9f%C3%A8rent%20au,%2C%2015%2C%2017%20et%2018>.

Conseil d'État, décision du 5 avril 2023 sur les mesures provisoires, ECLI:FR:CEORD:2023:472509,20230405, <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000047422008?isSuggest=true>.

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

Cour des comptes (2021), Communication à la commission des finances du Sénat, «Améliorer le fonctionnement de la justice – Point d'étape du plan de transformation numérique du ministère de la justice» http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/finances/Contrôle/58-2/Plan_de_transformation_numerique_de_la_justice.pdf.

Décret n° 2022-1099 du 30 juillet 2022 instituant un comité de veille et d'anticipation des risques sanitaires.

Défenseur des droits (2023), communiqué de presse du 14 avril 2023, *Des risques d'atteintes aux droits et libertés qui fragilisent la démocratie*, <https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/a-la-une/2023/04/des-risques-datteintes-aux-droits-et-libertes-qui-fragilisent-la-democratie>.

Défenseur des droits (2022), communiqué de presse du 8 décembre 2022, *Les défaillances du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile condamnées par la CEDH: les conclusions de la Défenseure des droits confortées*, <https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/communique-de-presse/2022/12/les-defaillances-du-dispositif-national-daccueil-des-demandeurs-dasile>.

Rapport Eurobaromètre Flash du Parlement européen: News & Media Survey 2022, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2832>.

Financial Times (2023), article du 20 juin 2023, *France probes alleged corruption in Paris Olympics contracts* <https://www.ft.com/content/2fe815d9-c161-4703-bcfe-9c0bce949fb5>.

Gouvernement français, annexe au projet de loi de finances 2023, *Effort financier de l'État en faveur des associations*, <https://www.budget.gouv.fr/documentation/file-download/19032>.

Conseil supérieur de la magistrature (2023), rapport annuel d'activité 2022, http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/sites/default/files/rapports_activite/csm_ra_2022.pdf.

Conseil supérieur de la magistrature, communiqué de presse du 26 octobre 2022, <http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/publications/avis-et-communiques/communication-du-26-octobre-2022>.

Le Monde (2023), article du 29 mars 2023, *La très grande discrétion des arrêtés interdisant les rassemblements spontanés contre la réforme des retraites*, https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2023/03/29/la-tres-grande-discretion-des-arretes-interdisant-les-rassemblements-spontanes-contre-la-reforme-des-retraites_6167480_4355770.html.

Ministère de la justice (2023), communiqué de presse du 14 février 2023, *Plan de transformation numérique du ministère de la justice*, <http://www.presse.justice.gouv.fr/communiques-de-presse-10095/communiques-de-2023-13025/plan-de-transformation-numerique-du-ministere-de-la-justice-34760.html>.

Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE, <https://www.osce.org/odihr/elections/france/535110>.

Ligue des droits de l'homme, communiqué de presse du 27 mars 2023, *Arrêtés d'interdiction de manifestation dans des rues ou places dans tout Paris*, <https://www.ldh-france.org/arretes-dinterdiction-de-manifestation-dans-des-rues-ou-places-dans-tout-paris/>.

Media Pluralism Monitor (instrument de surveillance du pluralisme des médias) 2023, rapport sur la France.

Tribunal administratif de Paris, décision n° 230744 du 1^{er} avril 2023, https://www.dalloz.fr/documentation/Document?id=TA_PARIS_2023-04-01_2307444#texte-integral.

Tribunal administratif de Paris, décision n° 2307385/9 du 4 avril 2023, https://www.dalloz-actualite.fr/sites/dalloz-actualite.fr/files/resources/2023/04/ta_paris_4_avril_2023_association_de_defense_des_libertes_constitutionnelles_et_autres_2307385.pdf.

Reporters sans frontières – France <https://rsf.org/en/index?year=2023>.

Reporters sans frontières, *Financement de l'audiovisuel public en France: la majorité parlementaire doit mettre fin à une logique de bricolage*, <https://rsf.org/en/france-must-drop-makeshift-approach-public-broadcast-media-funding>.

Sherpa, France Nature Environnement, Greenpeace France, Humanité et Biodiversité, Les Amis de la Terre France, LPO, Transparency Internationale France, Notre Affaire À Tous et Zero Waste France (2022), communiqué de presse du 2 mars 2022, <https://www.greenpeace.fr/espace-presse/loi-separatisme-et-contrat-dengagement-republicain-recours-des-associations-de-defense-de-lenvironnement-et-de-lutte-contre-la-corruption/>.

Union Syndicale des Magistrats (2022), lettre du 13 juillet 2022 au ministre de la justice, <https://www.union-syndicale-magistrats.org/web2/themes/fr/userfiles/fichier/courrier/2022/DDSP11juil22.pdf>.

Annexe II: Mission en France

Les services de la Commission ont tenu des réunions virtuelles en mars et avril 2023 avec les entités suivantes:

- l'Agence France-Presse
- Anticor
- l'Agence française anticorruption
- l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales
- la Conférence des bâtonniers
- le Conseil d'État
- le Défenseur des droits
- la Délégation des barreaux de France
- le Déontologue de l'Assemblée nationale
- le Forum civique européen
- la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique
- le Conseil supérieur de la magistrature
- le Conseil de déontologie journalistique et de médiation
- la Ligue des droits de l'homme
- le Mouvement associatif
- le ministère de la culture
- le ministère de la justice
- le ministère des affaires étrangères
- la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques
- la Commission nationale consultative des droits de l'homme
- le Conseil national des barreaux
- le Parquet national financier
- le Syndicat national des journalistes
- l'Association du barreau de Paris
- l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM)
- Reporters sans frontières
- la commission de déontologie du Sénat
- le Syndicat de la magistrature
- l'Union syndicale des magistrats

* La Commission a également rencontré les organisations suivantes lors de plusieurs réunions horizontales:

- ALDA (Association européenne pour la démocratie locale)
- Amnesty International
- l'Union des libertés civiles pour l'Europe
- Société civile Europe
- Culture Action Europe
- le Centre européen pour la liberté de la presse et des médias
- le Forum civique européen

- la Fédération européenne des journalistes
- le Partenariat européen pour la démocratie
- le Forum européen de la jeunesse
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA Europe
- la Commission internationale de juristes
- la Fédération internationale pour les droits humains (FIDH)
- la Fédération internationale pour le Planning familial – Réseau européen
- l'Institut international de la presse
- JEF Europe
- Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa
- Philea
- Reporters sans frontières
- SOLIDAR
- Transparency International UE