

Bruxelles, le 20.7.2021
SWD(2021) 712 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

**Rapport 2021 sur l'état de droit
Chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France**

accompagnant la

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

**Rapport 2021 sur l'état de droit
La situation de l'état de droit dans l'Union européenne**

{COM(2021) 700 final} - {SWD(2021) 701 final} - {SWD(2021) 702 final} -
{SWD(2021) 703 final} - {SWD(2021) 704 final} - {SWD(2021) 705 final} -
{SWD(2021) 706 final} - {SWD(2021) 707 final} - {SWD(2021) 708 final} -
{SWD(2021) 709 final} - {SWD(2021) 710 final} - {SWD(2021) 711 final} -
{SWD(2021) 713 final} - {SWD(2021) 714 final} - {SWD(2021) 715 final} -
{SWD(2021) 716 final} - {SWD(2021) 717 final} - {SWD(2021) 718 final} -
{SWD(2021) 719 final} - {SWD(2021) 720 final} - {SWD(2021) 721 final} -
{SWD(2021) 722 final} - {SWD(2021) 723 final} - {SWD(2021) 724 final} -
{SWD(2021) 725 final} - {SWD(2021) 726 final} - {SWD(2021) 727 final}

RESUME

Le système de justice français continue de faire l'objet d'un certain nombre de réformes visant à améliorer sa qualité et son efficacité. Les initiatives de longue date visant à renforcer l'indépendance de la justice, notamment en renforçant les compétences du Conseil supérieur de la magistrature, n'ont pas progressé sur la voie de l'adoption, qui nécessiterait un vote à la majorité qualifiée dans les deux chambres du Parlement. Les ressources allouées au système de justice ont nettement augmenté. Les projets concernant la numérisation de l'ensemble de la procédure pénale et de certains aspects de la procédure civile continuent de progresser. Deux nouveaux projets de loi visant à renforcer la confiance dans le système de justice sont consacrés à des questions telles que le secret professionnel des avocats, la création de juridictions disciplinaires pour les professionnels du droit et la diffusion des audiences. Le président de la République a demandé au Conseil supérieur de la magistrature d'émettre un avis sur les moyens d'améliorer le régime de responsabilité et de protection des magistrats.

La France a continué à renforcer son cadre institutionnel destiné à prévenir et à combattre la corruption dans les secteurs public et privé. Les institutions spécialisées dans la lutte contre la corruption, telles que la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique et l'Agence française anticorruption, continuent d'exercer leurs fonctions. Des règlements relatifs aux conflits d'intérêts et à la protection des lanceurs d'alerte sont en place. Bien que la législation en vigueur en matière de défense d'intérêts (lobbying) ne couvre pas les personnes qui entrent en contact avec des hauts fonctionnaires, le gouvernement n'a pas encore présenté de proposition à ce sujet. Les déclarations de patrimoine sont publiées et régulièrement vérifiées. Le Parquet national financier a été réorganisé et continue à enregistrer de très bons résultats en ce qui concerne l'obtention de condamnations, notamment au moyen de conventions judiciaires d'intérêt public, y compris à l'égard de hauts fonctionnaires et dans des affaires portant sur des biens de grande valeur. Les ressources humaines de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques semblent insuffisantes au regard de sa charge de travail. Des mesures spécifiques dans le domaine des marchés publics ont été prises en réaction à la pandémie de COVID-19.

La France dispose d'un cadre juridique généralement solide pour garantir le pluralisme et la liberté des médias. Une modification législative à venir pourrait entraîner une réorganisation institutionnelle de l'autorité nationale de régulation des médias et la création d'un organe unique chargé de la communication audiovisuelle et numérique. Les journalistes continuent d'être exposés à différents types de menaces. Compte tenu de l'augmentation du nombre d'attaques perpétrées lors de protestations ou de manifestations, le gouvernement entend prendre des mesures pour améliorer la communication entre les journalistes et les forces de police durant de tels événements. Les autorités françaises ont envisagé un plan de relance global pour les médias afin d'atténuer les effets de la pandémie de COVID-19 et de soutenir la transformation du secteur des médias.

Les études d'impact et les consultations des parties prenantes sont courantes dans le cadre du processus législatif. Toutefois, le gouvernement a considérablement augmenté les procédures d'adoption accélérée, limitant ainsi le débat parlementaire sur certains projets de loi sensibles. Le régime d'urgence lié à la pandémie de COVID-19 a été levé le 1^{er} juin 2021. D'autres mesures entravant les droits fondamentaux ont été examinées par le Conseil constitutionnel et par le Conseil d'État, qui a rejeté une demande du gouvernement visant à déterminer si un arrêt de la Cour de justice pouvait être contraire au principe d'attribution et à la répartition des compétences entre l'Union et ses États membres. Les autorités indépendantes ont continué à jouer un rôle très actif dans la protection des droits fondamentaux pendant la

pandémie de COVID-19. Le Défenseur des droits a reconnu la nécessité d'améliorer le suivi de ses recommandations par les autorités nationales. De récentes lois suscitent des préoccupations en ce qui concerne leurs effets potentiels sur le paysage de la société civile. En particulier, la nouvelle loi sur la sécurité globale a été vivement critiquée par des parties prenantes et par des autorités indépendantes, et le Conseil constitutionnel a déclaré que certaines de ses dispositions, notamment celle qui visait à protéger l'anonymat des policiers en service, n'étaient pas constitutionnelles.

I. SYSTEME 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 constitutionnel est compétent pour contrôler la constitutionnalité des lois. Le Conseil supérieur de la magistrature, qui est composé pour moitié de magistrats élus par leurs pairs¹, joue un rôle important dans la protection de l'indépendance de la justice. Il désigne les candidats aux hautes fonctions judiciaires 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. La France participe au Parquet européen (Bureau du procureur général européen – BPGÉ). Les avocats sont représentés par différents barreaux dans toute la France.

Indépendance

Tant les entreprises que les citoyens perçoivent le degré d'indépendance de la justice comme moyen⁵. Dans la population en général, 57 % des personnes interrogées estiment que

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 de six autres membres qualifiés susmentionnés. Un magistrat du parquet supplémentaire complète cette formation lorsqu'elle agit en tant que conseil de discipline. Voir également, à cet égard, point 27 de la recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, qui est libellé comme suit: «*Au moins la moitié des membres [des conseils de la justice] devraient être des juges choisis par leurs pairs issus de tous les niveaux du pouvoir judiciaire et dans le plein respect du pluralisme au sein du système judiciaire*».

² Les magistrats du parquet sont actuellement nommés par le ministre de la justice, après avis consultatif du Conseil supérieur.

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.

⁵ La perception de l'indépendance de la justice se répartit comme suit: très mauvaise (moins de 30 % des personnes interrogées perçoivent l'indépendance de la justice comme plutôt satisfaisante ou très

l'indépendance des tribunaux est «plutôt satisfaisante ou très satisfaisante», ainsi que 58 % des entreprises⁶. Alors que la perception de l'indépendance de la justice est demeurée largement stable depuis 2016 dans la population en général, elle s'est dégradée au cours de l'année dernière parmi les entreprises⁷. Dans les deux cas, la raison la plus souvent invoquée pour justifier la perception d'un manque d'indépendance du système judiciaire a trait à l'ingérence du gouvernement et des responsables politiques ou aux pressions qu'ils exercent⁸.

La réforme constitutionnelle de longue date visant à renforcer les compétences du Conseil supérieur de la magistrature n'a pas progressé⁹. La réforme constitutionnelle¹⁰ vise notamment à ce que l'avis du Conseil supérieur de la magistrature concernant la nomination des candidats procureurs soit contraignant pour l'exécutif, à ce que le Conseil supérieur devienne l'organe compétent pour décider des mesures disciplinaires à l'encontre des magistrats¹¹, à ce qu'il soit mis fin au droit des anciens présidents de la République de devenir membres du Conseil constitutionnel après leur mandat et à ce que la Cour de justice de la République soit supprimée¹². Un rapport sur les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire fait au nom d'une commission d'enquête parlementaire le 2 septembre 2020¹³ a souligné l'importance de cette réforme constitutionnelle. Ce rapport propose de renforcer davantage encore le rôle du Conseil supérieur, en particulier en alignant pleinement les règles disciplinaires et de nomination du parquet sur celles du siège¹⁴ et en donnant au Conseil supérieur le pouvoir d'agir de sa propre initiative sur toute question liée à l'indépendance de la justice¹⁵. Pour que le projet de loi constitutionnelle progresse sur la voie de l'adoption, le président devrait convoquer les deux chambres du Parlement en Congrès¹⁶ pour voter sur

satisfaisante), mauvaise (entre 30 et 39 %), moyenne (entre 40 et 59 %), satisfaisante (entre 60 et 75 %), très satisfaisante (plus de 75 %).

⁶ Alors que 5 % de la population en général et 7 % des entreprises déclarent avoir une perception «très satisfaisante» de l'indépendance de la justice et que 52 % de la population en général et 51 % des entreprises la perçoivent comme «plutôt satisfaisante», 29 % de la population en général et 26 % des entreprises la perçoivent comme «plutôt mauvaise ou très mauvaise». Tableau de bord 2021 de la justice dans l'UE, graphiques 48 et 50; enquête Eurobaromètre.

⁷ Graphiques 48 et 50 du tableau de bord 2021 de la justice dans l'UE.

⁸ Graphiques 49 et 51 du tableau de bord 2021 de la justice dans l'UE.

⁹ Rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 1 et 2.

¹⁰ Le projet de loi a été présenté à l'Assemblée nationale le 29 août 2019.

¹¹ Actuellement, le Conseil supérieur de la magistrature rend un avis non contraignant sur les propositions de nominations de magistrats du parquet et sur les décisions disciplinaires formulées par le ministre de la justice. Toutefois, dans la pratique, le ministre de la justice suit toujours cet avis et la modification proposée consacrerait cet engagement en droit positif.

¹² Cette juridiction d'exception, composée de six membres du Sénat, de six membres de l'Assemblée nationale et de trois magistrats du siège de la Cour de cassation, est compétente pour connaître des affaires pénales relatives à des actes commis par des membres du gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions. C'est la Cour d'appel de Paris qui deviendrait alors compétente pour connaître de ces affaires.

¹³ Parlement français, commission d'enquête (2020), Rapport sur les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cejustice/115b3296_rapport-enquete.

¹⁴ Ainsi, le Conseil supérieur proposerait des candidats aux postes de procureurs généraux, au lieu de simplement rendre un avis sur les propositions du ministre de la justice.

¹⁵ Actuellement, en vertu de l'article 65 de la Constitution, seul le président peut demander au Conseil supérieur de se réunir en formation plénière pour rendre un avis en sa qualité de garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire. Cette possibilité est rarement utilisée et la seule manière dont le Conseil supérieur peut agir de sa propre initiative sur des questions liées à l'indépendance de la justice consiste à émettre des communications, lesquelles sont néanmoins dépourvues de valeur juridique. En 2020 et 2021, le Conseil supérieur a émis plusieurs communications lorsqu'il a perçu des menaces pour l'indépendance du pouvoir judiciaire ou l'autorité des décisions de justice.

¹⁶ En vertu de l'article 89 de la Constitution, «Congrès» est le nom donné à l'organe créé lorsque les deux chambres du Parlement se réunissent pour voter sur les révisions de la Constitution ou pour écouter un discours du président.

celui-ci, et son adoption nécessiterait la majorité qualifiée des trois cinquièmes des suffrages exprimés. La nécessité de renforcer les pouvoirs disciplinaires du Conseil supérieur a aussi été soulignée à l'occasion d'enquêtes administratives ordonnées à l'encontre de trois magistrats du Parquet national financier (PNF) par le ministre de la justice, qui sont actuellement en cours et pourraient donner lieu à des procédures disciplinaires¹⁷. Trois syndicats de magistrats ont déposé une plainte contre le ministre de la justice pour de possibles conflits d'intérêts liés à son activité antérieure d'avocat¹⁸. La Cour de justice de la République a déclaré cette plainte recevable et a ouvert une enquête judiciaire le 13 janvier 2021. Le 23 février 2021, le président de la République a soumis au Conseil supérieur de la magistrature une demande d'avis sur la responsabilité et la protection des magistrats. L'un des objectifs est de rendre le système de traitement des plaintes des justiciables plus efficace afin de mieux traiter les cas de manquements professionnels des magistrats¹⁹.

Deux nouveaux projets de loi visent à renforcer la confiance dans le système de justice.

Le 14 avril 2021, le ministre de la justice a soumis au Conseil des ministres deux projets de loi visant à renforcer la confiance dans le système de justice, qui permettraient notamment d'améliorer la protection du secret professionnel des avocats de la défense²⁰, de créer des juridictions disciplinaires nationales pour les professionnels du droit, qui seraient également chargées d'élaborer un code de déontologie, et d'élargir la possibilité de filmer et de diffuser les audiences²¹ afin de mieux faire comprendre le fonctionnement de la justice aux citoyens.

Qualité

Plusieurs projets sont actuellement menés pour poursuivre la numérisation de la justice.

Malgré les efforts déployés pour améliorer le niveau de numérisation du système de justice²², des améliorations demeurent possibles en ce qui concerne les règles de procédure permettant l'utilisation des technologies numériques dans les tribunaux, l'utilisation des technologies

¹⁷ En vertu des articles 58 et 59-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958, le Conseil supérieur ne rend qu'un avis non contraignant sur la question de savoir s'il convient ou non de sanctionner un magistrat du parquet, et la décision finale appartient au ministre de la justice. Par décret du 23 octobre 2020, le ministre de la justice a transféré au premier ministre la compétence d'agir dans les affaires dans lesquelles il était précédemment impliqué en tant qu'avocat, mais cela n'a aucune incidence sur la décision initiale d'ouvrir des enquêtes administratives à l'encontre des magistrats, lesquelles sont toujours en cours.

¹⁸ Lettre ouverte du Syndicat de la magistrature et de l'Union syndicale des magistrats, publiée le 21 décembre 2020.

¹⁹ Depuis 2011, en vertu de la loi organique n° 2010-830 du 22 juillet 2010, les citoyens peuvent saisir directement le Conseil supérieur s'ils s'estiment victimes d'une faute disciplinaire commise par un magistrat. Toutefois, depuis que cette possibilité existe, rares sont les plaintes qui ont été déclarées recevables et encore plus rares sont celles qui ont été transmises à la section disciplinaire. Ainsi, en 2019, sur les 324 plaintes enregistrées, seules 11 ont été déclarées recevables, et 9 d'entre elles ont été rejetées. Une seule plainte a été transmise à la section disciplinaire. De nombreuses plaintes ont été déclarées manifestement irrecevables parce que le justiciable tentait de contester la décision de justice proprement dite au lieu d'invoquer un manquement professionnel ou une faute disciplinaire.

²⁰ L'article préliminaire du code de procédure pénale serait complété par la formule selon laquelle «[l]e respect du secret professionnel de la défense est garanti au cours de la procédure». Les perquisitions au cabinet d'un avocat, la mise sur écoute de sa ligne professionnelle ou privée et l'accès à ses factures de téléphone détaillées ne seraient possibles que si l'avocat est soupçonné d'avoir commis ou tenté de commettre une infraction.

²¹ Actuellement, seuls les procès d'importance historique peuvent être filmés. En vertu du projet de loi, la diffusion des enregistrements ne serait possible qu'une fois que l'affaire est définitivement jugée. Toutefois, les audiences publiques devant le Conseil d'État et la Cour de cassation pourraient être diffusées en direct avec l'accord préalable des parties.

²² Rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 3.

numériques et des outils de communication électronique par les tribunaux et les parquets, ainsi que les solutions numériques pour l'ouverture, la conduite et le suivi des procédures²³. Dans le domaine pénal, un projet dénommé «procédure pénale numérique» suit son cours. Son objectif consiste à numériser toutes les étapes de la procédure, depuis l'enregistrement d'une plainte ou la constatation d'une infraction jusqu'au prononcé du jugement et au dépôt de la décision de justice, ainsi qu'à faciliter l'accès au dossier pour les parties et les professionnels du droit. L'utilisation des différents outils permettant de numériser les communications entre tous les acteurs de la procédure pénale ainsi que tous les documents versés au dossier²⁴ a commencé à titre expérimental en 2019 dans deux juridictions, et elle sera progressivement étendue à toutes les juridictions²⁵. Dans le domaine civil, le programme PORTALIS vise à remplacer les huit applications actuellement utilisées par les tribunaux par un outil numérique unique et, à terme, à numériser l'ensemble de la procédure civile tant pour les justiciables que pour les professionnels de la justice, du dépôt de la requête à la signification de la décision de justice sur un portail sécurisé. La première étape a été menée à bien avec le lancement d'un site internet destiné aux justiciables, qui leur permet d'introduire des requêtes pour certaines matières civiles depuis le 4 janvier 2021²⁶. De même, la possibilité de soumettre des demandes d'aide juridictionnelle en ligne, qui a été lancée dans des juridictions pilotes en mars 2021 et sera progressivement déployée au niveau national, associée à de nouvelles règles harmonisées pour le calcul des ressources des demandeurs²⁷, devrait réduire considérablement le temps nécessaire au traitement de ces demandes. L'outil PORTALIS sera opérationnel en 2021 pour la justice du travail, avant d'être étendu à d'autres juridictions d'ici à 2022.

Les ressources allouées au système de justice ont encore nettement augmenté en 2021²⁸.

En vertu de la loi de finances pour 2021²⁹, le ministère de la justice dispose d'un budget de 12,1 milliards d'EUR, soit quelque 2 % du total des dépenses publiques, ce qui représente une augmentation de 8 % par rapport à l'année précédente (la plus forte augmentation annuelle depuis plus de 20 ans), et notamment une hausse de 127 millions d'EUR pour les frais de justice et d'instance³⁰. La loi de finances crée également 2 450 postes pour le système de justice, soit une augmentation de quelque 3 % pour un total de 90 000 postes environ. Le

²³ Voir graphiques 40 à 45 du tableau de bord 2021 de la justice dans l'UE.

²⁴ Un «bureau pénal numérique» constituera le point d'accès unique à une série d'applications permettant, entre autres, la création et la gestion des affaires par voie numérique et la transmission des documents en toute sécurité entre le ministère de l'intérieur et le ministère de la justice, ainsi qu'aux avocats des parties.

²⁵ Durant la visite effectuée en France, les autorités françaises ont indiqué que le système devrait être opérationnel dans 30 départements sur 100 au cours du premier trimestre de 2022. Pendant les 18 prochains mois, les documents relatifs aux procédures d'urgence, aux audiences et aux échanges entre tous les acteurs des procédures pénales seront progressivement numérisés. Les signatures électroniques, l'accès aux documents du dossier au moyen de tablettes numériques pour les avocats et la numérisation des demandes d'accès aux documents seront également mis en œuvre.

²⁶ Sur la page internet <https://www.justice.fr/>, les justiciables peuvent également introduire une requête en ligne devant certaines juridictions, par exemple en matière familiale. À l'avenir, cette possibilité sera étendue à toutes les juridictions civiles et les justiciables pourront suivre la procédure et recevoir tous les documents judiciaires en ligne. Ce site internet contient également des informations sur les règles de procédure et les juridictions compétentes, des notes explicatives et des documents à compléter, ainsi que les coordonnées de professionnels du droit tels que les avocats.

²⁷ Depuis le 1^{er} janvier 2021, en vertu du décret n° 2020-1717 du 28 décembre 2020, le revenu fiscal de référence constitue, avec le patrimoine et les montants d'épargne, l'un des critères d'évaluation des ressources des personnes physiques.

²⁸ Rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 4.

²⁹ Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

³⁰ Les frais de justice et d'instance correspondent au coût total d'un procès. Ils comprennent non seulement les coûts directement liés au procès (par exemple, les honoraires des huissiers de justice et des experts), mais également les frais juridiques.

budget alloué à l'aide juridictionnelle a atteint 585 millions d'EUR en 2021, soit une augmentation de 10 % permettant d'améliorer la rémunération des avocats dans le cadre de ce régime, en particulier pour certaines missions en matière pénale et de médiation. Une nouvelle garantie de rétribution pour les avocats, indépendamment des manquements du demandeur d'aide juridictionnelle, a également été créée³¹. Les barreaux estiment que l'indemnisation des avocats au titre de l'aide juridictionnelle demeure largement insuffisante et ne couvre pas les frais engagés par l'avocat³².

Plusieurs mesures relatives au fonctionnement du système de justice pénale qui avaient été introduites pendant la pandémie de COVID-19 ont été annulées. Le Conseil constitutionnel a déclaré inconstitutionnelle³³ la prolongation de plein droit de la durée des détentions provisoires instituée par une ordonnance du 25 mars 2020 et mise en œuvre pendant le confinement jusqu'au 11 mai 2020, en raison de son caractère automatique et de l'absence d'un contrôle juridictionnel systématique à bref délai de la nécessité de la prolongation, eu égard au droit à la liberté individuelle. Dans une décision du 5 mars 2021, le Conseil d'État a également jugé que cette prolongation de plein droit était contraire au droit à la liberté consacré à l'article 5 de la convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et que la possibilité pour le juge des juridictions pénales inférieures d'imposer le recours à la visioconférence ou à la communication téléphonique portait atteinte au droit à un procès équitable garanti par l'article 6 de la CEDH. Par ordonnance du 27 novembre 2020, le Conseil d'État avait déjà suspendu l'utilisation de la visioconférence sans le consentement de l'accusé pour les audiences devant les juridictions pénales supérieures, au motif qu'elle constitue une atteinte grave et manifestement illégale au principe du respect des droits de la défense et au droit à un procès équitable.

Efficiencia

Des mesures sont prises pour atténuer les incidences de la pandémie de COVID-19 sur l'efficacité des juridictions civiles et pénales, mais la longueur des procédures reste globalement préoccupante. Les mesures d'urgence prises pour faire face à la crise sanitaire, notamment entre mars et mai 2020, ont entraîné un ralentissement de l'activité des tribunaux et une augmentation du nombre d'affaires pendantes. Ainsi, en octobre 2020 par rapport à la fin de l'année 2019, une augmentation de près de 43 000 affaires pendantes était à signaler dans les juridictions civiles, et de 19 000 affaires pendantes dans les juridictions pénales inférieures³⁴. Le temps nécessaire estimé pour trancher les affaires civiles et commerciales contentieuses a continué à augmenter, le délai moyen étant de 432 jours en 2019³⁵. En revanche, le taux de variation du stock d'affaires pendantes pour les contentieux civils et commerciaux s'est légèrement amélioré pour atteindre 99,7 % en 2019³⁶, mais ce chiffre

³¹ Le nouvel article 19-1 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 garantit l'indemnisation de l'avocat commis ou désigné d'office pour certaines missions effectuées même si le demandeur n'envoie pas les documents nécessaires au dépôt de la demande d'aide juridictionnelle ou ne remplit pas les conditions pour bénéficier d'une telle aide.

³² Voir contribution de la Délégation des barreaux de France au rapport 2021 sur l'état de droit, p. 8. L'unité de valeur de l'indemnisation au titre de l'aide juridictionnelle a été portée de 32 à 34 euros, ce qui est nettement inférieur aux 40 euros proposés dans un rapport de mission soumis en août 2020 au ministre de la justice sur l'avenir de la profession d'avocat en France par l'ancien ministre de la justice Dominique Perben. En outre, la médiation doit aboutir à un accord permettant à l'avocat d'obtenir une indemnisation au titre de l'aide juridictionnelle.

³³ Décision n° 2020-878/879 QPC du 29 janvier 2021.

³⁴ Contribution de la France au rapport 2021 sur l'état de droit, p. 24.

³⁵ Graphique 6 du tableau de bord 2021 de la justice dans l'UE.

³⁶ Graphique 11 du tableau de bord 2021 de la justice dans l'UE.

précède les effets de la pandémie. Pour relever les défis auxquels sont confrontées les juridictions pénales, une nouvelle loi du 8 avril 2021 améliorant l'efficacité de la justice de proximité et de la réponse pénale étend les mesures alternatives aux poursuites, élargit le champ d'application des mesures applicables dans le cadre de la composition pénale³⁷ et autorise l'exécution extrajudiciaire de travaux d'intérêt général.

II. CADRE DE LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Parmi les instances chargées de lutter contre la corruption figurent l'Agence française anticorruption (qui élabore le plan pluriannuel de lutte contre la corruption et aide les personnes morales de droit public et de droit privé à prévenir et à détecter les faits de corruption), la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (chargée de veiller à la probité des institutions publiques et des fonctionnaires) et l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (une police spéciale chargée d'enquêter sur les infractions économiques, y compris la corruption et le blanchiment de capitaux). Le Parquet national financier est compétent pour enquêter dans les affaires de grande délinquance économique et financière.

Les experts et les dirigeants d'entreprise estiment que le niveau de corruption dans le secteur public demeure relativement faible. Dans l'indice de perception de la corruption de Transparency International, publié en 2020, la France obtient un résultat de 69/100 et se classe au 8^e rang dans l'Union européenne et au 23^e rang dans le monde³⁸. Cette perception est restée relativement stable³⁹ au cours des cinq dernières années⁴⁰.

Le plan national de lutte contre la corruption 2020-2022 est actuellement mis en œuvre. Ce plan est axé sur les actions suivantes⁴¹: i) mieux connaître et détecter la corruption en optimisant l'exploitation des données; ii) former et sensibiliser les agents publics; iii-a) accompagner le déploiement des programmes anticorruption dans l'ensemble des ministères; iii b) accompagner le déploiement des programmes anticorruption dans les grandes collectivités territoriales et leurs établissements; iii-c) promouvoir la prise en compte de l'intégrité dans les organisations et événements sportifs; iii-d) soutenir les entreprises dans leur effort d'appropriation du standard anticorruption français et les encourager à faire de la conformité anticorruption un levier de compétitivité; iii-e) mieux sanctionner les atteintes à la probité; et iv) renforcer l'action française internationale⁴².

³⁷ Ces mesures alternatives aux poursuites, créées par la loi du 23 juin 1999, permettent au procureur de la République de proposer à une personne qui admet avoir commis une infraction une ou plusieurs mesures à exécuter dans un délai déterminé.

³⁸ Transparency International, indice 2020 de perception de la corruption, p. 2 et 3. La perception de la corruption se répartit comme suit: très faible (le niveau de perception de la corruption du secteur public par les experts et les dirigeants d'entreprise obtient une note supérieure à 79), relativement faible (notes comprises entre 79 et 60), relativement élevée (notes comprises entre 59 et 50) et élevée (notes inférieures à 50).

³⁹ L'indice était de 70 en 2015, et de 69 en 2020. Il y a augmentation/diminution sensible de l'indice lorsque celui-ci gagne/perd plus de cinq points, augmentation/diminution lorsque la variation est comprise entre 4 et 5 points, et stabilité relative lorsque la variation est comprise entre 1 et 3 points au cours des cinq dernières années.

⁴⁰ Les données de l'Eurobaromètre concernant la perception et l'expérience des citoyens et des entreprises en matière de corruption, telles qu'elles ont été communiquées l'année dernière, sont mises à jour tous les deux ans. Les derniers jeux de données proviennent de l'Eurobaromètre spécial 502 (2020) et de l'Eurobaromètre Flash 482 (2019).

⁴¹ Agence française anticorruption (AFA) (2020), Plan de lutte contre la corruption 2020-2022, p. 13.

⁴² AFA, Rapport d'activité, p. 11.

Les poursuites et les décisions rendues dans les affaires de corruption ont donné des résultats positifs, y compris pour les affaires impliquant des hauts fonctionnaires. La législation nationale criminalise toutes les formes de délits de corruption (corruption active et passive, dans le pays et à l'étranger) dans les secteurs public et privé, y compris la corruption dans le domaine du sport et le trafic d'influence dans le secteur public. L'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFI) est une police spéciale chargée d'enquêter sur les infractions économiques, y compris la corruption et le blanchiment de capitaux. Il compte 86 agents, répartis en unités chargées de l'analyse des données financières, de la recherche et du recueil de preuves⁴³. En 2020, l'OCLCIFI a saisi 166 millions d'EUR d'avoirs illégaux⁴⁴. Toutefois, le recrutement, la formation (parfois pendant trois ans) et la rétention de ressources humaines hautement qualifiées, en particulier des analystes de données financières et des enquêteurs expérimentés, représentent des défis pour l'OCLCIFI⁴⁵.

Le Parquet national financier a fait l'objet d'une réorganisation visant à en améliorer l'efficacité, notamment en lui attribuant des ressources supplémentaires et en renforçant son indépendance. En 2020, le Parquet national financier (PNF) a créé une brigade spéciale pour la recherche de preuves dans des banques de données ouvertes⁴⁶. En 2020, le PNF a ouvert 123 nouvelles procédures visant 65 personnes, qui ont donné lieu à 21 mises en accusation, pour une valeur totale estimée à 2 milliards d'EUR⁴⁷. Au total, 12 conventions judiciaires d'intérêt public (CJIP) ont été conclues à ce jour⁴⁸. En réponse aux recommandations du Groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe (GRECO)⁴⁹, le PNF envisage, pour 2021, d'engager des procureurs supplémentaires⁵⁰. Toutefois, en ce qui concerne les autres recommandations du GRECO⁵¹, aucune action pertinente n'a été signalée.

L'Agence française anticorruption (AFA) élabore le plan pluriannuel de lutte contre la corruption et contrôle la mise en œuvre des mesures de prévention dans les entités

⁴³ L'OCLCIFI compte cinq enquêteurs spécialisés dans la cybercriminalité, qui recherchent, collectent et analysent des données numériques au moyen d'un outil informatique spécifique (appelé LION). Jusqu'en janvier 2021, l'OCLCIFI avait traité 285 dossiers, dont 138 cas de fraude fiscale, 55 infractions économiques et 92 faits de corruption. Contribution de la France au rapport 2021 sur l'état de droit.

⁴⁴ Notamment: 106 millions d'EUR dans des cas de fraude fiscale (dont 83 millions d'EUR dans une seule affaire), 20 millions d'EUR dans des cas d'infraction économique et 38 millions d'EUR dans des faits de corruption). Contribution de la France au rapport 2021 sur l'état de droit.

⁴⁵ Information reçue dans le cadre de la visite en France.

⁴⁶ Information reçue dans le cadre de la visite en France.

⁴⁷ Ces procédures visaient, par exemple, un ancien président de la République, un ancien ministre et plusieurs maires. Contribution de la France au rapport 2021 sur l'état de droit.

⁴⁸ Dans sept affaires de corruption et cinq affaires de fraude fiscale. Information reçue dans le cadre de la visite en France. Chaque convention prévoit le versement d'une amende d'intérêt public, dont la valeur cumulée (pour les douze dernières CJIP) s'élève à un peu plus de 3 milliards d'EUR. Toutes les amendes ont été payées. En outre, cinq conventions comprenaient des programmes de mise en conformité, dont les frais incombent à la personne morale chargée de la mise en œuvre et dont l'exécution est contrôlée par l'AFA au moyen d'audits de conformité menés pendant une période de trois ans. Contribution de la France au rapport 2021 sur l'état de droit.

⁴⁹ Cinquième cycle d'évaluation du GRECO – Rapport d'évaluation, recommandations concernant la nécessité d'allouer au Parquet national financier des moyens supplémentaires en personnel.

⁵⁰ L'objectif est d'atteindre un total de 18 procureurs, qui travailleront avec le personnel de soutien existant, de six assistants spécialisés et d'un assistant juridique. Information reçue dans le cadre de la visite en France.

⁵¹ Cinquième cycle d'évaluation du GRECO – Rapport d'évaluation, point 136, où il est recommandé que l'indépendance du PNF par rapport à l'exécutif soit assurée, notamment en ajoutant des garanties supplémentaires quant à la remontée d'information vers l'exécutif sur les procédures en cours qui concernent des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif afin de préserver l'intégrité des poursuites.

publiques (nationales ou locales) et privées⁵². En septembre 2020, l'AFA a publié une étude analysant les programmes anticorruption des entreprises privées⁵³ et un guide pratique sur la politique cadeaux et invitations dans les entreprises⁵⁴. En 2021, à l'issue d'une consultation publique⁵⁵, l'AFA a émis une deuxième série de recommandations⁵⁶ (la première datant de 2017) sur l'élaboration et la mise en œuvre de dispositifs de conformité pour les personnes morales⁵⁷. Les ressources techniques et financières dont dispose l'AFA sont jugées appropriées par sa direction⁵⁸. Si les agents travaillant à l'AFA possèdent une expérience à la fois dans le secteur public (essentiellement des enquêteurs détachés et des procureurs, mais également des analystes de données financières) et dans le secteur privé, la taille et la rotation élevée des effectifs semblent représenter des défis⁵⁹.

La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) continue à contrôler la mise en œuvre des règles de probité qui s'appliquent aux agents publics, y compris celles qui concernent la divulgation du patrimoine⁶⁰. La HATVP est chargée de veiller à la probité des institutions publiques et des fonctionnaires. Ses tâches comprennent la vérification des déclarations de patrimoine et d'intérêts. En 2020, la HATVP a reçu 17 713 déclarations d'intérêts et de patrimoine émanant de fonctionnaires, et 825 émanant de ministres et de députés. Si les déclarations des fonctionnaires et des ministres sont publiques, celles des députés ne sont disponibles que sur demande⁶¹. Il ressort des contrôles effectués en 2020 par la HATVP que quelque 53 % des déclarations étaient conformes, 22 % ont donné lieu à des demandes d'éclaircissements mineures et 25 % présentaient des lacunes importantes⁶². En 2020, dix dossiers ont été transmis au Parquet national financier, en vue d'un éventuel suivi pénal. La HATVP conseille les responsables déontologues des institutions et leur apporte un soutien en matière de formation et d'éducation à la déontologie⁶³. De plus,

⁵² Loi n° 2016-1691 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

⁵³ Un questionnaire en ligne anonyme adressé à toutes les entreprises, indépendamment de leur chiffre d'affaires, de la taille de leurs effectifs et de leurs activités, a été envoyé aux fédérations professionnelles pour diffusion auprès de leurs membres. Des informations ont été recueillies auprès de 2 000 entreprises. AFA, Diagnostic national sur les dispositifs anticorruption dans les entreprises.

⁵⁴ AFA, Guide pratique – La politique cadeaux et invitations dans les entreprises.

⁵⁵ Une consultation publique a été menée du 16 octobre au 16 novembre 2020 et une quarantaine de contributeurs y ont participé, dont treize associations, sept fédérations d'entreprises, dix cabinets d'avocats et consultants, cinq administrations centrales et deux organisations non gouvernementales.

⁵⁶ AFA, Recommandations, Journal officiel du 12 janvier 2021.

⁵⁷ Les recommandations préconisent des bonnes pratiques pour la mise en œuvre de l'évaluation et de la cartographie des risques, assorties de mesures de prévention, de détection et de correction des risques de corruption.

⁵⁸ Information reçue dans le cadre de la visite en France.

⁵⁹ Cet avis a été exprimé par le directeur de l'AFA lors d'une audition devant des représentants de l'Assemblée nationale tenue en avril 2021 (la vidéo est disponible à l'adresse http://videos.assemblee-nationale.fr/video.10597957_60656dae755b9.lutte-contre-la-corruption--m-charles-duchaine-directeur-de-l-agence-francaise-anticorruption-1-avril-2021). On peut aussi considérer que la rotation des effectifs facilite la diffusion d'une culture de la conformité entre le secteur public et le secteur privé. Information reçue dans le cadre de la visite en France.

⁶⁰ Rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 6.

⁶¹ Voir rapport 2020 sur l'état de droit.

⁶² Information reçue dans le cadre de la visite en France.

⁶³ En 2020, la HATVP a rendu 150 avis spécifiques à la demande de responsables déontologues. Ces avis sont publiés sur le site internet de la HATVP, à l'adresse <https://www.hatvp.fr/consulter-les-deliberations-et-avis/>.

elle publie des lignes directrices plus générales en matière de déontologie et peut délivrer des agréments à des ONG afin de promouvoir la transparence⁶⁴.

La HATVP a proposé de modifier la législation concernant la défense d'intérêts (lobbying). La HATVP est chargée de gérer le registre des représentants d'intérêts. En novembre 2020, des déclarations avaient été reçues pour 90 % des représentants d'intérêts enregistrés⁶⁵. En 2020, la HATVP a proposé de modifier la législation concernant la défense d'intérêts, comme recommandé par le GRECO, afin de couvrir également, outre les organisations, les personnes exerçant des activités de défense d'intérêts qui entrent en contact avec des hauts fonctionnaires⁶⁶. À ce jour, aucune proposition n'a été présentée par le gouvernement⁶⁷. En 2020, le mandat de la HATVP a été élargi et il englobe désormais le contrôle de la mise en œuvre des règles relatives aux incompatibilités et au (rétro)pantouflage⁶⁸. En moyenne, 10 % des cas contrôlés révèlent une incompatibilité. En 2020, la HATVP a rendu une décision d'incompatibilité visant un ancien conseiller d'un cabinet ministériel⁶⁹.

Les ressources humaines de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) semblent insuffisantes au regard de sa charge de travail. La CNCCFP est l'organe qui contrôle les comptes des partis politiques et des campagnes électorales⁷⁰. Le pôle Élections se compose de neuf magistrats (détachés par la Cour des comptes et d'autres institutions judiciaires) et de 58 assistants. En 2020, 2 200 cas ont fait l'objet d'un audit, avec le soutien de 143 conseillers externes⁷¹. En moyenne, jusqu'à 4 % des comptes des campagnes électorales sont concernés par des problèmes de comptabilité. Le pôle Partis politiques compte six fonctionnaires⁷² et, compte tenu de la charge de travail, la fourniture de comptes précis et détaillés dans le délai de procédure de six mois à compter du jour des élections continue de poser des problèmes.

⁶⁴ Une fois qu'un agrément a été délivré, l'ONG peut demander à la HATVP des conseils en matière de conflits d'intérêts et de déclarations de patrimoine; voir page internet de la HATVP, à l'adresse <https://www.hatvp.fr/la-haute-autorite/la-diffusion-dune-culture-de-lintegrite/promouvoir-la-transparence/#:~:text=Pour solliciter l'agrément, l,conditions requises pour être agréé>. En revanche, pour qu'une association ait qualité pour agir et puisse se porter partie civile dans une procédure pénale relative à une affaire de corruption, elle doit être officiellement autorisée par le ministère de la justice.

⁶⁵ Information reçue dans le cadre de la visite en France.

⁶⁶ Cinquième cycle d'évaluation du GRECO – Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité. Recommandation concernant la modification du registre des représentants d'intérêts.

⁶⁷ Information reçue dans le cadre de la visite en France.

⁶⁸ Préalablement au recrutement à une haute fonction publique d'une personne précédemment employée dans le secteur privé, la HATVP rend un avis qui déterminera le recrutement. Avant la nomination de tout membre du gouvernement et en rapport avec la personne dont la nomination est envisagée, le président de la République peut demander au président de la HATVP des informations indiquant, à la date de la demande et eu égard aux renseignements dont la HATVP dispose, si la personne concernée se trouve potentiellement dans une situation de conflit d'intérêts, ainsi que les mesures nécessaires pour prévenir ce conflit d'intérêts ou y mettre fin immédiatement. Voir rapport 2020 sur l'état de droit.

⁶⁹ Information reçue dans le cadre de la visite en France.

⁷⁰ Dans ce dernier cas, les comptes doivent porter sur tous les fonds reçus ou dépensés durant des campagnes électorales.

⁷¹ Les conseillers externes doivent être sélectionnés sur une liste permanente d'environ 200 professionnels disposant d'une expérience dans le domaine de la fiscalité et de l'audit. Information reçue dans le cadre de la visite en France.

⁷² En 2019, quelque 511 comptes de partis politiques ont fait l'objet d'un audit et ce sont essentiellement des irrégularités formelles mineures qui ont été constatées. Si une irrégularité est relevée, la CNCCFP peut soit demander des éclaircissements à la personne concernée, soit, en cas de suspicion d'infraction ou de fraude électorale, transmettre le dossier au parquet ou au juge électoral, respectivement. Information reçue dans le cadre de la visite en France.

Le Déontologue de l'Assemblée nationale contrôle la mise en œuvre des règles de déontologie qui s'appliquent aux députés. Les règles de déontologie qui s'appliquent aux députés sont inscrites dans le règlement de l'Assemblée nationale⁷³, ainsi que dans un code de déontologie⁷⁴. Les députés qui se trouvent en situation de conflit d'intérêts doivent en informer le Bureau de l'Assemblée nationale et s'abstenir de tout vote concernant leurs intérêts. Tous les dons, parrainages et indemnités de voyage perçus par un député doivent être déclarés puis publiés sur la page «Transparence» de l'Assemblée nationale. En cas de suspicion d'atteinte aux règles de déontologie, le Déontologue de l'Assemblée nationale peut porter une affaire à l'attention du président de l'Assemblée, qui peut ensuite transmettre le dossier au Bureau de l'Assemblée nationale pour examen approfondi et suite éventuelle⁷⁵.

L'Agence française anticorruption (AFA) a publié des recommandations sur la mise en place de dispositifs d'alerte. À la lumière des réglementations existantes en matière de protection des lanceurs d'alerte⁷⁶, ces recommandations, publiées en janvier 2021⁷⁷, visent à aider les personnes morales de droit public et de droit privé à prévenir et à détecter les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêts, de détournement de fonds publics et de favoritisme. Les lanceurs d'alerte peuvent soumettre leurs plaintes d'abord au travers du canal existant au sein de leur entreprise ou de leur administration publique et, dans des circonstances spécifiques, la plainte peut ensuite être soumise à l'AFA⁷⁸. Le Défenseur des droits assiste et conseille les lanceurs d'alerte⁷⁹, y compris au moyen d'un guide. Il dispose d'un agent à temps plein pour prodiguer des conseils. Depuis 2017, le Défenseur des droits a traité en moyenne 80 signalements de lanceurs d'alerte par an et une diminution de près de 20 % a été enregistrée en 2020⁸⁰. L'absence d'un soutien financier et juridique approprié⁸¹ est un défi pour la protection des lanceurs d'alerte dans la pratique.

Un guide spécifique en matière de lutte contre la corruption dans le domaine des marchés publics a été publié dans l'objectif d'atténuer les risques pendant la pandémie de COVID-19. En juin 2020, l'Agence française anticorruption et la direction des achats de l'État (DAE) ont publié un guide intitulé «Maîtriser le risque de corruption dans le cycle de l'achat public»⁸². Pour chaque phase des marchés publics, ce guide présente les risques de

⁷³ Articles 80 et suivants du règlement de l'Assemblée nationale.

⁷⁴ Code de déontologie de 2019.

⁷⁵ Le Bureau de l'Assemblée nationale est une commission composée de 22 députés qui est compétente pour régir le fonctionnement interne de l'Assemblée nationale. Au sein du Bureau, une délégation de cinq membres est chargée de réglementer la défense d'intérêts. Les comptes rendus des réunions du Bureau sont publiés en ligne à l'adresse <https://www2.assemblee-nationale.fr/15/le-bureau-de-l-assemblee-nationale>.

⁷⁶ Comme indiqué dans le rapport 2020 sur l'état de droit, grâce à l'adoption de la loi Sapin II en 2016, un régime général a été mis en place pour régir la protection des lanceurs d'alerte dans les secteurs public et privé.

⁷⁷ AFA, Recommandations sur la mise en place de dispositifs d'alerte.

⁷⁸ Information écrite reçue du ministère de la justice.

⁷⁹ Les conseils visent à faire comprendre les aspects juridiques des procédures d'alerte ou les conditions à remplir pour bénéficier de la protection des lanceurs d'alerte.

⁸⁰ Les signalements concernent aussi bien le secteur public que le secteur privé. Information reçue dans le cadre de la visite en France.

⁸¹ Information reçue dans le cadre de la visite en France. Voir avis du Défenseur des droits n° 20-12 du 16 décembre 2020, recommandation 13, et rapport annuel d'activité 2020 du Défenseur des droits, p 89. «Pour rompre l'isolement des lanceurs d'alerte, une meilleure protection et des mesures de soutien exemplaires doivent être prévues en leur permettant notamment de bénéficier d'aides financières directes par la création d'un fonds de soutien et l'octroi de l'aide juridictionnelle sans condition de ressources sur la base, le cas échéant, d'une certification établie par le Défenseur des droits.»

⁸² AFA, Guide – Maîtriser le risque de corruption dans le cycle de l'achat public.

corruption correspondants, propose des mesures d'atténuation et formule des recommandations sur la manière de cartographier les risques organisationnels et d'élaborer des codes de conduite anticorruption.

III. PLURALISME ET LIBERTE DES MEDIAS

La Constitution française garantit la liberté d'expression et d'information ainsi que le pluralisme et l'indépendance des médias. Ces principes sont également consacrés dans la législation sectorielle, mise en œuvre par l'autorité indépendante de régulation des médias. Le cadre français pour le pluralisme des médias garantit à la fois le «pluralisme externe», défini en termes de pluralité des acteurs des médias, et le «pluralisme interne», défini en termes de distribution des parts de capital et de diversité des opinions. Le système juridique français prévoit également des règles spécifiques pour la transparence en matière de propriété des médias⁸³. La France a adopté plusieurs actes visant à transposer la directive révisée sur les services de médias audiovisuels et trois décrets supplémentaires sont encore envisagés pour achever le processus de transposition.

L'autorité nationale de régulation des médias, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), fera l'objet de changements institutionnels⁸⁴. Le gouvernement a récemment présenté une proposition autorisant la fusion du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (HADOPI), l'autorité de protection de la propriété intellectuelle, afin de créer un organe unique, l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM)⁸⁵. L'ARCOM recevrait ainsi une série de compétences liées à la protection des mineurs en ligne, à la désinformation, aux discours haineux et au piratage en ligne. Le CSA a accueilli favorablement la proposition du gouvernement, mais a fait part de certaines préoccupations en rapport avec le budget et la composition du nouvel organe⁸⁶. La proposition prévoit pour l'ARCOM les mêmes garanties d'indépendance que celles dont jouissent le CSA et la HADOPI. En 2021, comme en 2020, l'instrument de surveillance du pluralisme des médias (Media Pluralism Monitor – MPM)⁸⁷ a évalué comme faibles les risques pesant sur l'indépendance et l'efficacité de l'autorité française de régulation des médias, en soulignant que celle-ci dispose d'un budget autonome et que son fonctionnement, y compris la nomination de ses membres, est transparent.

Le Conseil de déontologie journalistique et de médiation (CDJM) se concentre sur le respect des normes déontologiques. Le CDJM, qui est composé de représentants des journalistes, des éditeurs et du public, examine les violations présumées des normes journalistiques dans les articles de presse (textes et images, publiés hors ligne et en ligne) et

⁸³ La France occupe le 34^e rang dans l'édition 2021 du classement mondial de la liberté de la presse de Reporters sans frontières (le 16^e rang parmi les pays de l'Union), soit la position qu'elle occupait l'année dernière, mais elle a perdu quatre places par rapport à il y a cinq ans. Voir site internet de Reporters sans frontières, <https://rsf.org/fr/france>.

⁸⁴ Ministère français de la culture, communiqué de presse du 8 avril 2021.

⁸⁵ Cette réforme institutionnelle avait déjà été envisagée dans le cadre du processus de transposition de la directive révisée sur les services de médias audiovisuels.

⁸⁶ Conseil supérieur de l'audiovisuel (2021), avis sur le projet de loi organique relatif à la protection de l'accès du public aux œuvres culturelles à l'ère numérique et le projet de loi relatif à la protection de l'accès de l'accès du public aux œuvres culturelles.

⁸⁷ Media Pluralism Monitor, rapport concernant la France, p. 12.

dans les programmes audiovisuels d'information. Depuis sa création en 2019, le CDJM a enregistré près de 411 cas d'infraction et publié 34 avis⁸⁸.

Le CSA a recommandé d'engager une réflexion sur le cadre de propriété des médias. Le 22 mars 2021, le CSA a émis un avis dans lequel il indiquait que le dispositif anticoncentration actuel est obsolète dans plusieurs de ses composantes, face notamment aux évolutions démographiques, économiques et technologiques du secteur⁸⁹. Le CSA a proposé au gouvernement de confier à des experts une mission de réflexion sur cette question. L'ordre juridique français prévoit l'obligation de publier tous les propriétaires directs et ultimes des médias. L'attribution des fréquences pour les services audiovisuels dépend également des informations relatives au propriétaire du service qui demande des fréquences. La concentration de la propriété des médias est contrôlée par l'Autorité de la concurrence, qui doit consulter le CSA lorsque des médias audiovisuels ou la radio sont concernés⁹⁰. Le MPM 2021 fait état d'un risque faible pour la transparence en matière de propriété des médias, en indiquant toutefois que la structure de propriété à plusieurs niveaux de nombreux conglomérats des médias pourrait créer un certain degré d'opacité. En revanche, le MPM 2021 signale la persistance de niveaux élevés de concentration horizontale et de concentration entre médias⁹¹.

Les autorités françaises ont versé un soutien financier considérable aux médias. En 2020, afin d'atténuer les répercussions économiques de la pandémie de COVID-19, le gouvernement français a alloué 106 millions d'EUR pour garantir la continuité de la distribution de la presse et soutenir les acteurs des médias les plus touchés, à savoir les diffuseurs, les titres étrangers et les éditeurs. Tous les professionnels des médias, y compris les travailleurs indépendants, pouvaient également bénéficier d'une allocation de chômage temporaire. En ce qui concerne le soutien à long terme, le plan de relance global prévoit pour les deux prochaines années 377 millions d'EUR afin de faciliter les transitions numérique et écologique du secteur des médias⁹². Il prévoit aussi un fonds de 18 millions d'EUR destiné à soutenir les journalistes se trouvant dans les situations les plus précaires, tels que les journalistes indépendants, les photojournalistes et les dessinateurs⁹³. Le gouvernement français a également envisagé de modifier le cadre du soutien financier aux diffuseurs, notamment en ce qui concerne les conditions à remplir pour accéder à l'aide et les modalités de calcul de l'aide financière⁹⁴.

En France, les journalistes continuent d'être exposés à différents types de menaces. Des attaques ciblant des journalistes et des professionnels des médias, commises tant par des manifestants que par les forces de police, ont été signalées lors de protestations et de

⁸⁸ Site internet du Conseil de déontologie journalistique et de médiation, <https://cdjm.org/decisions/>.

⁸⁹ Conseil supérieur de l'audiovisuel (2021), avis sur le projet de loi organique relatif à la protection de l'accès du public aux œuvres culturelles à l'ère numérique et le projet de loi relatif à la protection de l'accès de l'accès du public aux œuvres culturelles.

⁹⁰ Commission européenne, étude sur la mise en œuvre des nouvelles dispositions de la directive révisée sur les services de médias audiovisuels.

⁹¹ Pour les médias en ligne, l'absence de données complètes et normalisées empêche de calculer un taux de concentration. Media Pluralism Monitor, rapport concernant la France, p. 13.

⁹² Ministère français de la culture, communiqué de presse du 27 août 2020.

⁹³ Site internet de la Fédération européenne des journalistes, <https://europeanjournalists.org/blog/database/covid-19-what-financial-support-has-the-media-and-journalists-received-in-europe/>.

⁹⁴ Site internet du ministère français de la culture, <https://www.culture.gouv.fr/Sites-thematiques/Presse/Aides-a-la-Pressse/L-aide-a-la-modernisation-des-diffuseurs>.

manifestations⁹⁵. Dans ce contexte, le gouvernement a commandé un rapport indépendant⁹⁶, qui a proposé une série de mesures visant à améliorer la sécurité des journalistes ainsi que leur communication avec les forces de police lors des protestations et manifestations⁹⁷. En outre, le Conseil d'État a jugé illégales quatre dispositions du schéma du maintien de l'ordre, qui limitaient les activités des journalistes lors des protestations et manifestations⁹⁸. Des évolutions préoccupantes ont été observées en ce qui concerne la confidentialité des sources des journalistes⁹⁹, les menaces de violences physiques¹⁰⁰ ou le harcèlement en ligne, en particulier à l'encontre des femmes journalistes¹⁰¹. La Plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes a enregistré quinze alertes pour la France depuis octobre 2020, dont la plupart concernaient des agressions physiques, du harcèlement et des actes d'intimidation ciblant des journalistes¹⁰². Le MPM 2021 souligne que le recours fréquent à l'état d'urgence et à une définition très large de la désinformation pourrait également avoir une incidence négative sur la situation des journalistes.

Le Conseil constitutionnel a invalidé des dispositions controversées qui auraient pu entraver les activités des journalistes. À la suite de l'accueil critique réservé par la communauté journalistique au projet de loi sur la sécurité globale, le gouvernement a proposé d'apporter des modifications importantes au projet de disposition érigeant en infraction la diffusion d'images montrant le visage ou tout autre élément d'identification d'un agent de la police nationale ou de la gendarmerie nationale agissant dans le cadre d'une opération de police. Le texte législatif, adopté en avril 2021, prévoyait une nouvelle infraction, consistant en la diffusion malveillante d'images des membres des forces de l'ordre en intervention dans l'intention manifeste de porter atteinte à leur intégrité physique ou psychique (article 52, paragraphe 1). Le Conseil constitutionnel a déclaré cet article incompatible avec la Constitution française, en raison du manque de sécurité juridique résultant de la formulation imprécise de cette disposition. La décision du Conseil constitutionnel a été accueillie

⁹⁵ Voir site internet de Reporters sans frontières, <https://rsf.org/fr/france>, <https://rsf.org/fr/actualites/les-cas-dagressions-violentes-de-journalistes-francais-sur-le-terrain> et Conseil de l'Europe, Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes (2021), alerte du 4 janvier 2021, Des journalistes entravés pendant des manifestations des Gilets Jaunes.

⁹⁶ Le rapport a été présenté au premier ministre français le 3 mai 2021. Voir annexe I.

⁹⁷ Les autorités françaises ont déclaré que les recommandations du rapport seraient mises en œuvre conjointement par les ministres de l'intérieur et de la culture.

⁹⁸ Décision n° 444849 du Conseil d'État du 10 juin 2021.

⁹⁹ Le classement mondial de la liberté de la presse indique qu'au moins deux journalistes ont été convoqués en 2020 pour être interrogés par l'Inspection générale de la police nationale (le service des affaires intérieures de la police) pour complicité présumée dans un cas de recel de violation du secret professionnel de la police. Reporters sans frontières a fait part de ses préoccupations concernant la loi française sur la liberté de la presse, qui permet à la police d'invoquer un «impératif prépondérant d'intérêt public» pour ouvrir une enquête visant à identifier la source d'un journaliste. Voir <https://rsf.org/fr/actualites/rsf-denonce-le-recours-lincrimination-de-recel-de-secret-professionnel-et-demande-sa-suppression>.

¹⁰⁰ Le 25 septembre 2020, une attaque au couteau a été perpétrée près des anciens locaux du magazine satirique français Charlie Hebdo. Avant cette attaque, son auteur avait déclaré dans une vidéo qu'il voulait agir en représailles contre Charlie Hebdo. Voir: Conseil de l'Europe, Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes (2020), alerte du 16 décembre 2020, Deux travailleurs des médias blessés dans une attaque au couteau.

¹⁰¹ Ce qui a été confirmé dans le MPM 2021 ainsi que lors des discussions menées dans le cadre de la visite en France. Media Pluralism Monitor, rapport concernant la France, p. 13.

¹⁰² Si les autorités françaises ont répondu à la majorité des alertes enregistrées en 2021, aucune d'entre elles n'est qualifiée de résolue à ce jour. Voir site internet du Conseil de l'Europe, <https://www.coe.int/fr/web/media-freedom/france>.

favorablement par les médias¹⁰³. Les représentants du gouvernement se sont déclarés disposés à proposer une version révisée de l'article¹⁰⁴.

IV. AUTRES QUESTIONS INSTITUTIONNELLES LIEES AU SYSTEME D'EQUILIBRE DES POUVOIRS

La France dispose d'un système de gouvernance semi-présidentiel, le président étant directement élu par le peuple et le premier ministre étant 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. Des autorités indépendantes jouent un rôle important dans le système d'équilibre des pouvoirs.

Les études d'impact et les consultations des parties prenantes sont courantes dans le cadre du processus législatif, mais elles ne sont pas obligatoires dans tous les cas. Le nombre d'études d'impact publiées accompagnant des projets de loi émanant du gouvernement est passé d'une moyenne annuelle de 9 à 25¹⁰⁵ sur 61 projets de loi en 2020. La participation des parties prenantes et du public n'est pas obligatoire pour l'élaboration des nouvelles lois¹⁰⁶; selon le Conseil d'État, les consultations informelles, y compris les réunions avec des parties prenantes, et les consultations par l'intermédiaire de comités consultatifs sont fréquentes¹⁰⁷. Après neuf mois de délibérations, la convention citoyenne pour le climat¹⁰⁸ a soumis ses propositions au gouvernement, qui a publié son projet de loi sur le climat le 10 février 2021¹⁰⁹. En outre, à la suite d'une proposition de cette convention, le président s'est engagé à organiser un référendum pour inscrire la défense du climat dans la Constitution¹¹⁰.

Le recours aux procédures accélérées, conçues pour des cas exceptionnels, a nettement augmenté¹¹¹. Lors de la dernière session parlementaire (2019-2020), 37 lois sur 58 ont été

¹⁰³ Voir Le Monde (2021), Loi «sécurité globale»: le Conseil constitutionnel censure l'ex-article 24, https://www.lemonde.fr/societe/article/2021/05/20/le-conseil-constitutionnel-censure-l-ex-article-24-de-la-proposition-de-loi-securite-globale_6080897_3224.html; The Local (2021), France's constitutional council rejects proposed law limiting filming of police officers, <https://www.thelocal.fr/20210520/frances-constitutional-court-rejects-proposed-law-limiting-filming-of-police-officers/>.

¹⁰⁴ Ibidem.

¹⁰⁵ Contribution de la France au rapport 2021 sur l'état de droit, p. 43. En vertu de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009, les projets de loi émanant du gouvernement font l'objet d'une étude d'impact et sont soumis au Conseil d'État pour avis consultatif. Depuis 2015, une décision orale du président de la République rend possible la publication de cet avis dans la plupart des cas.

¹⁰⁶ Sauf pour la législation du travail, pour laquelle un processus de concertation avec les organisations syndicales est obligatoire en vertu de l'article L1 du code du travail.

¹⁰⁷ Voir contribution du Conseil d'État au rapport 2021 sur l'état de droit, p. 24. Aucun chiffre précis n'est disponible.

¹⁰⁸ Rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 10. La convention citoyenne pour le climat, créée en octobre 2019, a réuni 150 citoyens tirés au sort pour représenter les citoyens français afin de débattre du changement climatique et d'élaborer des projets de loi pour y remédier.

¹⁰⁹ Le projet de loi sur le climat comprend 46 des 149 propositions des citoyens, dont 17 seulement en partie.

¹¹⁰ Le gouvernement a présenté un projet de loi constitutionnelle à cet effet le 20 janvier 2021.

¹¹¹ L'article 45, deuxième alinéa, de la Constitution autorise le gouvernement à limiter les débats parlementaires à une seule lecture par chambre du Parlement pour un texte donné. Cette procédure accélérée supprime également l'obligation d'attendre, pour qu'un débat public sur le texte ait lieu, l'expiration d'un délai de six semaines devant la première chambre et d'un délai de quatre semaines devant la deuxième chambre.

adoptées selon la procédure accélérée¹¹². Depuis le début de la législature à l'Assemblée nationale, 57 % des lois ont été examinées selon cette procédure. Ainsi, la procédure accélérée, conçue à l'origine comme une exception, devient la norme, même pour des lois ayant une incidence significative sur les libertés individuelles¹¹³, qui nécessiteraient à ce titre un débat parlementaire approfondi¹¹⁴.

Le régime d'urgence instauré dans le contexte de la pandémie de COVID-19 a été prolongé à plusieurs reprises et a été levé le 1^{er} juin 2021. Instauré pour une période de deux mois par la loi du 23 mars 2020, l'état d'urgence sanitaire¹¹⁵ a été prolongé jusqu'au 10 juillet 2020. Ensuite, la loi du 9 juillet 2020 a instauré à partir du 11 juillet un régime transitoire autorisant le gouvernement à prendre des mesures exceptionnelles pour faire face à l'épidémie jusqu'au 31 octobre 2020. L'état d'urgence sanitaire national a de nouveau été déclaré par décret du 17 octobre 2020 et sa prorogation a été autorisée à deux reprises par des lois, d'abord jusqu'au 16 février 2021, puis jusqu'au 1^{er} juin 2021. Cela a permis au gouvernement d'adopter une série de mesures par voie de décret afin de lutter contre la pandémie. Le 27 mai 2021, le Parlement a adopté la loi relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire, qui instaure un régime transitoire¹¹⁶ applicable après la levée de l'état d'urgence sanitaire, du 2 juin au 30 septembre 2021. Le Conseil constitutionnel a déclaré constitutionnelles plusieurs dispositions de cette loi qui étaient contestées par un groupe de députés¹¹⁷.

Les plus hautes juridictions ont été appelées à examiner des mesures entravant les droits fondamentaux. Le Conseil constitutionnel a examiné la validité de la loi autorisant la prolongation de l'état d'urgence sanitaire jusqu'au 16 février 2021 et établissant des mesures pour faire face à la crise sanitaire¹¹⁸ et a annulé la prolongation de plein droit de la durée des détentions provisoires¹¹⁹. De mars 2020 à mars 2021, le Conseil d'État a statué en urgence sur 647 requêtes contestant la gestion de la pandémie par le gouvernement et a ordonné des mesures ou suspendu des actes des autorités publiques dans 51 cas. En particulier, le Conseil d'État a suspendu l'utilisation obligatoire de la visioconférence lors des audiences dans les procédures pénales¹²⁰, a réglementé l'usage de drones par la police pour surveiller les manifestations¹²¹ et a jugé que les clients devaient pouvoir consulter leur avocat même après

¹¹² Voir contribution du Conseil d'État au rapport 2021 sur l'état de droit, p. 25.

¹¹³ Voir contribution du Forum civique européen au rapport 2021 sur l'état de droit, p. 23.

¹¹⁴ Par exemple, le gouvernement a eu recours à la procédure législative accélérée pour le projet de loi confortant le respect des principes de la République. Dans deux avis distincts portant sur ce projet de loi, rendus le 28 janvier 2021 et le 25 mars 2021, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) a regretté que le débat parlementaire ait été raccourci.

¹¹⁵ La loi du 23 mars 2020 a instauré un nouveau régime d'état d'urgence spécifiquement adapté aux urgences sanitaires, et distinct des régimes préexistants. L'état d'urgence sanitaire est d'abord déclaré par décret pour une durée maximale d'un mois et sa prolongation au-delà d'un mois doit être autorisée par une loi, et ce pour une durée déterminée.

¹¹⁶ En application de ce régime, le premier ministre peut limiter la libre circulation, l'ouverture d'établissements ouverts au public, ainsi que les rassemblements et les manifestations. Ces mesures peuvent être prises au niveau local par les préfets.

¹¹⁷ Conseil constitutionnel, décision n° 2021-819 DC du 31 mai 2021.

¹¹⁸ Par décision n° 2020-808 DC du 13 novembre 2020, le Conseil constitutionnel a déclaré constitutionnelle la prolongation de l'état d'urgence sanitaire jusqu'au 16 février 2021 et a autorisé les mesures prises avec certaines réserves.

¹¹⁹ Par décision n° 2020-878/879 QPC du 29 janvier 2021 (voir ci-dessus).

¹²⁰ Ordonnance du 27 novembre 2020 et décision du 5 mars 2021 (voir ci-dessus).

¹²¹ Ordonnance du 18 mai 2020 et décision du 22 décembre 2020 relatives à l'usage de drones pour surveiller les manifestations à Paris.

le couvre-feu¹²². Dans 51 cas dans lesquels la requête avait été formellement rejetée, les échanges au cours des audiences ont néanmoins amené le gouvernement à prendre des mesures correctives¹²³ et le Conseil d'État a rappelé à l'État ses devoirs ou précisé ses obligations dans environ 130 cas. Le Conseil d'État a rendu d'autres décisions importantes en matière de droits fondamentaux, dont un arrêt sur la conservation des données qui suscite des inquiétudes pour ce qui est de son interaction avec l'ordre juridique de l'Union européenne¹²⁴. Dans ce dernier arrêt, en se référant au caractère contraignant des arrêts de la Cour de justice, le Conseil d'État a néanmoins rejeté la demande du gouvernement d'examiner si un arrêt de la Cour de justice pouvait être contraire au principe d'attribution et à la répartition des compétences entre l'Union et ses États membres¹²⁵.

Des autorités indépendantes ont joué un rôle actif dans la défense des droits fondamentaux tout au long de la pandémie de COVID-19. En 2020, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)¹²⁶ a publié 18 avis dans le cadre de son mandat de contrôle du respect des normes en matière de droits fondamentaux par les autorités, en agissant parfois de sa propre initiative pour des projets de loi pour lesquels elle n'avait pas été consultée par le gouvernement et en formulant des recommandations spécifiques afin de garantir le respect des principes constitutionnels et des libertés individuelles¹²⁷. Cette approche consistant à plaider en faveur de modifications de la législation est conforme à la recommandation du Sous-comité d'accréditation (SCA) de la GANHRI, qui a encouragé la CNCDH à continuer à élargir ses activités dans le cadre de son mandat de protection¹²⁸. Le Défenseur des droits¹²⁹ a lui aussi maintenu la continuité de ses activités. En 2020, il a traité au total 96 894 plaintes et 69 705 appels, soit une augmentation de 10 % par rapport à l'année précédente, et a formulé 234 recommandations¹³⁰. Toutefois,

¹²² Par décision du 3 mars 2021, le Conseil d'État a estimé que l'absence de cette dérogation durant le couvre-feu porte une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté fondamentale d'exercer un recours effectif devant une juridiction.

¹²³ Par exemple, en élaborant des rapports sur l'effet des mesures de confinement sur la santé mentale et en clarifiant les motifs des déplacements autorisés.

¹²⁴ Décision du Conseil d'État du 21 avril 2021 rendue à la suite de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 6 octobre 2020 dans l'affaire C-511/18, *La Quadrature du Net e.a.*

¹²⁵ Toutefois, le Conseil d'État a rappelé que la Constitution reste la norme suprême au sein de l'ordre juridique national et qu'il doit veiller à ce que l'application du droit de l'Union, telle que précisée par la Cour de justice de l'Union européenne, ne compromette pas dans la pratique les exigences constitutionnelles qui ne bénéficient pas d'une protection équivalente en droit de l'Union (points 9 et 10 de la décision).

¹²⁶ Assimilée à une autorité administrative indépendante, la CNCDH est une institution nationale de promotion et de protection des droits de l'homme, accréditée avec le statut A par l'Alliance mondiale des institutions nationales des droits de l'homme (GANHRI). Elle est composée de 64 membres: des représentants des principales ONG œuvrant dans le domaine des droits de l'homme, des représentants des principales confédérations syndicales et d'autres experts.

¹²⁷ Dans ses avis publiés d'office les 28 janvier et 25 mars 2021 sur les versions successives du projet de loi confortant le respect des principes de la République, la CNCDH regrette de ne pas avoir été consultée lors de l'élaboration du projet de loi et formule, au total, 35 recommandations, dont certaines portent sur la formulation précise de la loi.

¹²⁸ Rapport du Sous-comité d'accréditation de la GANHRI – mars 2019.

¹²⁹ Cette entité, inscrite dans la Constitution et chargée de défendre les droits des citoyens dans le cadre de leurs relations avec les services publics, peut être saisie par toute personne physique ou morale. Elle est compétente pour mener des enquêtes, assurer une médiation, émettre des recommandations et proposer des réformes législatives.

¹³⁰ En vertu de l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, lorsqu'il est saisi, le Défenseur des droits peut faire toute recommandation aux autorités ou personnes intéressées, qui doivent l'informer des suites données à ses recommandations. À défaut d'information ou si le suivi n'est pas satisfaisant, le Défenseur des droits peut enjoindre à la personne mise en cause de prendre, dans un délai déterminé, les mesures nécessaires. Lorsqu'il n'a pas été donné suite à son injonction, le Défenseur des droits établit un

afin de renforcer les droits des personnes qui le saisissent, le Défenseur des droits a reconnu qu'il était nécessaire d'améliorer le suivi de ses recommandations par les autorités nationales, en signalant que seulement 56 % d'entre elles avaient reçu une réponse en 2019 et que 31 % de ses réponses étaient des refus¹³¹. Le Défenseur des droits a également rendu deux avis sur le régime juridique de l'état d'urgence sanitaire afin de garantir que les mesures législatives et réglementaires prises pour lutter contre la pandémie respectent les droits et libertés des personnes et garantissent l'égalité de traitement¹³².

De récentes lois suscitent des préoccupations en ce qui concerne leurs effets potentiels sur le paysage de la société civile. La France est toujours considérée comme un pays dans lequel l'espace dévolu à la société civile est rétréci¹³³, et les restrictions imposées aux rassemblements publics pendant la pandémie¹³⁴, en particulier leur mise en œuvre par les autorités locales, ont suscité des inquiétudes supplémentaires à cet égard¹³⁵. La nouvelle loi sur la sécurité globale, adoptée par le Parlement le 15 avril 2021, a fait l'objet de nombreuses critiques de la part de diverses parties prenantes¹³⁶ et autorités indépendantes¹³⁷ en raison de son incidence potentielle sur les libertés d'expression et d'information et sur le droit de manifester. Cette loi prévoit la possibilité, pour les patrouilles de police, de porter des caméras et d'utiliser des drones pour transmettre en direct des images de manifestants et d'autres personnes présentes vers les centres de commandement et a créé une nouvelle infraction, consistant en la diffusion malveillante d'images des membres des forces de l'ordre en intervention dans l'intention manifeste de porter atteinte à leur intégrité physique ou psychique¹³⁸. Cette nouvelle infraction a été vivement critiquée pour ses conséquences pour le droit à l'information, compte tenu de l'importance des témoignages de personnes autres que les journalistes professionnels¹³⁹. Pour répondre à ces préoccupations, le premier ministre a décidé de soumettre la loi dans son intégralité au Conseil constitutionnel. Ce dernier a

rapport spécial, qui est communiqué à la personne mise en cause. Le Défenseur des droits rend publics ce rapport et, le cas échéant, la réponse de la personne mise en cause.

¹³¹ Voir rapport annuel d'activité 2020 du Défenseur des droits, p. 20.

¹³² Avis n° 20-03 du 27 avril 2020 sur la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire pour faire face à la pandémie du Covid-19, ainsi que des ordonnances et décrets pris pour son application, et avis n° 20-10 du 3 décembre 2020 sur le régime juridique de l'état d'urgence sanitaire.

¹³³ Comme signalé dans le rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 11. Voir classification de CIVICUS, qui prévoit cinq catégories: ouvert, rétréci, obstrué, réprimé et fermé.

¹³⁴ Certaines de ces mesures ont été contestées avec succès devant la justice. Par décision du 13 juin 2020, le Conseil d'État a jugé que l'interdiction générale de tout rassemblement de plus de dix personnes imposée par un décret du 31 mai 2021 n'était pas justifiée par la situation sanitaire dès lors que les mesures de sécurité pouvaient être respectées ou que l'événement n'était pas susceptible de réunir plus de 5 000 personnes. Le 21 juin, un nouveau décret a permis aux préfets d'autoriser les rassemblements publics si les organisateurs étaient en mesure d'assurer le respect des mesures de sécurité. Par décision du 6 juillet 2020, le Conseil d'État a suspendu l'obligation d'obtenir une autorisation au motif qu'il s'agissait d'une violation disproportionnée du droit de manifester.

¹³⁵ Par exemple, des préfets avaient invoqué l'existence de risques de perturbation de l'ordre public ou de l'état d'urgence sanitaire pour imposer des interdictions ou des restrictions envers les manifestations contre le projet de loi sur la sécurité globale, mais leurs décisions ont été suspendues par la justice. Voir contribution du Forum civique européen au rapport 2021 sur l'état de droit, p. 25.

¹³⁶ Par exemple, le 12 novembre 2020, l'Observatoire des libertés et du numérique a publié une communication signée par de nombreuses organisations, dont la Ligue des droits de l'homme, la Quadrature du Net, le Syndicat des avocats de France et le Syndicat de la magistrature.

¹³⁷ Voir Défenseur des droits, avis n° 20-06 du 17 novembre 2020 relatif au texte adopté par la commission des lois, sur la proposition de loi relative à la sécurité globale, et CNCDH, avis du 26 novembre 2020 sur la proposition de loi relative à la sécurité globale.

¹³⁸ Voir section III.

¹³⁹ Voir avis du Défenseur des droits, supra, p. 5, et avis de la CNCDH, supra, p. 6 et 7.

déclaré inconstitutionnelles plusieurs dispositions, dont l'article créant la nouvelle infraction susmentionnée, et a formulé des réserves à l'égard d'autres dispositions¹⁴⁰. Un projet de loi «confortant le respect des principes de la République», soumis au Parlement le 9 décembre 2020, a également été critiqué pour les restrictions qu'il pourrait imposer à la liberté d'association et d'expression¹⁴¹. En particulier, les dispositions instaurant un contrôle sur le financement étranger des associations religieuses au-delà d'un certain seuil, l'extension des motifs de dissolution des associations, y compris pour des actes commis par leurs membres, ainsi que l'obligation, pour les associations sollicitant des subventions, de signer un «contrat d'engagement républicain» vaguement défini suscitent des préoccupations tant au niveau national¹⁴² qu'au niveau européen¹⁴³.

¹⁴⁰ Décision n° 2021-817 DC du Conseil constitutionnel du 20 mai 2021.

¹⁴¹ Voir contribution du Forum civique européen au rapport 2021 sur l'état de droit, p. 26 et 27. Amnesty International a également fait part de préoccupations concernant ce projet de loi dans une communication du 29 mars 2021.

¹⁴² Voir Défenseur des droits, avis n° 21-01 du 12 janvier 2021 sur le projet de loi confortant le respect des principes de la République, et CNCDH, second avis, du 25 mars 2021, sur le projet de loi confortant le respect des principes de la République, ainsi que lettre ouverte commune adressée par un grand nombre d'associations et de syndicats aux sénateurs le 7 avril 2021, <https://www.ldh-france.org/wp-content/uploads/2021/04/Lettre-aux-senatrices-et-senateurs-avec-les-derniers-signataires.pdf>.

¹⁴³ Voir avis du Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe du 31 mars 2021 sur la compatibilité avec les standards européens du projet de loi confortant le respect, par tous, des principes de la République.

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 2021 sur l'état de droit peut être consultée à l'adresse <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation>.

Agence française anticorruption (2020), *Rapport annuel d'activité 2020* (https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/RA_AFA_2020_V2_WEB.pdf).

Agence française anticorruption (2020), *Plan pluriannuel de lutte contre la corruption 2020-2022* (<https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/Plan%20national%20pluriannuel%202020-2022.pdf>).

Agence française anticorruption (2020), *Guide – Maîtriser le risque de corruption dans le cycle de l'achat public* (https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/Guide_maitrise_risque_corruption-Hyperlien.pdf).

Agence française anticorruption (2020), *Recommandations sur la mise en place de dispositifs d'alerte* (<https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/Recommandations%20AFA.pdf>).

Agence française anticorruption (2020), *Diagnostic national sur les dispositifs anticorruption dans les entreprises* (<https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/Diagnostic%20national%20sur%20les%20dispositifs%20anticorruption%20dans%20les%20entreprises.pdf>).

Agence française anticorruption (2020), *Guide pratique – La politique cadeaux et invitations dans les entreprises* (<https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/Guide%20pratique%20politique%20cadeaux%20et%20invitations.pdf>).

Agence française anticorruption (2021), *Recommandations, Journal officiel du 12 janvier 2021* (<https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/Recommandations%20AFA.pdf>).

Agence française anticorruption, directeur (2020), *Audition devant des représentants de l'Assemblée nationale tenue en avril 2021* (vidéo disponible à l'adresse http://videos.assemblee-nationale.fr/video.10597957_60656dae755b9.lutte-contre-la-corruption--m-charles-duchaine-directeur-de-l-agence-francaise-anticorruption-1-avril-2021).

Assemblée citoyenne des originaires de Turquie et autres (2021), *Lettre ouverte commune à l'intention des sénatrices et sénateurs du 7 avril 2021* (<https://www.ldh-france.org/wp-content/uploads/2021/04/Lettre-aux-senatrices-et-senateurs-avec-les-derniers-signataires.pdf>).

Centre pour le pluralisme et la liberté des médias (2021), *Media pluralism monitor 2021*.

Conseil supérieur de l'audiovisuel (2021), *Avis du 22 mars 2021 sur le projet de loi organique relatif à la protection de l'accès du public aux œuvres culturelles à l'ère numérique et le projet de loi relatif à la protection de l'accès de l'accès du public aux œuvres culturelles* (<https://www.csa.fr/Reguler/Espace-juridique/Les-textes-reglementaires-du-CSA/Avis-du-CSA-au-gouvernement/Avis-du-22-mars-2021-sur-le-projet-de-loi-organique-relatif-a-la-protection-de-l-acces-du-public-aux-oeuvres-culturelles-a-l-ere-numerique-et-le-projet-de-loi-relatif-a-la-protection-de-l-acces-de-l-acces-du-public-aux-oeuvres-culturelles>).

Conseil de l'Europe: Comité des Ministres (2010), *Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres aux États membres sur les juges: indépendance, efficacité et responsabilités*.

Conseil de l'Europe, Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG de la Conférence des OING (2021), *Avis du 31 mars 2021 sur la compatibilité avec les standards européens du projet de loi confortant le respect, par tous, des principes de la République* (<https://rm.coe.int/avis-sur-le-projet-de-loi-confortant-le-respect-des-principes-de-la-re/1680a1f44b>).

Conseil de l'Europe, site internet (<https://www.coe.int/fr/web/media-freedom/france>).

Conseil de l'Europe, Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes (2020), alerte du 16 décembre 2020, Deux travailleurs des médias blessés dans une attaque au couteau (https://www.coe.int/fr/web/media-freedom/detail-alert?p_p_id=sojdashboard_WAR_coesojportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_col_id=column-3&p_p_col_count=7&_sojdashboard_WAR_coesojportlet_alertPK=78942550).

Défenseur des droits (2021), *Rapport annuel d'activité 2020* (https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd_rapport-annuel-2020_25-03-2021.pdf).

Défenseur des droits (2020), *Avis n° 20-03 du 27 avril 2020 sur la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire pour faire face à la pandémie du Covid-19, ainsi que des ordonnances et décrets pris pour son application* (https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc_num.php?explnum_id=19735).

Défenseur des droits (2020), *Avis n° 20-06 du 17 novembre 2020 relatif au texte adopté par la commission des lois, sur la proposition de loi relative à la sécurité globale* (https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=notice_display&id=35092&opac_view=-1).

Défenseur des droits (2020), *Avis n° 20-10 du 3 décembre 2020 sur le régime juridique de l'état d'urgence sanitaire* (https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc_num.php?explnum_id=20282).

Défenseur des droits (2020), *Avis n° 20-12 du 16 décembre 2020 sur la transposition de la directive (UE) 2019/1937 du Parlement et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union* (https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc_num.php?explnum_id=20315).

Défenseur des droits (2021), *Avis n° 21-01 du 12 janvier 2021 sur le projet de loi confortant le respect des principes de la République* (https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc_num.php?explnum_id=20384).

Délégation des barreaux (2021), *Contribution de la Délégation des barreaux de France au rapport 2021 sur l'état de droit*.

Direction générale de la communication (2019), *Eurobaromètre Flash 482: Sur les entreprises et la corruption dans l'UE*.

Direction générale de la communication (2020), *Eurobaromètre spécial 502: Corruption*.

Forum civique européen (2021), *Contribution du Forum civique européen au rapport 2021 sur l'état de droit*.

Commission européenne (2020), *Rapport sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France*.

Commission européenne (2021), *Tableau de bord de la justice dans l'UE*.

Commission européenne (2018), *Étude sur la mise en œuvre des nouvelles dispositions de la directive révisée sur les services de médias audiovisuels* (<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/study-implementation-new-provisions-revised-audiovisual-media-services-directive-avmsd>).

Fédération européenne des journalistes, site internet (<https://europeanjournalists.org/blog/database/covid-19-what-financial-support-has-the-media-and-journalists-received-in-europe/>).

Conseil constitutionnel, décision n° 2020-808 DC du 13 novembre 2020.

Conseil constitutionnel, décision n° 2020-878/879 QPC du 29 janvier 2021.

Conseil constitutionnel, décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021.

Conseil constitutionnel, décision n° 2021-819 DC du 31 mai 2021.

Conseil d'État (2021), *Contribution du Conseil d'État au rapport 2021 sur l'état de droit*.

Conseil d'État, ordonnance du 27 novembre 2020.

Conseil d'État, décision du 22 décembre 2020.

Conseil d'État, décision du 3 mars 2021.

Conseil d'État, décision du 5 mars 2021.

Conseil d'État, décision du 21 avril 2021.

Conseil d'État, ordonnance du 18 mai 2020.

Conseil d'État, décision du 10 juin 2021.

Conseil d'État, décision du 13 juin 2020

Conseil d'État, décision du 6 juillet 2020.

Gouvernement français (2021), *Contribution de la France au rapport 2021 sur l'état de droit*.

Gouvernement français (2021), *Rapport du 2 avril 2021 de la Commission indépendante sur les relations entre la presse et les forces de l'ordre* (https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2021/05/rapport_commission_independante_sur_les_relations_entre_le_presse_et_les_forces_de_lordre.pdf).

Conseil de déontologie journalistique et de médiation, site internet (<https://cdjm.org/decisions/>).

Ministère français de la culture (2020), *Communiqué de presse du 27 août 2020* (<https://www.culture.gouv.fr/Presse/Communiques-de-presse/Annonce-du-plan-de-soutien-a-la-filiere-presse>).

Ministère français de la culture (2021), *Communiqué de presse du 8 avril 2021* (<https://www.culture.gouv.fr/Presse/Communiques-de-presse/Presentation-en-conseil-des-ministres-du-projet-de-loi-relatif-a-la-regulation-et-a-la-protection-de-l-acces-aux-aeuvres-culturelles-a-l-ere-numerique>).

Ministère français de la culture, site internet (<https://www.culture.gouv.fr/Sites-thematiques/Presse/Aides-a-la-Presses/L-aide-a-la-modernisation-des-diffuseurs>).

Assemblée nationale française, Bureau de l'Assemblée, *Comptes rendus des réunions* (<https://www2.assemblee-nationale.fr/15/le-bureau-de-l-assemblee-nationale>).

Parlement français, commission d'enquête (2020), *Rapport sur les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire* (https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cejjustice/115b3296_rapport-enquete).

Alliance mondiale des institutions nationales des droits de l'homme des Nations unies (GANHRI), Sous-comité d'accréditation (SCA) (2019), *Rapport de mars 2019*.

GRECO (2020), *Cinquième cycle d'évaluation – Rapport d'évaluation concernant la France*.

Haute autorité pour la transparence de la vie publique, *Avis rendus à la demande de responsables déontologues* (<https://www.hatvp.fr/consulter-les-deliberations-et-avis/>).

Le Monde (2021), *Loi «sécurité globale»: le Conseil constitutionnel censure l'ex-article 24* (https://www.lemonde.fr/societe/article/2021/05/20/le-conseil-constitutionnel-censure-l-ex-article-24-de-la-proposition-de-loi-securite-globale_6080897_3224.html).

Observatoire des libertés et du numérique (2020), *Communication du 12 novembre 2020*.

Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH) (2020), *Avis du 26 novembre 2020 sur la proposition de loi relative à la sécurité globale*.

Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH) (2021), *Premier avis, du 28 janvier 2021, sur le projet de loi confortant le respect des principes de la République pour la procédure accélérée* (https://www.cncdh.fr/sites/default/files/a_-_2021_-_1_-_pjl_principes_de_la_republique_janv_2021.pdf).

Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH) (2021), *Second avis, du 25 mars 2021, sur le projet de loi confortant le respect des principes de la République* (https://www.cncdh.fr/sites/default/files/a_-_2021_-_4_-_2nd_avis_sur_le_pjl_principes_de_la_republique_mars_2021.pdf).

Reporters sans frontières, site internet (<https://rsf.org/en/france>).

The Local (2021), France's constitutional court rejects proposed law limiting filming of police officers (<https://www.thelocal.fr/20210520/frances-constitutional-court-rejects-proposed-law-limiting-filming-of-police-officers/>).

Transparency International (2021), *Indice 2020 de perception de la corruption*.

Union syndicale des magistrats (2020), Syndicat de la magistrature, *Lettre ouverte du 21 décembre 2020*.

Annexe II: visite en France

Les services de la Commission ont tenu des réunions virtuelles en avril 2021 avec:

- l'Agence française anticorruption
- l'Agence France-Presse
- la Commission nationale consultative des droits de l'homme
- le Conseil d'État
- le Conseil de déontologie journalistique et de médiation
- le Conseil national des barreaux
- le Conseil supérieur de l'audiovisuel
- le Conseil supérieur de la magistrature
- le Défenseur des droits
- la Délégation des barreaux de France
- le Déontologue de l'Assemblée nationale
- la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique
- le ministère de la justice
- l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales
- le Parquet national financier
- Reporters sans frontières
- le Syndicat de la magistrature
- le Syndicat national des journalistes
- l'Union syndicale des magistrats

* La Commission a également rencontré les organisations suivantes dans le cadre d'un certain nombre de réunions horizontales:

- Amnesty International
- Center for Reproductive Rights
- Centre européen pour la liberté de la presse et des médias
- CIVICUS
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- Commission internationale de juristes
- Conférence des Églises européennes
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- European Partnership for Democracy
- Fédération européenne des journalistes
- Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme
- Forum civique européen
- Forum européen de la jeunesse
- Front Line Defenders
- Human Rights House Foundation
- Human Rights Watch
- ILGA-Europe
- International Planned Parenthood Federation European Network (IPPF EN)
- International Press Institute
- Netherlands Helsinki Committee
- Open Society European Policy Institute
- Philanthropy Advocacy
- Protection International

- Reporters sans frontières
- Transparency International EU