Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2512 (2023)[1]

Le respect par la France des obligations découlant de l'adhésion au Conseil de l'Europe

Assemblée parlementaire

1. État fondateur, pays hôte et l'un des quatre grands contributeurs du Conseil de l'Europe, dont le français est l'une des deux langues officielles, la France a été dès l'origine très impliquée dans les travaux de l'Organisation, ayant ratifié quelque 146 conventions.

2. En 2019, la France a été retenue par la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi) pour faire l'objet d'un rapport d'examen périodique sur le respect des obligations qui lui sont imposées en tant qu'État membre du Conseil de l'Europe en matière de démocratie, d'État de droit et de droits humains. La commission de suivi est chargée de préparer, de manière périodique, des rapports d'examen sur le respect des obligations de tous les États membres qui ne font pas l'objet de procédures de suivi spécifiques.

3. La France est un pays doté d'une longue tradition démocratique et attaché au respect des droits humains. Le pluralisme politique est assuré et la liberté associative, reconnue comme un principe à valeur constitutionnelle, permet aux organisations de la société civile de jouer un rôle très actif. Diverses structures administratives indépendantes jouent un rôle essentiel dans l'équilibre des pouvoirs. Les institutions de défense des droits humains réalisent un excellent travail et bénéficient d'un cadre législatif protecteur et respectueux de leur indépendance.

4. La Constitution de la V^{e} République a établi un régime semi-présidentiel qui constitue une spécificité en Europe. L'originalité du système français réside dans la place et le rôle du Président de la République, élu directement par le peuple et amené à jouer un rôle politique central dans toutes les questions intéressant la vie politique du pays, ainsi que dans l'encadrement strict des prérogatives de législation et de contrôle des deux chambres composant le parlement.

5. Le fonctionnement des institutions démocratiques a été marqué par une suite de mouvements protestataires de grande ampleur, s'accompagnant parfois de revendications de nature institutionnelle. Un débat est ouvert sur ces questions, portant notamment sur l'introduction de procédures de démocratie directe ou participative, telles que le référendum d'initiative partagée ou populaire ou les conférences citoyennes, ou sur les modalités du recours aux dispositifs permettant au gouvernement de contraindre la procédure législative. De nombreuses conférences citoyennes ont été organisées par le gouvernement sur des sujets très divers et ont débouché sur des propositions débattues au parlement. Un projet de réforme constitutionnelle, qui avait été déposé le 29 août 2019, comprenant des dispositions consacrées à la participation citoyenne, n'a pas pu être poursuivi, du fait notamment du contexte de la crise sanitaire liée à la pandémie de covid-19 et de l'absence de majorité politique en sa faveur. Le principe d'une nouvelle réforme institutionnelle a été annoncé par les autorités et fait actuellement l'objet de concertations.

1. *Discussion par l'Assemblée* le 10 octobre 2023 (21^{e} séance) (voir Doc. 15833, rapport de la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi), corapporteures: Mme Yelyzaveta Yasko et Mme Fiona O'Loughlin). *Texte adopté par l'Assemblée* le 10 octobre 2023 (21^{e} séance).

6. L'Assemblée parlementaire suit avec intérêt les expériences de démocratie participative menées en France et leur articulation avec les mécanismes de démocratie représentative. L'Assemblée rappelle l'avis intérimaire rendu par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) à la demande de la commission de suivi sur l'article 49.3 de la Constitution, selon lequel cette disposition constitutionnelle permet «une ingérence significative de l'exécutif dans les pouvoirs et le rôle du pouvoir législatif». L'Assemblée prendra connaissance avec intérêt de l'avis définitif de la Commission de Venise et invite le gouvernement et les forces politiques françaises à prendre en considération ces réflexions lors des débats institutionnels à venir.

7. Les manifestations sur la voie publique ont parfois été perturbées par des violences atteignant dans certains cas un niveau inquiétant. La stratégie de maintien de l'ordre et l'utilisation d'armes potentiellement dangereuses ont été mises en question, et un nouveau schéma de maintien de l'ordre a été publié.

8. À ce sujet, l'Assemblée rappelle le «Mémorandum sur le maintien de l'ordre et la liberté de réunion dans le contexte du mouvement des "gilets jaunes" en France», publié par la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe le 26 février 2019, et prend note des inflexions apportées à la stratégie de maintien de l'ordre depuis 2021. Toutefois, l'Assemblée s'inquiète du constat dressé à nouveau par la Commissaire aux droits de l'homme, dans sa déclaration du 24 mars 2023, selon lequel: «Les conditions dans lesquelles les libertés d'expression et de réunion trouvent à s'exercer en France dans le cadre de la mobilisation sociale contre la réforme des retraites sont préoccupantes», corroborant les inquiétudes formulées par la Défenseure des droits, la Commission nationale consultative des droits de l'homme et plusieurs organisations de la société civile.

9. L'Assemblée est particulièrement alarmée par le nombre élevé de blessés lors de manifestations, notamment par le nombre de blessures entraînant des séquelles graves. L'Assemblée regrette à cet égard que les données statistiques officielles ne permettent pas de recenser clairement le nombre de personnes blessées ou tuées par les forces de l'ordre lors des manifestations sur la voie publique ni le nombre de dépositaires de la force publique sanctionnés ou condamnés pénalement pour des actes de violence illégitimes commis lors de ces manifestations. Disposer de ces données contribuerait à dissiper le sentiment que des violences illégitimes de la part des forces de l'ordre restent impunies. L'Assemblée invite en conséquence les autorités à permettre l'accès à ces informations.

10. L'Assemblée estime que les réflexions sur les techniques de maintien de l'ordre en France devraient être approfondies, notamment en s'inspirant des expériences menées dans d'autres pays européens, afin de recentrer le maintien de l'ordre sur la mission de prévention et d'encadrement de l'exercice de la liberté de manifester, dans une approche d'apaisement et de protection des libertés individuelles.

11. À défaut de statistiques exhaustives, l'Assemblée constate que, dans plusieurs cas d'usage par les forces de l'ordre d'armes ayant entraîné des blessures graves ou la mort, la justice n'a pas encore rendu de décision plus de quatre ans après les faits. Dans de nombreux cas, les plaintes reçues à l'encontre des forces de l'ordre ont fait l'objet d'un classement sans suite parce qu'il n'a pas pu être établi que la blessure provenait d'un usage inapproprié de la force ou en raison des difficultés pour identifier l'agent à l'origine du tir. L'Assemblée encourage par conséquent les autorités à améliorer le traitement pénal des cas de violences illégitimes commises par les forces de l'ordre et à mener une réforme des corps d'inspection de la police et de la gendarmerie afin d'améliorer la perception de leur indépendance et de leur impartialité, et à augmenter les moyens qui leur sont consacrés.

12. L'Assemblée s'inquiète du constat établi dans le rapport publié en 2022 par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), qui fait état du peu de progrès réalisés pour prévenir ou contrer efficacement certains comportements abusifs de la part de membres des forces de l'ordre qui affectent de manière disproportionnée les personnes perçues comme étant issues de l'immigration ou comme appartenant à des groupes minoritaires. Ce problème a été rappelé avec force lors de la vague d'émeutes qui a fait suite à la mort d'un adolescent tué par un policier lors d'un contrôle routier en juin 2023. L'Assemblée appelle par conséquent les autorités françaises à ouvrir un large débat au sujet des pratiques policières et à prendre en considération les recommandations des institutions nationales et internationales à ce sujet, notamment celle de l'ECRI qui appelle les autorités à introduire sans délai un dispositif efficace de traçabilité des contrôles d'identité par les forces de l'ordre, «dans le cadre d'une politique visant à renforcer la confiance réciproque entre les forces de l'ordre et le public, et leur contribution à la prévention et la lutte contre toute discrimination».

13. L'Assemblée constate avec inquiétude que la question de la confiance réciproque entre les forces de l'ordre et le public fait l'objet d'une extrême polarisation et de prises de position de la part de certains acteurs politiques ou syndicaux tendant parfois au discours de haine. L'Assemblée rappelle à cet égard la

recommandation de l'ECRI qui demande «que les personnalités politiques de tous bords prennent fermement et publiquement position contre tout discours de haine à caractère raciste ou LGBTIphobe, et y répondent par un vigoureux contre-discours».

14. L'Assemblée félicite la France pour le processus inclusif et transparent de réflexion et d'analyse du système judiciaire, qui a abouti à une première série de propositions de réformes législatives et institutionnelles discutées au parlement. L'Assemblée se réjouit notamment de l'annonce d'une augmentation sans précédent des moyens budgétaires et humains octroyés au système judiciaire. L'Assemblée encourage le Gouvernement français à poursuivre le processus de réforme engagé en déposant le projet de loi constitutionnel nécessaire pour mener à bien les réformes du système judiciaire préconisées par la Commission de Venise et la Direction générale des droits humains et de l'État de droit du Conseil de l'Europe dans l'Avis conjoint sur le Conseil supérieur de la magistrature et sur le statut de la magistrature en ce qui concerne les nominations, mutations, promotions et procédures disciplinaires, publié le 13 juin 2023, et invite les forces politiques représentées au parlement à trouver les voies d'un compromis pour son adoption.

15. S'agissant du Conseil supérieur de la magistrature, l'Assemblée relève que l'avis conjoint recommande notamment à la France:

15.1. de modifier le premier alinéa de l'article 64 de la Constitution afin de clarifier le rôle premier du Conseil supérieur de la magistrature en tant que garant de l'indépendance de la justice;

15.2. de mettre le texte de la Constitution en adéquation avec la pratique constante des autorités et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en supprimant la possibilité pour le ministre de la Justice de siéger au sein du Conseil supérieur de la magistrature;

15.3. de modifier la composition de la section compétente à l'égard des juges du Conseil supérieur de la magistrature en augmentant le nombre de membres magistrats.

16. S'agissant du statut des magistrats, l'Assemblée rappelle que l'avis conjoint recommande:

16.1. d'attribuer au Conseil supérieur de la magistrature le pouvoir de modifier les propositions de nomination faites par le ministre de la Justice;

16.2. de procéder aux réformes constitutionnelles et législatives nécessaires pour aligner la procédure de nomination des procureurs ainsi que la procédure disciplinaire applicable aux membres du ministère public sur la procédure applicable aux juges;

16.3. de transférer du ministre de la Justice au Conseil supérieur de la magistrature le pouvoir d'engager d'office la procédure disciplinaire et de demander à l'Inspection générale de la justice de mener une enquête.

17. L'Assemblée suit avec attention l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme concernant la France, notamment la série d'arrêts lui enjoignant de mettre fin à une situation de surpopulation carcérale systémique induisant des conditions de détention contraires à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5), qui interdit de soumettre une personne à des peines ou des traitements inhumains ou dégradants.

18. L'Assemblée se félicite des multiples mesures décidées par les autorités pour réduire la surpopulation carcérale, notamment les annonces concernant la construction de nouvelles capacités, les efforts pour mieux répartir les détenus entre les établissements et les efforts de sensibilisation des juges et des procureurs aux alternatives possibles à la détention. Toutefois, elle note que les autorités nationales et internationales compétentes estiment que le programme de création de nouvelles places de détention ne permettra pas d'apporter une solution pérenne dans des délais raisonnables, tandis que les statistiques de population carcérale montrent une aggravation continue de la situation. L'Assemblée rappelle ainsi la décision du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe du 6 décembre 2022 qui, au regard de recommandations concordantes de plusieurs institutions nationales compétentes et de l'urgence de la situation, invite «à nouveau les autorités à envisager rapidement de nouvelles mesures législatives qui réguleraient, de manière plus contraignante, la population carcérale».

19. L'Assemblée prend note avec intérêt des conclusions de travaux parlementaires récents indiquant que les mesures judiciaires limitant le recours à la détention ont échoué à réduire la pression carcérale, concluant à la nécessité de mettre en place un mécanisme contraignant de régulation carcérale et proposant un dispositif pour mettre en œuvre cette solution progressivement et sans bouleverser l'exécution des peines. En conséquence, l'Assemblée invite les autorités à expérimenter un mécanisme contraignant de régulation carcérale, au moins jusqu'à ce que les autres mesures de réduction de la population carcérale produisent leurs effets et rendent un tel mécanisme inutile.

20. La liberté de la presse, la liberté d'opinion et la liberté d'expression sont effectivement garanties en France. Des restrictions existent, strictement définies par la loi, afin de protéger le respect de la vie privée et le droit à l'image, et de prévenir la diffamation, les insultes publiques, l'apologie du terrorisme, la publication de fausses nouvelles et les discours de haine. Les conditions d'exercice du métier de journaliste sont bien protégées. L'Assemblée se félicite du projet de réforme de la procédure civile visant à améliorer la protection contre les procédures abusives à l'encontre des journalistes.

21. L'Assemblée constate les inquiétudes que suscite l'impact du mouvement de concentration des médias sur le pluralisme de l'information. L'Assemblée prend note avec satisfaction de l'ouverture des «États généraux de l'information» et suivra avec un vif intérêt ces travaux. L'Assemblée encourage les autorités françaises à ajuster l'environnement réglementaire aux bouleversements du secteur des médias afin d'améliorer la transparence de la propriété des médias et de garantir le pluralisme interne et externe des médias.

22. L'Assemblée se félicite des avancées dans l'encadrement du financement de la vie politique obtenues depuis 2016, notamment l'interdiction des prêts d'établissements bancaires hors de l'Union européenne et la limitation du montant des dons des personnes physiques. L'Assemblée rappelle les recommandations du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (BIDDH/OSCE) visant à améliorer la transparence en matière de financement de la vie politique.

23. L'Assemblée félicite les autorités françaises pour les efforts en matière de lutte contre les violences faites aux femmes, notamment les nombreuses mesures annoncées depuis 2019, et pour l'engagement sans ambiguïté des autorités dans ce domaine. L'Assemblée invite à donner plein effet à ces annonces en consacrant les moyens nécessaires à la mise en œuvre de cette politique.