



Doc. 15833

25 septembre 2023

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

Rapport¹

Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi)

Corapporteurs: Mme Yelyzaveta YASKO, Ukraine, Groupe du Parti populaire européen, et Mme Fiona O'LOUGHLIN, Irlande, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe

Résumé

La commission de suivi de l'Assemblée parlementaire dresse le bilan du respect par la France des obligations découlant de son adhésion au Conseil de l'Europe. Soulignant la longue tradition démocratique et l'attachement au respect des droits humains de la France, la commission suit avec intérêt les expériences de démocratie participative et leur articulation avec les mécanismes de démocratie représentative.

La commission a examiné plusieurs questions soulevées de longue date concernant le fonctionnement des institutions démocratiques, l'État de droit et les droits humains. Une réforme législative et constitutionnelle est nécessaire pour renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire. Les progrès en matière de transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales et concernant les moyens de lutte contre la corruption devraient être consolidés. La surpopulation carcérale est un problème systémique qui requiert d'autres solutions que l'augmentation capacitaire. La transparence et l'information concernant l'action des forces de l'ordre devraient être améliorées. La liberté d'information est bien protégée, mais les mouvements de concentration dans le secteur des médias soulèvent des inquiétudes. Si le gouvernement a déployé des efforts importants pour lutter contre les violences faites aux femmes, il faut des moyens adéquats pour atteindre les objectifs fixés.

1. Décision de la commission de suivi. Renvoi en commission: Renvoi 4568 du 19 mars 2021.



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Exposé des motifs par Mme Yelyzaveta Yasko et Mme Fiona O'Loughlin, corapporteuses	7
1. Introduction	7
2. Le contexte politique	9
3. Fonctionnement des institutions démocratiques	12
3.1. L'équilibre des pouvoirs	12
3.2. Mode de scrutin et participation	14
3.3. Financement de la vie politique	15
4. État de droit	18
4.1. Lutte contre la corruption	18
4.2. Indépendance du pouvoir judiciaire	20
5. Droits de l'homme et libertés fondamentales	25
5.1. Surpopulation carcérale et conditions de détention	25
5.2. Usage de la force lors des manifestations	28
5.3. Lutte contre les discriminations.	31
5.4. Liberté de l'information	33
5.5. Concentration des médias et pluralisme de l'information	34
5.6. Lutte contre les violences faites aux femmes	36

A. Projet de résolution²

1. État fondateur, pays hôte et 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 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 notamment 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.
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 «Mémoire 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.

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 13 septembre 2023.

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 de dénombrer 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. A défaut de statistiques exhaustives, l'Assemblée constate que dans plusieurs cas d'usage d'armes par les forces de l'ordre 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 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 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 et 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 s'inquiète de constater 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 afin «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, 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 des services judiciaires 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) interdisant 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, 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 construction 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 ainsi 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 tendant 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 ses 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 adoptées 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.

B. Exposé des motifs par M^{me} Yelyzaveta Yasko et M^{me} Fiona O'Loughlin, corapporteuses

1. Introduction

1. Conformément à son mandat défini dans la [Résolution 1115 \(1997\)](#) (modifiée), la Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi) est saisie pour procéder à des examens périodiques réguliers du respect, par les États membres qui ne font pas déjà l'objet d'une procédure complète de suivi ou d'un dialogue postsuivi, des obligations découlant de leur adhésion au Conseil de l'Europe. L'établissement et la présentation des rapports d'examen périodique doivent être effectués conformément à l'article 26 du Règlement.

2. La commission détermine l'ordre et la fréquence de ces rapports selon ses méthodes de travail internes. Sous le mode de sélection précédent, déterminé par l'ordre alphabétique, un rapport d'examen périodique de la France a été adopté en 2017³. Il établissait que «La France offre un niveau élevé de protection des droits de l'homme. Elle possède une législation complète en la matière et assume un rôle important sur la scène internationale dans ce domaine. Elle est caractérisée par de solides institutions de tradition démocratique et représente un système véritablement basé sur la primauté du droit» mais exprimait des réserves en raison, notamment, de la surpopulation carcérale, de la montée des discours de haine, de la nécessité de régler des manques significatifs en matière de prévention de la corruption et de réformer le ministère public. De plus, le rapporteur y avait «réitéré en outre les préoccupations exprimées dans l'avis de la commission de suivi du 3 septembre 2015, concernant le recours abusif aux contrôles d'identité par les autorités répressives en tant que moyen de gestion des foules pendant les manifestations, en violation flagrante des dispositions légales régissant ce type de vérification» et «invité les autorités à se saisir de cette question sans délai.» La Commission avait décidé d'évaluer la mise en œuvre de ces recommandations à l'occasion de son prochain cycle d'évaluation périodique.

3. À la suite de la réflexion de la commission de suivi sur l'amélioration de ses méthodes de travail et de son impact, le format de ces examens périodiques a considérablement changé. À partir de 2019, les pays ont été sélectionnés, non plus dans l'ordre alphabétique, mais pour des raisons de fond; les rapports ont été accompagnés de résolutions spécifiques et présentés indépendamment du rapport d'activité, contrairement à la pratique antérieure. L'objectif de procéder, au fil du temps, à un examen périodique de chacun des États membres a été maintenu⁴. Les raisons de fond sur lesquelles la sélection est déterminée sont les constats et les conclusions des autres organes de suivi du Conseil de l'Europe, les constats de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, en particulier ceux qui sont contenus dans les résolutions et les rapports préparés par d'autres commissions de l'Assemblée, les questions soulevées par les membres de la commission de suivi, par les organisations de la société civile nationales et internationales et les médias au sujet du fonctionnement des institutions démocratiques.

4. En application de ces principes, la commission de suivi a sélectionné trois pays le 6 mars 2019, dont la France. Nous avons été nommées rapporteuses le 19 avril 2021.

5. La préparation du rapport a été retardée pour un certain nombre de raisons, notamment la demande, adressée par la commission de suivi au Bureau, de faire clarifier par la commission du Règlement la procédure de sélection des pays pour les rapports périodiques; la présidence française du Comité des Ministres; et les campagnes électorales pour l'élection présidentielle et les élections législatives en France.

6. Pour la préparation de ce rapport, nous avons pris en considération les constatations et les conclusions des institutions et mécanismes de suivi pertinents mis en place dans le cadre des conventions du Conseil de l'Europe auxquelles la France est partie. En particulier, nous nous sommes fondées sur les rapports établis par la Commissaire aux droits de l'homme, le Groupe d'États contre la corruption (GRECO), le Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (MONEYVAL), le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) et le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO). Nous avons étudié les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme dans les domaines couverts par le présent rapport et pris en compte les travaux du Comité des Ministres dans sa fonction de surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour. De plus, nous avons consulté les rapports annuels récents sur l'état de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit établis par la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe.

3. Doc. 14213 Partie 6.

4. Voir la [Résolution 2261 \(2019\)](#) «L'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée (janvier-décembre 2018)».

7. Deux auditions par la commission de suivi ont eu lieu à notre initiative. La commission a entendu en avril 2022 M^{me} Claire Hédon, Défenseure des droits de la République française, avec qui elle a échangé au sujet de la lutte contre les discriminations et la déontologie des forces de l'ordre. En décembre 2022, la commission a entendu M. Ugo Bernalicis (La France insoumise), président de la commission d'enquête parlementaire sur les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire. Nous avons eu de nombreux contacts avec les organisations de défense des droits humains nationales et internationales et des représentants de la société civile, notamment une série de réunions en ligne avec la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) le 28 septembre 2022 et le 23 janvier 2023 et les services de la Défenseure des droits, que nous considérons comme des sources précieuses d'informations de première main sur la situation dans le pays. Nous nous référons souvent à leurs rapports dans le présent exposé.

8. Nous avons effectué deux visites à Paris, les 15 et 16 septembre 2022 et les 30 et 31 janvier 2023. La première a été consacrée à des rencontres avec les représentants de la société civile et des médias, notamment l'Observatoire international des prisons, Transparency international France, Amnesty international France, Reporters sans Frontières, qui ont fait part de leurs préoccupations dans les domaines pertinents pour ce rapport.

9. La deuxième visite nous a permis d'engager un dialogue politique direct avec les autorités gouvernementales, des autorités administratives indépendantes et des membres du parlement sur les préoccupations identifiées lors de nos contacts avec la société civile et dans les rapports de différents mécanismes de suivi. Nous avons eu des échanges de qualité avec la Secrétaire d'État chargée de l'Europe, M^{me} Laurence Boone, et des membres du cabinet de la Première ministre et du cabinet du ministre de la Justice. Au parlement, nous avons rencontré la vice-présidente de l'Assemblée nationale (M^{me} Valérie Rabault, Parti socialiste), les présidents des commissions des lois du Sénat (M. François-Noël Buffet, Les Républicains) et de l'Assemblée nationale (M. Sacha Houlié, Renaissance), la présidente de la délégation aux droits des femmes du Sénat (M^{me} Annick Billon, Union centriste) et des représentants des principaux groupes politiques de la majorité et de l'opposition. Concernant le pouvoir judiciaire, nous avons eu des échanges avec des représentants du principal syndicat de magistrats (Union syndicale des Magistrats) et des membres du cabinet du ministère de la Justice. Nous avons également eu des entretiens très intéressants et instructifs avec la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) et l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom).

10. Nous avons adressé un avant-projet de ce rapport aux autorités afin de recueillir leurs commentaires. Nous avons reçu des contributions écrites de la part du gouvernement, du président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, du président de la commission des lois du Sénat, du Groupe Socialiste, Écologiste et Républicain du Sénat. Nous tenons à remercier les auteurs de ces contributions qui ont permis d'apporter des éléments complémentaires à notre avant-projet de rapport.

11. À notre initiative, la commission de suivi a adressé deux demandes d'avis à la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise). La Commission de Venise a adopté un avis⁵ sur le statut de la magistrature et un avis intérimaire⁶ sur l'article 49.3 de la Constitution les 9 et 10 juin 2023. Nous nous félicitons de l'excellence des relations de travail entre l'Assemblée et la Commission de Venise, dont les analyses apportent une expertise précieuse. Notre rapport s'appuie dans une large mesure sur ces avis⁷.

12. Nous pensons que les informations recueillies à partir de sources aussi variées nous ont donné une vue d'ensemble équilibrée et nous ont permis d'élaborer un rapport objectif dans lequel nous nous sommes attachés à évaluer le fonctionnement des institutions démocratiques et la situation des droits humains en France. À la différence des rapports complets de suivi et de postsuivi, ce rapport n'est pas une étude exhaustive mais plutôt une analyse de la situation en France au regard des normes spécifiques du Conseil de l'Europe dans les domaines considérés comme particulièrement significatifs pour le fonctionnement des institutions démocratiques.

5. [CDL-AD\(2023\)015](#), «Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction Générale des Droits humains et de l'État de Droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le Conseil supérieur de la magistrature et sur le statut de la magistrature en ce qui concerne les nominations, mutations, promotions et procédures disciplinaires», adopté par la Commission de Venise lors de sa 135e session plénière (Venise, les 9-10 juin 2023).

6. [CDL-AD\(2023\)024](#), «Avis intérimaire sur l'article 49.3 de la Constitution», adopté par la Commission de Venise, lors de sa 135ème session plénière (Venise, 9-10 juin 2023).

7. Une part notable des commentaires reçus des parlementaires et des autorités françaises portaient sur les éléments exposés dans ces avis; nous ne les avons pas mentionnés lorsque les développements auxquels ils se rapportaient ont été modifiés pour intégrer les conclusions de la Commission de Venise.

13. Nous tenons à souligner que, lors de l'élaboration du présent rapport, nous avons bénéficié d'une excellente coopération avec les membres de la délégation française à l'Assemblée, qu'ils représentent la coalition gouvernementale ou l'opposition.

2. Le contexte politique

14. Le débat politique français est déterminé dans une large mesure par l'élection au suffrage universel du Président de la République. Depuis 1981, ces élections avaient toujours couronné un candidat issu soit des rangs du Parti socialiste, soit des rangs de la droite parlementaire, et le second tour opposait traditionnellement les candidats de ces deux formations – à une exception près, la présence du candidat d'extrême droite Jean-Marie Le Pen au second tour en 2002. Les deux tours de l'élection présidentielle traduisaient ainsi le clivage politique entre la droite et la gauche⁸.

15. L'élection présidentielle de 2017, à cet égard, a marqué un tournant dans l'histoire de la V^e République, puisque les deux candidats présents au second tour, Emmanuel Macron et Marine Le Pen, rejetaient la validité du clivage entre la gauche et la droite. Emmanuel Macron a été élu le 7 mai 2017 avec 66 % des suffrages, contre 33,9 % pour Marine Le Pen.

16. La plupart des observateurs doutaient de la possibilité pour le nouveau président d'obtenir une majorité à l'Assemblée nationale lors des élections législatives, prévues quelques semaines plus tard. Au moment de créer son propre parti politique, «La République en marche», Emmanuel Macron ne pouvait compter que sur le soutien de quelques élus, ne disposait pas des financements publics pour les partis politiques⁹ et n'avait que peu de relais locaux. Toutefois, la dynamique en faveur du président récemment élu a prévalu. Marquées par un taux de participation historiquement bas (48,7 % au premier tour, 42,6 % au second), les élections ont permis au parti La République en marche d'obtenir la majorité absolue des sièges (308 élus, le seuil se situant à 289). Le parti Les Républicains a obtenu 112 sièges; le Modem, 42 sièges; le Parti socialiste, 30; l'UDI (centriste), 18; La France insoumise, 17; le Parti communiste, 10 sièges et le Front National, 8 sièges¹⁰. Ces résultats ont entraîné un renouvellement sans précédent et une féminisation accrue de l'Assemblée nationale¹¹.

17. Édouard Philippe, choisi par Emmanuel Macron pour être le Premier ministre, a constitué un gouvernement qui rassemblait des personnalités politiques de gauche comme de droite, ainsi que des nouveaux venus en politique, issus de la société civile.

18. Parmi les premières mesures du nouveau pouvoir exécutif figurait une réforme institutionnelle ambitieuse. Un projet de loi constitutionnelle tendait à accélérer la procédure législative au détriment du Sénat, à limiter le pouvoir d'amendement des parlementaires, à renforcer les pouvoirs de contrôle du parlement, à renforcer le rôle du Conseil supérieur de la magistrature ou encore le régime de responsabilité pénale des ministres. Un projet de loi organique prévoyait la réduction du nombre de parlementaires et la limitation du cumul des mandats dans le temps, tandis qu'un projet de loi ordinaire tendait à introduire une dose de proportionnelle lors des élections législatives et à redécouper les circonscriptions en conséquence. Faute de recueillir la majorité requise, la réforme n'a pas abouti.

19. À partir de l'automne 2018, plusieurs mouvements sociaux d'ampleur ont marqué la vie politique française. En réaction à la publication du rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) en octobre 2018, une marche pour le climat a rassemblé 130 000 personnes. Un mouvement de contestation inédit par sa forme, les «gilets jaunes», est apparu au mois de novembre. Autour de groupes Facebook protestant contre la hausse des taxes sur le carburant se sont agrégées des revendications multiples, parfois contradictoires, exprimant souvent un vif rejet du gouvernement et demandant un changement de système politique et une meilleure justice sociale et économique. Cette mobilisation a pris la forme de blocages illégaux de routes et de ronds-points, ainsi que de manifestations chaque samedi pendant plus d'un an. La première journée d'action des «gilets jaunes» aurait rassemblé 282 000 personnes selon le ministère de l'Intérieur, puis 160 000 et 136 000 les samedis suivants. La participation aux journées de

8. Cf. Michel Winock, «L'opposition gauche-droite dans la vie politique française», www.vie-publique.fr/parole-dexpert/268500-lopposition-gauche-droite-dans-la-vie-politique-francaise.

9. Cf. infra chapitre 3.3 Financement de la vie politique.

10. Second tour des élections législatives: les résultats / Élections législatives 2017 / Archives élections / Archives - Ministère de l'Intérieur (interieur.gouv.fr).

11. Plus de 75% des élus commençaient un premier mandat de député, 38,8% des députés étaient des femmes.

mobilisation s'est ensuite lentement érodée¹². Au mois de décembre 2019, 806 000 personnes ont manifesté contre un projet de réforme des retraites. Le mouvement s'est poursuivi jusqu'à l'irruption de l'épidémie de covid-19, le gouvernement ayant décidé de suspendre l'examen du projet¹³.

20. Ces manifestations ont parfois été accompagnées d'actes de violence et d'affrontements avec les forces de police. La Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a estimé en février 2019 que le nombre et la gravité des blessures infligées aux manifestants mettaient «en question la compatibilité des méthodes employées dans les opérations de maintien de l'ordre avec le respect des droits [humains]»¹⁴.

21. En réponse au mouvement des «gilets jaunes», le gouvernement a annoncé des mesures en faveur du pouvoir d'achat et la tenue d'une vaste consultation: le Grand débat national. Pendant trois mois, plus de 10 000 réunions d'initiative locale ont été organisées et 1,9 million de contributions ont été déposées sur une plateforme en ligne dédiée. La synthèse a été présentée et débattue à l'Assemblée nationale et au Sénat au mois d'avril 2019 et a abouti à l'adoption d'une série de mesures portant essentiellement sur la fiscalité et l'organisation et la qualité des services publics.

22. En mai 2019, les élections au Parlement européen ont été marquées par une faible participation, à 50,12 %. La liste du Rassemblement national est arrivée en tête (23,34 % des voix), suivie de la liste soutenue par Emmanuel Macron (22,42 %) et du parti écologiste (13,48 %). Les partis historiques de la droite et de la gauche ont à nouveau enregistré de mauvais résultats¹⁵.

23. Au mois d'octobre 2019, à l'initiative du président de la République, une «Convention Citoyenne pour le Climat» a été instituée. Cette assemblée temporaire rassemblait 150 personnes tirées au sort chargées de délibérer afin de définir une série de mesures permettant d'obtenir une baisse d'au moins 40 % des émissions de gaz à effet de serre, dans un esprit de justice sociale. Cette convention a fonctionné pendant six mois, se réunissant les samedis, et a rendu 149 propositions. Le président Macron s'était engagé à ce que 146 des 149 mesures proposées par cette convention soient soumises «sans filtre» soit à référendum, soit au vote du parlement, soit à application réglementaire directe. Le parlement a exercé son droit de regard et a adopté en 2021 un projet de loi largement inspiré des travaux de la Convention. Lors de l'ultime réunion de cette convention, ses membres ont eu l'opportunité de donner leur avis sur les réponses apportées à leurs propositions. À la question: «Quelle est votre appréciation de la prise en compte par le gouvernement des propositions de la convention?», la note moyenne était de 3,3 sur 10. À la question: «Dans quelle mesure la convention a-t-elle été utile à la lutte contre le changement climatique en France?», la note moyenne était de 6 sur 10. À la question: «le recours aux conventions citoyennes est-il de nature à améliorer la vie démocratique de notre pays?», la note moyenne était de 7,7 sur 10.

24. En réaction à la pandémie de covid, le parlement a autorisé le gouvernement à instaurer un état d'urgence sanitaire¹⁶. Le gouvernement a imposé à trois reprises¹⁷ un confinement de la population et instauré un «passe sanitaire», l'accès à de nombreux lieux accueillant du public étant soumis à la présentation d'une preuve vaccinale, d'un test négatif ou d'un certificat de rétablissement. Sur habilitation du parlement, le gouvernement a légiféré par ordonnance pour faire face aux conséquences de l'épidémie¹⁸.

25. La Défenseure des droits a rendu de très nombreuses décisions et avis sur les mesures prises durant l'application de l'état d'urgence sanitaire ou sur certaines situations appelant des mesures urgentes (personnes incarcérées ou hospitalisées sans consentement, personnes âgées en établissement de santé, etc.) En application d'une ordonnance du mois de mai 2020, 13 500 détenus auraient été libérés de manière anticipée afin d'éviter la propagation du covid-19 dans les prisons. Pendant toute la durée de l'état d'urgence sanitaire, le gouvernement a été tenu de présenter au parlement une note d'information hebdomadaire sur les mesures prises¹⁹.

12. Le 29 juin 2019, après 33 semaines de contestation, le mouvement a atteint son plus faible taux de participation avec 5 769 manifestants. Depuis, le nombre de participants aux manifestations des gilets jaunes n'a plus été comptabilisé par le ministère de l'Intérieur.

13. Ce projet ne sera pas repris après la levée des mesures de confinement, mais un autre projet de réforme des retraites sera présenté et adopté en 2023, lors du second mandat.

14. [CommDH\(2019\)8](#), Mémoire sur le maintien de l'ordre et la liberté de réunion dans le contexte du mouvement des «gilets jaunes» en France, 26 février 2019. Voir également le chapitre 5.2 consacré au maintien de l'ordre.

15. La liste d'union de la droite et du centre a recueilli 8,48 % des voix, celle du Parti socialiste 6,19 %.

16. Loi du 23 mars 2020

17. Du 17 mars 2020 au 11 mai 2020; du 30 octobre 2020 au 15 décembre 2020 et du 3 avril 2021 au 3 mai 2021.

18. Au 17 juin 2020, 67 ordonnances avaient été prises dans pratiquement tous les domaines de la vie politique, sociale et économique.

19. Les 50 notes d'information ont été publiées sur le site internet de l'Assemblée nationale.

26. À l'automne 2021, le début de la campagne pour les élections présidentielle et législatives de 2022 a été marqué par la forte présence médiatique de l'éditorialiste d'extrême droite Éric Zemmour, précédemment condamné pour «provocation à la discrimination raciale» et pour «provocation à la haine» envers les musulmans, qui disposait d'une émission quotidienne sur la chaîne d'information continue CNews. L'autorité de régulation audiovisuelle (CSA, devenu Arcom) a dû imposer que son temps de parole soit décompté au même titre que les candidats déclarés ou le gouvernement, puis elle a mis la chaîne en demeure de respecter ses obligations en matière de pluralisme²⁰. Selon le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (BIDDH/OSCE): «le discours politique a (...) été dominé par la montée des populismes à chaque extrémité du spectre politique, couplée à une extrême droite qui a façonné le discours politique dans les premières heures de la campagne (...)»²¹.

27. Le déclenchement de l'agression militaire de l'Ukraine par la Russie le 24 février 2022 et les premières semaines du conflit armé ont accaparé l'attention jusqu'au premier tour. Comme en 2017, Emmanuel Macron (27,85 %) et Marine Le Pen (23,15 %) sont arrivés en tête, Jean-Luc Mélenchon, candidat de la gauche radicale, rassemblant 21,95 % des voix et Éric Zemmour, 7,07 % des voix. Aucun candidat des partis historiques de la gauche ou de la droite parlementaire n'a dépassé le seuil des 5 % qui permet d'obtenir le remboursement des frais de campagne.

28. La campagne pour le second tour a été marquée par l'appel des principaux candidats, à l'exception d'Éric Zemmour, à ne pas apporter de voix à M^{me} Le Pen et à l'extrême-droite. Le 24 avril 2022, Emmanuel Macron a remporté l'élection avec une large avance, réunissant 58,55 % des suffrages exprimés. Il est le premier président de la République réélu depuis l'instauration du quinquennat en 2000²² et sera aussi le premier auquel s'appliquera la règle constitutionnelle en vertu de laquelle un président ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs. Il ne pourra donc être candidat en 2027.

29. Le 16 mai 2022, le président a nommé Première ministre M^{me} Élisabeth Borne, seconde femme à occuper cette fonction en France après Édith Cresson (mai 1991 – avril 1992). Sur les 28 membres de son gouvernement, 15 faisaient partie du gouvernement précédent. Les titulaires des portefeuilles de l'Intérieur, de la Justice et de l'Économie et des Finances ont été maintenus à leur poste.

30. Les élections législatives étaient fixées les 12 et 19 juin 2022. Les partis de gauche ont annoncé très rapidement une alliance²³ permettant de présenter des candidatures uniques dans un grand nombre de circonscriptions. Les différents partis soutenant Emmanuel Macron ont formé la coalition «Ensemble» et appelé à donner une majorité absolue au président pour qu'il puisse appliquer son programme.

31. Le premier tour des élections législatives a été marqué par un taux de participation historiquement bas (46,23 %). La coalition «Ensemble» (25,75 %) et la coalition de gauche (25,66 %) sont pratiquement parvenues à l'égalité, le Rassemblement national de M^{me} Le Pen arrivant à la troisième place (18,68 %). Les résultats du second tour ont permis à la coalition «Ensemble» de rester la première force politique à l'Assemblée mais sans majorité absolue (250 sièges, contre 308 dans l'assemblée précédente). La coalition de gauche, avec 149 députés, est devenue la deuxième force politique à l'Assemblée. Le Rassemblement national a obtenu 89 sièges.

32. Pour la première fois depuis l'instauration du quinquennat, le président ne dispose que d'une majorité relative à l'Assemblée nationale. La polarisation des différentes forces en présence complique les possibilités d'accord entre les partis.

33. Le gouvernement d'Élisabeth Borne a été remanié, les ministres battus lors des élections n'étant pas maintenus. La Première ministre n'a pas sollicité de vote de confiance de l'Assemblée suite à son discours de politique générale mais a annoncé qu'elle chercherait des majorités négociées sur chaque projet. Au cours des douze premiers mois de la législature, 29 projets de lois ont ainsi été adoptés. Toutefois, le budget de l'État, le financement des dispositifs de protection sociale et une importante réforme des retraites ont été adoptés en recourant à l'article 49.3 de la Constitution, un dispositif que nous exposerons dans le chapitre 3.1 consacré à l'équilibre des pouvoirs²⁴.

20. Selon l'Arcom, une proportion très importante des interventions du Gouvernement et de l'opposition de gauche étaient diffusées entre minuit et 6h du matin.

21. BIDDH, [rapport](#) final de la mission d'évaluation électorale, élection présidentielle, p. 11.

22. La durée du mandat présidentiel était auparavant de sept ans.

23. NUPES: Nouvelle Union Populaire Écologique et Sociale.

24. Cf infra chapitre 3.1, Équilibre des pouvoirs, paragraphes 41 à 44.

34. Le projet de loi visant à modifier le système des retraites, présenté en janvier 2023, a été dénoncé par les organisations syndicales et les négociations n'ont pas permis d'obtenir le soutien de partis d'opposition. De nombreuses manifestations contre le projet ont été organisées, rassemblant parfois plus d'un million de personnes. À l'Assemblée nationale, les partis d'opposition ont déposé un grand nombre d'amendements²⁵ afin de ralentir l'examen du projet, dont les principales dispositions n'ont pas été débattues en séance publique. Le texte a été débattu et adopté par le Sénat. Craignant de ne pas disposer d'une majorité à l'Assemblée pour adopter le texte, le gouvernement a utilisé la procédure de l'article 49.3 de la Constitution pour faire adopter le projet sans vote de l'Assemblée nationale. Une motion de censure déposée en réaction a été repoussée de 9 voix.

35. Après l'annonce de l'adoption de la réforme par le recours à l'article 49.3, des manifestations spontanées ont eu lieu dans plusieurs villes, donnant parfois lieu à des actes de violence. Des cas d'usage disproportionné de la force par la police ont été dénoncés. La Commissaire aux droits de l'homme a déclaré le 23 mars 2023 que : «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»²⁶. La CNCDH s'est également inquiétée «de certains agissements des forces de l'ordre observés en particulier depuis [l'annonce du recours à l'article 49.3 de la Constitution]»²⁷. La Défenseure des droits a également fait part de son inquiétude²⁸, ainsi que le rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, Clément Nyaletsossi Voule.

36. Le 27 juin 2023, un adolescent a été abattu à bout portant par un policier lors d'un contrôle routier, dans des circonstances qui font actuellement l'objet d'une enquête. Ce drame a été le point de départ d'une semaine d'émeutes et de violences sans précédent dirigées contre les forces de l'ordre et les bâtiments publics. Selon un bilan établi par le ministre de l'Intérieur, plus de 2 500 bâtiments ont été dégradés dont 273 appartenant aux forces de l'ordre, 105 mairies et 168 écoles²⁹. Plus de 1 200 jugements ont été prononcés à l'encontre des émeutiers – majoritairement de jeunes adolescents sans casier judiciaire – dont 742 peines de prison ferme pour une durée moyenne de 8,2 mois d'incarcération³⁰. Le policier auteur du coup de feu mortel a été mis en examen pour «homicide volontaire» et placé en détention provisoire, ce qui a soulevé l'indignation de certains syndicats de police tandis que les représentants des juges et des procureurs déploraient que «la remise en cause publique de ces décisions [de justice] par les plus hauts responsables de la police nationale et par le ministre de l'Intérieur lui-même ne peut que renforcer l'inquiétude des magistrats quant à la dégradation de l'État de droit que de tels propos révèlent»³¹. L'inspection de la police a été saisie d'une vingtaine d'enquêtes sur les agissements des forces de l'ordre lors de ces manifestations et émeutes.

3. Fonctionnement des institutions démocratiques

3.1. L'équilibre des pouvoirs

37. La V^e République est qualifiée de régime semi-présidentiel³². Le président de la République, chef de l'État, est élu pour cinq ans au suffrage universel direct. Il nomme le Premier ministre et les membres du gouvernement sur proposition de ce dernier mais il n'a pas le pouvoir de le révoquer : le gouvernement n'est pas responsable devant le chef de l'État. Le président préside le Conseil des ministres, promulgue les lois et assure la fonction de chef des armées. Il peut dissoudre l'Assemblée nationale et, en cas de crise grave, il peut exercer temporairement des pouvoirs exceptionnels³³. Le Premier ministre dirige l'action du gouvernement, assure l'application des lois et exerce le pouvoir réglementaire.

25. 20 000 amendements ont été déposés, dont 13 000 par le groupe de «La France Insoumise».

26. [Déclaration](#) de la Commissaire aux droits de l'homme (24 mars 2023).

27. [Communiqué](#) de la CNCDH (23 avril 2023).

28. [Déclaration](#) de la Défenseure des droits (21 mars 2023).

29. Audition devant la commission des lois du Sénat, 5 juillet 2023

30. Propos du ministre de la justice à la radio RTL, 19 juillet 2023.

31. Communiqué commun des conférences nationales des premiers présidents et des procureurs généraux, 28 juillet 2023. https://twitter.com/conf_nat_procs/status/1684860634515570688?s=20

32. Voir : [CDL-AD\(2019\)015](#), Commission européenne pour la démocratie par le droit, Paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste de critères, paragraphe 15.

33. [L'article 16](#) de la Constitution définit le champ d'application de ces pouvoirs exceptionnels comme suit : «Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des Présidents des Assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel.»

38. Le parlement, bicaméral, se compose de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il examine et adopte les lois, contrôle l'action du gouvernement et évalue les politiques publiques. Les 577 membres de l'Assemblée nationale sont élus pour cinq ans, au suffrage universel direct, au scrutin majoritaire uninominal à deux tours³⁴. Le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales; les 348 sénateurs sont élus au suffrage indirect par des représentants de ces dernières³⁵. Ils exercent un mandat de six ans, les sièges étant renouvelés par moitié tous les trois ans. Le prochain renouvellement partiel aura lieu le 24 septembre 2023.

39. La Constitution définit le domaine de la loi. L'initiative des lois est partagée entre les parlementaires et le gouvernement, mais les parlementaires ne peuvent déposer de proposition de loi ou d'amendement dont l'adoption aurait pour effet de diminuer les ressources ou d'aggraver les charges publiques. Chaque projet est examiné successivement par les deux chambres en vue d'adopter un texte identique. En cas de désaccord entre les deux assemblées, une commission mixte paritaire composée de sept députés et de sept sénateurs peut être convoquée afin de trouver un consensus. Lorsque celui-ci s'avère impossible, le gouvernement peut laisser le dernier mot à l'Assemblée nationale. Le Conseil constitutionnel peut être saisi pour vérifier la conformité d'un texte adopté à la Constitution et aux droits fondamentaux et les juridictions administratives et judiciaires s'assurent du respect des conventions internationales.

40. Le gouvernement détient de nombreux leviers pour intervenir à toutes les étapes de la procédure législative: il partage l'initiative des lois et peut faire inscrire à l'ordre du jour des assemblées les projets qu'il estime prioritaires. Il peut imposer à la chambre saisie de se prononcer en un seul vote sur tout ou partie d'un texte en discussion et peut demander une seconde délibération.

41. La Constitution permet également, sous certaines conditions, l'adoption d'un texte sans discussion ni vote en séance publique à l'Assemblée nationale, en application de l'article 49.3. Lors de notre visite en France, plusieurs responsables politiques ont appelé notre attention sur les effets de cette procédure. Conçue pour pallier l'instabilité gouvernementale qui prévalait sous la IV^e République, cette procédure a été utilisée à de nombreuses reprises par des gouvernements de tous bords politiques³⁶. Critiquée en raison des restrictions des droits du parlement qu'elle entraîne, sa portée a été réduite par une révision constitutionnelle en 2008: elle ne peut plus être engagée que sur le vote des textes financiers et sur un seul autre projet (ou proposition) de loi au cours d'une même session.

42. Face à des opinions très tranchées et difficilement conciliables, et alors que les différentes forces politiques sont invitées à élaborer des propositions en vue d'une réforme des institutions, il nous a semblé utile de recueillir l'avis de la Commission de Venise sur cette disposition de la Constitution au regard des standards constitutionnels européens. La Commission de Venise a adopté un avis intérimaire les 9 et 10 juin 2023³⁷. Cet avis doit être complété par une analyse comparative des constitutions et législations des États membres.

43. Le mécanisme précis de l'article 49.3 est décrit aux paragraphes 25 à 38 de l'avis intérimaire. Au terme de cette présentation, la Commission de Venise relève que: «L'activation de l'article 49.3 n'entraîne donc pas l'effacement mais une réduction significative du contrôle du parlement sur le contenu de la loi. (...) C'est aussi un outil puissant contre l'obstructionnisme. Afin d'évaluer l'équilibre nécessaire des pouvoirs entre le Parlement et l'Exécutif, il reste à voir quels sont les garde-fous qui existent contre leur utilisation excessive et pour empêcher leur abus.³⁸»

44. A ce sujet, la Commission «estime que la suppression du vote final d'une chambre du parlement pour l'adoption d'une loi représente une ingérence significative de l'exécutif dans les pouvoirs et le rôle du pouvoir législatif, est apparemment unique dans l'expérience comparative européenne et est problématique. Tout en reconnaissant la nécessité pour le gouvernement de disposer d'outils efficaces pour mener à bien son programme, y compris dans le cas d'un gouvernement minoritaire, en réunissant la majorité parlementaire et en contrant l'obstruction et le boycott, la Commission n'est pas convaincue qu'il ne serait pas possible pour le gouvernement d'atteindre les mêmes objectifs en liant la question de confiance au vote positif de l'Assemblée nationale, préservant ainsi l'exigence formelle de l'adoption de la loi par les deux chambres.³⁹»

34. Cf infra chapitre 3.2, Mode de scrutin et participation.

35. Les sénateurs sont élus par département selon un mode de scrutin différent en fonction de la population du département et du nombre de sénateurs. Le corps électoral est composé de 160 000 grands électeurs, dont 95 % sont conseillers municipaux. Les villes de moins de 10 000 habitants, qui représentent 50,3% de la population, comptent 69% des délégués sénatoriaux. Les petites communes sont donc surreprésentées.

36. www.assemblee-nationale.fr/dyn/decouvrir-l-assemblee/engagements-de-responsabilite-du-gouvernement-et-motions-de-censure-depuis-1958

37. CDL-AD(2023)024, Avis intérimaire sur l'article 49.3 de la Constitution.

38. *Ibid.*, paragraphes 37 et 38.

45. Si, pour la Commission de Venise, la limitation du recours à cette disposition aux matières financières peut se comprendre, la disposition permettant également l'utilisation de cette disposition «pour un autre projet ou une proposition de loi par session» est jugée «excessivement large⁴⁰». Par ailleurs, la Commission de Venise préconise que la pratique en vertu de laquelle le Premier ministre ne peut déclencher l'article 49.3 qu'après la discussion générale soit érigée en obligation⁴¹.

46. Si le recours à cette procédure permet au gouvernement de faire adopter les textes qu'il estime essentiels à la poursuite de sa politique, au premier rang desquels figure le budget, son utilisation pour d'autres réformes, souvent en réponse à une stratégie d'obstruction du débat parlementaire de la part de l'opposition, peut avoir pour effet d'accentuer la polarisation du paysage politique et de nuire à la recherche de compromis. Au lieu de porter sur le fond de la réforme discutée, le débat se déplace sur le recours à cette procédure, gouvernement et opposition se rejetant la responsabilité d'un appauvrissement du débat. La légitimité des réformes adoptées ainsi et la confiance dans les institutions pourraient en souffrir.

47. Nous espérons que les conclusions que rendra la Commission de Venise dans son avis définitif fourniront les éléments d'un débat apaisé et fondé sur des données objectives et nous invitons toutes les parties au débat politique en France, autorités gouvernementales et partis politiques représentés au Parlement, à les étudier attentivement et à en tenir compte dans les futures discussions sur la réforme des institutions.

48. Le mécanisme classique de mise en jeu de la responsabilité du gouvernement n'est possible que devant l'Assemblée nationale. L'opposition doit réunir la majorité absolue des votes pour qu'elle soit adoptée. Ainsi, un gouvernement ne disposant que d'une majorité relative peut échapper à la censure si les différents groupes d'opposition ne s'accordent pas pour voter conjointement, comme c'est le cas depuis juin 2022. Historiquement, une seule motion de censure a été adoptée, en octobre 1962, à la suite de laquelle le président de la République a prononcé la dissolution de l'Assemblée nationale.

49. Les questions écrites permettent à chaque parlementaire d'interroger publiquement le gouvernement. De plus, une séance est consacrée chaque semaine aux questions orales, lors de laquelle les députés peuvent interroger le gouvernement sur n'importe quel sujet. La retransmission télévisée de la séance et la spontanéité des échanges en font un moment d'interpellation politique plutôt que d'information publique.

50. Les parlementaires peuvent s'informer de manière plus approfondie dans le cadre de commissions d'enquête ou de missions d'information. Dotées de pouvoirs importants, elles peuvent demander communication des documents à l'administration ou effectuer des vérifications sur place, et citer des témoins à comparaître, ces derniers déposant sous serment. Depuis 2008, chaque groupe parlementaire peut obtenir la création d'une commission d'enquête par an, qu'il présidera ou dont il sera rapporteur⁴². Au cours de la XV^e législature, 25 commissions d'enquêtes ont été créées. Leurs travaux font l'objet de rapports très détaillés comprenant les comptes rendus écrits des auditions; elles permettent d'exercer un contrôle pointu et sans concession sur les politiques menées ou l'action de l'administration.

51. Le parlement dispose donc de pouvoirs étendus pour contrôler l'action du gouvernement, en particulier depuis la réforme constitutionnelle de 2008. En pratique, l'effectivité de ces procédures de contrôle dépend du degré d'autonomie des parlementaires à l'égard du gouvernement et du président de la République.

3.2. Mode de scrutin et participation

52. Les modes de scrutin au niveau national ne sont pas déterminés par la Constitution mais par des lois organiques. Ils ont été modifiés à plusieurs reprises depuis l'adoption de la Constitution de 1958 et font l'objet de débats.

53. Le Sénat est composé de 348 sénateurs élus pour un mandat de six ans, le Sénat se renouvelant par moitié tous les trois ans depuis 2011. Les sénateurs sont élus au suffrage universel indirect par environ 162 000 grands électeurs. Dans chaque département, les sénateurs sont élus par un collège électoral de grands électeurs formé d'élus de cette circonscription: députés et sénateurs, conseillers régionaux, conseillers départementaux, conseillers municipaux, élus à leur poste au suffrage universel.

39. *Ibid.*, paragraphe 44.

40. *Ibid.*, paragraphe 46.

41. *Ibid.*, paragraphe 47.

42. Des «missions d'informations» fonctionnent selon des mécanismes analogues mais le formalisme y est moindre et les personnes entendues ne prêtent pas serment.

54. L'Assemblée nationale est renouvelée en totalité tous les cinq ans. Depuis 2002, les élections législatives suivent l'élection présidentielle. L'Assemblée est composée de 577 députés élus au scrutin uninominal à deux tours. Un député est élu dans chaque circonscription. Au premier tour, un candidat doit réunir la majorité absolue des suffrages exprimés représentant au moins un quart des électeurs inscrits pour être élu⁴³. Dans les circonscriptions n'ayant pas élu leur député au premier tour, un second tour est organisé. Peuvent y participer les candidats ayant recueilli un nombre de voix au moins égal à 12,5 % du nombre d'inscrits⁴⁴. Le niveau de participation électorale détermine donc le nombre de candidats éligibles au second tour. Une faible participation augmente la probabilité de duels au second tour. Les candidats qualifiés pour le second tour peuvent choisir de se désister. Il est d'usage qu'au soir du premier tour, des négociations se tiennent entre partis politiques en vue d'obtenir le désistement ou le ralliement de candidats.

55. Le mode de scrutin uninominal à deux tours facilite la formation d'une majorité parlementaire en favorisant les alliances et amplifie le succès en nombre de sièges du parti ou de la coalition qui bénéficie d'un avantage en nombre de voix. En incitant aux alliances avant le second tour, il tend à cristalliser des positions antagonistes et contribue à la polarisation du paysage politique. Certains critiquent ses effets sur la représentation des petites formations et lui imputent une part de responsabilité dans l'abstention.

56. Si les institutions démocratiques françaises ont prouvé leur capacité à s'adapter à des configurations politiques très diverses sans remettre en question la gouvernabilité du pays, elles sont parfois évoquées parmi les causes de la défiance des Français à l'égard de la politique. Pour 67 % des Français, la démocratie fonctionne mal en France⁴⁵. S'agissant de l'Assemblée nationale, un Français sur deux juge que l'absence de majorité absolue n'a pas d'impact significatif sur le fonctionnement de la démocratie, 55 % que le gouvernement ne fait pas assez de concessions aux oppositions et 71 % que l'opposition doit savoir voter avec le gouvernement les lois qui se rapprochent de ses vœux. 70 % des Français préfèrent la situation dans laquelle il existe une majorité relative à l'Assemblée, car elle oblige le gouvernement à tenir compte de l'avis des oppositions et à rechercher des compromis⁴⁶.

57. Les possibilités de réforme sont abondamment discutées et plusieurs expérimentations ont été menées. L'introduction d'un mode de scrutin mixte pour les députés, dont une part serait élue au suffrage proportionnel, faisait partie des propositions du président Macron. L'organisation d'un grand débat national ou de consultations thématiques⁴⁷ correspondent à des tentatives d'institutionnaliser la démocratie participative. Certains s'inquiètent toutefois des effets de telles innovations sur la participation électorale. Une étude sur les causes de l'abstention électorale relève ainsi un paradoxe : «Pour l'électeur, il n'est pas simple de s'y retrouver. D'un côté, on cherche à le mobiliser au moment des élections, on rappelle l'importance des assemblées représentatives, on affirme que la décision électorale est la source de la décision publique; mais, d'un autre côté, les pouvoirs publics eux-mêmes manifestent un grand intérêt pour des formes non électives de désignation de représentants, voire de législateurs de fait. Ainsi, (...) la Convention citoyenne pour le climat, issue d'un tirage au sort, (...) semblait investie d'un pouvoir que les parlementaires n'ont pas. On pouvait alors y lire l'expression d'un déclassé de la procédure électorale, d'une préférence pour une modalité non élective de désignation des assemblées délibératives, y compris en donnant le sentiment que le tirage au sort allait orienter le travail des élus. De fait, le suffrage universel et la fonction législative pouvaient s'en trouver sinon disqualifiés, à tout le moins déclassés»⁴⁸.

58. Lors de la campagne pour l'élection présidentielle de 2022, Emmanuel Macron a annoncé la création d'une commission transpartisanne qui pourrait soumettre un projet de réforme constitutionnelle au parlement. Le lancement de cette commission a été annoncé pour le printemps 2023.

3.3. Financement de la vie politique

59. Dans sa [Recommandation 1516 \(2001\)](#), l'Assemblée a défini certains principes sur lesquels devrait reposer le financement des partis politiques. Ces principes ont guidé le GRECO pour le troisième cycle d'évaluation, consacré en partie au financement des partis politiques⁴⁹. Commencé en 2009, ce cycle

43. Seuls cinq candidats ont réuni ces conditions en 2022.

44. Si un seul candidat satisfait cette condition, le second candidat le mieux placé est également retenu pour disputer le second tour.

45. Enquête Ipsos/Sopra Steria, «Les Fractures françaises», 10^e édition, septembre 2022.

46. *Ibid.*, pages 124 à 132.

47. Par exemple, «Grenelle de la santé», «Beauvau de la sécurité», «États généraux de la justice».

48. Fondapol, mission d'information visant à identifier les ressorts de l'abstention et les mesures permettant de renforcer la participation électorale, rapport pour l'Assemblée nationale, p. 11.

49. [Greco Eval III Rep \(2008\) 5F](#), «Rapport d'évaluation de la France – Transparence du financement des partis politiques (Thème II)», 19 février 2009.

d'évaluation a été clos en 2017. Les multiples rapports de conformité ont mis en lumière des réticences de la part des autorités françaises, notamment sur la question de la transparence du financement des partis politiques. Au terme de la procédure, cinq des onze recommandations du GRECO spécifiques au financement des partis politiques n'ont été que partiellement mises en œuvre. Sur ce sujet, bien qu'il ait été mis un terme au cycle d'évaluation après la publication de pas moins de six rapports de conformité, le GRECO encourage le pays à redoubler d'efforts pour poursuivre les réformes⁵⁰.

60. Le financement de la vie politique englobe l'activité des partis politiques et les campagnes électorales. Le financement est mixte: une part provient des dons privés, une autre est constituée par un financement public composé de subventions directes, de déductions fiscales et du remboursement d'une partie des frais de campagne. Le financement des partis politiques et des campagnes électorales est régi par la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique complétée par la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique. Les comptes des partis et groupements politiques font l'objet d'une publication détaillée, en open data, sur le site de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques⁵¹ (CNCCFP).

61. Dans ses premières constatations⁵², le GRECO appelait à porter une attention particulière au régime applicable aux dons privés. Les dons privés ne sont possibles que pour les personnes physiques; les dons de personnes morales sont interdits, à l'exception des dons réalisés par les partis politiques au bénéfice des candidats faisant campagne. Actuellement, une personne physique ne peut verser un don à un parti ou à un candidat que si elle est française ou réside en France et la liste des dons et des donateurs est transmise – à titre confidentiel – à la CNCCFP. Depuis 2017⁵³, les prêts accordés par des personnes physiques doivent être consentis pour une durée maximale de cinq ans et la CNCCFP est destinataire du contrat. S'agissant des personnes morales, seules les banques ayant leur siège dans l'Union européenne peuvent accorder des prêts.

62. Le GRECO appelait également la France à engager des réformes afin d'améliorer la transparence en la matière mais cette recommandation n'a été que partiellement mise en œuvre. D'une part, les interventions des partis politiques dans les campagnes électorales devraient faire l'objet d'une meilleure transparence⁵⁴, d'autre part l'identité des donateurs privés les plus importants devrait être rendue publique. Le BIDDH/OSCE porte un jugement proche dans son rapport sur les élections législatives de 2022. Il écrit: «Les lois relatives au financement de la campagne sont exhaustives et fixent des limites modestes aux dépenses de campagne, contribuant à l'égalité de traitement entre les candidats. Un certain nombre d'amendements récents ont répondu à certaines recommandations antérieures (...) Cependant, d'autres recommandations du BIDDH relatives à la divulgation de l'identité des grands donateurs et à la publication de comptes de campagne détaillés n'ont toujours pas été prises en compte.⁵⁵»

63. À ce sujet, le GRECO a dû constater «que les autorités ne semblent pas partager les soucis exprimés par le rapport d'évaluation en ce qui concerne la transparence relative à l'identité des donateurs vis-à-vis du public (seul l'organe de contrôle a connaissance de l'identité des donateurs mais pas le public), qui constitue (...) un élément important de toute politique de transparence du financement des partis et des campagnes électorales. Cette question n'a manifestement reçu aucune attention»⁵⁶. Le BIDDH recommande: «Tout en tenant compte des préoccupations en matière de protection de la vie privée, davantage d'informations sur les recettes et les dépenses de campagne devraient être rendues publiques afin d'améliorer la transparence du financement de la campagne⁵⁷.

50. Voir l'Addendum au second rapport de conformité sur la France, [GrecoRC3\(2017\)9](#), 28 septembre 2017.

51. La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) est l'autorité administrative indépendante qui contrôle les comptes de campagne et veille au respect des obligations comptables annuelles des partis politiques.

52. [Greco Eval III Rep \(2008\) 5F](#), 19 février 2009.

53. Loi pour la confiance dans la vie politique, 2017.

54. Selon le GRECO: «la CNCCFP et le public n'ont pas un aperçu global de l'intervention financière des partis politiques lors des campagnes électorales, ce qui limite forcément la portée des dispositions en matière de transparence.» ([Eval III Rep \(2008\) 5F](#)). Le BIDDH de l'OSCE recommande, afin d'améliorer encore la transparence et la reddition de comptes, que les délais de déclaration des dépenses de campagne des partis politiques soient synchronisés avec ceux des candidats afin d'assurer un contrôle réel.

55. OSCE BIDDH, rapport final de la mission d'observation électorale, élections législatives des 12 et 19 juin 2022, p.2.

56. [Greco RC-III \(2011\) 1F](#), paragraphe 69.

57. OSCE BIDDH, rapport final de la mission d'observation électorale, élections législatives des 12 et 19 juin 2022, p.14.

64. Il apparaît d'autant plus justifié d'insister sur la transparence des dons privés que ces derniers représentent une part essentielle du financement de la vie politique et que, selon des études récentes, leur répartition peut créer des biais favorisant certains partis⁵⁸. Selon les lignes directrices publiées par la Commission de Venise, le montant des dons privés devrait être limité afin qu'il n'y ait pas de distorsion du processus politique en faveur des intérêts des riches, sans pour autant décourager la participation politique⁵⁹. La loi française limite le montant des dons aux partis politiques à 7 500 euros par personne et par an. C'est un premier pas pertinent pour empêcher la mainmise de certaines organisations ou groupement d'individus sur des formations politiques. Ce montant reste relativement élevé, il représente un tiers du revenu médian en France. Aux dons directs aux partis politiques s'ajoutent les dons aux candidats lors des élections. Pour les personnes physiques, ils sont limités à 4 600 euros par élection tandis que les dons des partis politiques ne sont pas plafonnés. Il ressort des statistiques que les plus riches donnent davantage aux partis politiques en proportion de leurs revenus: les 10 % des Français les plus riches représentent 53 % du total des dons et cotisations versés aux partis politiques⁶⁰, ce qui est nettement supérieur à leur part du total des revenus (33 %).

65. Ce déséquilibre est accentué par le mécanisme de déductibilité fiscale des dons. Les dons aux partis politiques ouvrent droit à une déduction des deux tiers de leur montant, mais seuls 57 % des foyers paient l'impôt sur le revenu en France. Les 43 % les moins riches ne peuvent donc bénéficier de cet avantage fiscal. Par conséquent, les ménages les plus aisés se voient rembourser les deux tiers des sommes qu'ils donnent tandis que les ménages les moins aisés doivent en acquitter la totalité. Ainsi, selon les données de 2016, 60 % de la dépense fiscale liée aux dons aux partis politiques a profité aux 10 % des Français aux revenus les plus élevés⁶¹. Dans les faits, il apparaît donc que l'État paie nettement plus pour subventionner les préférences politiques des plus favorisés, dont les dons bénéficient majoritairement aux partis situés à la droite du paysage politique⁶².

66. S'agissant des contributions financières directes de l'État, l'Assemblée recommande de les calculer «au prorata du soutien politique dont jouissent les partis» mais aussi qu'elles «permettent à de nouveaux partis d'entrer dans l'arène politique et d'affronter dans des conditions équitables les partis constitués de longue date»⁶³. En France, ce financement est fondé sur les résultats aux élections législatives, une partie étant calculée en prenant en compte le nombre de suffrages obtenus, une autre en fonction du nombre de députés se rattachant à un parti donné. Ce système a l'inconvénient de figer le financement de la vie politique pour cinq ans et ne permet pas l'émergence de nouvelles forces politiques entre deux élections, à moins que celles-ci ne soient capables de lever suffisamment de financements privés, dont nous avons vu que la répartition n'était pas équitablement répartie. De plus, le mode de scrutin aux élections législatives amplifie le nombre de sièges des partis les plus importants, au détriment des partis plus petits. Ces derniers reçoivent donc une moindre part de financement⁶⁴.

67. La France devrait donc poursuivre les efforts en vue d'améliorer la transparence du système de financement de la vie politique. Les recommandations du GRECO, partiellement mises en œuvre au terme du troisième cycle d'évaluation, pourraient être reconsidérées, notamment en vue de renforcer les moyens effectifs de la CNCCFP (recommandation ix) et d'améliorer la transparence des dons privés. Sur ce dernier point, les autorités françaises avaient justifié leur refus en se fondant sur le principe de proportionnalité. Le GRECO a rappelé qu'il s'agissait «de l'une des attentes de la Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres aux États membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales (articles 12 et 13) (...) [et] que la grande majorité des autres pays membres du GRECO ont réussi à introduire le principe de la publicité des donateurs au-delà d'un certain seuil»⁶⁵.

58. Voir notamment Cagé Julia, *Le prix de la démocratie*, Gallimard, 2020. Toutes les données sur lesquelles les analyses de cet ouvrage se fondent sont accessibles librement.

59. [CDL-AD\(2020\)032](#), Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques, 2^{ème} édition, 14 décembre 2020, paragraphe 213.

60. Source: Cagé Julia, *Le prix de la démocratie*, op. cit., p. 145.

61. *Ibid.*, p. 150.

62. *Ibid.*, p. 169 et suivantes.

63. [Recommandation 1516 \(2001\)](#), paragraphe 8. a. ii.

64. En 2022, le financement public était toujours fondé sur les résultats des élections législatives de 2017. La République en Marche recevait 20 millions d'euros annuels, Les Républicains 13 millions, le parti socialiste 6 millions, le Rassemblement national et le Modem 5 millions et la France insoumise 4,3 millions. Source: [Vie publique](#) (1^{er} février 2022).

65. [Greco RC-III \(2015\) 19F Révisé](#), paragraphe 56. Dans leurs commentaires, les autorités françaises ont précisé qu'en 2022, la CNCCFP a examiné au total plus de 5 000 comptes financiers de 5 297 candidats aux élections législatives et a rejeté 429 comptes. Depuis l'élection présidentielle de 2022, un nouveau logiciel (Fin'pol) a été utilisé pour vérifier les

4. État de droit

4.1. Lutte contre la corruption

68. En 2001, le GRECO avait relevé certaines conditions favorables à la corruption spécifiques à la France: concentration du pouvoir politique dans les mains de l'exécutif, émergence entre les élus et les fonctionnaires d'un type de relations basé sur la loyauté personnelle plutôt que sur la loyauté envers les institutions, persistance d'une certaine forme de clientélisme, système précaire de financement des partis politiques et des campagnes électorales et utilisation abusive des associations⁶⁶. Depuis, la France a été soumise aux cinq cycles d'évaluation du GRECO et d'importants changements législatifs ont permis d'améliorer considérablement l'encadrement juridique et l'organisation de la lutte contre la corruption. Les trois premiers cycles d'évaluation ont été clos, le premier se concentrait sur les organes nationaux engagés dans la prévention de la corruption et la lutte contre ce phénomène, le deuxième abordait plusieurs aspects dont les liens entre administration publique et corruption et le troisième portait sur la transparence du financement des partis politiques.

69. Entre 2012 et 2017, en réaction à un scandale mettant en cause le ministre du Budget⁶⁷, le gouvernement a décidé de doter l'institution judiciaire d'instruments nouveaux afin de lutter contre toutes les formes de fraudes et d'atteintes à la probité. C'est ainsi qu'a été décidée en 2013 la création de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), du parquet national financier (PNF) et de l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFI). Une Agence française anticorruption (AFA) s'est ajoutée au dispositif en 2016.

70. En dépit de ces avancées institutionnelles indéniables, la perception de la corruption ne progresse pas en France⁶⁸. Les institutions créées paraissent manquer d'indépendance et de moyens, et la transparence reste limitée. Les moyens humains et financiers octroyés à l'OCLCIFI ne sont pas suffisants pour lui permettre de conduire les enquêtes complexes qui lui sont confiées. En 2021, le groupe de travail sur la corruption dans le cadre des transactions commerciales internationales de l'OCDE rapportait: «le grave manque de moyens alloués à l'OCLCIFI fait l'objet de nombreuses critiques, malgré un récent renforcement des effectifs et une baisse relative du stock d'affaires. (...) magistrats, enquêteurs, avocats, journalistes et représentants de la société civile ont unanimement confirmé ces difficultés.⁶⁹» Le groupe de travail recommandait donc instamment à la France «de prendre, de toute urgence, les mesures nécessaires pour s'assurer que des ressources suffisantes sont affectées aux services d'enquêtes spécialisés, en particulier à l'OCLCIFI (...)»⁷⁰ Dans le rapport 2022 sur la situation de l'État de droit en France⁷¹, la Commission européenne pointe également les «ressources limitées» de l'OCLCIFI. Pour sa part, le PNF est composé d'une équipe de 19 magistrats, renforcée par 7 assistants spécialisés⁷² pour traiter les 600 affaires dont il est chargé et le nombre de dossiers gérés par chaque procureur est presque cinq fois supérieur au volume envisagé dans les travaux préparatoires qui ont précédé sa création⁷³.

71. L'Agence française anticorruption (AFA) a pour rôle d'aider à prévenir et à détecter les faits de corruption. Elle est dirigée par un magistrat hors hiérarchie de l'ordre judiciaire nommé par le Président de la République pour une durée de six ans, non renouvelable. Elle peut être sollicitée par les juridictions, les grandes entreprises, les administrations ou encore les collectivités. Dotée d'un pouvoir administratif de

déclarations financières des candidats à l'élection présidentielle. En décembre 2022, la CNCCFP a approuvé les déclarations financières déposées par l'ensemble des 12 candidats à l'élection présidentielle. Une commission nationale temporaire de contrôle de la campagne électorale (CNCCEP) est créée pour chaque élection afin de surveiller la campagne et de garantir l'égalité de traitement.

66. GRECO, premier cycle d'évaluation, rapport d'évaluation sur la France, paragraphe 14.

67. Jérôme Cahuzac, ministre délégué chargé du Budget, fut accusé par le média d'investigation *Mediapart* d'avoir possédé des comptes bancaires non déclarés. Après avoir nié les faits et avoir attaqué le média pour diffamation, il sera mis en examen pour blanchiment de fraude fiscale et finalement condamné à deux années d'emprisonnement, cinq années d'inéligibilité et 300 000 euros d'amende.

68. L'indice de perception de la corruption mesuré par Transparency international était de 71 en 2012 et de 72 en 2022.

69. OCDE, Mise en œuvre de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption, rapport de phase 4, adopté le 9 décembre 2021, paragraphe 140 et suivants.

70. Dans leurs commentaires, les autorités françaises précisent qu'au 1er janvier 2023, les effectifs l'OCLCIFI sont de 82 dont 2 commissaires, 15 membres du corps de commandement, 37 membres du corps d'encadrement et d'application, 24 officiers fiscaux judiciaires et 4 personnels administratifs (au 1er janvier 2022, l'OCLCIFI disposait de 78 personnels).

71. SWD(2022) 510 final.

72. Effectifs au 4 janvier 2023: www.tribunal-de-paris.justice.fr/75/lequipe-du-pnf.

73. Voir : OCDE, Quatrième rapport de mise en œuvre de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption, décembre 2021.

contrôle, elle peut vérifier la réalité et l'efficacité des mécanismes de conformité anticorruption mis en œuvre, notamment par les entreprises, les administrations de l'État ou les collectivités territoriales. L'AFA, placée sous la double tutelle du ministre de la Justice et du ministre du Budget, n'est pas indépendante⁷⁴.

72. La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) a été créée afin de «donner aux citoyens une assurance raisonnable quant à l'intégrité des responsables et agents publics pour garantir que la décision publique est prise dans l'intérêt général», selon les mots de son président. Il s'agit d'une autorité administrative indépendante dont les prérogatives ont progressivement été élargies par le législateur. Elle a pour mandat de contrôler les déclarations de patrimoine des principaux décideurs publics⁷⁵, de prévenir les conflits d'intérêts et de réguler le lobbying. Les moyens attribués à la HATVP ne sont pas jugés suffisants au regard de ses missions, la HATVP manquerait de ressources humaines et de moyens juridiques⁷⁶. Le renforcement des moyens semble d'autant plus souhaitable qu'il a été proposé d'élargir encore les missions de la HATVP en lui transférant certaines missions actuellement remplies par l'AFA⁷⁷.

73. Les quatrième et cinquième cycles d'évaluation du GRECO – consacrés à la prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs et à la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux et des services répressifs – sont en cours, les rapports d'évaluation et plusieurs rapports de conformité sont déjà parus. Les principaux griefs tiennent au manque de transparence. S'agissant de la prévention de la corruption des parlementaires, le GRECO salue les progrès réalisés pour le contrôle des frais de mandats des députés mais appelle l'Assemblée nationale et le Sénat à améliorer la transparence en publiant ces données⁷⁸. Dans son rapport 2023, le déontologue de l'Assemblée nationale note «une nette amélioration de l'appropriation des exigences du contrôle des frais de mandat par les députés, leurs experts-comptables et leurs collaborateurs». Le refus opposé à la communication des frais de mandat fait l'objet d'un recours devant la Cour européenne des droits de l'homme excipant d'une «atteinte à la liberté de recevoir des informations d'intérêt général».

74. En outre, le GRECO estime que des interdictions de principe de certains dons, cadeaux ou avantages mériteraient d'être posées ou précisées par l'Assemblée nationale et le Sénat. Enfin, le GRECO appelle à publier en ligne les déclarations de patrimoine des députés et sénateurs, conformément aux recommandations de la HATVP.

75. S'agissant des hautes fonctions de l'exécutif, le GRECO recommande également à la France des améliorations en matière de transparence. Il préconise ainsi que les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif publient à intervalles réguliers une liste des représentants d'intérêts qu'elles ont rencontrés et des thèmes abordés. Il y va de la transparence du processus décisionnel au plus haut niveau. Le dispositif législatif prévu par une loi de 2016 n'est pas satisfaisant⁷⁹, une mission d'évaluation a estimé que la loi «a laissé une marge d'appréciation au pouvoir réglementaire qui s'en est saisi pour réduire la portée du dispositif et a facilité la possibilité de contourner l'obligation (...)»⁸⁰. La HATVP concluait dans son rapport d'activité pour 2021: «Les difficultés persistantes du dispositif en vigueur ne permettent pas de mesurer de manière efficace l'impact de la représentation d'intérêts sur le processus normatif.»

76. Par ailleurs, une commission d'enquête parlementaire⁸¹ s'est inquiétée du recours massif et croissant du gouvernement aux cabinets de conseil lors du dernier quinquennat, dénonçant des risques déontologiques de conflit d'intérêts⁸² et l'opacité autour de ces prestations. À la suite de ce rapport, le parquet national financier a ouvert une enquête sur les conditions d'intervention de cabinets de conseil dans les campagnes électorales de 2017 et 2022⁸³.

74. Dans leurs commentaires, les autorités précisent qu'en revanche, dans le cadre de ses missions de contrôle, le directeur de l'AFA est pleinement indépendant et bénéficie à cette fin d'un statut d'immovibilité. L'article 2 de la loi Sapin II dispose que «le magistrat qui dirige l'agence ne reçoit ni ne sollicite d'instruction d'aucune autorité administrative ou gouvernementale dans l'exercice des missions mentionnées aux 3° et 4° de l'article 3. Il ne peut en outre quitter ses fonctions qu'à sa demande ou en cas d'empêchement ou de manquement grave».

75. Sa compétence porte sur les élus, les dirigeants d'organismes publics, les collaborateurs des cabinets ministériels et du Président de la République, les membres de autorités administratives indépendantes et les hauts fonctionnaires.

76. Voir par exemple l'audition de M. Christophe Pallez en vue de sa nomination aux fonctions de membre de la HATVP, commission des lois de l'Assemblée nationale, 23 janvier 2023.

77. Rapport de la mission d'information de la commission des lois, MM. Gauvain et Marleix, 7 juillet 2021.

78. [GrecoRC4\(2022\)2](#).

79. Transparency International France, rapport «Pour un meilleur encadrement du lobbying», 2019.

80. Rapport de la mission d'information de la commission des lois, MM. Gauvain et Marleix, 7 juillet 2021.

81. Rapport au nom de la commission d'enquête sur l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques: «Un phénomène tentaculaire: l'influence croissante des cabinets de conseil sur les politiques publiques», 16 mars 2022.

77. Dans leurs commentaires, les autorités ont fait savoir que la France suit attentivement le rapport de conformité du GRECO et s'attache à se conformer aux recommandations qui la concernent. Un groupe de travail interministériel a été constitué en novembre 2022 afin de définir le nouveau plan national de lutte contre la corruption pour la période 2023-2025 et de mobiliser l'ensemble des acteurs publics.

4.2. Indépendance du pouvoir judiciaire

78. En 2001, le GRECO relevait que «le pouvoir judiciaire est évalué très défavorablement par le public en ce qui concerne son indépendance par rapport aux cercles économiques et financiers, et par rapport au pouvoir politique. (...) 40 % des personnes interrogées estiment que les liens entre le parquet et le pouvoir politique devraient être complètement coupés afin de promouvoir la justice en France»⁸⁴. Vingt ans plus tard, le rapport remis le 8 juillet 2022 à la suite des États généraux de la justice, organisés par le gouvernement, a dressé un constat inquiétant: «L'institution judiciaire se porte mal. Tous les professionnels qui concourent à son fonctionnement quotidien font part de leur profond malaise. De leur côté, les justiciables ne lui accordent qu'un crédit limité. L'institution paraît grippée. Pour beaucoup, elle serait en lambeaux»⁸⁵. Face à ce constat, mettant en particulier en lumière l'insuffisance des moyens de la justice et sa lenteur qui mine la confiance des justiciables dans l'institution, le ministre de la Justice a annoncé un plan d'action ambitieux pour apporter des solutions, reconnaissant que «cela fait trente ans que la justice est l'objet d'un abandon politique, budgétaire et humain»⁸⁶. Dans ce cadre, deux projets de loi ont été déposés, l'un pour assurer un rattrapage budgétaire indispensable⁸⁷, l'autre pour assurer une plus grande ouverture du corps judiciaire, améliorer le déroulement de carrière des magistrats et développer leur responsabilisation et leur protection⁸⁸. D'autres réformes, dont certaines de nature constitutionnelle, restent en suspens.

79. Selon la Constitution, «Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Il est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature»⁸⁹. Le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) est compétent en matière de promotion et de discipline des magistrats. Sa composition, prévue par la Constitution, comprend des magistrats et des personnalités extérieures. Le CSM se divise en trois formations placées sous la présidence du Premier président de la Cour de cassation et de son Procureur général: une formation compétente à l'égard des juges pour ce qui concerne leur nomination et la discipline, une formation compétente à l'égard des procureurs également pour ce qui concerne leur nomination et la discipline, une formation plénière compétente pour connaître des demandes d'avis formulées par le Président de la République ou par le ministre de la Justice.

80. Suite à notre visite en France, nous avons demandé à la Commission de suivi de solliciter de la Commission de Venise un avis sur la composition du Conseil supérieur de la magistrature et sur le statut des magistrats. Cet avis a été rendu le 9 juin 2023⁹⁰.

81. En premier lieu, s'agissant de la composition du CSM, en particulier de la participation du ministre de la Justice aux réunions du CSM, prévue à l'article 65 de la Constitution, la Commission de Venise note que le ministre n'a jamais assisté à une réunion du CSM, il n'existe donc pas de risque d'ingérence en l'état actuel de la pratique. Toutefois, la Commission de Venise rappelle que dans un arrêt récent, la Cour européenne des droits de l'homme a considéré que «la présence, même simplement passive, d'un membre du Gouvernement au sein d'un organe habilité à sanctionner disciplinairement des magistrats est, en soi, extrêmement problématique au regard des exigences de l'article 6 de la Convention et singulièrement de l'exigence d'indépendance de l'organe disciplinaire.»⁹¹ Il nous semble donc préférable de mettre le texte de la

82. Lors de son audition par la commission d'enquête, le président de la HATVP a estimé que puisque ces entreprises multiplient les clients privés et publics, leur présence «est de nature à accroître le risque de conflit d'intérêts».

83. Communiqué de presse du procureur de la République financier du 24 novembre 2022 : «une information judiciaire a été ouverte le 20 octobre 2022, notamment des chefs de tenue non conforme de comptes de campagne et minoration d'éléments comptables dans un compte de campagne, portant sur les conditions d'intervention de cabinets de conseils dans les campagnes électorales de 2017 et 2022.»

84. GRECO, rapport d'évaluation sur la France, [Greco Eval I Rep \(2001\) 4F Final](#), 14 septembre 2001.

85. Rapport du comité des États généraux de la justice, avril 2022, avant-propos.

86. Eric Dupond-Moretti, présentation du plan d'action issu des États généraux de la justice, Paris, le 5 janvier 2023.

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

88. Projet de loi organique relatif à l'ouverture, la modernisation et la responsabilité du corps judiciaire

89. [Article 64](#) de la Constitution.

90. CDL-AD(2023)015, *op. cit.*

91. Cour européenne des droits de l'homme, *Catana c. République de Moldova*, 21 février 2023, requête n° 43237/13, paragraphe 75.

Constitution en adéquation avec la pratique constante des autorités et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de supprimer la possibilité pour le ministre de la Justice de siéger au sein du CSM.

82. S'agissant de la proportion entre les membres judiciaires et non judiciaires du CSM, la Commission de Venise estime que la composition du CSM prévue par l'article 65 de la Constitution ne pose pas de problème «pour ce qui est des sections relatives aux procédures disciplinaires, ainsi que de la section compétente à l'égard des procureurs». En revanche, «en ce qui concerne la section compétente pour les juges, la représentation judiciaire manque d'au moins un membre issu de la magistrature.⁹²» A ce sujet, «La Commission de Venise est consciente de la suggestion du Comité des États généraux de la justice d'augmenter effectivement le nombre de membres non judiciaires, et, lors de la visite à Paris, la délégation de rapporteurs a écouté attentivement la perception généralisée (à l'exception des représentants d'un syndicat des magistrats) selon laquelle le fait que les membres magistrats soient en minorité au sein du CSM n'affecte pas l'indépendance du pouvoir judiciaire et est plutôt préférable pour réduire le risque de corporatisme au sein du CSM. Néanmoins, la Commission – conformément aux recommandations générales promulguées par les organes compétents du Conseil de l'Europe – invite les autorités à envisager une modification constitutionnelle visant à augmenter, au moins d'un membre, le nombre de membres magistrats de la section compétente à l'égard des juges.⁹³»

83. De plus, afin de parfaire la composition du CSM et d'assurer la diversité nécessaire de ses membres la Commission de Venise «recommande d'élaborer certains critères d'(in)éligibilité pour la sélection des citoyens éminents et de fixer l'exigence d'une majorité qualifiée (avec des mécanismes antiblocage appropriés) pour la sélection des citoyens éminents, afin d'assurer une diversité maximale.⁹⁴»

84. En second lieu, s'agissant du statut des magistrats de l'ordre judiciaire, celui-ci est régi par une loi organique qui fixe les garanties de leur indépendance⁹⁵. Les magistrats professionnels appartiennent à un même corps et peuvent être nommés à des fonctions du siège et du parquet au cours de leur carrière. Les magistrats du siège bénéficient d'un statut plus protecteur quant aux règles de nomination, au régime disciplinaire et à la mobilité professionnelle. Les magistrats du parquet, afin d'appliquer la politique pénale décidée par le gouvernement, sont soumis au principe hiérarchique. Le ministre de la Justice a le pouvoir de les nommer et de les sanctionner et ils ne bénéficient pas de l'immovibilité.

85. Les nominations des magistrats se font sur décret du Président de la République. «La Commission de Venise a reconnu que dans certains systèmes, le chef de l'État peut nommer directement les juges, mais il convient de faire une distinction entre les systèmes dans lesquels le Président a des pouvoirs plus formels et se tient à l'écart de la politique des partis (généralement les systèmes parlementaires) et les systèmes dans lesquels le Président joue un rôle de premier plan avec une orientation politique claire (généralement les systèmes présidentiels ou semi-présidentiels). (...) La France appartient plutôt au second modèle, compte tenu du rôle prépondérant du Président au sein de l'exécutif, et de sa capacité à influencer les choix du gouvernement en matière de justice. Et pourtant l'article 64.1 de la Constitution non seulement confie au Président le pouvoir de nomination des juges mais fait même de lui le garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. (...) les nominations aux postes judiciaires supérieurs par le Président de la République suivent la proposition du CSM et cette pratique semble être cohérente, comme l'ont confirmé les échanges avec tous les interlocuteurs lors de la visite des rapporteurs à Paris. La Commission reconnaît donc que le rôle du Président de la République ne semble pas problématique à cet égard. Néanmoins, la Commission invite les autorités à envisager une réforme constitutionnelle modifiant le premier alinéa de l'article 64 afin de clarifier le rôle premier du CSM en tant que garant de l'indépendance de la justice. Le fait qu'à l'heure actuelle le Président de la République n'exerce pas d'influence politique ne signifie pas nécessairement que le dispositif constitutionnel actuel empêche une telle situation à l'avenir. D'autant plus que, compte tenu du libellé de l'article 64.1 de la Constitution, il n'est pas certain qu'une telle influence politique accrue puisse être considérée comme inconstitutionnelle.⁹⁶»

86. Deux procédures de nomination existent pour les juges. Pour les postes les plus importants de la magistrature⁹⁷ (environ 400 postes), le CSM jouit d'un plein pouvoir de choix. Il reçoit les candidatures, examine les dossiers des candidats, auditionne certains d'entre eux et adopte des propositions. Selon l'article 28.1 de la loi organique, le Président de la République prend le décret de nomination à ces fonctions supérieures sur proposition du CSM. Cette procédure n'appelle pas de réserve particulière.

92. CDL-AD(2023)015, *op. cit.*, paragraphe 24.

93. *Ibid.*, paragraphe 25.

94. *Ibid.*, paragraphe 30.

95. Ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

96. CDL-AD(2023)015, *op. cit.*, paragraphes 36 et 37.

87. Pour toutes les autres nominations judiciaires, le CSM n'a pas le pouvoir de proposer les candidats, il donne son avis sur la proposition présentée par le ministre et une nomination judiciaire ne peut avoir lieu que si la section du CSM approuve la proposition du ministre (droit de veto). Cette procédure est controversée car le ministre de la Justice est en mesure de sélectionner les candidats qu'il souhaite présenter et pourrait favoriser ou sanctionner les juges qui semblent plus ou moins conformes, alors que le CSM n'a pas le pouvoir de modifier la proposition de nominations. «La Commission de Venise est d'avis que ce système attribue un pouvoir indésirable à l'exécutif dans le domaine des nominations judiciaires. Il crée un risque, qui n'est pas purement théorique, que des considérations politiques soient prises en compte lors de la proposition de candidats à un poste judiciaire. Le pouvoir du CSM de rejeter certains candidats ne semble pas suffisant pour contrer ce risque et ne remplit pas non plus le rôle propre de cette institution, à savoir la sauvegarde de l'indépendance du pouvoir judiciaire. A cet égard, la Commission de Venise a clairement exprimé l'avis qu'un conseil judiciaire devrait avoir une influence décisive sur la nomination et la promotion des juges.⁹⁸»

88. «Étant donné que le CSM examine déjà tous les profils de candidats (proposés et exclus), effectue les comparaisons nécessaires pour formuler des recommandations et des avis et évalue les observations des candidats exclus, il devrait être possible, dans un premier temps, de modifier la loi organique afin de lui confier le pouvoir de modifier la proposition du ministre de la justice, en réintégrant ou en remplaçant certains candidats, lorsqu'il l'estime approprié. La Commission de Venise recommande donc d'attribuer au CSM, au moins, le pouvoir de modifier la proposition de nomination faite par le ministre de la justice.⁹⁹»

89. Une proposition de cette nature a été formulée lors des États généraux de la justice mais les auteurs du rapport final ont jugé que: «les modalités actuelles de nomination des magistrats autres que les membres de la Cour de cassation, les chefs de cour et de juridiction, ne justifient pas un transfert de compétence entre [le ministère de la justice] et le CSM, contrairement à l'une des recommandations formulées par le groupe de travail des États généraux (...)»¹⁰⁰ car une telle réforme «rendrait difficile l'approche globale du pilotage de la justice (...)»¹⁰¹.

90. La procédure de nomination des procureurs est différente dans la mesure où le CSM ne dispose pas d'un droit de veto, son avis est uniquement consultatif et le ministre de la Justice peut passer outre. Dans son avis, la Commission de Venise établit qu'il n'existe pas de norme européenne commune sur l'organisation du ministère public: «La particularité du système français réside dans le fait que, d'une part, le ministère public est construit sur un système hiérarchique sous l'autorité de l'exécutif, qui peut donner des instructions générales et suit le principe d'opportunité dans les procédures pénales, et que, d'autre part, les procureurs appartiennent à l'autorité judiciaire et constituent, avec les juges, un corps unique de magistrats, avec la possibilité de passer d'une fonction à l'autre au cours de leur carrière (...) cette particularité comporte un risque de vulnérabilité si les garanties de l'autonomie du ministère public ne sont pas suffisamment solides en ce qui concerne l'ingérence politique, tant au stade des nominations et des promotions que pendant l'exercice de l'activité du ministère public.¹⁰²»

91. S'agissant des garanties au cours des activités de poursuite, elles sont satisfaisantes puisque les procureurs sont indépendants dans l'exercice de l'action publique au cas par cas et le ministre de la Justice ne peut donner d'instructions dans les affaires individuelles.

92. En ce qui concerne les garanties contre l'ingérence politique au stade des nominations, le CSM «donne son avis sur les nominations qui concernent les magistrats du parquet.» Il appartient au ministre de la Justice de proposer des candidats, y compris pour des postes de haut niveau, et l'avis du CSM ne lie pas le pouvoir exécutif: le ministre peut passer outre et proposer au Président de la République des nominations qui n'ont pas recueilli son assentiment¹⁰³. L'intervention du gouvernement dans le processus de nomination des magistrats du parquet est totalement assumée, l'ancien Premier ministre Édouard Philippe ayant par exemple déclaré devant l'Assemblée nationale à propos du poste de procureur de Paris: «(...) j'assume parfaitement le fait de rencontrer des candidats et d'être certain que celui qui sera proposé à la nomination et à l'avis du Conseil supérieur de la magistrature sera parfaitement en ligne avec le gouvernement et que je serai

97. Postes judiciaires à la Cour de cassation, premiers présidents des cours d'appel et présidents des tribunaux judiciaires.

98. CDL-AD(2023)015, *op. cit.*, paragraphe 40.

99. *Ibid.*, paragraphes 40 et 41

100. Rapport du comité des États généraux de la justice, avril 2022, p. 110.

101. *Idem.*

102. CDL-AD(2023)015, *op. cit.*, paragraphe 45.

103. En pratique, cette situation était fréquente jusqu'en 2007, le ministre est passé outre l'avis du CSM dans 9 cas sur 10 en 2006 et 9 cas sur 14 en 2007. Depuis 2008, les ministres successifs se sont engagés à respecter l'avis du CSM, mais ce n'est qu'un engagement unilatéral de leur part.

parfaitement à l'aise avec ce procureur»¹⁰⁴. Selon la Commission de Venise, «Bien que le ministre de la justice ait systématiquement suivi l'avis négatif du CSM au cours des quinze dernières années, l'exécutif exerce, par ses propositions, une influence significative sur le processus de nomination des procureurs, ce qui peut créer un risque de politisation.»¹⁰⁵

93. Afin de réduire cette influence, le CSM a proposé d'aligner la procédure de nomination des procureurs sur celle suivie pour les nominations des juges. Le GRECO recommandait en 2013 «un processus de nomination des procureurs similaire à celui des juges (...) et un alignement de la procédure disciplinaire des membres du parquet sur celle applicable aux juges (avec un monopole du CSM)»¹⁰⁶. La Commission de Venise recommande de procéder à une telle réforme législative et constitutionnelle qui semble reposer sur un consensus, en tenant compte du fait qu'une pratique longue de quinze ans n'est pas nécessairement éternelle. Lors de nos entretiens avec les représentants des partis politiques représentés au parlement, tous ont indiqué être favorables à cette réforme, appelant le pouvoir exécutif à la présenter sans plus tarder.

94. Cette réforme devrait aller de pair avec celle du rôle du CSM pour la nomination des juges. Interrogé par la commission d'enquête parlementaire sur l'indépendance du pouvoir judiciaire, le procureur général près la Cour de cassation estimait: «L'avis conforme donné par le CSM ne suffira pas à tout régler aujourd'hui, parce qu'on a trop attendu et c'est devenu le minimum minimorum»¹⁰⁷. Il proposait également que le CSM ait l'initiative des nominations des procureurs généraux et des procureurs de la République, c'est-à-dire qu'il dresse lui-même la liste des nominations proposées.

95. S'agissant du pouvoir disciplinaire, il est exercé par le CSM pour les magistrats du siège et par le ministre de la Justice en ce qui concerne les magistrats du parquet (ou les magistrats détachés dans l'exercice de fonctions administratives au ministère de la Justice ou dans un service d'inspection).

96. Dans son avis sur le statut de la magistrature, la Commission de Venise a rappelé les exigences de clarté et de proportionnalité des sanctions encourues par les magistrats établies au sein du Conseil de l'Europe¹⁰⁸: «la Cour européenne des droits de l'homme a estimé qu'en l'absence de pratique, le droit interne doit établir des lignes directrices concernant les notions vagues afin d'éviter une application arbitraire des dispositions pertinentes»¹⁰⁹ (...) La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne témoigne également d'une sensibilité accrue à la question des infractions disciplinaires et de leur impact sur l'indépendance du pouvoir judiciaire¹¹⁰.» Au vu de ces exigences, la Commission de Venise recommande de reformuler les dispositions générales s'appliquant aux magistrats¹¹¹ afin de définir de manière plus complète et concrète les devoirs du juge et les autres notions ainsi que de mentionner explicitement le principe de proportionnalité des sanctions disciplinaires.¹¹²

97. En ce qui concerne la procédure, les garanties procédurales des droits de la défense sont suffisantes, mais la Commission de Venise s'est déclarée préoccupée par le pouvoir d'initiative et d'investigation attribué au ministre de la Justice, et à l'absence d'un tel pouvoir pour le CSM. Dans son rapport d'évaluation de 2013, le GRECO a estimé «qu'au vu de la pratique des mécanismes disciplinaires ces dernières années et du risque d'instrumentalisation des dispositifs afin d'exercer des pressions indues sur des juges du siège ou des juges d'instruction, la procédure disciplinaire pour les juges du siège devrait être la prérogative exclusive du CSM, qui devrait pouvoir disposer de véritables pouvoirs d'investigation et disposer de la faculté de recourir à un service susceptible de mener des investigations à l'image de l'inspection générale des services judiciaires, y compris en amont de l'ouverture d'une procédure. Quant au garde des sceaux, son intervention devrait être limitée à la faculté de recueillir des plaintes et de saisir le CSM d'éventuels manquements»¹¹³. Le CSM, dans un avis rendu à la demande du Président de la République, estime également que la procédure disciplinaire

104. Assemblée nationale, séance du mardi 2 octobre 2018.

105. CDL-AD(2023)015, *op. cit.*, paragraphe 49.

106. [Greco Eval IV Rep \(2013\) 3F](#), paragraphe 148.

107. Audition de M. François Molins, mercredi 5 février 2020, Rapport sur les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire, p. 263.

108. Voir par exemple la Recommandation CM/Rec(2010)12.

109. Cour européenne des droits de l'homme (Cour), *Oleksandr Volkov c. Ukraine*, *op. cit.*, 185. Voir également, *Denisov c. Ukraine*, 25 septembre 2018, requête n° 76639/11.

110. CJUE, C-204/21, 5 juin 2023, Commission c. Pologne, ECLI:EU:C:2023:442, CJUE, C 791-19, 15 juillet 2021, Commission/Pologne (Responsabilité disciplinaire des juges), EU:C:2021:596, affaires jointes C-558/18 et C-563/18, 26 mars 2020, Miasto Łowicz (Régime disciplinaire des magistrats), ECLI:EU:C:2020:234, et affaires jointes C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 et C-397/19, 18 mai 2021, Forum des juges roumains, ECLI:EU:C:2021:393.

111. L'article 43.1 de la loi organique prévoit actuellement : «Tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité, constitue une faute disciplinaire.»

112. CDL-AD(2023)015, *op. cit.*, paragraphe 59.

113. [Greco Eval IV Rep \(2013\) 3F](#), paragraphe 126.

doit être revue et demande que le pouvoir de saisine de l'inspection générale de la justice soit élargi aux chefs de cour et au CSM lui-même¹¹⁴. La Commission de Venise recommande donc de transférer le pouvoir d'ouverture des procédures disciplinaires du ministre de la Justice au CSM, qui devrait être en mesure d'engager la procédure d'office et de demander à l'Inspection générale de la justice de mener une enquête.¹¹⁵

98. Un projet de loi organique¹¹⁶ en cours d'examen prévoit d'assouplir les conditions de recevabilité des plaintes des justiciables, d'améliorer les pouvoirs d'investigation du CSM sur ces plaintes, et prévoit également que le CSM entendra systématiquement tout magistrat mis en cause par un justiciable. Ces mesures vont dans le sens des recommandations du Conseil de l'Europe.

99. La procédure disciplinaire applicable aux procureurs diverge dans un aspect essentiel: le CSM n'a qu'une compétence consultative et la décision relève de la compétence du ministre de la Justice. En outre, les procureurs ne sont pas inamovibles. Selon la Commission de Venise, ce système «comporte un risque de vulnérabilité si les garanties de l'autonomie du procureur ne sont pas suffisamment solides en ce qui concerne l'ingérence politique, non seulement au stade des nominations et des promotions, mais aussi pendant l'exercice de l'activité de procureur et en particulier dans le contexte des procédures disciplinaires. Ainsi, la Commission de Venise réaffirme qu'il «faut prévoir un mandat adéquat et prendre des dispositions appropriées en matière de promotion, de discipline et de révocation, afin qu'un procureur ne soit pas traité injustement parce qu'il a pris une décision impopulaire.» La Commission de Venise recommande donc de confier au seul CSM le pouvoir d'imposer des sanctions disciplinaires aux procureurs et d'aligner la procédure disciplinaire applicable aux membres du ministère public sur celle applicable aux juges.¹¹⁷

100. Le risque de perception de politisation des procédures disciplinaires est avéré. Le GRECO a exprimé une préoccupation de 2013: «il existe des risques d'interventions problématiques du pouvoir exécutif dans le processus disciplinaire et celui des nominations/promotions des juges et plus encore des procureurs. Cette situation appelle des améliorations du fait que la situation peut générer des 'frilosités' chez les praticiens dès lors qu'ils travaillent sur des dossiers sensibles»¹¹⁸.

101. Il existe un consensus pour estimer que les différences dans le processus de nomination et la procédure disciplinaire des juges et des procureurs doivent prendre fin, particulièrement au regard de l'accroissement des pouvoirs d'enquête des magistrats du parquet. La commission d'enquête parlementaire faisait état en 2020 de «l'indispensable alignement du statut des magistrats» et recommandait «d'aligner le mode de nomination et le régime disciplinaire des magistrats du parquet sur celui des magistrats du siège.» Le CSM, dans son avis rendu au président de la République, a tenu «à réitérer avec force son souhait de voir aboutir la révision constitutionnelle qui lui transférerait le pouvoir de décision en matière disciplinaire pour les magistrats du parquet, outre l'alignement des conditions de nomination des magistrats du parquet sur celles applicables aux magistrats du siège. Tout État de droit a en effet l'obligation positive de garantir une justice impartiale et indépendante, qui soit définitivement à l'abri de tout soupçon, ce qui implique que les magistrats du parquet bénéficient d'une protection équivalente à celle des magistrats du siège»¹¹⁹.

102. Réformer ce statut impose de modifier l'article de la Constitution fixant les compétences du Conseil supérieur de la magistrature. Une telle réforme constitutionnelle a été engagée à de nombreuses reprises (en 1998, 2013, 2018 et 2019) sans jamais aboutir. Les autorités françaises indiquaient pourtant au GRECO en 2013 que cette réforme faisait l'objet d'un consensus politique, les deux assemblées l'ayant adopté dans les mêmes termes¹²⁰. En 2022, le GRECO a rappelé que «le projet de réforme constitutionnelle visant à modifier le processus de nomination des procureurs ainsi que la procédure disciplinaire qui leur est applicable n'a pas progressé. Il s'agit d'une question de première importance et les autorités sont invitées à accélérer la procédure en question et à donner effet à cette recommandation dans les meilleurs délais»¹²¹.

114. Conseil supérieur de la magistrature, Avis au président de la République, remis le 24 septembre 2021.

115. CDL-AD(2023)015, *op. cit.*, paragraphe 67.

116. Projet de loi organique, relative à l'ouverture, la modernisation et la responsabilité du corps judiciaire

117. CDL-AD(2023)015, *op. cit.*, paragraphe 71.

118. [Greco Eval IV Rep \(2013\) 3F](#), paragraphe 3.

119. Conseil supérieur de la magistrature, Avis au président de la République, remis le 24 septembre 2021, p. 25.

120. Après l'adoption d'un texte dans les mêmes termes par les deux chambres, la procédure de réforme constitutionnelle impose une deuxième étape : son approbation par référendum ou par les deux tiers des parlementaires réunis en Congrès.

121. [GrecoRC4\(2022\)2](#), paragraphe 61.

103. Il est donc inquiétant de lire dans le rapport des États généraux de la justice que «la réforme constitutionnelle du statut du parquet, prête depuis près d'un quart de siècle, n'a jamais abouti, ce qui constitue en soi un signal fort quant aux réserves que manifestent les représentants du peuple français vis-à-vis de la justice.» Il nous semble que les conditions d'un large consensus existent et que cette réforme pourrait être adoptée pourvu qu'elle ne soit pas accompagnée d'autres mesures de nature constitutionnelle moins consensuelles, comme ce fut le cas jusqu'à présent¹²².

104. Au-delà des aspects statutaires, le constat du manque de moyens de la justice française depuis des décennies est largement partagé. Une tribune signée en 2021 par près de 3 000 magistrats, soit un tiers de la profession, dénonçait les conditions de travail et exposait le «dilemme intenable» auquel ils se trouvent confrontés: «Juger vite mais mal, ou juger bien mais dans des délais inacceptables»¹²³. Effectivement, selon les derniers rapports de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), le nombre de magistrats en France est très inférieur aux moyennes européennes: on compte 11,4 juges professionnels pour 100 000 habitants contre 21,4 en moyenne dans les pays du Conseil de l'Europe¹²⁴. La situation pour les procureurs est pire, la France en compte 3,2 pour 100 000 habitants contre 11,25 en moyenne dans les pays du Conseil de l'Europe¹²⁵. La surcharge de travail qui pèse sur les magistrats complique l'application de toute réforme pénale d'ampleur, ces derniers manquant de temps et de moyens pour se l'approprier. Pour y remédier, les autorités ont annoncé le recrutement de 1 500 magistrats et de 1 500 greffiers d'ici 2027.

105. Les autorités françaises ont bien pris la mesure du problème et un effort sans précédent d'augmentation des moyens est en cours: le budget de la justice a augmenté de pratiquement 26 % entre 2020 et 2023. Il est prévu que cet effort sans précédent soit amplifié, puisque le budget de la justice devrait progresser de 21 % entre 2023 et 2027.

5. Droits de l'homme et libertés fondamentales

5.1. Surpopulation carcérale et conditions de détention

106. Selon les données du ministère de la justice, 74 237 personnes étaient détenues dans les prisons françaises au 1^{er} août 2023 pour 60 629 places. Le taux d'occupation moyen dans les maisons d'arrêt est de 145,9 % et 2 383 détenus sont obligés de dormir sur des matelas au sol faute de lit; 26 873 personnes, soit plus d'un tiers des détenus, occupent une structure dont le taux d'occupation est supérieur à 150 %¹²⁶. Ces chiffres reflètent une situation grave pour laquelle la France a été condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme en janvier 2020. La Cour a jugé que le problème de la surpopulation carcérale en France était de nature structurelle et a demandé à la France «l'adoption de mesures générales [...] afin de garantir aux détenus des conditions de détention conformes à l'article 3 de la Convention». À ce titre, la Cour demande «la résorption définitive de la surpopulation carcérale»¹²⁷. Cette décision corrobore les constats établis par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT)¹²⁸, des rapports parlementaires¹²⁹, des autorités administratives indépendantes¹³⁰ et les principales organisations non gouvernementales¹³¹.

122. Voir par exemple la réforme mentionnée au paragraphe 21.

123. *Le Monde* (23 novembre 2021): L'appel de 3 000 magistrats et d'une centaine de greffiers : «Nous ne voulons plus d'une justice qui n'écoute pas et qui chronomètre tout».

124. Et plus précisément 17,7 pour les pays du groupe C, auquel appartient la France.

125. Et 8 pour 100 000 pour le groupe C.

126. Chiffres : mesure de l'incarcération, indicateurs clés au 1^{er} août 2023, www.justice.gouv.fr/statistiques-mensuelles-population-detenu-ecrouee-11. Statistiques de la population détenue et écrouée (30 juin 2023).

127. Cour européenne des droits de l'homme, 30 janvier 2020, *arrêt J.M.B. et autres c. France*.

128. Rapport de visite au Gouvernement de la République française relatif à la visite effectuée en France par le CPT, paragraphe 41: «Depuis 1991, le CPT constate que les établissements pénitentiaires sont surpeuplés et chacun de ses rapports relatifs aux prisons recommande que des mesures soient prises pour remédier à la situation».

129. Voir notamment: Assemblée nationale, Rapport d'information sur les alternatives à la détention et l'éventuelle création d'un mécanisme de régulation carcérale, 19 juillet 2023; Assemblée nationale, Commission d'enquête sur la situation dans les prisons françaises, rapport, 28 juin 2000; Sénat, Commission d'enquête sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France, rapport, 29 juin 2000.

130. Voir notamment: CNCDH, Avis sur l'effectivité des droits fondamentaux en prison, 24 mars 2022; CGLPL, «Les droits fondamentaux à l'épreuve de la surpopulation carcérale», Dalloz, 7 février 2018; Défenseur des droits, Avis 21-13 relatif à l'identification des dysfonctionnements et manquements de la politique pénitentiaire, 30 septembre 2021.

131. Notamment: Observatoire international des prisons et Amnesty international: «Dignité en prison, quelle situation deux ans après la condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'homme?», juin 2022.

107. La France poursuit une logique à rebours de la majorité des autres États du Conseil de l'Europe en matière d'emprisonnement: le nombre de personnes détenues augmente presque sans discontinuer alors que la population carcérale moyenne en Europe a constamment décliné de 2011 à 2021¹³². La population carcérale française a connu une croissance soutenue et constante depuis 1980 (+ 98 %) bien supérieure à celle de la population générale (+ 23 %)¹³³. Selon la CNDH, l'institution nationale de protection et de promotion des droits humains en France, plusieurs décennies de politiques pénales de plus en plus sévères ont abouti à la forte augmentation du nombre de peines d'emprisonnement, à l'augmentation du recours à la détention provisoire, à la multiplication des peines dites courtes, à l'allongement de la durée moyenne des peines, et à la faible mise en place des alternatives à l'incarcération¹³⁴. Alors que le taux d'emprisonnement était de 66 pour 100 000 habitants en 1980, il est maintenant de 105 pour 100 000 habitants. Selon le ministre de la Justice: «Les chiffres démontrent à l'évidence, sans aucune ambiguïté possible, que la justice est plus sévère aujourd'hui qu'auparavant, qu'il s'agisse des peines rendues par des magistrats professionnels ou des peines rendues par les jurys populaires»¹³⁵. La durée moyenne des peines d'emprisonnement ferme prononcées est passée de 8,9 mois en 2010 à 11,1 mois en 2021.

108. La surpopulation carcérale aggrave l'insalubrité des conditions matérielles de détention et plusieurs études mettent en évidence un lien direct entre les conditions de détention et la récidive et la réinsertion du détenu¹³⁶. Outre la promiscuité et la multiplication de matelas posés à même le sol, les trente-deux requérants dans l'affaire *J.M.B. c. France* dénonçaient la présence de puces, de punaises de lit, de cafards et de rats, le manque d'intimité lié aux sanitaires séparés du reste de la pièce «par un seul battant, situé à mi-hauteur», des espaces de douches dégradés par la présence de moisissures et d'absence d'aération, la cohabitation contrainte de détenus non-fumeurs et fumeurs, le manque de lumière dans les cellules, l'insuffisance des produits d'entretien fournis, les difficultés récurrentes pour avoir du chauffage, des ventilateurs et de l'eau chaude, ou encore les cours de promenade trop exiguës et dépourvus de bancs et d'abris. Un effort important de rénovation des bâtiments est donc urgent, mais le budget de l'administration pénitentiaire pour 2023 prévoit d'y consacrer 80 millions d'euros, ce qui est très loin des besoins estimés¹³⁷. Dans son avis sur la surpopulation carcérale, la CNCDH recommande: «la réhabilitation en urgence des établissements vétustes et l'augmentation conséquente du budget alloué à l'entretien du parc immobilier existant»¹³⁸. Une nouvelle voie de recours a été créée devant le juge judiciaire afin de faire valoir l'indignité des conditions de détention par une loi de 2021.

109. La réponse des autorités françaises au problème de surpopulation carcérale tient à la fois dans la construction de nouvelles places de prison et dans un développement des mesures alternatives à la détention. À ce sujet, le CPT a écrit: «Depuis 1991, le CPT constate que les établissements pénitentiaires sont surpeuplés et chacun de ses rapports relatifs aux prisons recommande que des mesures soient prises pour remédier à cette situation. Invariablement, les réponses des autorités françaises dessinent une politique autour de deux axes: d'une part la création de nouvelles places, et d'autre part des réformes normatives visant à diminuer le taux d'occupation et à développer des alternatives à l'incarcération. Malgré l'augmentation constante de la capacité pénitentiaire et l'adoption de nombreuses mesures et législations, la population carcérale n'a cessé de croître à un rythme toujours plus soutenu. Dans ce contexte, le Comité s'interroge sur l'efficacité des mesures prises par les autorités depuis trois décennies»¹³⁹.

110. Le CPT invite donc le Gouvernement français à «tirer les leçons de l'inefficacité des mesures prises au cours des trente dernières années pour enrayer la surpopulation carcérale et d'élaborer une stratégie globale pour y mettre un terme» et «rappelle une fois de plus que l'accroissement des capacités d'accueil est loin de constituer une solution durable au problème de la surpopulation»¹⁴⁰. Les délégués du Comité des ministres,

132. Voir les Statistiques pénales annuelles du Conseil de l'Europe, SPACE (coe.int). Selon le Rapport d'information sur les alternatives à la détention et l'éventuelle création d'un mécanisme de régulation carcérale (précité), l'analyse de ces statistiques montre qu'entre 2010 et 2020, seules la France et la Türkiye ont enregistré une tendance à la hausse du taux d'incarcération.

133. Assemblée nationale, Rapport d'information sur les alternatives à la détention et l'éventuelle création d'un mécanisme de régulation carcérale, 19 juillet 2023, p. 56.

134. CNCDH, Avis sur l'effectivité des droits fondamentaux en prison, op. cit., paragraphe 7.

135. Compte-rendu de la commission des lois du Sénat, 8 novembre 2022.

136. Assemblée nationale, Rapport d'information sur les alternatives à la détention et l'éventuelle création d'un mécanisme de régulation carcérale, 19 juillet 2023, p. 84.

137. Observatoire international des prisons, «Budget pénitentiaire 2023: enfermer toujours plus, qu'importent les conditions», 15 décembre 2022.

138. CNCDH, Avis sur l'effectivité des droits fondamentaux en prison, op. cit., recommandation n° 3.

139. CPT/Inf (2021)15, «Rapport au gouvernement de la République française relatif à la visite effectuée en France par le CPT du 4 au 18 décembre 2019», paragraphe 41. À cette date, le taux moyen d'occupation était de 116 %, il est aujourd'hui de 120 %.

dans le cadre du suivi de l'exécution de l'arrêt *J.M.B. c. France*, «notent avec intérêt les informations très détaillées des autorités, notamment leurs efforts pour mieux répartir les détenus entre les établissements et développer des activités hors cellule pour tous les détenus; prennent aussi note avec intérêt de très nombreuses mesures qu'elles ont déjà adoptées pour essayer de réduire la surpopulation carcérale» mais «expriment toutefois leur vive préoccupation face aux derniers chiffres qui attestent, depuis l'arrêt de la Cour, d'une aggravation de la situation» et «par conséquent, invitent à nouveau les autorités, au vu notamment des recommandations du (...) CPT, à adopter rapidement une stratégie globale et cohérente pour réduire, sur le long terme, la surpopulation carcérale et à continuer d'adopter un maximum de mesures pour mieux répartir les détenus; invitent aussi les autorités à mettre l'accent sur toutes les mesures alternatives à la détention et à renforcer les moyens nécessaires à leur développement et leur application par les juridictions plutôt que de continuer à augmenter les places carcérales.¹⁴¹» S'agissant de l'augmentation des capacités, le plan de construction de 15 000 places pour 2027 a pris un retard inquiétant. Selon le rapport sur le projet de budget pour 2023: «Le Gouvernement a pris acte du retard de livraison des places programmées dans le cadre du plan prison. Les 7 000 places programmées avant la fin de l'année 2022 n'ont pas été construites en intégralité. Au 1^{er} juillet 2022, 2 081 places nettes ont été mises en service et 360 places seront ouvertes d'ici la fin de l'année (...) Au total, 24 établissements, soit la moitié de la prévision initiale, seront opérationnels en 2024.¹⁴²» Un amendement au projet de loi sur la justice en cours d'examen au parlement a porté le nombre de places à construire d'ici 2027 de 15 000 à 18 000. Au vu des difficultés à bâtir les 15 000 places initialement prévues, cet objectif semble peu crédible.

111. Le développement des alternatives à la détention est un objectif annoncé de longue date et de nombreuses mesures législatives ont permis, en effet, de prononcer des mesures alternatives ou des aménagements de peine. Depuis le 1^{er} janvier 2023, une libération sous contrainte est attribuée de plein droit aux détenus auxquels il reste moins de trois mois à purger¹⁴³. Toutefois, d'autres facteurs ont empêché d'atteindre les effets attendus. Une part importante de la population carcérale en France purge des peines courtes alors que ces peines ne permettent pas d'agir sur l'individu ou la récidive, font courir des risques élevés de désocialisation pour les condamnés et représentent un coût très élevé pour la communauté¹⁴⁴. Une loi de 2019 a prohibé le prononcé d'une peine d'emprisonnement ferme d'une durée inférieure ou égale à un mois et oblige à un aménagement des peines d'emprisonnement ferme inférieure à six mois sauf en cas «d'impossibilité résultant de la personnalité ou de la situation du condamné» ainsi qu'à un aménagement des peines supérieures à 6 mois et inférieure à 1 an «lorsque la situation et la personnalité du condamné le permettent. En avril 2023, 4,9% des personnes détenues étaient condamnées à une peine inférieure ou égale à six mois, 15,6% des personnes détenues étaient condamnées à une peine inférieure ou égale à un an, tandis que 23% des personnes en détention au 31 décembre 2022 purgeaient un reliquat de peine inférieur à un an¹⁴⁵. Malheureusement, cette loi n'a pas permis de réduire le nombre de peines courtes, au contraire: les peines d'emprisonnement ferme de moins de six mois étant devenues plus difficiles à prononcer, les juges ont eu tendance à prononcer des peines plus longues pour des comportements qui auraient été sanctionnés de peines moindres auparavant¹⁴⁶. Les magistrats estiment qu'ils manquent de temps à l'audience pour envisager toutes les alternatives à l'incarcération possibles et ne disposent pas toujours d'éléments et des documents justificatifs leur permettant de prononcer des aménagements. Selon les conclusions d'une mission d'information parlementaire transpartisane: «le développement des mesures judiciaires limitant le recours à la détention s'est amplifié (...) sans pour autant avoir réduit la pression carcérale» et «les alternatives ne mordent pas sur la détention mais sur la liberté.¹⁴⁷»

140. CPT/Inf (2021) 14, paragraphe 43.

141. 1451^e réunion CM-DH, 6-8 décembre 2022, paragraphe 5.

142. Assemblée nationale, Rapport sur le projet de loi de finances pour 2023 (n° 273), Annexe n°30 (Justice), M. Patrick Hetzel, 6 octobre 2022.

143. Dans leurs commentaires, les autorités soulignent que cette mesure a permis la libération anticipée de 4 178 personnes détenues au 4 mai 2023. Le ministre de la justice a publié une circulaire le 20 septembre 2022 faisant écho aux nombreuses initiatives constatées au niveau local visant à une meilleure régulation carcérale.

144. Rapport des États généraux de la justice, p. 205. Selon le rapport d'information de l'Assemblée nationale sur les alternatives à la détention et l'éventuelle création d'un mécanisme de régulation carcérale: «La surpopulation carcérale rend la prison inefficace quant à sa mission de réinsertion et de lutte contre la récidive».

145. OPEFEM, mars 2023.

146. Dans leurs commentaires, les autorités précisent que le quantum moyen des peines prononcées a augmenté, passant de 9,4 à 10,1 mois de mars 2021 à mars 2023. Le nombre de peines de moins de 6 mois prononcées est passé de 6 353 à 6 120 sur la même période. Le nombre d'aménagements de peine prononcés lors du jugement est aussi en augmentation, le ratio du nombre d'aménagements de peine *ab initio* / peines inférieures à 1 an est passé de 17,1 à 30%.

147. Assemblée nationale, Rapport d'information sur les alternatives à la détention et l'éventuelle création d'un mécanisme de régulation carcérale, 19 juillet 2023.

112. Les peines de travaux d'intérêt général, pourtant promues par le ministre de la Justice, ont vu leur nombre se réduire dans des proportions inquiétantes à la suite de la réforme de 2021¹⁴⁸. La mesure alternative à la détention la plus prononcée – en hausse nette – est la détention à domicile sous surveillance électronique mais ces peines viennent s'ajouter aux incarcérations plutôt que s'y substituer, comme en témoigne l'augmentation inexorable du nombre de personnes incarcérées.

113. Le ministre de la Justice a annoncé le 5 janvier 2023 plusieurs mesures supplémentaires pour lutter contre la surpopulation carcérale. Le rapport des États généraux de la justice appelait à limiter le prononcé de peines courtes et à introduire un mécanisme de régulation carcérale. Un tel mécanisme est notamment demandé par le Comité des ministres, le CPT, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) et la CNCDH, qui considèrent que seul un mécanisme contraignant est à même de produire des effets. Sans fondement législatif contraignant, les incitations données par directives ne produisent pas les effets nécessaires. Le CGLPL recommande donc d'inscrire dans la loi l'interdiction générale d'héberger des personnes détenues sur des matelas au sol ou sans garantie qu'elles puissent disposer d'un lit, d'une chaise et d'une place à table¹⁴⁹. Le rapport des États généraux de la justice proposait un mécanisme moins contraignant. La CNCDH recommande un mécanisme de régulation carcérale qui interdise à tout établissement pénitentiaire, et tout quartier le composant, de dépasser un taux d'occupation de 110 %. Une mission d'information de l'Assemblée nationale s'est dédiée spécifiquement à cette question et a rendu son rapport le 19 juillet 2023. Ses conclusions sont sans équivoque: la mise en place d'un mécanisme contraignant de régulation carcérale répond à une demande unanime des acteurs de la chaîne pénale (représentants des avocats, des magistrats et du personnel pénitentiaire) et «les rapporteuses estiment en conclusion de leurs travaux de plusieurs mois qu'il n'y a aujourd'hui pas d'alternative à la mise en œuvre d'un mécanisme de régulation. En effet, malgré les mesures prises depuis vingt ans dans ce domaine, malgré le développement des peines alternatives, malgré la construction de nouvelles places de prison, rien n'y a fait et la surpopulation a continué de croître. Il devient donc nécessaire d'assumer, en complément de la continuation de toutes ces mesures déjà en œuvre, la création d'un mécanisme de régulation.¹⁵⁰» Le rapport propose de mettre en place de manière progressive un mécanisme contraignant de régulation carcérale permettant de résorber durablement la surpopulation carcérale dès 2027.

114. L'instauration d'un tel mécanisme ne fait pas partie, pour l'instant, des solutions retenues par le gouvernement. Plusieurs responsables politiques nous ont expliqué que pour des raisons culturelles, seul l'emprisonnement était considéré par la population française comme une véritable sanction, ce qui semble justifier la perpétuation des politiques dont le CPT a constaté l'inefficacité. Interpellé à ce sujet lors de l'assemblée générale du conseil national des barreaux le 9 juin 2023, le ministre de la Justice a mis en avant sa responsabilité politique qui lui interdit de prendre le risque de libérer 13 000 personnes¹⁵¹. Néanmoins la situation de surpopulation carcérale est telle que la Cour européenne des droits de l'homme a enjoint la France d'adopter des mesures générales afin de garantir aux détenus des conditions de détention conformes à l'article 3 de la Convention et de parvenir à une résorption définitive de la surpopulation carcérale. Il devrait s'agir pour les autorités administratives et politiques d'une urgence prioritaire. Si une évolution des mentalités est nécessaire, le courage de prendre des mesures qui risquent d'être impopulaires semble avoir fait défaut dans ce domaine jusqu'à présent¹⁵².

5.2. Usage de la force lors des manifestations

115. Depuis 2016, les violences en marge des manifestations sont devenues plus fréquentes et la doctrine de maintien de l'ordre a évolué, revenant sur le principe de maintien à distance qui prévalait auparavant. Le nombre de blessés lors des manifestations a augmenté de manière inquiétante, tant au sein des forces de l'ordre que parmi les manifestants. La Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a estimé, en février 2019, que le nombre et la gravité des blessures infligées aux manifestants «gilets jaunes» «mettaient en question la compatibilité des méthodes employées dans les opérations de maintien de l'ordre avec le respect des droits [humains]»¹⁵³. Un an après le début du mouvement, selon le gouvernement, 2 500

148. Au premier trimestre 2022, les juges ont prononcé 30% de travaux d'intérêt général de moins qu'au premier trimestre 2019 : [Le Monde](#) (8 août 2022). A plus long terme, le nombre de peines impliquant un travail communautaire est passé de 18 000 à la fin de 2018 à 26 058 en février 2023.

149. CGLPL, rapport d'activité 2021, p. 19.

150. Assemblée nationale, Rapport d'information sur les alternatives à la détention et l'éventuelle création d'un mécanisme de régulation carcérale, 19 juillet 2023, p. 129.

151. Voir le compte rendu de l'assemblée générale du Conseil national des barreaux : www.cnb.avocat.fr/fr/actualites/projet-de-loi-justice-le-garde-des-sceaux-vient-echanger-avec-les-avocats.

152. Voir l'avis du sénateur André Vallini : [Le Monde](#) (14 décembre 2022) : André Vallini : «En matière de politique carcérale, il faut choisir la pédagogie plutôt que la démagogie».

personnes avaient été blessées parmi les manifestants et 1 800 parmi les forces de l'ordre. Le Président Emmanuel Macron a admis qu'il fallait modifier les stratégies de maintien de l'ordre pour limiter le nombre de blessés dans les manifestations¹⁵⁴.

116. En septembre 2020, un nouveau schéma national de maintien de l'ordre a été publié et une commission d'enquête parlementaire a dressé un état des lieux de la déontologie, des pratiques et des doctrines de maintien de l'ordre¹⁵⁵. Il apparaît que face au nombre très important de manifestations, des unités qui n'étaient pas spécialisées dans le maintien de l'ordre sont intervenues alors qu'elles n'étaient ni formées ni entraînées. En conséquence, la commission d'enquête parlementaire a recommandé de tout faire pour prioriser l'intervention d'unités spécialisées et d'assurer une formation adéquate pour les unités de police et de gendarmerie non spécialisées susceptibles d'être mobilisées dans le cadre d'opérations de maintien de l'ordre¹⁵⁶. Les conséquences du manque de formation sont aggravées par une dotation en armes qui peut sembler inadaptée aux conditions dans lesquelles s'opère le maintien de l'ordre¹⁵⁷. Le Défenseur des droits, dans une décision-cadre du 9 juillet 2020, a estimé que le recours aux armes de force intermédiaire lors d'opération de maintien de l'ordre «exposait les manifestants à un usage de la force disproportionné de la part des forces de l'ordre»¹⁵⁸, et a recommandé d'interdire l'usage du lanceur de balle de défense (LBD) au cours de ces opérations. Cette recommandation a été partiellement reprise par le rapport d'enquête parlementaire¹⁵⁹. Néanmoins, lors d'affrontements violents en marge d'une manifestation en zone rurale le 25 mars 2023, les observateurs de la Ligue des droits de l'Homme ont relevé que «les gendarmes (...) ont tiré (...) avec des armes relevant des matériels de guerre: tirs de grenades lacrymogènes, grenades assourdissantes, grenades explosives de type GM2L et GENL, y compris des tirs de LBD 40»¹⁶⁰.

117. Plusieurs manifestations contre le projet de réforme des retraites, dont certaines rassemblant un nombre historiquement élevé de participants, se sont déroulées sans heurts majeurs en février et en mars 2023. Toutefois, après la décision de faire adopter la réforme sans vote de l'Assemblée nationale, le 16 mars 2023, de nombreuses manifestations spontanées se sont déroulées, au cours desquelles des cas d'usage disproportionné de la force ont été relevés. La Commissaire aux droits de l'homme a déclaré le 23 mars 2023 que: «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»¹⁶¹. La CNCDH s'est également inquiétée «de certains agissements des forces de l'ordre observés en particulier depuis [l'annonce du recours à l'article 49.3 de la Constitution]»¹⁶². La Défenseure des droits a également fait part de son inquiétude¹⁶³, ainsi que le rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, Clément Nyaletsossi Voule. Le ministre de l'Intérieur a estimé: «Il n'y a pas un problème du maintien de l'ordre mais un problème de l'ultragauche»¹⁶⁴.

118. Au-delà de l'usage de la force, Amnesty International a dénoncé un usage du droit pénal portant atteinte à la liberté de manifester, en particulier des contrôles d'identité, des arrestations préventives, des gardes à vue¹⁶⁵ et des poursuites sur le fondement de dispositions du code pénal appliquées de manière indiscriminée¹⁶⁶. En marge des manifestations contre la réforme des retraites en février et en mars 2023, de nombreux cas d'interpellations abusives ont été dénoncés. Dans un communiqué du 21 mars 2023, la Défenseure des droits «alerte sur les conséquences d'interpellations qui seraient préventives de personnes

153. [CommDH\(2019\)8](#), «Mémoire sur le maintien de l'ordre et la liberté de réunion dans le contexte du mouvement des «gilets jaunes» en France», 26 février 2019. Voir la partie consacrée au maintien de l'ordre.

154. France Info, [interview](#) d'Emmanuel Macron publiée le 26 août 2019.

155. Assemblée nationale, «Rapport fait au nom de la commission d'enquête relative à l'état des lieux, la déontologie, les pratiques et les doctrines de maintien de l'ordre», 20 janvier 2021.

156. *Ibid.*, p. 52 et 61.

157. *Ibid.*, p. 43.

158. Décision du Défenseur des droits n°2020-131, 9 juillet 2020, p. 14.

159. Le rapport préconise d'«interdire le recours au lanceur de balles de défense lors de mouvements de foules, sauf en cas de grave danger ou d'émeutes.»

160. [Ligue des droits de l'Homme](#), Première synthèse – Observations des 24-26 mars 2023 à Sainte-Soline.

161. [Déclaration](#) de la Commissaire aux droits de l'homme (24 mars 2023).

162. [Communiqué](#) de la CNCDH (23 mars 2023).

163. [Déclaration](#) de la Défenseure des droits (21 mars 2023).

164. Audition de Gérard Darmanin par la commission des lois de l'Assemblée nationale, 5 avril 2023.

165. A Paris, environ la moitié des personnes gardées à vue au cours des sept mois les plus intenses du mouvement des gilets jaunes n'ont pas fait l'objet de poursuites.

166. Amnesty international, «Arrêté.e.s pour avoir manifesté, la loi comme arme de répression des manifestant.e.s pacifiques en France», septembre 2020.

aux abords des manifestations. Elle souligne que cette pratique peut induire un risque de recourir à des mesures privatives de liberté de manière disproportionnée et de favoriser les tensions. La liberté individuelle ne peut être limitée que dans le cadre et les conditions fixées par la loi»¹⁶⁷.

119. En conclusion de ses travaux, la commission d'enquête parlementaire sur le maintien de l'ordre appelait à étudier les méthodes appliquées à l'étranger et à mener un dialogue à l'échelle européenne. De tels retours d'expérience existent et ont prouvé leur pertinence. Le projet «GODIAC¹⁶⁸», conduit entre 2010 et 2013, a impliqué les polices de douze États européens¹⁶⁹ et des organismes de recherche. Ce travail a mis en avant plusieurs grandes orientations visant à réduire la conflictualité dans les opérations de maintien de l'ordre. De même, le réseau IPCAN¹⁷⁰, dont le Défenseur des droits est membre aux côtés de dix autres autorités indépendantes, a tenu un séminaire sur les relations entre la police et la population en octobre 2019. Il propose diverses stratégies favorisant une approche d'apaisement et de désescalade et appelle à l'organisation d'un second projet GODIAC, lequel permettrait aux forces de sécurité des États n'ayant pu contribuer aux résultats du premier projet d'y prendre part.

120. Le traitement pénal des violences lors des manifestations a également appelé l'attention. La réponse pénale aux violences commises autour des manifestations des «gilets jaunes» a été extrêmement ferme: plus de 3 100 condamnations ont été prononcées entre novembre 2018 et 2019, dont 400 peines de prison ferme avec incarcération immédiate, en grande partie pour des outrages à agent, des jets de pierres et des dégradations. S'agissant des forces de l'ordre, les statistiques ne permettent pas d'établir un bilan des poursuites et des condamnations de policiers et de gendarmes à la suite d'opérations de maintien de l'ordre. Selon le ministère de la Justice, «dans la majorité des cas, les plaintes reçues ont fait l'objet d'un classement sans suite en raison soit du comportement violent de la victime ou parce qu'il n'a pas pu être établi que la blessure invoquée provenait d'un usage inapproprié, soit enfin à raison des difficultés pour identifier l'agent à l'origine du tir»¹⁷¹. Ce traitement judiciaire différencié selon que les auteurs de violences sont des forces de l'ordre ou des manifestants alimente le sentiment d'une forme d'impunité des forces de police. Pour y remédier, les autorités rappellent l'obligation faite aux forces de l'ordre de porter visiblement un numéro d'identification.

121. Par ailleurs, les corps d'inspection de la police (IGPN) et de la gendarmerie (IGGN) font l'objet de critiques récurrentes quant à leur impartialité. Selon la commission d'enquête sur le maintien de l'ordre, les effectifs de ces corps d'inspection sont sous-dotés pour faire face au volume d'activité. Selon une étude comparative portant sur vingt pays, les corps d'inspection français sont parmi les moins bien dotés en personnel au regard des effectifs à contrôler.¹⁷² Selon le ministère de la justice, «Les antennes régionales de l'IGPN, dont la saisine est naturellement privilégiée par les procureurs, sont régulièrement saturées, quand leur éloignement géographique n'est pas un frein à leur action¹⁷³» De plus, les deux inspections sont statutairement rattachées au ministère de l'Intérieur. Cette soumission hiérarchique rend les inspections dépendantes de la décision du ministère d'ouvrir ou non une enquête administrative sur les faits de violence illégitime commis par les forces de l'ordre. Le Défenseur des droits a déploré qu'aucune poursuite disciplinaire n'ait été engagée par le ministère de l'Intérieur sur la base des 36 dossiers pour lesquels il a présenté une demande en ce sens, entre 2014 et 2019¹⁷⁴.¹⁷⁵

167. [Déclaration](#) de la Défenseure des droits (21 mars 2023).

168. "Good practice for dialogue and communication as strategic principles for policing political manifestations in Europe" (bonnes pratiques en matière de dialogue et de communication en tant que principes stratégiques pour le maintien des manifestations politiques en Europe).

169. Allemagne, Autriche, Danemark, Espagne, Hongrie, Portugal, Royaume-Uni, République slovaque, Suède, Chypre, Pays-Bas et Roumanie. La France a refusé d'y participer.

170. Independent police complaints authorities' network (réseau indépendant des autorités chargées des plaintes policières).

171. Ministère de la justice, Rapport annuel du ministère public 2019, p. 35.

172. IPCAN, Les agences de contrôle externe des polices: émergence et consolidation, 20 janvier 2023. <https://defenseurdesdroits.fr/fr/etudes-et-recherches/2023/01/etude-les-agences-de-contrôle-externe-des-polices-emergence-et>.

173. Ministère de la Justice, rapport annuel du ministère public 2020, p.32.

174. Défenseur des droits, rapport annuel 2019, p. 60.

175. Dans leurs commentaires, les autorités ajoutent que «Depuis 2012, l'IGPN a conduit un processus de réforme et a créé des outils améliorant la transparence: le TSUA (traitement du suivi de l'usage des armes) et le RBD (recensement des particuliers blessés ou décédés à l'occasion d'une mission de police). Un comité d'évaluation de la déontologie de la police nationale (CEDPN) a été mis en place à l'initiative de l'IGPN. L'indépendance des enquêtes pénales conduites par l'IGGN sous la direction de magistrats de l'ordre judiciaire est reconnue par la Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt du 17 avril 2014.»

122. Le risque perçu de manque d'indépendance de ces corps d'inspection tient également au fait qu'ils sont très majoritairement composés d'agents des forces de l'ordre¹⁷⁶, qui peuvent être soupçonnés de partialité. Le soupçon de partialité se fonde notamment sur le faible nombre de poursuites ou de condamnations pénales prononcées par la justice à l'issue des enquêtes de l'IGPN. Dans les enquêtes menées par l'IGPN, une plainte sur trois serait classée sans suite car l'inspection générale ne parvient pas à identifier les policiers auteurs des faits incriminés. Selon la commission d'enquête sur le maintien de l'ordre, les soupçons de partialité pesant sur les corps d'inspection découlent de leur absence d'autonomie. Elle appelle en conséquence à une réforme de ces corps en ouvrant davantage leur composition à des personnes extérieures aux corps de police et de gendarmerie, et en autorisant la saisine directe des corps d'inspection par le Défenseur des droits. Il est également recommandé de confier directement à un juge d'instruction – et non à un procureur – les enquêtes relatives aux violences illégitimes commises par les forces de l'ordre.

5.3. Lutte contre les discriminations.

123. L'ECRI a publié son rapport à la suite du sixième cycle de monitoring, le 21 septembre 2022. Au niveau national, la CNCDH publie chaque année un rapport sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie¹⁷⁷ et a publié pour la première fois, en 2022, un rapport dressant un état des lieux de l'effectivité des droits des personnes LGBTI en France¹⁷⁸. Le Défenseur des droits produit également un rapport annuel d'activité¹⁷⁹ et un rapport annuel sur les droits de l'enfant¹⁸⁰. Plusieurs rapports thématiques sont également publiés chaque année par ces deux institutions. La délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti LGBT agit en complément du Défenseur des droits et met en œuvre plusieurs plans d'action.

124. Dans son rapport de 2022, l'ECRI a relevé plusieurs bonnes pratiques et pratiques prometteuses et dans le domaine de l'éducation inclusive et recommande aux autorités d'inclure une formation obligatoire sur les droits humains, l'éducation à la tolérance, le respect de la diversité, y compris les thématiques LGBTI, la prévention du harcèlement et les réponses à apporter contre les préjugés et les discriminations dans la formation initiale de tout le personnel enseignant, qui serait complétée par la suite dans le cadre de la formation continue¹⁸¹. Cette question est également abordée par le rapport de la CNCDH, qui formule douze recommandations détaillées.

125. S'agissant des recommandations de l'ECRI concernant la situation des migrants et l'égalité des personnes LGBTI, nous renvoyons aux travaux pertinents de la Commission sur l'égalité et la non-discrimination et de la Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées de l'Assemblée parlementaire.

126. L'analyse des enquêtes d'opinion montre une conception assez ouverte de la citoyenneté française au sein de la population. Les membres des groupes minoritaires ayant la nationalité française sont considérés comme des Français comme les autres, que ce soient les Juifs (89 %), les Musulmans (83 %) ou les Roms (63 %), ce qui témoigne d'une vision non-exclusive de la nationalité largement partagée. De même, la présence des immigrés ne semble pas susciter une opposition très marquée. Si près d'un Français sur deux (49 %) a le sentiment que les immigrés sont trop nombreux aujourd'hui en France, ils considèrent en majorité (72 %) que la présence d'immigrés est une source d'enrichissement culturel et que les travailleurs immigrés doivent être considérés comme chez eux en France car ils contribuent à l'économie française (81 %) ¹⁸².

127. À long terme, le degré de tolérance de la société française progresse en raison de facteurs démographiques structurels: l'élévation du niveau de diplôme, le renouvellement générationnel et la diversification de la population. Néanmoins, le prisme au travers duquel sont présentées les actualités induit des variations du niveau de tolérance: «Ce ne sont pas les événements en tant que tels qui pèsent directement sur les opinions des individus, mais la manière dont ces événements sont «cadrés» par les élites politiques, sociales et médiatiques. Leurs responsabilités sont donc particulièrement importantes pour créer

176. En 2021, l'IGPN comptait 270 agents, dont 73% sont policiers. Les autorités précisent qu'une magistrate a été nommée à la tête de l'IGPN et que les signalements directs sont possibles en ligne sur les plateformes de signalement de l'IGPN et de l'IGGN.

177. CNCDH, Rapport 2021 sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, mars 2022, p. 371.

178. CNCDH, Rapport «Orientation sexuelle, identité de genre, intersexuation: de l'égalité à l'effectivité des droits, mars 2022, p. 480.

179. Défenseur des droits, Rapport annuel d'activité 2021, p. 139, proposé en trois langues : français, anglais et allemand.

180. Défenseur des droits, «La vie privée, un droit pour l'enfant», Rapport 2022, p. 73.

181. ECRI, rapport France 2022, paragraphe 15.

182. CNCDH, rapport annuel 2021, p. 33.

un récit dominant (...) Les attentats de janvier 2015 ont été l'occasion de «sortir par en haut», grâce notamment aux manifestants «Je suis Charlie», qui prônaient la tolérance, le refus des amalgames et l'attachement à la liberté d'expression, et non le rejet de l'islam et des immigrés»¹⁸³.

128. Dans ce contexte, l'ECRI fait état d'une inquiétude en raison de la banalisation du discours de haine lors des campagnes électorales, au sein des mouvements protestataires (notamment «La Manif pour tous», les «gilets jaunes» ou contre le passe sanitaire). Le rôle de surveillance de l'Arcom en ce qui concerne le racisme dans les médias a été étendu aux contenus en ligne en 2020. Toutefois, l'ECRI regrette que dans les faits, les efforts déployés pour combattre l'exploitation du racisme en politique, y compris en ligne, aient été largement insuffisants et que les quelques condamnations pénales prononcées n'aient guère d'effet dissuasif. Selon l'ECRI, «en l'absence de mesures d'autorégulation efficaces, des propos haineux continuent d'être relayés par les médias.» L'ECRI recommande donc «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. Tous les partis politiques devraient adopter des codes de conduite condamnant et sanctionnant de manière adaptée tout discours de haine et appeler leurs membres et sympathisants à ne jamais y recourir»¹⁸⁴. Dans leurs commentaires, les autorités rappellent que la lutte contre les discriminations demeure l'une des priorités du ministère de la Justice. Dans le cadre de l'élaboration de la politique pénale, plusieurs dépêches et circulaires sont venues mettre l'accent sur la lutte contre les discours de haine.

129. Le rapport de l'ECRI comprend un thème spécifique à la France consacré à: «la prévention et la lutte contre tout abus à caractère raciste ou LGBTIphobe des forces de l'ordre». «L'ECRI constate avec préoccupation que peu de progrès ont été réalisés depuis ses rapports précédents pour prévenir ou contrer efficacement certains comportements abusifs de la part de représentants 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»¹⁸⁵. Plusieurs cas médiatisés de violences commises par des membres des forces de l'ordre¹⁸⁶ ainsi que des enquêtes journalistiques ont révélé l'existence, au sein de certaines équipes, de biais discriminatoires. La CNCDH recommande des mesures d'amélioration de la formation continue des forces de l'ordre, notamment dans le domaine de la déontologie.

130. La question des contrôles d'identité discriminatoires a été évoquée avec insistance par de nombreux interlocuteurs. Cette forme de discrimination est dénoncée depuis longtemps. Dans son rapport de 2010 (quatrième cycle de monitoring), l'ECRI avait «noté avec inquiétude la persistance d'allégations de comportements discriminatoires de la part de représentants de la loi à l'encontre de membres de groupes minoritaires et notamment de minorités visibles (...) la question du profilage racial a particulièrement été soulignée par plusieurs sources comme un problème sérieux en matière de contrôle d'identité (...)»¹⁸⁷. Un rapport de 2017 du Défenseur des droits a établi que les personnes correspondant au profil «jeune homme perçu comme noir ou arabe» avaient vingt fois plus de chance de faire l'objet d'un contrôle d'identité que la moyenne de la population¹⁸⁸.

131. Bien que la loi interdise expressément les contrôles discriminatoires¹⁸⁹, cette pratique perdure. La Cour de cassation a condamné l'État français pour faute lourde en 2016. Depuis, les formations des forces de l'ordre ont été renforcées sur les questions relatives à la déontologie, aux contrôles d'identité, à la relation «police-population», à la lutte contre le racisme et la xénophobie et à l'accueil de personnes victimes de discriminations et d'infractions à caractère raciste, anti-religieux et anti-LGBTI.

183. *Ibid.*, p. 48.

184. ECRI, rapport France 2022, paragraphe 60.

185. *Ibid.*, paragraphe 109.

186. Le rapport de la CNCDH cite plusieurs affaires dans lesquelles un homme noir, confronté aux forces de l'ordre, est décédé ou a été grièvement blessé au terme de son interpellation : mort d'Adama Traore le 19 juillet 2016, blessures infligées à Théo Luhaka le 2 février 2017, mort de Cédric Chouviat le 5 janvier 2020 à la suite d'un plaquage ventral, interpellation de Michel Zecler le 21 novembre 2020. Cette dernière affaire a eu pour conséquence le lancement du «Beauvau de la sécurité».

187. Rapport de l'ECRI sur la France (quatrième cycle de monitoring), 15 juin 2010, paragraphe 139 et suivants.

188. Défenseur des droits, enquête sur l'accès aux droits, volume 1, «Relations police/population: le cas des contrôles d'identité».

189. Article R.434-16 du code de la sécurité intérieure: «Lorsque la loi l'autorise à procéder à un contrôle d'identité, le policier ou le gendarme ne se fonde sur aucune caractéristique physique ou aucun signe distinctif pour déterminer les personnes à contrôler, sauf s'il dispose d'un signalement précis motivant le contrôle».

132. Actuellement, les autorités ne sont pas en mesure de donner le nombre de contrôles d'identité réalisés, les lieux et moments de ces contrôles, et les populations affectées. C'est pourquoi l'ECRI, l'IPCAN, le Défenseur des droits et la CNCDH, notamment, appellent à développer les statistiques sur la pratique des contrôles d'identité et du profilage. Le ministère de l'Intérieur continue de rejeter cette mesure. La CNCDH recommande de prévoir la remise d'un récépissé au moment du contrôle d'identité indiquant la date, l'heure, le lieu et le motif du contrôle d'identité¹⁹⁰. Selon la Défenseure des droits, «la mise en place d'un système de traçabilité ne suffit pas et doit s'accompagner de garanties et mesures complémentaires telles que la réforme du cadre juridique, la formation, l'implication de la hiérarchie, la production de données, l'évaluation et la transparence, la coopération avec la population et les acteurs de la société civile, (...)»¹⁹¹. Dans son rapport de 2022, l'ECRI «recommande en priorité aux autorités d'introduire 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 discrimination¹⁹²» et prévoit un processus de suivi intermédiaire de cette recommandation avant deux ans.

133. Dans ses réponses au rapport de l'ECRI, le gouvernement indique qu'il a décidé de rendre obligatoire le port d'un matricule par les membres des forces de l'ordre et le port de caméras-piétons. Selon la Défenseure des droits, «le recours aux caméras-piétons ne permet pas de vérifier le fondement du contrôle, s'il est abusif et répété»¹⁹³. L'efficacité du port du numéro d'identification est mise en question: il s'agit d'un numéro de 7 chiffres, difficile à mémoriser et qui n'est pas toujours visible. Le ministre de l'Intérieur a reconnu que: «des policiers et gendarmes ne portent pas leur immatriculation, ce qui est, effectivement, contraire aux règles»¹⁹⁴.

5.4. Liberté de l'information

134. La liberté d'expression est bien protégée en France. La Constitution et la loi de 1881 sur la liberté de la presse garantissent la liberté de la presse, la liberté d'opinion et la liberté d'expression. 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. L'incrimination d'offense au chef de l'État, tombée en désuétude, a été abrogée en 2013. La procédure pénale prévoit des garanties procédurales particulières en matière de presse: les délais sont restreints, la détention provisoire est interdite et les perquisitions sont limitées.

135. La liberté des journalistes est correctement protégée. Le schéma directeur du maintien de l'ordre a été révisé en décembre 2021 pour garantir la sécurité physique des journalistes lors des manifestations, répondant à une demande de la profession. Un groupe de liaison entre les ministères de l'Intérieur et de la Culture et les représentants des journalistes se réunit régulièrement pour fluidifier la communication avec les forces de l'ordre. Toutefois, des menaces croissantes pèsent sur la profession de journaliste en raison de l'environnement économique. Le nombre de journalistes porteurs de la carte de presse se réduit constamment et de nombreux jeunes quittent la profession, désillusionnés par la perte de sens du métier de journaliste et l'augmentation de la précarité¹⁹⁵. Le Media Pluralism Monitor recommande de mieux appliquer la réglementation professionnelle et les conventions collectives et de sanctionner les abus en matière de recours au statut d'autoentrepreneur et d'externalisation¹⁹⁶. Les ministères de la Culture et du Travail sont en lien constant et à l'écoute des syndicats qui les alertent sur la méconnaissance du statut des journalistes par certains éditeurs.

136. Une autre forme de menace tient aux procédures bâillons¹⁹⁷. Depuis 2009, plus d'une vingtaine de procédures en diffamation ont ainsi été lancées par le groupe Bolloré en France et à l'étranger contre des articles, des reportages audiovisuels, des rapports d'organisations non gouvernementales et même un livre. Il a également poursuivi en diffamation des blogueurs individuels ayant relayé des informations qui lui déplaisaient. Ces actions en justice n'aboutissent pas à des condamnations car l'application du droit par les tribunaux français est très protectrice de la liberté des journalistes, qui doivent uniquement établir qu'ils ont

190. CNCDH, Rapport annuel 2021, p. 223.

191. Audition de Mme Claire Hédon, Défenseure des droits, par la Commission de suivi le 26 avril 2022.

192. ECRI, rapport France 2022, paragraphe 113.

193. Audition de Mme Claire Hédon, Défenseure des droits, par la Commission de suivi le 26 avril 2022.

194. Sénat, Commission des lois, Événements survenus à Sainte-Soline le 25 mars 2023 - Audition de M. Gérald Darmanin, ministre de l'Intérieur et des Outre-mer, 5 avril 2023.

195. Jean-Marie Charon et Adénora Pigeolat, *Hier, journalistes. Ils ont quitté la profession*, Éditions Entremises, 2021, p. 126.

196. Centre for media pluralism and media freedom, «Monitoring media pluralism in the digital era», rapport France, juin 2022, p. 47.

197. Aussi connue sous l'acronyme SLAPP: «Strategic Lawsuits Against Public Participation».

agi de bonne foi. Pour contourner cette législation protectrice, d'autres voies procédurales ont été utilisées, telles que la justice commerciale ou les juridictions étrangères. Le groupe Bolloré a ainsi réclamé 50 millions d'euros à une des chaînes de la télévision publique, non sur le fondement de la diffamation, mais du dénigrement commercial. Ces attaques en justice contre les journalistes viennent s'ajouter à d'autres types d'entraves à la liberté de la presse. En 2014, son agence de communication Havas avait par exemple tenté de supprimer plus de 7 millions d'euros de publicité au journal *Le Monde* à la suite de la publication d'une enquête sur les activités de Vincent Bolloré en Côte d'Ivoire, et plusieurs documentaires de la chaîne *Canal+*, contrôlée par le groupe Bolloré, ont été déprogrammés.

137. L'Union européenne a présenté le 27 avril 2022 une série de propositions pour lutter contre les procédures bâillons et a demandé aux États membres d'adopter des mesures similaires en droit interne. La France pourra donc adapter sa législation pour améliorer la protection des journalistes, des organisations de la société civile et des citoyens contre le recours abusif aux procédures d'intimidation. Des mesures de transposition ont été annoncées en matière de procédure civile, et une loi de 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte prévoit un mécanisme d'attribution d'une provision pour frais de l'instance à un défendeur ou prévenu «lanceur d'alerte» lorsque la procédure engagée contre lui vise à entraver son signalement ou sa divulgation publique.

5.5. Concentration des médias et pluralisme de l'information

138. Évoquer une concentration des médias peut sembler paradoxal: le nombre de chaînes accessibles n'a jamais été aussi élevé. Selon le président de l'Arcom: «le paysage audiovisuel est aujourd'hui infiniment moins concentré qu'en 1986»¹⁹⁸. Toutefois, l'audience reste concentrée sur un nombre limité d'opérateurs. France Télévisions (service public) et TF1 (première chaîne privée) ont capté 56 % de l'audience TV en 2020, tandis que Radio France (public) et RTL (privé) se partagent 50 % de l'audience radio. La seule mesure de la concentration du secteur en fonction de critères économiques ne fournit pas une indication utile sur le pluralisme de l'information politique. Il est proposé de mesurer plutôt la «part d'attention». Dès lors que l'on prend en compte non seulement la mesure des parts de marché, mais aussi l'attention, le numérique conduit à une concentration croissante car sur internet, l'accès se fait surtout par les réseaux sociaux et les agrégateurs, qui mettent en avant les contenus les plus populaires.

139. Dans une tribune publiée en décembre 2021, 250 professionnels de la presse, de la télévision et de la radio alertaient l'opinion sur les risques que faisait peser la concentration des médias¹⁹⁹. Au regard de l'actualité et de l'enjeu démocratique majeur que représente la concentration des médias, ce sujet a récemment fait l'objet de plusieurs séries de travaux. Une commission d'enquête sénatoriale a travaillé sur l'impact de la concentration des médias sur la démocratie et a rendu son rapport en mars 2022²⁰⁰. Selon cette commission d'enquête, la concentration des médias, issue des difficultés économiques du secteur, peut avoir un impact sur le pluralisme en réduisant le nombre de sujets traités, voire en uniformisant l'information. Le journalisme d'investigation a été abandonné par certaines groupes privés car il serait trop coûteux²⁰¹ ou par crainte de déplaire aux annonceurs; d'autres font fi de toute ambition journalistique pour publier des contenus dont la vocation est moins d'informer que d'attirer de la publicité²⁰². Selon le *Media Pluralism Monitor*, la politique menée au sein du groupe Bolloré a abouti à une réduction du pluralisme des programmes, des journalistes et des contenus²⁰³. À l'inverse, certains médias fondent encore leur modèle sur une forte proportion de journalistes. Selon Edwy Plenel, directeur de la publication du média en ligne *Mediapart*: «Nous sommes des entreprises et la première garantie de l'indépendance est la rentabilité. À *Mediapart*, nous montrons que l'on peut être rentable, en ne faisant que du journalisme, là où d'autres détruisent de la valeur et ruinent la confiance dans l'information»²⁰⁴.

198. Audition de Roch-Olivier Maistre, président de l'Arcom, par la commission d'enquête sur la concentration des médias, 7 décembre 2021.

199. 250 professionnels de la presse, de la télévision et de la radio alertent: «L'hyperconcentration des médias est un fléau médiatique, social et démocratique», 15 décembre 2021.

200. Sénat, Commission d'enquête afin de mettre en lumière les processus ayant permis ou pouvant aboutir à une concentration dans les médias en France, et d'évaluer l'impact de cette concentration sur la démocratie, 29 mars 2022.

201. Président du directoire du groupe Canal+: «les tranches d'investigation n'apportaient pas suffisamment sur Canal+ pour motiver à l'abonnement». Voir rapport de la commission d'enquête sénatoriale, précité.

202. *Ibid.*, p. 236.

203. Centre for media pluralism and media freedom, Monitoring media pluralism in the digital era, rapport France, juin 2022, p. 25.

204. Audition de M. Edwy Plenel par la commission d'enquête sur la concentration des médias, 21 janvier 2022.

140. Pour de nombreux observateurs et responsables politiques, la concentration des médias d'information en France fait peser une menace réelle sur le pluralisme de l'information²⁰⁵. Cette concentration va en s'amplifiant. Les différents seuils de concentration prévus par la loi de 1986 sur les médias ne sont pas efficaces et ne correspondent plus à la réalité. Les groupes ayant investi dans les médias depuis les années 1980 tirent l'essentiel de leurs revenus d'activités économiques dépendant des commandes d'État (armement et aviation), ou dont l'activité est déterminée par la réglementation (télécommunications, transports, secteur financier) ou dans lesquels l'État a des intérêts; «au-delà du lobbying, le contrôle des médias, dans ce contexte, est un moyen d'influence évident, et les liens des magnats des médias avec les principales personnalités politiques sont bien connus et établis»²⁰⁶.

141. L'encadrement réglementaire semble donc inadapté pour protéger le pluralisme interne et externe. Les grandes plateformes internet comme Google et Facebook bénéficient de règles très souples en dépit de leur influence dominante. C'est à l'échelon de l'Union européenne que des mesures pertinentes peuvent être prises, notamment pour assurer une juste rétribution des droits voisins. En France, les critères de mesure de la concentration des médias définis par la loi de 1986 doivent être repensés pour prendre en considération la diversité des supports. L'indépendance des entreprises de média devrait être mieux assurée à l'égard des forces économiques et les possibilités d'intervention des actionnaires sur le contenu éditorial doivent être limitées²⁰⁷.

142. L'existence d'un secteur audiovisuel indépendant et de qualité est aussi un élément déterminant pour le pluralisme de l'information. Le mode de financement de l'audiovisuel public a été profondément réformé à l'été 2022. La taxe spécifique qui existait a été supprimée cet été, mais la proposition initiale du gouvernement, qui consistait à incorporer le financement de l'audiovisuel public au budget général de l'État a été repoussée car elle faisait peser de trop grands risques sur l'indépendance des chaînes publiques. Un amendement parlementaire a introduit une solution alternative: une fraction de la TVA sera affectée à l'audiovisuel public. Cette solution ne pourra durer que deux ans en raison des règles de transparence budgétaire; le parlement et le gouvernement doivent donc s'entendre dans les prochains mois sur un mode de financement des médias publics autonome et pérenne à la hauteur de leur rôle.

143. La régulation économique des services audiovisuels, la régulation des plateformes en ligne pour lutter contre la manipulation de l'information et la diffusion des contenus haineux et le respect du pluralisme des courants de pensée et d'opinion font partie des missions confiées à l'Arcom, autorité garante de la liberté de communication. L'Arcom s'assure également du respect des obligations des médias audiovisuels en matière de déontologie des programmes, notamment l'honnêteté et l'indépendance de l'information et le respect des droits et libertés et de la dignité de la personne. Son rôle est donc fondamental pour le fonctionnement d'une société démocratique. La commission d'enquête sénatoriale appelle à un renforcement significatif de ses moyens. Dans un rapport remis au gouvernement en mars 2022, une mission de réflexion a proposé de refonder le dispositif actuel de contrôle des concentrations en confiant à l'Arcom un rôle d'évaluation de l'impact des opérations de concentration sur le pluralisme pour tous les médias d'information, en s'inspirant des pratiques de l'autorité de régulation des télécommunications britannique (Ofcom). Le périmètre d'action de l'Arcom serait ainsi élargi au-delà des médias audiovisuels hertziens, à la presse écrite et en ligne et plus généralement aux médias en ligne pouvant être considérés comme d'information.

144. Le 13 juillet 2023, le Président Macron a annoncé la tenue d'une conférence citoyenne, les États généraux de l'information, qui sera chargée «de s'interroger sur l'impact considérable des innovations technologiques, sur le développement de l'éducation aux médias et à l'information, sur les conditions d'exercice du métier de journaliste, sur le modèle économique et la régulation du secteur de l'information et le rôle des différents acteurs, sur les ingérences et les manipulations en ce domaine»²⁰⁸. Il est prévu que cette conférence rende ses conclusions à l'été 2024.

205. Centre pour le pluralisme et la liberté des médias, Commission d'enquête sénatoriale, Reporters sans frontières, Julia Cagé.

206. Centre for media pluralism and media freedom, Monitoring media pluralism in the digital era, country report France, June 2022, p. 19.

207. La tribune de 250 professionnels précitée proposait de créer un statut juridique des rédactions et un délit de trafic d'influence en matière de presse, voir «L'hyperconcentration des médias est un fléau médiatique, social et démocratique», 15 décembre 2021.

208. www.elysee.fr/emmanuel-macron/2023/07/13/lancement-des-etats-generaux-de-linformation.

5.6. Lutte contre les violences faites aux femmes

145. La France a signé la Convention sur la Lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210, "Convention d'Istanbul") le 1^{er} mai 2011 et l'a ratifiée le 4 juillet 2014. La lutte contre les violences faites aux femmes a été qualifiée de «grande cause nationale» en 2010. En 2013 a été créé le Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes (HCE), instance consultative indépendante rattachée au Premier ministre et chargée de promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes. Le Président Emmanuel Macron a proclamé l'égalité entre les femmes et les hommes «grande cause du quinquennat» en 2017.

146. Le [Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique \(GREVIO\)](#) a publié son rapport d'évaluation de référence sur la France en 2019²⁰⁹. Si l'engagement et les efforts des autorités dans ce domaine sont reconnus, le GREVIO recommande de nombreuses mesures pour renforcer la protection des victimes. Concomitamment à la publication de ce rapport, une vaste consultation interministérielle impliquant associations et professionnels, intitulée le «Grenelle des violences conjugales», a été lancée par le gouvernement d'Édouard Philippe le 3 septembre 2019. Elle s'est achevée par l'annonce d'un plan gouvernemental contre les violences faites aux femmes le 26 novembre 2019, reprenant certaines des propositions du GREVIO. Une nouvelle série de mesures a été annoncée le 2 septembre 2022 par la Première ministre Élisabeth Borne.

147. Dans son évaluation, le GREVIO note le renforcement considérable du cadre juridique de prévention et de répression des violences ainsi que les mesures destinées à promouvoir une égalité réelle entre les hommes et les femmes, notamment celles qui tendent à favoriser une approche intégrée des questions d'égalité. Néanmoins, les moyens alloués à ces politiques semblent insuffisants pour produire des résultats.

148. Le manque de moyens explique deux difficultés récurrentes dans la lutte contre la violence faite aux femmes en France: l'insuffisance de la réponse pénale et le manque de places d'hébergement pour les femmes victimes.

149. Les défaillances de la réponse pénale tiennent en partie au manque général de moyens alloués à la justice. Des moyens supplémentaires ont été accordés: 40 millions d'euros ont été consacrés en 2022 à l'aide aux victimes, au déploiement du téléphone «grave danger» et du bracelet anti-rapprochement, afin d'assurer une protection des victimes. En réponse à l'engorgement des cours d'assises qui pouvait conduire les autorités judiciaires à la technique procédurale de la correctionnalisation, consistant à qualifier des faits de délit alors qu'ils devraient normalement être qualifiés de crime, la loi du 22 décembre 2021 a créé les cours criminelles départementales. La cour criminelle départementale permet de juger les crimes dans des délais beaucoup plus brefs que la cour d'assises et de restituer aux faits de viol, massivement correctionnalisés, leur véritable qualification. La création de ces cours criminelles fait suite à la recommandation du GREVIO relative à la nécessité d'assurer, par un réexamen des pratiques judiciaires, une réponse judiciaire efficace aux violences sexuelles, face au constat critique du recours à la pratique judiciaire de la correctionnalisation.

150. Depuis la publication du rapport du GREVIO, de nombreuses autres mesures ont été annoncées: améliorer l'accueil des femmes qui viennent porter plainte, élaborer un protocole unique d'évaluation du danger au sein des forces de l'ordre et généraliser la possibilité de porter plainte à l'hôpital. Des filières de traitement d'urgence ont été installées dans presque tous les tribunaux correctionnels. Le nombre de bracelets électroniques imposés pour éloigner les conjoints violents augmente rapidement: au 1^{er} juillet 2022, 797 bracelets étaient actifs, soit dix fois plus qu'en mai 2021. Le nombre de téléphones «grave danger» a quant à lui doublé en un an, passant de 1 529 en juillet 2021, à 3 211 au 1^{er} juillet 2022. En 2021, ces téléphones ont permis 1 500 appels à la plateforme à laquelle ils sont reliés. Au mois de septembre 2022, la Première ministre a annoncé confier une mission à deux parlementaires pour améliorer le traitement judiciaire des violences faites aux femmes²¹⁰. Cette dernière devra rendre son rapport au printemps 2023.

151. Ces mesures traduisent une volonté sans équivoque d'apporter des solutions. Malheureusement, selon la dernière étude publiée sur les morts violentes au sein du couple²¹¹, en 2021, 122 femmes ont été tuées par leur conjoint ou leur ancien compagnon, contre 102 en 2020, soit une hausse de 20 % après une année 2019 qui avait enregistré une baisse circonstancielle de ces meurtres, liée au confinement²¹².

209. [GREVIO](#) (19 novembre 2019).

210. [Site du Gouvernement français](#) (2 septembre 2022).

211. [Étude nationale sur les morts violentes au sein du couple 2021](#).

212. Si le nombre de violences conjugales a augmenté pendant les périodes de confinement, le nombre de meurtres dans le cadre familial s'était réduit.

152. Autre difficulté récurrente dénoncée par les associations d'aide aux victimes et relevée par le GREVIO: le manque de dispositifs d'hébergement spécialisés destinés aux femmes victimes de violences. Selon la Première ministre Élisabeth Borne, 10 000 places d'hébergement devraient être ouvertes à la fin de l'année 2022 et 1 000 places supplémentaires disponibles en 2023²¹³.

153. Les mesures répressives doivent s'accompagner d'une politique de prévention. En France, le cadre législatif est suffisant et les outils pédagogiques nécessaires sont à la disposition des enseignants²¹⁴. Néanmoins, selon le Défenseur des droits et le Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes (HCE), l'éducation à la sexualité n'est pas systématique²¹⁵ et reste très orientée vers l'information à caractère sanitaire²¹⁶. Dans les faits, la formation des enseignants à ces sujets n'étant pas obligatoire, leur sensibilité aux questions d'égalité est très variable. À l'occasion de la rentrée scolaire 2022, le HCE a exhorté les pouvoirs publics à faire une priorité absolue de l'éducation à l'égalité et du respect entre les femmes et les hommes dès le plus jeune âge, ce qui implique une refonte et la tenue des séances d'éducation à la sexualité prévue par la loi²¹⁷.

154. L'éducation à l'égalité ne doit pas se cantonner au système scolaire. En vertu de la Convention d'Istanbul, les parties doivent encourager activement les médias et le secteur privé dans son ensemble à participer à la prévention de la violence à l'égard des femmes, au moyen de l'autorégulation et des codes de déontologie, à la fois en tant qu'employeurs et en tant que producteurs de contenus, de produits et de services médiatiques. L'Arcom est chargée de veiller à la juste représentation des femmes et des hommes sur les antennes et à la lutte contre les discriminations en raison du sexe.

213. [Site](#) du Gouvernement français (2 septembre 2022).

214. Par exemple le [Réseau Canopé](#).

215. HCE, rapport relatif à l'éducation à la sexualité, 13 juin 2016, p. 124.

216. Défenseur des droits, Rapport sur les droits de l'enfant en 2017, novembre 2017, p. 100.

217. HCE: Vigilance égalité: Face à la montée des violences chez les jeunes, le HCE appelle à un plan d'urgence de l'égalité à l'école (31 août 2022).