



Conseil de
l'Union européenne

**Bruxelles, le 18 juillet 2022
(OR. en)**

**11408/22
ADD 10**

**JAI 1044
FREMP 157
AG 91
POLGEN 111**

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	14 juillet 2022
Destinataire:	Secrétariat général du Conseil
N° doc. Cion:	SWD(2022) 510 final
Objet:	DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION Rapport 2022 sur l'état de droit Chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France accompagnant le document: Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions Rapport 2022 sur l'état de droit La situation de l'état de droit dans l'Union européenne

Les délégations trouveront ci-joint le document SWD(2022) 510 final.

p.j.: SWD(2022) 510 final

Luxembourg, le 13.7.2022
SWD(2022) 510 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

**Rapport 2022 sur l'état de droit
Chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France**

accompagnant le document:

**Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité
économique et social européen et au Comité des régions**

**Rapport 2022 sur l'état de droit
La situation de l'état de droit dans l'Union européenne**

{COM(2022) 500 final} - {SWD(2022) 501 final} - {SWD(2022) 502 final} -
{SWD(2022) 503 final} - {SWD(2022) 504 final} - {SWD(2022) 505 final} -
{SWD(2022) 506 final} - {SWD(2022) 507 final} - {SWD(2022) 508 final} -
{SWD(2022) 509 final} - {SWD(2022) 511 final} - {SWD(2022) 512 final} -
{SWD(2022) 513 final} - {SWD(2022) 514 final} - {SWD(2022) 515 final} -
{SWD(2022) 516 final} - {SWD(2022) 517 final} - {SWD(2022) 518 final} -
{SWD(2022) 519 final} - {SWD(2022) 520 final} - {SWD(2022) 521 final} -
{SWD(2022) 522 final} - {SWD(2022) 523 final} - {SWD(2022) 524 final} -
{SWD(2022) 525 final} - {SWD(2022) 526 final} - {SWD(2022) 527 final}

RESUME

Un vaste processus de consultation a été mené afin de répertorier les nouvelles réformes nécessaires pour résoudre les problèmes potentiels touchant au système de justice français. Dans ce contexte, l'appareil judiciaire, en particulier le Conseil supérieur de la magistrature, a lancé plusieurs appels en faveur de réformes, notamment en ce qui concerne la responsabilité et la protection des magistrats, ainsi qu'en faveur d'un renforcement des ressources humaines en sus des ressources supplémentaires déjà allouées. La durée des procédures judiciaires s'est allongée, et le ministère de la justice évalue actuellement les besoins supplémentaires. La décision du ministre de la justice d'ouvrir des enquêtes administratives sur plusieurs magistrats pour violation présumée de leurs obligations déontologiques est actuellement examinée par la justice. Si certains outils numériques à l'intention des justiciables et des professionnels de la justice continuent d'être déployés avec succès, la mise en œuvre des principaux projets en cours destinés à accroître la numérisation de la justice civile et pénale s'est heurtée à des difficultés. S'agissant des avocats, la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire a posé de nouvelles garanties en matière de secret professionnel, de déontologie et de procédures disciplinaires.

Des résultats tangibles continuent d'être enregistrés en ce qui concerne les condamnations dans les affaires de grande corruption en dépit des difficultés liées aux ressources limitées et aux faiblesses structurelles. La mise en œuvre du plan national de lutte contre la corruption pour la période 2020-2022 se poursuit. Des règles relatives aux conflits d'intérêts sont en place et une nouvelle loi a été adoptée pour protéger les lanceurs d'alerte. La défense d'intérêts (lobbying) est réglementée, mais l'application des règles en vigueur à tous les types d'acteurs du secteur suscite toujours d'importantes préoccupations. Les déclarations de patrimoine sont rendues publiques et sont vérifiées régulièrement. Les ressources humaines de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques restent insuffisantes au regard de sa charge de travail. Les mesures prises dans le domaine des marchés publics pendant la pandémie de COVID-19 restent en place.

La France dispose d'un cadre juridique solide garantissant la liberté et le pluralisme des médias, fondé principalement sur des garde-fous tant constitutionnels que législatifs. Une nouvelle autorité indépendante, l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM) a été créée à partir de la fusion du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI), l'autorité compétente en matière de droits d'auteur en ligne, et est dotée de compétences accrues dans l'ensemble du domaine du contenu audiovisuel et numérique. Des garde-fous juridiques et structurels garantissent l'indépendance des médias français de service public. Le gouvernement a pris des mesures pour faire face à l'augmentation des attaques et des menaces contre des journalistes lors de protestations ou de manifestations. Le problème persistant que constitue la concentration horizontale et croisée de la propriété des médias a été examiné par une commission d'enquête du Sénat, qui a suggéré une révision substantielle de la législation existante afin de préserver la liberté d'information. Des difficultés subsistent en ce qui concerne la transparence des structures complexes de propriété des médias.

La pratique des consultations publiques nationales a encore été renforcée et étendue à de nouveaux domaines, dont le système de justice. Les procédures accélérées pour l'adoption des textes de loi continuent d'être utilisées régulièrement, y compris pour des lois qui ont une

incidence significative sur les libertés individuelles. Le régime d'urgence lié à la pandémie de COVID-19 a été prolongé jusqu'en juillet 2022, tandis que le Conseil constitutionnel a défini les limites des pouvoirs exécutif et législatif dans ce contexte. Des autorités indépendantes ont émis des avis sur l'incidence des lois adoptées pour gérer les situations de crise sur les libertés individuelles. De nouvelles lois ont été adoptées pour améliorer l'environnement financier dans lequel évoluent les organisations de la société civile. La loi sur les principes de la République est entrée en vigueur et un certain nombre de parties prenantes ont exprimé des craintes quant à son incidence potentielle sur l'espace dévolu à la société civile.

RECOMMANDATIONS

Il est recommandé à la France de prendre les mesures suivantes:

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

I. SYSTEME DE JUSTICE

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

Indépendance

Le degré d'indépendance de la justice en France reste perçu comme moyen parmi le grand public et est désormais perçu comme élevé parmi les entreprises. Au total, 56 % du grand public et 61 % des entreprises avaient une perception «plutôt satisfaisante» ou «très satisfaisante» du degré d'indépendance des juridictions et des juges en 2022⁵. Selon les données du tableau de bord 2022 de la justice dans l'UE, aucune tendance nette n'a pu être dégagée de l'évolution du niveau perçu d'indépendance depuis 2016. Le degré de perception de l'indépendance de la justice parmi le grand public est légèrement en baisse par rapport à 2021 (57 %), mais est plus élevé qu'en 2016 (54 %). Le degré de perception de l'indépendance de la justice parmi les entreprises s'est amélioré par rapport à 2021 (58 %) et à 2016 (59 %).

¹ Le Conseil supérieur de la magistrature compte deux formations distinctes. Pour la formation compétente à l'égard des magistrats du siège, le Conseil supérieur de la magistrature est composé du président de la Cour de cassation, de cinq magistrats, d'un procureur de la République, d'un conseiller d'État, d'un avocat et de six autres membres qualifiés qui ne relèvent ni du Parlement, ni de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif. Un magistrat du siège supplémentaire complète cette formation lorsqu'elle agit en tant que conseil de discipline. Pour la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet, le Conseil supérieur de la magistrature est composé du procureur général près la Cour de cassation, de cinq procureurs de la République, d'un magistrat, du même conseiller d'État susmentionné, du même avocat susmentionné et des six autres membres qualifiés susmentionnés. Un magistrat du parquet supplémentaire complète cette formation lorsqu'elle agit en tant que conseil de discipline. Voir également, à cet égard, le point 27 de la recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, selon lequel: «Au moins la moitié des membres [des conseils de la justice] devraient être des juges choisis par leurs pairs issus de tous les niveaux du pouvoir judiciaire et dans le plein respect du pluralisme au sein du système judiciaire».

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

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

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

⁵ Graphiques 50 et 52, tableau de bord 2022 de la justice dans l'UE. Le degré de perception de l'indépendance de la justice est classé comme suit: très mauvais (moins de 30 % des personnes interrogées perçoivent l'indépendance de la justice comme plutôt satisfaisante ou très satisfaisante), mauvais (entre 30 et 39 %), moyen (entre 40 et 59 %), satisfaisant (entre 60 et 75 %) et très satisfaisant (plus de 75 %).

Le Conseil supérieur de la magistrature a appelé à des réformes visant à renforcer la responsabilité et la protection des magistrats. Le 24 septembre 2021, le Conseil supérieur de la magistrature réuni en formation plénière a rendu l'avis sollicité par le président de la République⁶ sur la responsabilité et la protection des magistrats. Il a formulé 30 propositions⁷ articulées autour de quatre objectifs: placer la déontologie au cœur de la fonction de magistrat⁸, favoriser la détection des manquements disciplinaires⁹, améliorer le déroulement des poursuites disciplinaires et l'échelle des sanctions¹⁰ et renforcer la protection personnelle et fonctionnelle des magistrats¹¹. Certaines propositions rappellent la nécessité d'adopter les réformes constitutionnelles lancées à plusieurs reprises par le passé, mais sans jamais aboutir¹². Les modifications qu'il est proposé d'apporter à la Constitution transfèreraient notamment du ministre de la justice au Conseil supérieur de la magistrature le pouvoir de

⁶ Le président de la République avait sollicité l'avis du Conseil supérieur de la magistrature le 17 février 2021 en sa qualité de garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire, en vertu de l'article 65 de la Constitution. Voir le rapport 2021 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 3 et 4.

⁷ Conseil supérieur de la magistrature, avis du 24 septembre 2021 sur la responsabilité et la protection des magistrats. Voir l'annexe I.

⁸ Pour renforcer la responsabilité des magistrats, le Conseil supérieur de la magistrature propose, dans son avis, de remédier à l'absence d'évaluation des hauts magistrats, de mettre en place un régime de prévention des risques de conflits d'intérêts et d'octroyer à la commission d'admission des requêtes disciplinaires individuelles le pouvoir de rappeler aux magistrats leurs obligations déontologiques en cas de comportements répréhensibles non susceptibles de revêtir une qualification disciplinaire. Le Conseil supérieur de la magistrature recommande également de prévoir une rubrique spécifique à la déontologie dans la grille d'évaluation des magistrats, qui donnerait lieu à un dialogue à ce sujet pendant l'entretien entre le magistrat et son chef de juridiction.

⁹ Le Conseil supérieur de la magistrature préconise d'instaurer un dialogue plus formalisé entre les chefs de cour et la direction des services judiciaires du ministère de la justice, afin d'empêcher que des procédures disciplinaires soient mises en échec par des décisions non concertées. Il recommande également de permettre aux chefs de cour de saisir directement l'inspection des services judiciaires aux fins d'engagement d'une enquête administrative, cette compétence étant actuellement du seul ressort du ministre de la justice. Afin de remédier aux inefficacités du mécanisme de traitement des plaintes individuelles, il est proposé permettre à la commission d'admission des requêtes de procéder à des investigations afin qu'elle puisse prendre les décisions les plus éclairées possibles.

¹⁰ À cette fin, il est suggéré de préciser la définition de la faute disciplinaire, laquelle est définie au sens large à l'article 43 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, afin de mentionner explicitement une liste de devoirs essentiels tels que l'indépendance, l'impartialité, l'intégrité, la probité et la loyauté. Le Conseil supérieur de la magistrature recommande également de rendre l'enquête administrative que le ministre de la justice peut faire diligenter en amont des poursuites disciplinaires plus transparente et de la limiter dans le temps, la durée des procédures disciplinaires créant une insécurité pour les magistrats concernés. Enfin, il est proposé de réformer et de compléter l'échelle des sanctions afin de mieux répondre aux différents manquements poursuivis, notamment en prévoyant des sanctions d'interdiction de nomination à certaines fonctions, d'exclusion temporaire d'exercice de toute fonction ou de retrait temporaire des fonctions juridictionnelles.

¹¹ En priorité, le Conseil supérieur de la magistrature propose de permettre à tout magistrat de le saisir en cas d'atteinte à son indépendance, et de se voir confier la faculté de se saisir d'office en pareil cas, à l'effet d'émettre une recommandation pour faire cesser l'atteinte. Cette recommandation devrait être rendue publique et même, dans les cas les plus graves, publiée au Journal Officiel. Cette proposition fait écho à la recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe du 17 novembre 2010, selon laquelle: «Lorsque les juges estiment que leur indépendance est menacée, ils devraient pouvoir se tourner vers le conseil de la justice ou vers une autre autorité indépendante [...]». Il est également proposé de fixer au ministre de la justice un délai de 15 jours pour prendre parti sur les demandes de protection fonctionnelle présentées par les magistrats. Un refus tacite pourrait être contesté devant une juridiction administrative, laquelle pourrait ordonner d'accorder la protection demandée. En outre, le ministère de la justice serait chargé d'accomplir toutes les démarches nécessaires en vue du retrait des publications injurieuses et/ou illicites sur les réseaux sociaux, y compris à la demande du magistrat concerné ou d'un chef de cour.

¹² Rapport 2021 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 3.

statuer sur les questions disciplinaires concernant les magistrats du parquet et aligneraient les conditions de nomination du parquet sur celle du siège, rendant ainsi l'avis du Conseil supérieur de la magistrature contraignant pour le ministre de la justice¹³. Sur ce point, l'avis du Conseil supérieur de la magistrature converge avec les recommandations du Groupe d'États contre la corruption (GRECO)¹⁴ et les récentes propositions de la Conférence nationale des procureurs de la République, qui a appelé à une réforme du statut des magistrats du parquet afin d'accroître leur indépendance¹⁵. Dans une décision du 14 septembre 2021, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les dispositions permettant aux procureurs généraux de communiquer au ministre de la justice des rapports particuliers portant sur des procédures judiciaires en cours, étant donné que ce dernier ne peut adresser aux magistrats du parquet aucune instruction dans des affaires individuelles, même lorsqu'il sollicite ou se voit transmettre de tels rapports particuliers¹⁶.

En 2020¹⁷, le ministre de la justice a décidé, sur recommandation de son administration, d'ordonner des enquêtes administratives¹⁸ sur plusieurs magistrats pour violation présumée de leurs obligations déontologiques¹⁹, et cette décision est actuellement examinée par la Cour de justice de la République (CJR). Trois associations de magistrats avaient déposé une plainte contre le ministre de la justice pour conflits d'intérêts avec ses anciennes activités professionnelles d'avocat. Le ministre de la justice a transféré au Premier ministre la compétence d'agir dans les affaires dans lesquelles il était précédemment impliqué en tant qu'avocat²⁰. Le 16 juillet 2021, au terme d'une audition, le ministre de la justice a été mis en examen par la CJR²¹ pour prise illégale d'intérêts. Entendu par la CJR, il a usé de son

¹³ Dans la pratique, le ministre de la justice suit toujours l'avis non contraignant du Conseil supérieur de la magistrature sur la nomination des magistrats du parquet, mais aucune disposition du droit positif ne l'y oblige.

¹⁴ Le GRECO a noté avec inquiétude l'absence de progrès dans la réforme constitutionnelle qui aurait donné suite à sa recommandation d'aligner les règles de nomination des procureurs et la procédure disciplinaire qui leur est applicable sur celles qui s'appliquent aux juges. Il a souligné l'importance primordiale de cette question et a invité les autorités françaises à accélérer la procédure et à donner effet à cette recommandation dans les meilleurs délais. Voir le quatrième cycle d'évaluation du GRECO - Addendum au deuxième rapport de conformité, p. 10 et 11.

¹⁵ Dans la première de ses dix propositions pour le devenir de la justice pénale, adoptées en novembre 2021, la Conférence nationale des procureurs de la République souligne la nécessité de renforcer les garanties concernant la nomination des magistrats du parquet en transférant cette compétence au Conseil supérieur de la magistrature, afin de garantir leur indépendance.

¹⁶ Décision n° 2021-927 QPC du 14 septembre 2021. Le Conseil constitutionnel a considéré que les dispositions contestées assurent une conciliation équilibrée entre le principe de l'indépendance judiciaire et la compétence du ministre de la justice de déterminer la politique en matière pénale, pour laquelle il doit disposer d'une information fiable et complète sur le fonctionnement de la justice.

¹⁷ Rapport 2021 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 4.

¹⁸ Selon la jurisprudence du Conseil d'État, la décision d'ouvrir une enquête administrative, étape préliminaire des poursuites disciplinaires, est sans incidence négative sur la personne mise en cause.

¹⁹ Alors que l'inspection générale de la justice a conclu que les magistrats concernés avaient agi conformément à la loi, le Premier ministre, auquel le ministre de la justice a réattribué les affaires, a, sur la base de l'enquête administrative, saisi le Conseil supérieur de la magistrature pour qu'il apprécie si les magistrats concernés avaient manqué à leurs obligations. Voir les communiqués de presse du gouvernement français du 17 avril et du 15 septembre 2021.

²⁰ Rapport 2021 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 4.

²¹ Cette juridiction d'exception, composée de six membres du Sénat, de six membres de l'Assemblée nationale et de trois magistrats du siège de la Cour de cassation, est compétente pour connaître des affaires pénales relatives à des actes commis par des membres du gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions. Une réforme constitutionnelle présentée au Parlement le 29 août 2019, qui n'a pas été adoptée, prévoyait d'abolir la CJR et de transférer ses compétences à la Cour d'appel de Paris. Voir le rapport 2021 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 4.

droit au silence, considérant que les méthodes d'enquête n'étaient pas impartiales²². L'affaire est toujours en cours²³. Le procureur général a décidé de ne pas saisir la CJR d'une troisième plainte déposée par un syndicat de magistrats au sujet d'une enquête portant sur la gestion d'une cour d'appel²⁴.

Une loi pour la confiance dans l'institution judiciaire a posé de nouvelles garanties en matière de secret professionnel, de déontologie et de procédures disciplinaires concernant les avocats. La nouvelle loi²⁵, adoptée en décembre 2021, complète le code de procédure pénale en réaffirmant la protection du secret professionnel pour les activités tant de défense que de conseil. Plus précisément, un juge peut ordonner une perquisition du cabinet ou du domicile d'un avocat, à condition qu'il existe des raisons plausibles de soupçonner l'avocat d'avoir commis ou tenté de commettre l'infraction qui fait l'objet de la procédure²⁶. En outre, le magistrat qui effectue la perquisition doit veiller à ce que les investigations conduites ne portent pas atteinte au libre exercice de la profession d'avocat et à ce qu'aucun document relevant de l'exercice des droits de la défense et couvert par le secret professionnel ne soit saisi. Les propositions les plus importantes formulées par le Conseil national des barreaux, en particulier la volonté d'étendre les dispositions relatives au secret professionnel aux activités de conseil des avocats²⁷, ont été reprises dans la version finale de la loi. Cette évolution est également en phase avec les préoccupations des avocats au niveau européen quant à la protection du secret professionnel. En ce qui concerne les procédures disciplinaires, les nouvelles dispositions offrent plus de garanties aux parties concernées et laissent davantage de place à la conciliation. Le conseil de discipline devient une juridiction, présidée, dans certains cas, par un magistrat du siège²⁸. Concernant les réclamations formées par des particuliers, lorsque la nature de la réclamation le permet, une conciliation peut être organisée entre les parties, à laquelle prend part un avocat au moins²⁹. Afin de prévenir les infractions disciplinaires, l'article 42 de la loi prévoit la création d'un code de déontologie des avocats, élaboré par le Conseil national des barreaux, et maintient ainsi l'auto-réglementation de la profession en ce qui concerne les devoirs déontologiques.

²² Le ministre de la justice a publié la déclaration suivante: <https://www.lopinion.fr/politique/dupond-moretti-a-la-cour-de-justice-de-la-republique-tout-demonstre-votre-determination-a-me-salir>. Dans un communiqué de presse du 4 mars 2022, la première présidente de la Cour de cassation a déploré cette déclaration, estimant qu'elle remettait en cause la déontologie des magistrats instructeurs et contribuait ainsi à affaiblir l'autorité judiciaire.

²³ Le 10 mai 2022, le procureur général a requis un procès contre le ministre de la justice. La commission d'enquête de la CJR devra décider d'ouvrir ou non un tel procès.

²⁴ L'enquête a été ordonnée par le Premier ministre, auquel le ministre de la justice a réattribué les affaires. Le procureur général a conclu que la plainte ne contenait pas suffisamment d'éléments de preuve à l'appui des allégations de conflit d'intérêts pour saisir la CJR.

²⁵ Loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire.

²⁶ Le mandat de perquisition peut faire l'objet d'un recours suspensif dans un délai de 24 heures, formé par le ministère public, l'avocat ou le représentant du barreau.

²⁷ Résolution de l'assemblée générale du Conseil national des barreaux du 17 septembre 2021.

²⁸ Tel sera le cas lorsque la poursuite disciplinaire fera suite à une réclamation formée par un tiers ou lorsque l'avocat en fera la demande. Il sera possible de demander la récusation ou le déport d'un membre de la juridiction disciplinaire. De même, les recours contre les décisions des conseils de discipline régionaux seront examinés par les cours d'appel, avec une formation composée de trois juges et de deux membres du conseil de l'ordre.

²⁹ En cas d'absence de conciliation, l'auteur de la réclamation est informé sans délai de la possibilité de saisir le procureur général près la cour d'appel de sa réclamation ou de saisir directement la juridiction disciplinaire.

Qualité

La Cour des comptes a mis en évidence des difficultés dans la mise en œuvre des principaux projets destinés à accroître la numérisation de la justice civile et pénale. En dépit des efforts déployés pour améliorer la numérisation du système de justice et des progrès déjà accomplis, des améliorations restent possibles en ce qui concerne l'utilisation des outils numériques au sein des tribunaux et des parquets³⁰ et dans la communication électronique avec les utilisateurs³¹. Dans un rapport³² présenté au Sénat le 26 janvier 2022 et fondé sur une appréciation de la situation au printemps 2021, la Cour des comptes décrit les retards et les problèmes stratégiques rencontrés dans la mise en œuvre du plan visant à numériser la justice lancé en 2018 et formule un certain nombre de recommandations pour rendre ce plan plus efficace. La Cour des comptes estime qu'à ce stade, soit un an avant la fin de sa mise en œuvre, le plan de transformation numérique lancé en 2018 a donné des résultats mitigés et que tous les objectifs ne seront pas atteints³³. Plus précisément, la Cour des comptes a relevé que les projets essentiels pour la numérisation de la justice, à savoir la *Procédure pénale numérique*, *Cassiopée*, qui est l'élément central du traitement numérique des procédures pénales, et *Portalis*, un projet ambitieux visant à numériser toutes les étapes de la procédure civile³⁴, ont accumulé retards et dépassements de budget. La Cour des comptes suggère d'améliorer la gouvernance des projets structurants³⁵ pour éviter des retards dans leur mise en œuvre. Le ministère de la justice a approuvé en grande partie les conclusions du rapport³⁶ et a déjà pris un certain nombre de mesures pour améliorer la gouvernance des projets, dont la systématisation des analyses coûts-avantages. Depuis l'analyse de la Cour des comptes, d'autres améliorations ont été apportées en matière de procédure pénale numérique, libérant le personnel des tribunaux de tâches d'enregistrement fastidieuses et autorisant la communication numérique avec les avocats³⁷. Toutefois, des mesures supplémentaires s'imposent pour donner suite aux recommandations de la Cour des comptes, notamment pour centraliser le suivi global des projets en réduisant l'externalisation, en particulier pour les fonctions de pilotage des projets, afin de conserver le contrôle du développement des systèmes d'information.

Les outils numériques à la disposition des justiciables et des professionnels de la justice continuent d'être déployés avec succès. Comme indiqué dans le rapport 2021 sur l'état de droit³⁸, le déploiement, dans les bureaux d'aide juridictionnelle, du système d'information de

³⁰ Graphique 43 du tableau de bord 2022 de la justice dans l'UE.

³¹ Graphiques 42, 44, 45, 46 et 47 du tableau de bord 2022 de la justice dans l'UE.

³² Cour des comptes, Communication à la commission des finances du Sénat, «Améliorer le fonctionnement de la justice – Point d'étape du plan de transformation numérique du ministère de la justice».

³³ L'un des obstacles à la mise en œuvre en temps utile du plan décrits dans le rapport a été l'apparition de nouveaux besoins en matière de sécurité des systèmes d'information. De même, plusieurs réformes adoptées dans l'intervalle ont eu une forte incidence sur la mise en œuvre du plan, car elles ont été adoptées en prenant insuffisamment en compte la capacité du ministère de la justice à mettre en place ou à adapter les systèmes d'information nécessaires pour les mettre en œuvre. Selon la Cour des comptes, cela a entraîné un décalage entre la date d'entrée en vigueur de certaines dispositions et la mise en service des outils numériques indispensables pour les gérer.

³⁴ Rapport 2021 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 4 et 5.

³⁵ Elle a notamment préconisé de confier la responsabilité opérationnelle de chaque projet à un directeur de projet unique, qui en maîtriserait tous les leviers, en particulier budgétaires, et d'associer les utilisateurs finaux aux différentes instances de pilotage des systèmes d'information.

³⁶ Contribution écrite du ministère de la justice dans le cadre de la visite en France.

³⁷ Informations reçues du ministère de la justice dans le cadre de la visite en France.

³⁸ Rapport 2021 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 5.

l'aide juridictionnelle (SIAJ), qui permet aux particuliers de déposer une demande d'aide juridictionnelle en ligne, a débuté dans deux juridictions pilotes entre mars et octobre 2021 et progresse à un rythme soutenu. À la fin de 2021, 30 % des juridictions étaient équipées et, selon les prévisions, le système devrait être mis en œuvre dans 90 % des juridictions d'ici à la mi-2022. Il a été signalé que, dans les juridictions où le SIAJ était déjà mis en œuvre, le temps nécessaire au traitement des demandes d'aide juridictionnelle était réduit de deux tiers en moyenne³⁹. S'agissant de l'accessibilité en ligne des décisions de justice, toutes les décisions rendues publiquement par la Cour de Cassation, le Conseil d'État, l'ensemble des juridictions administratives de première instance et d'appel et les juridictions d'appel en matière civile, sociale et commerciale sont désormais accessibles sur la base de données ouvertes⁴⁰. Des améliorations restent possibles en ce qui concerne la publication des décisions rendues par d'autres juridictions, en particulier par les juridictions inférieures⁴¹, et des travaux sont en cours pour adapter le moteur d'anonymisation de l'intelligence artificielle à la publication des décisions des juridictions de première instance en matière civile et commerciale et des juridictions du travail de première instance, ainsi que des décisions rendues en matière pénale.

Les ressources allouées au système de justice ont augmenté pour la deuxième année consécutive, et les magistrats ont appelé à des efforts supplémentaires pour continuer à garantir la qualité de la justice. En 2020, les dépenses consacrées au système de justice ont été relativement faibles, en termes comparatifs, même si elles ont augmenté par rapport à 2019⁴². En 2022, le budget alloué au système de justice a encore été augmenté de 3,4 % par rapport à 2021 et a atteint 3,849 milliards d'EUR. L'enveloppe affectée à l'aide juridictionnelle a également augmenté, passant de 585 millions d'EUR en 2021 à 615,2 millions d'EUR en 2022. En outre, parmi les postes contractuels de courte durée créés en 2021, dont des postes de juristes adjoints aux magistrats, 1 414 deviendront permanents⁴³. Le Conseil supérieur de la magistrature a toutefois souligné que le budget alloué par la France au système de justice et le nombre de magistrats par habitant restent nettement inférieurs à ceux d'autres pays européens au PIB comparable, et il a demandé des garanties réglementaires supplémentaires pour stabiliser davantage le budget annuel de la justice⁴⁴. Le Conseil supérieur de la magistrature recommande également de réformer le statut et les missions des équipes autour des magistrats, ce qui permettrait aux juges et aux procureurs de

³⁹ Information reçue du ministère de la justice dans le cadre de la visite en France.

⁴⁰ L'article 33 de la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice et le décret n° 2020-797 du 29 juin 2020 relatif à la mise à la disposition du public des décisions des juridictions judiciaires et administratives ont confié au Conseil d'État et la Cour de cassation la tâche de garantir cette disponibilité. En vertu d'un arrêté du 28 avril 2021, la disponibilité en ligne devrait être garantie selon le calendrier suivant: septembre 2021 pour le Conseil d'État et la Cour de cassation; mars 2022 pour les cours d'appel administratives; avril 2022 pour les cours d'appel en matière civile, sociale et commerciale; juin 2022 pour les tribunaux administratifs; entre 2023 et 2025 pour les conseils de prud'hommes, les tribunaux de commerce, les cours de première instance en matière civile et l'ensemble des procédures pénales.

⁴¹ Graphiques 48 et 49 du tableau de bord 2022 de la justice dans l'UE.

⁴² En 2020, les dépenses totales des administrations publiques consacrées aux tribunaux, exprimées en pourcentage du PIB, étaient les sixième plus faibles de l'UE (données d'Eurostat). Graphique 35 du tableau de bord 2022 de la justice dans l'UE.

⁴³ Contribution écrite des autorités françaises dans le cadre de la visite en France, p. 5 et 6. Le budget général de la justice, qui inclut le budget alloué à d'autres postes que le système de justice, tels que les prisons, a augmenté de 8 % depuis 2021.

⁴⁴ Contribution écrite du Conseil supérieur de la magistrature aux États généraux de la justice, 31 janvier 2021, p. 27 à 29.

se concentrer davantage sur leurs fonctions juridictionnelles et contribuerait de ce fait à la qualité de la justice⁴⁵. Dans une lettre ouverte publiée dans un quotidien national, un grand nombre de magistrats ont décrit la détérioration des conditions de travail dans de nombreuses juridictions, due notamment à un manque de ressources humaines et à une charge de travail comparativement excessive, ce qui les oblige à sacrifier la qualité au profit de la rapidité⁴⁶.

Une vaste consultation sur le système de justice a eu lieu afin de répertorier les problèmes et les réformes nécessaires pour y remédier. Le président de la République a lancé les États généraux de la justice le 18 octobre 2021⁴⁷. La première présidente de la Cour de cassation et le procureur général près cette dernière avaient précédemment exprimé leurs préoccupations face à une «remise en cause systématique de la justice»⁴⁸. Cette consultation à l'échelle nationale, associant professionnels de la justice et grand public, vise à dresser un état de situation de la justice et à formuler des propositions concrètes pour remédier à tout problème non résolu⁴⁹. Une consultation en ligne a eu lieu et plusieurs conférences ont été organisées. Un rapport final a été rédigé par un comité indépendant à partir des nombreuses contributions reçues et sera présenté par le président de la République⁵⁰.

La loi pour la confiance dans l'institution judiciaire renforce les dispositions relatives à la médiation volontaire en tant qu'alternative aux procédures judiciaires. L'article 45 de cette loi⁵¹ établit un conseil national de la médiation⁵² dont les missions principales consistent à rendre des avis et à formuler des recommandations dans le domaine de la médiation à l'intention des pouvoirs publics, à rédiger un recueil de déontologie applicable à la médiation, à concevoir des référentiels nationaux de formation des médiateurs et à émettre des propositions sur les conditions d'enregistrement de ces derniers. La loi renforce également l'efficacité des actes constatant un accord issu d'une médiation, d'une conciliation ou d'une procédure participative en prévoyant que, lorsqu'ils sont contresignés par les avocats des parties et revêtus de la formule exécutoire par le greffe de la juridiction compétente, les transactions et autres accords conclus dans le cadre d'une médiation, d'une conciliation ou d'une procédure participative deviennent exécutoires. La promotion et les incitations en

⁴⁵ Le Conseil supérieur de la magistrature recommande d'améliorer la stabilité et le professionnalisme des assistants des magistrats, en harmonisant leur statut et en confiant leur formation à l'École nationale de la magistrature. Les magistrats devraient également être étroitement associés à leur recrutement et à leur évaluation. Voir la contribution écrite du Conseil supérieur de la magistrature aux États généraux de la justice, 31 janvier 2021, p. 30 à 32.

⁴⁶ La lettre ouverte, publiée dans *Le Monde*, était initialement signée par 3 000 magistrats et quelque 100 greffiers et a, par la suite, été approuvée par plus de 5 500 magistrats. À la suite de sa publication, le ministre de la justice a rencontré un groupe de magistrats de différentes catégories et s'est engagé à maintenir ce dialogue direct.

⁴⁷ Cette consultation à l'échelle nationale, adressée à la fois au grand public et aux professionnels de la justice, est dirigée par un comité indépendant chargé de rédiger un rapport final résumant les conclusions pertinentes. Le processus de consultation est décrit plus en détail à la section 4 ci-dessous.

⁴⁸ Plus particulièrement, lors d'une manifestation qui a eu lieu le 19 mai 2021 devant le siège de l'Assemblée nationale et qui a rassemblé des policiers ainsi que certains députés, le système de justice a été critiqué pour sa lenteur et son laxisme présumés, ce qui a été perçu par le pouvoir judiciaire comme une attaque contre l'indépendance de la justice.

⁴⁹ Communiqué de presse de la présidence de la République du 18 octobre 2021.

⁵⁰ Voir également le pilier IV ci-dessous sur le processus de consultation.

⁵¹ Loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire.

⁵² Le Conseil national de la médiation sera composé de personnalités qualifiées ainsi que de représentants des associations intervenant dans le champ de la médiation, des administrations, des juridictions et des professions du droit.

faveur du recours aux méthodes de règlement extrajudiciaire des litiges sont relativement développées, en termes comparatifs, mais des améliorations restent possibles⁵³.

Efficiencia

La durée des procédures judiciaires en matière civile, commerciale et administrative, mesurée en termes de durée d'écoulement du stock d'affaires pendantes, a fortement augmenté au cours de l'année écoulée, sauf pour les affaires administratives, pour lesquelles la situation est restée stable⁵⁴. Plus précisément, le temps nécessaire estimé pour trancher les affaires civiles et commerciales contentieuses en première instance est passé de 432 jours en 2019 à 637 jours en 2020, l'une des valeurs les plus élevées dans l'UE⁵⁵. Le nombre d'affaires pendantes a légèrement augmenté, mais est resté globalement stable⁵⁶. Le taux de variation du stock d'affaires pendantes, qui montre comment le système de justice traite la charge de travail, a considérablement diminué, en particulier pour les affaires civiles et commerciales contentieuses, pour lesquelles il est passé de près de 100 % à moins de 93 %⁵⁷. Comme indiqué plus haut, plusieurs institutions judiciaires ont insisté sur la nécessité de recruter du personnel supplémentaire au sein du système de justice, plus particulièrement au sein des tribunaux⁵⁸ et des parquets⁵⁹, afin de pouvoir gérer plus efficacement, dans la durée, le nombre d'affaires qui leur est attribué⁶⁰. À cette fin, le ministère de la justice met actuellement au point un outil de mesure qui permettra d'évaluer précisément les besoins de recrutement à moyen et à long terme⁶¹. De plus, 1 914 agents contractuels ont été recrutés pour traiter l'arriéré judiciaire. Le ministère de la justice a rapporté que le nombre d'affaires pendantes a fortement diminué à partir de 2021. Parallèlement, la Conférence nationale des présidents des tribunaux judiciaires a mis au point et rendu public son propre outil de mesure destiné à évaluer précisément la charge de travail des magistrats du siège en tenant compte de toutes leurs attributions et missions actuelles⁶². Il ressort de la première évaluation réalisée

⁵³ Graphique 29 du tableau de bord 2022 de la justice dans l'UE.

⁵⁴ Graphiques 6 à 10 du tableau de bord 2022 de la justice dans l'UE.

⁵⁵ Graphique 7 du tableau de bord 2022 de la justice dans l'UE.

⁵⁶ Graphiques 14 à 16 du tableau de bord 2022 de la justice dans l'UE.

⁵⁷ Graphiques 11 à 13 du tableau de bord 2022 de la justice dans l'UE.

⁵⁸ Contribution écrite du Conseil supérieur de la magistrature aux États généraux de la justice, 31 janvier 2021, pp. 29 à 33.

⁵⁹ Dans la deuxième de ses dix propositions pour le devenir de la justice pénale, adoptées en novembre 2021, la Conférence nationale des procureurs de la République souligne que, selon l'évaluation de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), la France affiche l'un des plus petits nombres de procureurs par habitant en Europe (3 pour 100 000 habitants), ces derniers devant gérer un nombre très élevé d'affaires et exercer un grand nombre de fonctions.

⁶⁰ Il est indiqué aux points 33 et 35 de la recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, que «[c]haque État devrait allouer aux tribunaux les ressources, les installations et les équipements adéquats pour leur permettre de fonctionner dans le respect des exigences énoncées à l'article 6 de la Convention et pour permettre aux juges de travailler efficacement» et que «[l]es tribunaux devraient être dotés d'un nombre suffisant de juges et d'un personnel d'appui adéquatement qualifié».

⁶¹ Depuis 2019, le ministère de la justice mène des travaux visant à mieux évaluer l'activité des tribunaux afin de calculer les besoins qui en résultent en termes de nombre de procureurs de la République, en se dotant d'un outil de gestion national fondé sur un système de pondération des affaires. Ce projet est dirigé par la direction des services judiciaires avec l'appui de l'inspection générale de la justice et en étroite concertation avec les syndicats et le ministère public. L'objectif est d'évaluer précisément la charge de travail induite par un dossier et d'y associer un délai moyen de traitement. Voir la contribution écrite des autorités françaises dans le cadre de la visite en France, p. 4 et 5.

⁶² Cet outil de pilotage des moyens humains des juridictions (à l'exception du Tribunal de Paris qui, en raison de ses spécificités, dispose de ses propres méthodes d'évaluation), réclamé à de nombreuses reprises par la Cour des comptes, sera révisé annuellement. Il est complété par un tableau de projection des besoins en

par les deux tiers des juridictions sur cette base que, dans les juridictions de première instance, 1 500 magistrats du siège supplémentaires seraient nécessaires pour faire face durablement à la charge de travail actuelle, et que l'outil de mesure mis au point par le ministère de la justice permettrait d'affiner cette évaluation⁶³.

II. CADRE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Parmi les instances chargées de lutter contre la corruption figurent l'Agence française anticorruption (AFA), qui élabore le plan pluriannuel de lutte contre la corruption et aide les personnes morales de droit public et de droit privé à prévenir et à détecter les faits de corruption, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), chargée de veiller à la probité des agents publics, et l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLIFF), un service de police spécialisé dans les enquêtes sur les infractions économiques, y compris la corruption et le blanchiment de capitaux. Le Parquet national financier (PNF) est compétent pour enquêter dans les affaires de grande corruption.

Les experts et les dirigeants d'entreprise perçoivent le niveau de corruption dans le secteur public comme étant relativement faible. Dans l'indice de perception de la corruption de Transparency International publié en 2021, la France obtient un score de 71/100 et se classe au 8^e rang dans l'Union européenne et au 22^e rang dans le monde⁶⁴. Cette perception est restée relativement stable au cours des cinq dernières années⁶⁵. L'enquête «Eurobaromètre spécial» de 2022 sur la corruption montre que 64 % des personnes interrogées estiment que la corruption est répandue dans leur pays (moyenne de l'UE: 68 %) et que 7 % des personnes interrogées se sentent personnellement touchées par la corruption dans leur vie quotidienne (moyenne de l'UE: 24 %)⁶⁶. En ce qui concerne les entreprises, 50 % d'entre elles estiment que la corruption est répandue (moyenne de l'UE: 63 %) et 31 % estiment que la corruption est un problème dans le monde des affaires (moyenne de l'UE: 34 %)⁶⁷. En outre, 23 % des répondants estiment qu'il existe un nombre suffisant d'actions pénales ayant abouti à des condamnations pour dissuader les personnes de se livrer à des pratiques de corruption (moyenne de l'UE: 34 %)⁶⁸, tandis que 37 % des entreprises estiment

magistrats dans chaque juridiction. Voir le communiqué de presse de la Conférence nationale des présidents des tribunaux judiciaires du 16 février 2022.

⁶³ Communiqué de presse de la Conférence nationale des présidents des tribunaux judiciaires du 16 février 2022.

⁶⁴ Transparency International (2022), Indice de perception de la corruption 2021, p. 2 et 3. La perception de la corruption se répartit comme suit: très faible (le niveau de perception de la corruption du secteur public par les experts et les dirigeants d'entreprise obtient une note supérieure à 79), relativement faible (notes comprises entre 79 et 60), relativement élevée (notes comprises entre 59 et 50) et élevée (notes inférieures à 50).

⁶⁵ En 2017, le score était de 70 alors qu'en 2021, il atteignait 71. Il y a augmentation/diminution sensible de l'indice lorsque celui-ci gagne/perd plus de cinq points, augmentation/diminution lorsque la variation est comprise entre 4 et 5 points, et stabilité relative lorsque la variation est comprise entre 1 et 3 points au cours des cinq dernières années.

⁶⁶ Rapport Eurobaromètre spécial 523 sur la corruption (2022). Les données de l'Eurobaromètre concernant la perception et l'expérience des citoyens en matière de corruption sont mises à jour tous les deux ans. Le jeu de données précédent provient de l'Eurobaromètre spécial 502 (2020).

⁶⁷ Rapport Eurobaromètre Flash 507 sur l'attitude des entreprises face la corruption dans l'UE (2022). Les données de l'Eurobaromètre sur l'attitude des entreprises face la corruption sont mises à jour tous les deux ans. Le jeu de données précédent provient de l'Eurobaromètre Flash 482 (2019).

⁶⁸ Rapport Eurobaromètre spécial 523 sur la corruption (2022).

que les personnes et les entreprises poursuivies pour corruption d'un haut fonctionnaire sont sanctionnées de manière appropriée (moyenne de l'UE: 29 %) ⁶⁹.

La mise en œuvre du plan national de lutte contre la corruption pour la période 2020-2022 se poursuit. Le plan de lutte contre la corruption fixe huit objectifs ⁷⁰, parmi lesquels la prévention de la corruption dans l'organisation de deux grands événements sportifs internationaux en cours de préparation ⁷¹. Le rapport sur la mise en œuvre finale du plan de lutte contre la corruption devrait être élaboré par l'agence anticorruption d'ici à la fin de 2022, parallèlement à l'élaboration du prochain plan national de lutte contre la corruption (post-2022) ⁷².

Des mesures législatives ont été prises pour améliorer le cadre juridique de lutte contre la corruption ⁷³. À la suite des recommandations formulées dans le rapport publié en juillet 2021 par la commission des lois du Parlement ⁷⁴, un nouveau projet de loi anticorruption a été présenté au Parlement en octobre 2021; il comprend des dispositions à la fois préventives et répressives, notamment en ce qui concerne la lutte contre la corruption, les atteintes à la probité, la justice négociée et un registre des représentants d'intérêts ⁷⁵.

Des résultats tangibles continuent d'être enregistrés en ce qui concerne les condamnations dans les affaires de grande corruption en dépit des difficultés liées aux ressources limitées et aux faiblesses structurelles. L'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLIFF) ⁷⁶ reste chargé des enquêtes dans

⁶⁹ Rapport Eurobaromètre Flash 507 sur l'attitude des entreprises face à la corruption dans l'UE (2022).

⁷⁰ Ce plan est axé sur les actions suivantes: i) mieux connaître et détecter la corruption en optimisant l'exploitation des données; ii) former et sensibiliser les agents publics; iii-a) accompagner le déploiement des programmes anticorruption dans l'ensemble des ministères; iii-b) accompagner le déploiement des programmes anticorruption dans les grandes collectivités territoriales et leurs établissements; iii-c) promouvoir la prise en compte de l'intégrité dans les organisations et événements sportifs; iii-d) soutenir les entreprises dans leur effort d'appropriation du standard anticorruption français et les encourager à faire de la conformité anticorruption un levier de compétitivité; iii-e) mieux sanctionner les atteintes à la probité; et iv) renforcer l'action française internationale.

⁷¹ La Coupe du monde de rugby en 2023 et les Jeux olympiques et paralympiques de Paris en 2024. Rapport 2021 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 7. Contribution de la France au rapport 2022 sur l'état de droit, p. 9.

⁷² Des discussions sont en cours entre un comité interministériel (dirigé par l'AFA) et certaines parties prenantes (notamment des ONG) sur les actions à inscrire dans le prochain plan national de lutte contre la corruption. Information reçue de l'AFA dans le cadre de la visite en France.

⁷³ Des lois (dont la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite «loi Sapin II») sont en place en France pour prévenir et combattre la corruption dans les secteurs privé et public, couvrant notamment la protection des lanceurs d'alerte, les déclarations de patrimoine, la défense d'intérêts et le (rétro)pantouflage. Rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 7 et 8.

⁷⁴ Assemblée nationale, Commission des lois, rapport d'information n° 4325 du 7 juillet 2021 concluant les travaux d'une mission d'information sur l'évaluation de l'impact de la loi Sapin 2, présenté par MM. Raphaël Gauvain et Olivier Marleix, rapporteurs, députés.

⁷⁵ Proposition de loi n° 4586 visant à renforcer la lutte contre la corruption. Le texte proposé affirme le rôle de l'AFA en matière de coordination administrative et de programmation stratégique, et transfère à la HATVP les fonctions de conseil et de contrôle des acteurs publics actuellement remplies par l'Agence. L'AFA resterait ainsi compétente en matière de conseil et de contrôle des acteurs économiques. Le texte vise également à améliorer l'utilisation et le fonctionnement de la convention judiciaire d'intérêt public (CJIP). Enfin, il renforce les obligations auxquelles sont soumis les représentants d'intérêts et les décideurs publics.

⁷⁶ L'OCLIFF est un service de police spécialisé dans les enquêtes sur les infractions économiques, y compris la corruption et le blanchiment de capitaux. Rapport 2021 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 8.

les affaires de grande corruption. Le personnel dont dispose l'office (78 agents) par rapport à sa charge de travail (250 dossiers en cours) est source de préoccupation⁷⁷. Le parquet national financier (PNF) a prononcé 40 condamnations en 2021, approuvé 12 comparutions sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC)⁷⁸ et conclu trois conventions judiciaires d'intérêt public (CJIP) (pour un montant cumulé d'amendes de près de 45 millions d'euros), ainsi que deux autres compositions pénales⁷⁹. La même année, il a récupéré un montant total de 173,1 millions d'EUR⁸⁰. En août 2021, le gouvernement a adopté une simplification des procédures applicables à la convention judiciaire d'intérêt public⁸¹. À la suite d'une instruction ministérielle à cet effet, le nombre de remontées d'informations⁸² a diminué (passant de 3 834 en 2021 à 1 854 de janvier à avril 2022)⁸³. Bien qu'en 2021, le nombre de magistrats affectés au PNF soit passé de 17 à 18⁸⁴, des efforts supplémentaires s'imposent pour donner suite à la recommandation du GRECO sur ses effectifs⁸⁵. Il convient de remédier aux problèmes structurels affectant la procédure pénale applicable à la corruption d'agents publics étrangers, y compris les activités du PNF et de l'AFA⁸⁶. Le projet de loi adopté par le Parlement en novembre 2021⁸⁷ a suscité des critiques quant à l'effectivité des enquêtes en

⁷⁷ Information reçue de l'OCLCIFI dans le cadre de la visite en France.

⁷⁸ La comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) est une audience de plaider coupable. Elle exige des entreprises et des particuliers qu'ils plaident coupables en échange de la fin des poursuites. Rapport annuel 2021 du PNF.

⁷⁹ La composition pénale est une mesure prise par le procureur de la République ou son représentant dans le cadre des mesures *alternatives* aux poursuites, analogue au plaider coupable. Contribution de la France au rapport 2022 sur l'état de droit, p. 17 et 18.

⁸⁰ Depuis 2014, un montant total de 10 178 milliards d'EUR a été récupéré au moyen de 17 conventions judiciaires d'intérêt public (dont 9 conclues par le PNF, pour un montant d'environ 2 milliards d'euros). Contribution de la France au rapport 2022 sur l'état de droit, p. 18.

⁸¹ Pour contenir la corruption, plusieurs pays ont mis en place des procédures judiciaires plus adaptées, notamment des accords de plaider coupable entre les autorités nationales chargées des poursuites et les entreprises. En France, l'article 22 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (communément appelée «loi Sapin II») a introduit en droit pénal français un nouvel instrument de procédure transactionnelle, la convention judiciaire d'intérêt public (CJIP). Décret n° 2021-1045 du 4 août 2021 portant adaptation et simplification de la procédure applicable à la convention judiciaire d'intérêt public et relatif à l'affectation des assistants spécialisés.

⁸² La remontée d'informations est une pratique consistant à communiquer au ministère de la justice des informations sur des affaires spécifiques suivies par le parquet.

⁸³ Cette remontée d'informations se fait une fois le dossier clos, sous une forme expurgée, à des fins d'information et de statistique uniquement. Informations reçues du PNF dans le cadre de la visite en France.

⁸⁴ Ce nombre devrait passer à 19 fin septembre 2022. Information reçue du PNF dans le cadre de la visite en France.

⁸⁵ Le GRECO a recommandé de doter le parquet national financier de ressources supplémentaires, notamment en termes de personnel. Cinquième cycle d'évaluation du GRECO - Rapport de conformité, p. 13.

⁸⁶ Les problèmes structurels de ressources affectent toutes les étapes de la procédure pénale. En particulier, la limitation de la durée des enquêtes préliminaires à deux ou trois ans (adoptée par le Parlement le 18 novembre 2021) ou la proposition de réforme de l'AFA et de son mandat (un projet de loi a été introduit le 21 octobre 2021) suscitent d'importantes préoccupations quant à la poursuite des récentes avancées et représentent autant de risques de les remettre en cause. Il est indiqué à la page 58 du rapport intitulé «Mise en œuvre de la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption, rapport de phase 4, France», adopté en décembre 2021, que, de l'avis des juges d'instruction, la création du PNF et l'augmentation du nombre d'affaires économiques et financières n'ont pas été accompagnées d'un renforcement des moyens des juges d'instruction compétents. Le même rapport de l'OCDE précise aussi que «la limitation de la durée des enquêtes préliminaires à deux ou trois ans [...] pourrait entraîner le transfert supplémentaire d'un nombre significatif d'affaires économiques et financières vers les juges d'instruction, et donc encore aggraver cette situation».

⁸⁷ Proposition de loi sur la «confiance dans l'institution judiciaire», adoptée par le Parlement le 18 novembre 2021. Le projet de loi a introduit un régime légal de prescription pour les enquêtes préliminaires portant sur

matière de corruption d'agents publics étrangers⁸⁸. De même, le cadre législatif concernant la responsabilité pénale des entreprises en cas de corruption d'agents publics étrangers présente certaines lacunes⁸⁹.

L'AFA continue de publier des orientations en matière d'intégrité à l'intention des entités des secteurs public et privé. En 2021, l'AFA a continué de publier des orientations thématiques⁹⁰, y compris à l'intention du secteur privé⁹¹, conçu un exercice de sensibilisation aux obligations anticorruption⁹², signé des protocoles d'accord institutionnels⁹³ et dispensé des formations à différentes parties prenantes des secteurs public et privé. Malgré une baisse de ses effectifs en 2021, l'Agence estime que les ressources humaines dont elle dispose sont globalement suffisantes⁹⁴. Le taux de renouvellement du personnel, dû à la rotation des personnes occupant des postes détachés, a diminué.

La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) continue de contrôler la probité des agents publics. La HATVP continue de fournir des conseils sur les règles de probité applicables aux agents publics, y compris celles qui concernent la déclaration de patrimoine⁹⁵. En 2021, sur les 15 574 déclarations d'intérêts et de patrimoine reçues, elle n'en a examiné que 3 150, et a transmis 11 dossiers au ministère public en vue d'une analyse plus approfondie pour cause de présomption d'infractions⁹⁶. Pour la même

la corruption d'agents publics étrangers et les infractions connexes (telles que la dissimulation ou le blanchiment de capitaux).

⁸⁸ Il «semble méconnaître le caractère multidimensionnel de la complexité des enquêtes de CAPE de même que le manque de moyens de la justice économique et financière en France», Mise en œuvre de la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption, rapport de phase 4, France, adopté en octobre 2021, p. 75.

⁸⁹ «Des difficultés cruciales demeurent, notamment en lien avec la condition relative à l'établissement de la commission des faits par l'organe ou le représentant.» Mise en œuvre de la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption, rapport de phase 4, France, adopté en décembre 2021.

⁹⁰ On peut citer notamment: le guide pratique sur la mise en place d'un dispositif de prévention des risques de corruption dans le secteur du bâtiment et des travaux publics (février 2022), le guide pratique à l'intention des associations et fondations reconnues d'utilité publique (janvier 2022), le guide pratique sur la maîtrise du risque d'atteinte à la probité au sein des associations et fondations reconnues d'utilité publique (janvier 2022), et le guide pratique sur la prévention des conflits d'intérêts dans l'entreprise (novembre 2021).

⁹¹ Deux guides pratiques à l'intention des opérateurs du ministère des sports et des fédérations sportives ont été élaborés et devraient être publiés dans le courant de l'année 2022. Contribution de la France au rapport 2022 sur l'état de droit, p. 13. En ce qui concerne le secteur privé, deux sociétés établies en France ont été sanctionnées début 2022 pour pratiques de corruption dans le cadre de marchés publics internationaux. Voir Banque mondiale (2022), communiqué de presse, *World Bank Group Debars ADP International S.A.*, et Banque mondiale (2022), communiqué de presse, *World Bank Group sanctions Bouygues Bâtiment International*.

⁹² «En quête d'intégrité», le jeu sérieux de sensibilisation à la prévention de la corruption, <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/fr/decouvrez-en-quete-dintegrite-jeu-serieux-sensibilisation-prevention-corruption>.

⁹³ En février 2022, la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC) et l'AFA ont signé un protocole de coopération relatif à la mise en œuvre de la facilité pour la relance et la résilience (FRR), volet européen du plan de relance.

⁹⁴ À mesure que l'Agence gagne en expérience et en réputation, il lui est plus facile d'attirer de nouveaux agents qualifiés. Information reçue de l'AFA dans le cadre de la visite en France.

⁹⁵ Rapports 2020 et 2021 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 6 et p. 9 respectivement.

⁹⁶ Contribution écrite de la HATVP dans le cadre de la visite en France.

année, la HATVP a examiné environ 19 000 rapports sur des cas de (rétro)pantouflage (circulation de professionnels entre le secteur privé et le secteur public)⁹⁷.

Si les contrôles portant sur les fonds des partis et des responsables politiques se poursuivent, un grand nombre de préoccupations subsistent en ce qui concerne l'application des règles relatives à la défense d'intérêts à tous les acteurs concernés, y compris au plus haut niveau de l'exécutif. En 2021, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) a examiné un total d'environ 8 200 déclarations financières de candidats au Sénat ou aux élections régionales et en a rejeté 582⁹⁸. La HATVP est chargée de la gestion du registre des représentants d'intérêts⁹⁹. Une recommandation du GRECO appelant à faire rapport publiquement sur les représentants d'intérêts rencontrés par des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif au niveau national reste sans réponse¹⁰⁰. Malgré le nouveau projet de loi anticorruption (voir page 13 ci-dessus), aucune réponse n'a été apportée aux préoccupations existantes concernant le type d'activités de défense d'intérêts et de représentants d'intérêts¹⁰¹. Les déclarations exigées par le système pour de nombreuses activités de défense d'intérêts (y compris au niveau local) créent une charge de travail importante pour la HATVP, qui manque de ressources humaines et techniques¹⁰². En 2021, un certain nombre de personnes politiquement exposées ont été condamnées pour fraude fiscale¹⁰³. Dans le premier rapport de conformité, adopté moins de deux ans après le rapport d'évaluation, le GRECO a affirmé que neuf recommandations étaient considérées comme partiellement mises en œuvre et que huit n'avaient pas été mises en œuvre¹⁰⁴. Des progrès devront donc être réalisés en ce qui concerne les codes de conduite

⁹⁷ Les résultats des contrôles sont les suivants: 10 % des cas ont reçu un avis d'incompatibilité, 64 % un avis de compatibilité avec réserve et 24 % un simple avis. Les décisions en matière de compatibilité sont contraignantes pendant trois ans. Informations reçues de la HATVP dans le cadre de la visite en France.

⁹⁸ Pour la première fois lors de l'élection présidentielle d'avril 2022, un nouveau logiciel (appelé FINPOL) a été utilisé pour vérifier les déclarations financières et les déclarations d'intérêts des 12 candidats, cette évaluation (à l'exception des données personnelles sensibles) devant être publiée un mois après le scrutin. Information reçue de la CNCCFP dans le cadre de la visite en France.

⁹⁹ Préalablement au recrutement à une haute fonction publique d'une personne précédemment employée dans le secteur privé, la HATVP rend un avis qui déterminera le recrutement. Avant la nomination de tout membre du gouvernement et en rapport avec la personne dont la nomination est envisagée, le président de la République peut demander au président de la HATVP des informations indiquant, à la date de la demande et eu égard aux renseignements dont la HATVP dispose, si la personne concernée se trouve potentiellement dans une situation de conflit d'intérêts, ainsi que les mesures nécessaires pour prévenir ce conflit d'intérêts ou y mettre fin immédiatement. Rapports 2020 et 2021 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 8 et p. 10 respectivement.

¹⁰⁰ Cinquième cycle d'évaluation du GRECO - Rapport de conformité, p. 8.

¹⁰¹ La définition de représentant d'intérêts ne couvre que les entités et non les particuliers. Le système actuel risque de profiter injustement aux grandes entités existantes exerçant des activités de défense d'intérêts (qui entretiennent des relations bien établies avec les décideurs) et de désavantager les petites entités ou les entités nouvelles (qui doivent établir et nouer des relations de défense d'intérêts avec les décideurs). La proposition présentée par la Haute autorité en la matière n'a pas été prise en considération dans le nouveau projet de loi sur l'après-Sapin II. Information reçue de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) dans le cadre de la visite en France. Rapport 2021 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 1 et 10.

¹⁰² La HATVP emploie actuellement 67 agents, dispose d'un budget de 9 millions d'EUR pour 2022 et ses ressources techniques (comme les logiciels utilisés pour vérifier les déclarations de patrimoine et d'activités de défense d'intérêts) sont insuffisantes. Informations reçues de la HATVP dans le cadre de la visite en France.

¹⁰³ Information reçue du ministère de la justice dans le cadre de la visite en France.

¹⁰⁴ Le rapport du GRECO indiquait qu'une seule recommandation avait été mise en œuvre de manière satisfaisante (recommandation sur la confidentialité des procédures consultatives auprès des

(pour les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif au niveau national)¹⁰⁵, la vérification et l'accessibilité des déclarations de patrimoine (du candidat à l'élection présidentielle, des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif¹⁰⁶, ainsi que des membres de l'Assemblée nationale et des sénateurs)¹⁰⁷, les conflits d'intérêts¹⁰⁸ et l'examen des affaires de corruption impliquant des membres du gouvernement¹⁰⁹.

Les règles de probité applicables aux membres de l'Assemblée nationale et du Sénat continuent d'être mises en œuvre. En 2021, la commission de déontologie de l'Assemblée nationale¹¹⁰ a émis 50 avis individuels, répondu à quelque 443 demandes de clarification sur l'utilisation des fonds pendant la campagne électorale présidentielle¹¹¹ et vérifié des déclarations financières émanant de députés (150 déclarations pour 2020 et 50 pour 2021), pour lesquelles seules des violations mineures ont été constatées¹¹². En 2021, seules des infractions mineures aux règles en matière de conflits d'intérêts ont été constatées. En janvier 2022, l'Assemblée nationale a adopté un nouveau code de conduite comportant des dispositions modifiées concernant les activités de défense d'intérêts¹¹³. La commission de déontologie du Sénat est l'organe responsable de la déontologie des sénateurs¹¹⁴.

Si des dispositions en matière de probité sont mises en œuvre dans l'ensemble du secteur public, il reste nécessaire d'améliorer les contrôles de sécurité liés à la probité dans la police, ainsi que le pouvoir disciplinaire à l'égard des juges. Le personnel de la police reçoit du matériel de formation et de sensibilisation ciblé en matière de lutte contre la corruption¹¹⁵. La gendarmerie nationale organise des formations en déontologie à l'intention du personnel militaire à tous les niveaux¹¹⁶. L'inspection générale de la gendarmerie met la dernière main à un plan d'action sur la déontologie, lequel comporte des mesures de lutte contre la corruption¹¹⁷. Néanmoins, la recommandation du GRECO d'effectuer à intervalles réguliers des contrôles de sécurité tenant à l'intégrité des membres de la police nationale et de la gendarmerie nationale reste sans réponse¹¹⁸. L'école nationale de la magistrature organise

référénts/correspondants déontologues et sur une formation spécifique pour les référénts et correspondants déontologues). Cinquième cycle d'évaluation du GRECO - Rapport de conformité, p. 16.

¹⁰⁵ Cinquième cycle d'évaluation du GRECO - Rapport de conformité, p. 6.

¹⁰⁶ Cinquième cycle d'évaluation du GRECO - Rapport de conformité, p. 10 et 11.

¹⁰⁷ Quatrième cycle d'évaluation du GRECO - Addendum au deuxième rapport de conformité, p. 7.

¹⁰⁸ Pour garantir la transparence sur les cas de conflit d'intérêts pour le Premier ministre.

¹⁰⁹ Quatrième cycle d'évaluation du GRECO - Addendum au deuxième rapport de conformité, p. 12.

¹¹⁰ Chargée du suivi de la mise en œuvre du code de conduite des députés.

¹¹¹ Les questions fréquemment posées et les réponses à celles-ci sont publiées sur l'intranet de l'Assemblée nationale et sont accessibles aux députés. Information reçue de la commission de déontologie de l'Assemblée nationale dans le cadre de la visite en France.

¹¹² Les violations constatées ont entraîné le recouvrement de 2 % des fonds publics précédemment alloués aux députés. Informations reçues de la commission de déontologie de l'Assemblée nationale dans le cadre de la visite en France.

¹¹³ Code de conduite des députés (Nouvelle rédaction issue de la réunion du Bureau du 21 février 2022). Les représentants d'intérêts doivent informer les députés de la valeur des dons et ne peuvent pas rémunérer les collaborateurs parlementaires pour des activités de défense d'intérêts. Informations reçues de la commission de déontologie de l'Assemblée nationale dans le cadre de la visite en France.

¹¹⁴ Conformément à l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

¹¹⁵ Contribution de la France au rapport 2022 sur l'état de droit, p. 10.

¹¹⁶ Ces actions seront probablement utilisées pour réévaluer la suite donnée à la recommandation précédente du GRECO concernant l'amélioration de la formation des services répressifs en matière de lutte contre la corruption, qui devra faire l'objet d'une réévaluation.

¹¹⁷ Contribution de la France au rapport 2022 sur l'état de droit, p. 10.

¹¹⁸ Cinquième cycle d'évaluation du GRECO - Rapport de conformité, p. 16.

des formations sur la lutte contre la corruption. À la demande du président de la République¹¹⁹, le Conseil supérieur de la magistrature a publié, en septembre 2021, une série de propositions en matière de déontologie¹²⁰. Lorsque des membres du corps judiciaire changent de poste, ils doivent déclarer leur patrimoine et assister à une réunion consacrée à la conduite déontologique¹²¹. Toutefois, aucune information n'est disponible sur le fonctionnement de ce système de déclaration¹²². La recommandation du GRECO appelant à concentrer le pouvoir disciplinaire à l'égard des juges entre les mains de la commission du service judiciaire doit encore être mise en œuvre¹²³.

Une nouvelle loi a été adoptée pour protéger les lanceurs d'alerte. En mars 2022, le Parlement a adopté une nouvelle loi sur la protection des lanceurs d'alerte¹²⁴, qui transpose en droit national la directive de l'UE sur les lanceurs d'alerte¹²⁵. Conformément à cette nouvelle loi, le Défenseur des droits¹²⁶ se verra confier un rôle central et de référence pour les nouvelles dispositions, y compris en ce qui concerne le rapport sur le fonctionnement du système de lancement d'alerte¹²⁷. Cette évolution législative sera utilisée pour réévaluer la recommandation précédente du GRECO appelant à réviser le régime de protection des lanceurs d'alerte¹²⁸. En 2021, le Défenseur des droits a traité 81 alertes¹²⁹.

Les mesures anticorruption prise dans le cadre des marchés publics au moment de la pandémie de COVID-19 continuent d'être mises en œuvre. Le guide spécifique publié en juin 2020 par l'AFA et la Direction des achats de l'État continue de s'appliquer¹³⁰.

III. PLURALISME ET LIBERTE DES MEDIAS

Le cadre juridique français relatif au pluralisme des médias est établi par la Constitution et par une législation sectorielle spécifique, mise en œuvre par l'autorité indépendante de régulation des médias. La Constitution protège la liberté d'expression et garantit le pluralisme des médias. La déclaration des droits de l'homme et du citoyen reconnaît la liberté

¹¹⁹ En vertu de l'article 65 de la Constitution, sur la double problématique de la responsabilité et de la protection des magistrats.

¹²⁰ Les propositions visent à : placer la déontologie au cœur de la fonction de magistrat, favoriser la détection des manquements disciplinaires, améliorer le déroulement des poursuites disciplinaires et l'échelle des sanctions et renforcer la protection personnelle et fonctionnelle des magistrats. Formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature, Avis au président de la République, saisine du 17 février 2021, remis au président de la République le 24 septembre 2021.

¹²¹ En moyenne, chaque année, entre un tiers et un quart des magistrats changent de poste. Information reçue du Conseil supérieur de la magistrature dans le cadre de la visite en France.

¹²² En 2021, il y a eu un cas de conflit d'intérêts postérieur à la cessation des fonctions concernant un magistrat de haut rang. Information reçue du Conseil supérieur de la magistrature dans le cadre de la visite en France.

¹²³ Quatrième cycle d'évaluation du GRECO - Addendum au deuxième rapport de conformité, p. 9.

¹²⁴ Loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte.

¹²⁵ Directive (UE) 2019/1937 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union.

¹²⁶ Le Défenseur des droits est l'entité qui assiste et conseille les lanceurs d'alerte. Rapport 2021 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 11.

¹²⁷ Information reçue du Défenseur des droits dans le cadre de la visite en France.

¹²⁸ Cinquième cycle d'évaluation du GRECO - Rapport de conformité, p. 18.

¹²⁹ On observe une recrudescence des cas impliquant des grandes entreprises ou des institutions publiques. Information reçue du ministère de la justice dans le cadre de la visite en France.

¹³⁰ Pour chaque phase des marchés publics, ce guide (intitulé «Maîtriser le risque de corruption dans le cycle de l'achat public») présente les risques de corruption correspondants, propose des mesures d'atténuation et formule des recommandations sur la manière de cartographier les risques organisationnels et d'élaborer des codes de conduite anticorruption. Rapport 2021 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 11.

d'expression comme un droit fondamental. La transparence en matière de propriété des médias est garantie par une législation spécifique¹³¹. La législation visant à transposer la directive «Services de médias audiovisuels» a été adoptée¹³².

L'autorité indépendante de régulation des médias a été repensée en vue d'une meilleure réglementation de l'environnement en ligne. À compter du 1^{er} janvier 2022¹³³, le régulateur des médias [*Conseil supérieur de l'audiovisuel* (CSA)] et l'autorité en matière de droit d'auteur en ligne [*Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet* (HADOPI)] ont fusionné pour créer un nouveau régulateur doté de compétences élargies: l'*Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique* (ARCOM). L'objectif de la réforme est de créer un régulateur national unique doté de compétences accrues (y compris des pouvoirs en matière de procédures de conciliation et des pouvoirs d'enquête) dans l'ensemble du domaine du contenu audiovisuel et numérique. L'ARCOM est dotée de compétences plus étendues liées à la création de contenu et aux obligations, au droit d'auteur, à la lutte contre la désinformation ainsi qu'aux contenus en ligne préjudiciables. Le conseil d'administration de l'ARCOM est composé de neuf membres, nommés tous les deux ans par cinq autorités différentes (dans les domaines exécutif, législatif et judiciaire)¹³⁴ pour un mandat unique non renouvelable de six ans. L'ARCOM jouit des mêmes garanties d'indépendance que celles prévues pour le CSA et la HADOPI¹³⁵. D'après le Media Pluralism Monitor (MPM 2022) l'indépendance de l'autorité de régulation des médias est un domaine présentant un risque très faible¹³⁶.

Aucun changement n'a été apporté au cadre juridique régissant la transparence de la propriété des médias depuis le dernier rapport sur l'état de droit¹³⁷; les problèmes de la concentration horizontale et crossmédia persistent. La France a mis en place des garanties juridiques afin de veiller à la transparence de la propriété des médias, garantie par la loi sur la liberté de communication, la loi pour la confiance dans l'économie numérique et la loi sur la liberté de la presse¹³⁸. Ces lois prévoient que tout rédacteur d'un service de radiodiffusion ou

¹³¹ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication; loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique; et loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse; ces lois prévoient que tout rédacteur d'un service de radiodiffusion ou directeur de publication doit tenir certaines informations à la disposition du public de façon permanente, notamment les informations relatives à la propriété.

¹³² Le décret n° 2021-793 portant transposition de la directive SMA a été adopté le 22 juin 2021. Un décret supplémentaire, le décret n° 2021-1923 du 30 décembre 2021 relatif à la procédure de suspension provisoire de la retransmission de certains services de télévision et de médias audiovisuels, a été adopté pour achever la transposition de la directive SMA. La France occupe la 26^e place du classement mondial de la liberté de la presse établi par Reporters sans frontières en 2022, alors qu'elle se situait en 34^e position l'année précédente.

¹³³ Loi n° 2021-1382 du 25 octobre 2021 relative à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique.

¹³⁴ Le président est nommé par le Président de la République. Trois membres sont nommés par le président de l'Assemblée nationale, trois par le président du Sénat, un par le vice-président du Conseil d'État et un par le premier président de la Cour de cassation.

¹³⁵ La loi sur la liberté de communication garantit l'indépendance du CSA et de ses membres. Le CSA a été créé en 1989 en tant qu'autorité administrative indépendante. Des dispositions générales sont en place pour réduire au minimum l'ingérence du secteur des médias et interdire aux membres de recevoir des instructions d'autres pouvoirs publics. Voir le rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 8.

¹³⁶ Media Pluralism Monitor 2022, France, p. 16.

¹³⁷ Rapport 2021 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 11.

¹³⁸ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986; Loi n° 2004-575 du 21 juin 2004; Loi du 29 juillet 1881.

directeur de publication doit tenir certaines informations à la disposition du public en permanence, y compris les informations relatives à la propriété¹³⁹. Le MPM 2022 fait état d'un risque moyen pour la transparence de la propriété des médias, signalant la complexité des structures d'actionariat dans le secteur des médias¹⁴⁰ et indique un degré élevé de concentration dans le paysage médiatique français¹⁴¹. Au cours de la campagne électorale présidentielle, Reporters sans frontières (RSF) a adressé plusieurs recommandations aux candidats afin de renforcer la liberté des médias et a demandé la révision de la législation sur la concentration des médias¹⁴². En novembre 2021, une commission d'enquête du Sénat a été créée pour examiner la concentration des médias en France et son impact sur la démocratie. Le rapport final de la commission du Sénat a été adopté le 31 mars 2022¹⁴³. La commission du Sénat a proposé une réécriture complète de la loi sur la liberté de communication, qui, selon elle, est devenue «obsolète», et a présenté 32 propositions. Les propositions comprenaient le renforcement des garanties en matière d'indépendance et de déontologie, la prévention des conflits d'intérêts dans les grands groupes et la limitation de la concentration verticale de la propriété des médias.

Les autorisations et les licences dans le secteur des médias sont régies par la loi sur la liberté de communication. Les autorisations de télévision terrestre et de radiodiffusion sont accordées par l'autorité de régulation des médias (aujourd'hui ARCOM) à la suite d'appels d'offres et sous réserve de la conclusion d'un accord avec l'autorité de régulation des médias, à l'exception des prestataires publics nationaux, France Télévisions et Radio France. La durée des autorisations ne peut en principe excéder 10 ans, mais peut faire l'objet de prorogations et de dérogations diverses. Les services de radiodiffusion qui ne sont pas soumis à une autorisation, à savoir ceux qui sont diffusés ou distribués par l'intermédiaire d'un réseau qui n'utilise pas les fréquences attribuées par l'autorité de régulation des médias (câble, satellite, liaison numérique sur ligne d'abonné à débit asymétrique (ADSL), internet, téléphonie, etc.), doivent néanmoins conclure un contrat type ou introduire préalablement une déclaration auprès de l'autorité de régulation.

Des garanties juridiques structurelles préservent l'indépendance des médias français de service public. Les médias français de service public (France Télévisions) sont régis par la loi sur la liberté de communication (loi Léotard)¹⁴⁴. L'État français détient la totalité du capital de France Télévisions, qui est soumise à la législation sur les sociétés anonymes. Conformément à la loi Léotard, les médias de service public doivent garantir le pluralisme et l'indépendance de l'information ainsi que la diversité des opinions, le respect des droits de l'homme et des principes démocratiques. En outre, les services de France Télévisions disposent d'une ligne éditoriale indépendante dans le cadre de la diffusion des informations télévisées¹⁴⁵. Le MPM 2022 considère que l'indépendance de la gouvernance des médias de service public est un domaine présentant un risque faible¹⁴⁶. Les organes directeurs de France Télévisions sont le conseil d'administration et ses comités, le président et le conseil

¹³⁹ Un projet de loi du 8 février 2022 sur l'indépendance des médias envisage de renforcer les mesures de transparence en matière de propriété des médias dans le secteur de la presse.

¹⁴⁰ Media Pluralism Monitor 2022, France, pp. 18 et 19.

¹⁴¹ Media Pluralism Monitor 2022, France, p. 19.

¹⁴² Reporters sans frontières (2022), *Présidentielle 2022 : dix propositions de RSF pour la liberté et l'indépendance du journalisme*.

¹⁴³ Rapport final de la commission d'enquête du Sénat sur la concentration des médias en France (2022).

¹⁴⁴ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986.

¹⁴⁵ Article 44 de la loi n° 2008-3 du 30 septembre 1986.

¹⁴⁶ Media Pluralism Monitor 2022, France, p. 29.

consultatif du programme. Les procédures de nomination de la direction et des conseils d'administration des médias de service public, prévues par la loi sur la liberté de communication, sont transparentes et équilibrées. Le président est nommé pour cinq ans par l'ARCOM, à la majorité de ses membres. Cette nomination fait l'objet d'une décision motivée fondée sur des critères de compétence et d'expérience. Le conseil d'administration compte 14 membres en plus du président; cinq membres sont des personnalités indépendantes désignées par l'ARCOM pour leurs compétences, dont l'une représente les associations de protection des consommateurs. Il existe également des garanties contre les licenciements arbitraires. Le président de France Télévisions présente un rapport annuel sur la satisfaction des conditions du mandat aux commissions chargées des affaires culturelles et des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. L'ARCOM garantit l'indépendance et l'impartialité des médias de service public. Dans son rapport annuel d'activité, l'ARCOM doit faire état du respect par France Télévisions de ses obligations.

Les agressions contre les journalistes et les menaces envers leur sécurité physique persistent mais le gouvernement a pris des mesures pour renforcer leur protection. Depuis le rapport 2021 sur l'état de droit, un nombre important d'alertes ont été publiées pour la France sur la plateforme du Conseil de l'Europe visant à promouvoir la protection du journalisme et la sécurité des journalistes¹⁴⁷. Elles concernaient en particulier le harcèlement, l'intimidation et les atteintes à la sécurité physique et à l'intégrité des journalistes. Afin de remédier aux tensions entre la presse et les forces de police¹⁴⁸, à la suite du rapport présenté par la commission indépendante sur les relations entre la presse et les forces de l'ordre, un comité de liaison mensuel entre le ministère de l'intérieur et la presse a été créé en janvier 2022 afin de permettre un dialogue permanent. Parallèlement, un groupe de travail a été créé en juillet 2021, consacré à l'identification des journalistes, à des fins de sécurité, dans le cadre de manifestations publiques de rue¹⁴⁹. Il a réuni des représentants de journalistes et de leurs employeurs, des associations de journalistes et de la commission de la carte d'identité des journalistes professionnels (CCIJP)¹⁵⁰. Une nouvelle version du schéma national du maintien de l'ordre (SNMO) a été publiée le 16 décembre 2021, qui reconnaît le rôle particulier des journalistes lors des manifestations. Elle prévoit également l'obligation de garantir leur sécurité lors des manifestations, y compris les manifestations non autorisées, voire interdites. Les infractions commises à l'encontre de journalistes lors de manifestations font l'objet de procédures judiciaires, à condition qu'elles soient détectées ou portées à la connaissance des autorités répressives¹⁵¹. Le MPM 2022 fait état d'un risque moyen en ce qui concerne la protection du droit à l'information, en raison de critiques liées à l'extension du champ d'application de la loi sur la «protection des secrets d'affaires»¹⁵².

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

La France dispose d'un système de gouvernance semi-présidentiel, le président étant directement élu par le peuple et le premier ministre tenu de rendre compte devant le Parlement. Le parlement bicaméral se compose de l'Assemblée nationale et du Sénat. Les propositions législatives peuvent émaner du gouvernement ou de membres des deux chambres parlementaires. Le Conseil constitutionnel contrôle la constitutionnalité des actes législatifs, avant ou après leur adoption. L'indépendance des autorités joue un rôle important dans le système d'équilibre des pouvoirs.

La pratique des consultations publiques nationales a été encore renforcée et étendue à d'autres domaines, dont le système de justice. Comme indiqué plus haut¹⁵³, les États généraux de la justice ont été conçus comme un débat démocratique structuré et ouvert. À la

¹⁴⁷ Conseil de l'Europe, Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes, France.

¹⁴⁸ Voir les alertes signalées sur la plateforme du Conseil de l'Europe destinée à renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes – France: <https://fom.coe.int/fr/alerte>.

¹⁴⁹ Les journalistes peuvent, par dérogation, circuler librement à l'intérieur des systèmes de sécurité et se positionner derrière les forces de l'ordre. Ils doivent ensuite pouvoir produire une carte de presse ou un certificat de leur employeur et se positionner de manière à ne pas être confondus avec les participants à l'attaque et à ne pas entraver l'action des forces de l'ordre. Voir contribution de la France au rapport 2022 sur l'état de droit, p. 2.

¹⁵⁰ Contribution de la France au rapport 2022 sur l'état de droit, p. 2.

¹⁵¹ Contribution de la France au rapport 2022 sur l'état de droit, p. 2.

¹⁵² Le MPM signale plusieurs cas récents dans lesquels ce «paquet» a été utilisé pour restreindre l'accès aux informations jugées d'intérêt public. Media Pluralism Monitor 2022, France, p. 11.

¹⁵³ Voir p. 7 ci-dessus.

fois le grand public et les professionnels du droit ont pu exprimer leur point de vue sur les réformes à apporter au système judiciaire. Une consultation en ligne a eu lieu au niveau national¹⁵⁴ et 266 manifestations, telles que des débats et des conférences, ont été organisées dans tout le pays. Parallèlement, jusqu'à la fin du mois de janvier 2022, sept groupes de travail thématiques rassemblant plus de 60 professionnels de la justice et du droit (dont des magistrats, des avocats, du personnel du greffe et des professeurs d'université) ont été créés¹⁵⁵. Le comité indépendant chargé de rédiger le rapport final a reçu pour instruction de prendre en considération toutes les contributions recueillies dans le cadre de cet exercice pour alimenter son évaluation. En outre, une plateforme de participation citoyenne nouvellement créée¹⁵⁶ permet au public d'avoir accès à toutes les informations relatives aux procédures de participation citoyenne non obligatoires menées par l'État et, le cas échéant, de manifester son intérêt à s'inscrire, ainsi que de consulter les contributions des citoyens et les suites qui leur sont données, et donc de mesurer l'impact de leur participation sur les politiques publiques. En 2021, trois consultations à l'échelle nationale ont été élaborées et codirigées par le ministère chargé des relations avec le Parlement et de la participation citoyenne et le Centre interministériel de la participation citoyenne (CIPC), notamment sur le thème de la discrimination et dans le cadre de la conférence sur l'avenir de l'Europe. Afin d'assurer le suivi des propositions formulées dans le cadre de cette conférence, un comité de suivi des citoyens, composé de 15 citoyens ayant participé à la consultation, a été mis sur pied¹⁵⁷.

Les procédures accélérées pour l'adoption des textes de loi continuent d'être utilisées régulièrement, y compris pour des lois qui ont une incidence significative sur les libertés individuelles. Sur les 67 lois adoptées entre le 1^{er} juillet 2021 et le 8 avril 2022, 45 avaient fait l'objet d'une procédure accélérée par le gouvernement¹⁵⁸. Comme déjà indiqué dans le rapport 2021 sur l'état de droit¹⁵⁹, cette procédure a été utilisée à plusieurs reprises pour les lois ayant une incidence importante sur les libertés individuelles, telles que la loi relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement¹⁶⁰, la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire¹⁶¹, la loi relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure¹⁶²

¹⁵⁴ Une plateforme en ligne (<https://www.parlonsjustice.fr/>) a été créée, qui propose un questionnaire disponible en 3 versions (adressées respectivement au grand public, aux magistrats et aux fonctionnaires du ministère de la justice, ainsi qu'aux parties prenantes partenaires), ce qui a permis à environ 40 000 personnes d'exprimer leur point de vue jusqu'au 10 décembre 2021. La plateforme comprenait également un espace de participation collective, qui a permis de recueillir 443 contributions écrites auprès de 267 organisations (y compris des associations de magistrats et des tribunaux). Les synthèses de toutes les contributions écrites ont été publiées le 27 janvier 2022 sur la plateforme en ligne dédiée.

¹⁵⁵ Ces ateliers ont porté, entre autres, sur la simplification des procédures pénales, la simplification de la justice civile, ainsi que sur l'évolution des tâches et des statuts. Un atelier de convergence composé de citoyens, de magistrats, de fonctionnaires des ministères et de parties prenantes de la justice a eu lieu le 31 janvier 2022 afin de hiérarchiser les priorités et d'approfondir l'analyse des propositions résultant de la consultation.

¹⁵⁶ La plateforme, conçue et exploitée par le Centre interministériel pour la participation des citoyens (CIPC), a été lancée le 29 novembre 2021 par le ministre des relations avec le Parlement et de la participation citoyenne. La CIPC dirige la coordination interministérielle afin d'alimenter la plateforme et de veiller à ce que les citoyens puissent suivre la mise en œuvre des actions résultant de leur participation.

¹⁵⁷ Ce comité est chargé de promouvoir les propositions formulées par les citoyens français et d'en contrôler la prise en compte. Il rédigera un rapport collectif qui sera rendu public lorsque le comité exécutif de la conférence rendra ses conclusions au niveau européen.

¹⁵⁸ Contribution écrite des autorités françaises dans le cadre de la visite en France, p. 13.

¹⁵⁹ Rapport 2021 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 14.

¹⁶⁰ Loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement.

¹⁶¹ Loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire.

¹⁶² Loi n° 2022-52 du 24 janvier 2022 relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure.

et la loi renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire¹⁶³. S'agissant de cette dernière, l'assemblée générale du Conseil national des barreaux a émis une résolution désapprouvant le recours à la procédure accélérée, qui empêche un véritable débat et un véritable contrôle parlementaire, pour adopter une loi portant atteinte aux libertés fondamentales, en l'absence d'un danger imminent¹⁶⁴. La commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)¹⁶⁵ a réitéré sa désapprobation quant au recours fréquent à cette procédure en dehors des situations d'urgence stricte et dans des domaines ayant une incidence directe sur les libertés publiques et les droits de l'homme, car elle restreint considérablement le débat parlementaire essentiel dans une démocratie¹⁶⁶.

Le régime d'urgence destiné à lutter contre la pandémie de COVID-19 a été étendu, le Conseil constitutionnel définissant les limites des pouvoirs exécutif et législatif. Le régime transitoire de sortie progressive de l'état d'urgence sanitaire¹⁶⁷, introduit par la loi du 31 mai 2021 jusqu'au 30 septembre 2021, a été initialement prorogé jusqu'au 15 novembre 2021¹⁶⁸, puis jusqu'au 31 juillet 2022¹⁶⁹. Le Conseil constitutionnel a examiné les deux lois avant leur promulgation, les a déclarées partiellement inconstitutionnelles et a formulé des conclusions importantes concernant l'étendue du contrôle juridictionnel de ces lois. En particulier, dans sa décision¹⁷⁰ sur la loi du 5 août 2021, le Conseil constitutionnel a rejeté l'argument selon lequel les délais impartis au Parlement pour examiner et modifier le texte étaient trop courts¹⁷¹, mais il a également relevé les limites de son pouvoir constitutionnel en matière de contrôle de l'opportunité d'adopter une loi introduisant un tel régime¹⁷². Sur le fond, le Conseil constitutionnel a souligné que l'évaluation du législateur était corroborée par les avis d'un comité scientifique conformément aux exigences de la loi et que les mesures étaient assorties de garanties suffisantes, à l'exception de certaines dispositions jugées inconstitutionnelles. En ce qui concerne la loi du 10 novembre 2021, le Conseil constitutionnel¹⁷³ a validé la prolongation du régime d'urgence jusqu'au 31 juillet 2022, rappelant les principes fondamentaux imposés au législateur¹⁷⁴ et au pouvoir exécutif¹⁷⁵ dans

¹⁶³ Loi n° 2022-46 du 22 janvier 2022 renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé publique.

¹⁶⁴ Résolution du 14 janvier 2022.

¹⁶⁵ La CNCDH est une institution nationale de défense des droits de l'homme qui s'est vue octroyer le statut «A» par le sous-comité de la GANHRI sur l'accréditation, conformément aux principes de Paris.

¹⁶⁶ Contribution du REINDH au rapport 2022 sur l'état de droit, p. 252.

¹⁶⁷ Rapport 2021 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 14.

¹⁶⁸ Loi du 5 août 2021 relative à la gestion de la crise sanitaire.

¹⁶⁹ Loi du 10 novembre 2021 portant diverses dispositions de vigilance sanitaire, publiée au Journal officiel du 11 novembre 2021.

¹⁷⁰ Décision n° 2021-824 DC du 5 août 2021.

¹⁷¹ Au point 10, le Conseil constitutionnel relève que, «en dépit de leur particulière brièveté, les délais retenus à l'Assemblée nationale puis au Sénat pour le dépôt en commission et en séance publique des amendements au projet de loi n'ont pas fait obstacle à l'exercice effectif par les membres du Parlement de leur droit d'amendement, ni privé d'effet les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire».

¹⁷² Voir également le point 22 de la décision: «Il n'appartient pas au Conseil constitutionnel, qui ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, de remettre en cause l'appréciation par le législateur de l'existence d'une catastrophe sanitaire et du risque qu'elle persiste dans les deux prochains mois [...]».

¹⁷³ Décision n° 2021-828 DC du 9 novembre 2021.

Au point 5 de sa décision, le Conseil constitutionnel a déclaré que «[l]a Constitution n'exclut pas la possibilité pour le législateur de prévoir un régime d'état d'urgence sanitaire. Il lui appartient, dans ce cadre, d'assurer la conciliation entre cet objectif de valeur constitutionnelle et le respect des droits et libertés reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République».

¹⁷⁵ Au point 8, le Conseil constitutionnel déclare qu'«en cas de mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire, les mesures susceptibles d'être prises par le pouvoir réglementaire ne peuvent l'être qu'aux seules fins de garantir

un tel contexte. Sur le fond, la possibilité pour les chefs d'établissement scolaires d'accéder aux données de santé des élèves et plusieurs autorisations gouvernementales d'émettre de nouvelles ordonnances ont été déclarées inconstitutionnelles. Dans son étude annuelle relative à 2021¹⁷⁶, consacrée à l'état d'urgence, le Conseil d'État a souligné que le recours prolongé à de tels régimes déstabilise l'équilibre institutionnel et les institutions démocratiques, et a formulé 15 propositions visant à mieux définir et organiser les états d'urgence.

Au 1^{er} janvier 2022, 25 arrêts pilotes de la Cour européenne des droits de l'homme étaient en attente d'exécution en France¹⁷⁷. À cette date, la proportion d'arrêts pilotes des 10 dernières années qui restaient en attente d'exécution en France était de 28 %, et les arrêts étaient en attente d'exécution depuis 2 ans et 11 mois en moyenne¹⁷⁸. L'arrêt pilote le plus ancien, en attente d'exécution depuis 12 ans, concerne l'inaction des autorités dans l'exécution des mesures judiciaires d'expulsion concernant des terres occupées illégalement¹⁷⁹. Au 1^{er} juillet 2022, le nombre de jugements pilotes en attente d'exécution était descendu à 24¹⁸⁰.

Des autorités indépendantes ont exprimé des inquiétudes concernant l'incidence des lois adoptées pour gérer les situations de crise sur les libertés individuelles. Dans un avis du 20 juillet 2021, le Défenseur des droits¹⁸¹ s'est déclaré préoccupé par l'incidence potentielle des lois relatives à la gestion de la crise sanitaire sur les libertés individuelles, et plus particulièrement par les risques de discrimination et de violation des droits de l'enfant et des règles en matière de protection des données. En ce qui concerne la lutte contre le terrorisme, la Commission consultative des droits de l'homme (CNCDH) a critiqué l'inclusion en droit commun de mesures préventives¹⁸² faisant partie de la loi relative à l'état d'urgence. Initialement introduites en droit commun à titre expérimental¹⁸³, ces mesures ont été rendues permanentes par la loi relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement¹⁸⁴. Lors d'une audition avec des députés, la CNCDH a réitéré son inquiétude à l'égard de ces

la santé publique. Elles doivent être strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu. Il y est mis fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires. Le juge est chargé de s'assurer que ces mesures sont adaptées, nécessaires et proportionnées à la finalité qu'elles poursuivent».

¹⁷⁶ Conseil d'État (2021), Étude annuelle 2021 intitulée «*Les états d'urgence: la démocratie sous contraintes*», approuvée par l'assemblée générale du Conseil d'État le 8 juillet 2021, voir annexe I.

¹⁷⁷ L'adoption des mesures nécessaires à l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme est surveillée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe. Le Comité a pour pratique de regrouper les affaires contre un État qui nécessitent des mesures d'exécution similaires, en particulier des mesures générales, et de les examiner ensemble. La première affaire du groupe est désignée comme étant l'affaire pilote en ce qui concerne la surveillance des mesures générales et les affaires répétitives au sein du groupe peuvent être clôturées lorsqu'il est estimé que toutes les mesures individuelles possibles nécessaires pour offrir réparation au requérant ont été prises.

¹⁷⁸ Tous les chiffres proviennent de l'European Implementation Network et sont fondés sur le nombre d'affaires considérées comme étant en attente d'exécution à la date butoir annuelle du 1^{er} janvier 2022. Voir la contribution de l'European Implementation Network au rapport 2022 sur l'état de droit, p. 42.

¹⁷⁹ Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 21 janvier 2010, *Barret et Sirjean contre France*, 13829/03, en attente d'exécution depuis 2010.

¹⁸⁰ Données provenant de la base de données en ligne du Conseil de l'Europe (HUDOC).

¹⁸¹ Défenseur des droits, avis du 20 juillet 2021, https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc_num.php?explnum_id=20864.

¹⁸² Ces mesures concernent les contrôles individuels, les mesures de surveillance et les perquisitions à domicile ordonnées par les autorités administratives.

¹⁸³ Par la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

¹⁸⁴ Loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement.

mesures, d'autant plus que leur incidence sur les droits de l'homme n'a pas encore fait l'objet d'une évaluation indépendante¹⁸⁵. En ce qui concerne la loi sur la sécurité globale¹⁸⁶, qui a suscité des préoccupations en ce qui concerne les libertés d'expression et d'information et la liberté de réunion pacifique¹⁸⁷, les autorités indépendantes ont souligné qu'il n'avait pas été possible d'évaluer son impact réel sur la société civile, dès lors qu'il n'y a pas eu de manifestations majeures ou d'autres événements de grande ampleur au cours desquels les mesures prévues auraient pu être mises en œuvre¹⁸⁸.

Une enquête pénale a été ouverte sur l'utilisation de logiciels espions de surveillance ciblant en particulier des journalistes. Il a été rapporté qu'un certain nombre de journalistes et de propriétaires d'entreprises de médias français et basés en France ont été visés par Pegasus et par des logiciels espions de surveillance équivalents¹⁸⁹. Les 19 et 20 juillet 2021, respectivement, la société de médias Mediapart et l'ONG Reporters sans frontières (RSF) ont déposé des plaintes pénales auprès du parquet de Paris¹⁹⁰, qui a ouvert une enquête sur des accusations d'atteinte à la vie privée, d'interception de correspondance, d'accès frauduleux à un système informatique et d'association criminelle.

La loi confortant le respect des principes de la République, qui complète le règlement sur les activités de financement des associations, est entrée en vigueur et un certain nombre de parties prenantes ont exprimé des craintes quant à son incidence potentielle sur l'espace dévolu à la société civile. En vertu de cette loi¹⁹¹, les associations ou fondations sollicitant des subventions publiques doivent souscrire et respecter un «contrat d'engagement républicain»¹⁹², sous peine de retrait des subventions allouées¹⁹³. Le respect du «contrat» devient également une condition pour qu'une association soit reconnue comme ayant une utilité publique. En outre, la loi étend la liste des motifs de dissolution des associations par décret du président de la République¹⁹⁴. Le Conseil constitutionnel a condamné une disposition autorisant la suspension provisoire d'une association¹⁹⁵. En ce qui concerne le

¹⁸⁵ Contribution du REINDH au rapport 2022 sur l'état de droit, p. 252.

¹⁸⁶ Loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés.

¹⁸⁷ Rapport 2021 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 16.

¹⁸⁸ Informations reçues du Défenseur des droits et de la Commission consultative des droits de l'homme dans le cadre de la visite en France.

¹⁸⁹ Voir Le Figaro (2021), «Affaire Pegasus: le parquet de Paris ouvre une enquête sur l'espionnage de journalistes».

¹⁹⁰ Le 5 août 2021, 17 journalistes de 7 pays se sont joints à la plainte de RSF. Voir Reporters sans frontières (2021), Communiqué de presse du 5 août 2021, «NSO/Pegasus: 17 journalistes de 7 pays se joignent aux plaintes déposées par RSF à l'ONU et devant la justice française».

¹⁹¹ Loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République.

¹⁹² Ce contrat fait référence à l'engagement de respecter la laïcité et d'autres principes fondamentaux de la République, tels que l'égalité entre les hommes et les femmes, la dignité humaine et la fraternité.

¹⁹³ Dans une réserve d'interprétation, le Conseil constitutionnel a jugé que la suppression de la subvention ne pouvait, sans affecter de manière disproportionnée la liberté d'association, conduire à la restitution de sommes versées pour une période antérieure à la violation du contrat républicain.

¹⁹⁴ La loi remplace les termes «manifestations armées dans la rue» par la notion plus large d'«agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens». En outre, la dissolution des associations devient possible, non seulement si elles provoquent à la discrimination, à la haine ou à la violence envers un certain groupe de personnes, mais aussi si elles prennent des mesures qui contribuent à de tels actes. Enfin, les associations peuvent être tenues pour responsables des actes commis par leurs membres, agissant en cette qualité, ou des actes directement liés à leurs activités.

¹⁹⁵ Le texte voté par le Parlement prévoyait qu'en cas d'urgence, le ministre de l'intérieur pouvait prononcer la suspension d'une association, dans l'attente de sa dissolution, pour une période maximale de trois mois, renouvelable une fois. Le Conseil constitutionnel a jugé que ces dispositions violaient la liberté

financement des associations, en particulier des associations à caractère religieux, la loi prévoit qu'il fera l'objet d'un suivi plus étroit¹⁹⁶. La loi confortant le respect des principes de la République a également modifié les conditions de création et de fonctionnement des associations religieuses, qui devront se déclarer au préfet tous les cinq ans, et a renforcé leurs obligations comptables¹⁹⁷. Avant l'adoption de la loi¹⁹⁸ et après son entrée en vigueur¹⁹⁹, un certain nombre d'acteurs nationaux et internationaux, y compris des autorités indépendantes, ont exprimé des critiques quant à l'incidence potentielle des nouvelles dispositions sur la liberté d'association et la liberté d'expression. Plus particulièrement, la CNCDH a exprimé ses craintes selon lesquelles l'obligation de souscrire un «contrat d'engagement républicain» risque de créer un climat général de méfiance à l'égard des associations²⁰⁰. Dans l'ensemble, l'espace dévolu à la société civile en France a été jugé restreint²⁰¹.

De nouvelles lois ont été adoptées pour améliorer l'environnement financier dans lequel évoluent les organisations de la société civile. La loi en faveur de l'engagement associatif²⁰² atténue la responsabilité financière des dirigeants associatifs bénévoles en cas de faute de gestion, en étendant "l'exception de négligence" prévue pour les dirigeants d'entreprises²⁰³. Auparavant, les biens personnels de ces dirigeants bénévoles pouvaient être saisis en cas de mauvaise gestion. En outre, une loi visant à améliorer la trésorerie des associations²⁰⁴ permet désormais de conserver, sous certaines conditions, l'excédent non dépensé d'une subvention de plus de 23 000 EUR. La nouvelle loi prévoit également que l'autorité publique est tenue de verser la subvention dans un délai de 60 jours à compter de la date de notification de la décision d'octroi, sauf si l'administration a fixé d'autres dates de paiement ou a subordonné le paiement à la survenance d'un événement déterminé. En outre, la loi permet aux associations d'intérêt général ou reconnues d'utilité publique d'accorder des prêts à taux zéro à d'autres associations qui sont membres de la même union ou fédération d'associations. Enfin, la loi a introduit la possibilité pour la Caisse des dépôts de verser une partie des

d'association, car elles permettaient de suspendre les activités d'une association dont il n'est pas encore établi qu'elles perturberaient gravement l'ordre public. Voir décision n° 2021-823 DC du 13 août 2021.

¹⁹⁶ Les dotations de fonds, un outil de mécénat financier, feront l'objet d'un contrôle renforcé de la part des préfets. Les autorités fiscales seront en mesure de veiller à ce que seules les associations qui remplissent les conditions fixées par la loi puissent bénéficier de la générosité publique et délivrer des reçus à des fins fiscales.

¹⁹⁷ Ces associations doivent déclarer les dons étrangers de plus de 10 000 EUR et le transfert de la propriété de lieux de culte à un État étranger, et le préfet peut s'y opposer lorsqu'un intérêt fondamental de la société est en jeu. En ce qui concerne les associations hybrides, qui sont régies par la loi générale relative aux associations et exercent une activité religieuse, leurs obligations, notamment sur le plan administratif et comptable, sont alignées sur celles des associations religieuses (certification de leurs comptes dans certains cas, comptabilité séparée pour les activités religieuses, déclaration des fonds provenant de l'étranger). Le préfet peut ordonner à une association dont l'objet est en réalité la pratique d'une religion de se déclarer en tant qu'association religieuse.

¹⁹⁸ Rapport 2021 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 17.

¹⁹⁹ Contribution de la *Civil Liberties Union for Europe* au rapport 2022 sur l'état de droit, p. 178, et contribution de la Ligue des droits de l'homme, au nom du Forum civique européen, au rapport 2022 sur l'état de droit, p. 8.

²⁰⁰ Contribution du REINDH au rapport 2022 sur l'état de droit, p. 248.

²⁰¹ Rapport 2021 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France, p. 16. Voir également la classification CIVICUS, laquelle comprend cinq catégories: ouvert, rétréci, obstrué, réprimé et fermé.

²⁰² Loi n° 2021-874 du 1^{er} juillet 2021 en faveur de l'engagement associatif.

²⁰³ Cette exception, consacrée par le code de commerce, prévoit que la responsabilité du dirigeant de droit ou de fait au titre de l'insuffisance d'actif ne peut être engagée en cas de simple négligence dans la gestion de la société.

²⁰⁴ Loi 2021-875 du 1^{er} juillet 2021 visant à améliorer la trésorerie des associations.

sommes provenant des comptes d'associations qui ne sont plus en activité au profit du développement de la vie associative²⁰⁵.

²⁰⁵ La Caisse des dépôts et ses filiales forment un groupe public au service de l'intérêt général et du développement économique de la France. Elle est responsable de la protection de l'épargne populaire, du financement du logement social et de la gestion des institutions de retraite.

Annexe I: liste des sources par ordre alphabétique*

* La liste des contributions reçues dans le cadre de la consultation préalable à l'élaboration du rapport 2022 sur l'état de droit peut être consultée à l'adresse https://ec.europa.eu/info/publications/2022-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation_en.

Agence française anticorruption (AFA) (2021), Prévention des conflits d'intérêts dans l'entreprise (*Les contrôles comptables anticorruption en entreprise*) <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/2021-11/projet%20guide%20cont%C3%B4les%20comptables%20anticorruption%20en%20entreprise.pdf>.

Agence française anticorruption (AFA) (2022) «*En quête d'intégrité*», le jeu sérieux de sensibilisation à la prévention de la corruption <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/fr/decouvrez-en-quete-dintegrite-jeu-serieux-sensibilisation-prevention-corruption>

Agence française anticorruption (AFA) (2022), *La mise en place d'un dispositif de prévention des risques de corruption dans le secteur du bâtiment et des travaux publics* https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/Guide_BTP_AFA_Web.pdf.

Agence française anticorruption (AFA) (2022), *Maitriser le risque d'atteinte à la probité au sein des associations et fondations reconnues d'utilité publique* https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/GuideArupFrup_Web.pdf.

Agence française anticorruption (AFA), *Contribution de l'Agence française anticorruption au rapport 2022 sur l'état de droit*.

Assemblée générale du Conseil national des barreaux (2021), *Résolution du 17 septembre 2021* https://www.cnb.avocat.fr/sites/default/files/documents/cnb-mo_2021-09-17_secret-professionnel_boissavyadopte.pdf.

Assemblée nationale (2021), *Commission du droit, Rapport d'information n° 4325* https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_lois/115b4325_rapport-information.pdf.

Assemblée nationale (2022), *Code de déontologie des députés* https://www2.assemblee-nationale.fr/content/download/461868/4506828/version/1/file/code+de+d%C3%A9ontologie_actualis%C3%A9+suite+bureau+21022022.pdf

Banque mondiale (2022), Communiqué de presse, *World Bank Group Debars ADP International S.A. (Groupe de la Banque mondiale ADP International S.A.)* <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2022/01/04/world-bank-group-debars-adp-international-s-a>.

Banque mondiale (2022), Communiqué de presse, *World Bank Group sanctions Bouygues Bâtiment International* (Sanctions du groupe de la banque mondiale contre *Bouygues Bâtiment International*) <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2022/01/04/world-bank-group-sanctions-bouygues-b-timent-international>.

Centre pour le pluralisme et la liberté des médias, *Media pluralism monitor 2022, rapport sur la France*.

Civicus, Monitor tracking civic space (outil de surveillance de l'espace civique), France, <https://monitor.civicus.org/country/france/>.

Civil Liberties Union for Europe, *Contribution au rapport 2022 sur l'état de droit*.

Commissaire à l'éthique et à la déontologie de l'Assemblée nationale (2022), *Contribution du commissaire à l'éthique et à la déontologie de l'Assemblée nationale au rapport 2022 sur l'état de droit*.

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

Commission européenne (2021), *Rapport 2021 sur l'état de droit – Chapitre consacré à la situation de l'état de droit En France.*

Commission européenne (2022), *Tableau de bord 2022 de la justice dans l'UE.*

Commission nationale consultative des droits de l'homme (2022), *Contribution de la commission nationale consultative des droits de l'homme au rapport 2022 sur l'état de droit.*

Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) (2022), *Contribution de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) au rapport 2022 sur l'état de droit.*

Conférence nationale des présidents de tribunaux judiciaires (2022), *Communiqué de presse du* 16 février 2022
https://www.cnptj.fr/abo/cnptj/media_pdf/communiqu%C3%A9_cnptj_referentiel_national_16_fevrier_2022.pdf.

Conférence nationale des procureurs (2021), *Dix propositions pour le devenir de la justice pénale* https://twitter.com/conf_nat_procs/status/1479062944940011520

Conseil d'État (2021), *Étude annuelle 2021: Les états d'urgence: la démocratie sous contraintes*, 8 juillet 2021 https://www.conseil-etat.fr/Media/actualites/documents/2021/09-septembre/ea21_etat-d-urgence.pdf.

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

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

Conseil de l'Union européenne, *Annexe de la décision d'exécution du Conseil relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour la France.*

Conseil des barreaux européens (CCBE), *Déclaration sur l'utilisation du logiciel Pegasus*, 1^{er} février 2022
https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/SURVEILLANCE/SVL_Statements/FR_SVL_20220201_CCBE-Statement-on-the-Pegasus-Scandal.pdf.

Conseil national des barreaux (2022), *Résolution du 14 janvier 2022* https://www.cnb.avocat.fr/sites/default/files/documents/04.cnb-re_2022-01-14_ldh-txt_pjl-outils-gestion-crise-sanitaire-modifiant-code-sante-publique_fau-roquesfinal-p.pdf

Conseil supérieur de la magistrature (2021), *Avis au président de la République Saisine du 17 février* 2021 http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/sites/default/files/atoms/files/avis_pr_vd_internet_0.pdf.

Conseil supérieur de la magistrature (2021), *Contribution écrite de la Commission aux États généraux de la justice* http://prod.conseil-superieur-magistrature.fr/sites/default/files/atoms/files/csm_egj_2022.pdf.

Conseil supérieur de la magistrature (CSM) (2022), *Contribution du Conseil supérieur de la magistrature au rapport 2022 sur l'état de droit.*

Conseil supérieur de la magistrature, *Avis du 24 septembre 2021 sur la responsabilité et la protection des magistrats* http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/sites/default/files/atoms/files/avis_pr_vd_internet_0.pdf.

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

Cour européenne des droits de l'homme, arrêt du 21 janvier 2010, *Barret et Sirjean/France*, 13829/03.

Décision du Conseil Constitutionnel n° 2021-828 DC du 9 novembre 2021.

Décision du Conseil Constitutionnel n° 2021-927 QPC du 14 septembre 2021.

Défenseur des droits (2021), *Avis du 20 juillet 2021* https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc_num.php?explnum_id=20864.

Défenseur des droits (2022), *Contribution de l'Association européenne des magistrats au rapport 2022 sur l'état de droit*.

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

Direction générale de la communication (2020), *Eurobaromètre spécial 502 sur la corruption*.

Direction générale de la communication (2022), *Eurobaromètre Flash 507 sur les entreprises et la corruption dans l'UE*.

Direction générale de la communication (2022), *Eurobaromètre spécial 523 sur la corruption*.

European Implementation Network (2022), *Contribution du European Implementation Network au rapport 2022 sur l'état de droit*.

Forum civique européen (2022), *Contribution du Forum civique européen au rapport 2022 sur l'état de droit*.

Gouvernement français (2021), *Communiqué de presse du 15 septembre 2021, «Remise du rapport d'enquête administrative concernant Édouard Levrault»* <https://www.gouvernement.fr/communiqu/12445-remise-du-rapport-d-enquete-administrative-concernant-edouard-levrault>.

Gouvernement français (2021), *Communiqué de presse du 17 avril 2021, «Saisine du Conseil supérieur de la magistrature»* <https://www.gouvernement.fr/communiqu/12235-saisine-du-conseil-superieur-de-la-magistrature>.

Gouvernement français (2022), *Contribution de la France au rapport 2022 sur l'état de droit*.

GRECO (2022), *Cinquième cycle d'évaluation – Rapport de conformité concernant la France sur le thème «Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs*.

GRECO (2022), *Quatrième cycle d'évaluation – Addendum au deuxième rapport de conformité concernant la France sur la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs*.

Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) (2022), *Contribution écrite de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) dans le cadre de la visite dans le pays*.

L'Opinion (2022), Dupond-Moretti à la Cour de justice de la République: «Tout démontre votre détermination à me salir» <https://www.lopinion.fr/politique/dupond-moretti-a-la-cour-de-justice-de-la-republique-tout-demontre-votre-determination-a-me-salir>.

Le Figaro (2021), «Affaire Pegasus: le parquet de Paris ouvre une enquête sur l'espionnage de journalistes» <https://www.lefigaro.fr/flash-eco/affaire-pegasus-enquete-ouverte-a-paris-sur-l-espionnage-de-journalistes-parquet-20210720>.

Le Monde (2021), «L'appel de 3000 magistrats et d'une centaine de greffiers» https://www.lemonde.fr/idees/article/2021/11/23/l-appel-de-3-000-magistrats-et-d-une-centaine-de-greffiers-nous-ne-voulons-plus-d-une-justice-qui-n-ecoute-pas-et-qui-chronometre-tout_6103309_3232.html.

Ligue des droits de l'homme (2022), *Contribution au rapport 2022 sur l'état de droit au nom du Forum civique européen* <https://civicspacewatch.eu/wp-content/uploads/2022/01/France-Lay-out-done-highlights.pdf>.

Ministère français de la justice (2022), *Contribution du ministère de la justice dans le cadre de la visite dans le pays*.

OCDE (2021), *Mise en œuvre de la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption, rapport de suivi de la phase 4, France* <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/France-Phase-4-Report-EN.pdf>.

Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFI) (2022), *Contribution de l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales au rapport 2022 sur l'état de droit*.

Parquet national financier (2021), *Rapport annuel 2021* https://www.tribunal-de-paris.justice.fr/sites/default/files/2022-01/PNF-brochure_A5-2021%5B2%5D.pdf

Parquet national financier (2022), *Contribution du Parquet national financier au rapport 2022 sur l'état de droit*.

Premier président de la Cour de cassation (2022), *Communiqué de presse du 4 mars 2022* <https://www.courdecassation.fr/toutes-les-actualites/2022/03/04/communiqu%C3%A9-de-madame-chantal-arens-premiere-presidente-de-la-cour>.

Présidence de la République (2021), *Communiqué de presse du 18 octobre 2021* <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2021/10/18/etats-generaux-justice>

Protocole de coopération signé en février 2022 entre la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC) et l'Agence française anticorruption relatif à la mise en œuvre de la facilité pour la relance et la résilience (FRR), volet européen du plan de relance <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/fr/securisation-des-modalites-daudit-dans-cadre-facilite-pour-reprise-et-resilience>.

Reporters sans frontières — France <https://rsf.org/fr/pays/france>.

Reporters sans frontières (2022), *Communiqué de presse du 5 août 2021, «NSO/Pegasus: 17 journalistes de 7 pays se joignent aux plaintes déposées par RSF à l'ONU et devant la justice française»* <https://rsf.org/fr/nsopegasus-17-journalistes-de-7-pays-se-joignent-aux-plaintes-deposees-par-rsf-lonu-et-devant-la>.

Reporters sans frontières (2022), *Présidentielle 2022: dix propositions de RSF pour la liberté et l'indépendance du journalisme* <https://rsf.org/fr/presidentielle-2022-dix-propositions-de-rsf-pour-la-liberte-et-lindependance-du-journalisme>.

Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme (2022), *Contribution du Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme au rapport 2022 sur l'état de droit*.

Sénat, *Ordonnance n° 58-1100* http://www.senat.fr/role/comite_deontologie.html

Sénat: commission d'enquête relative à la concentration des médias en France (2022),
Rapport *final*
http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/affaires_culturelles/CEmedias/ESSENTIEL_cemedias.pdf

Transparency International (2022), *Indice de perception de la corruption 2021*.

Annexe II: Mission en France

Les services de la Commission ont tenu des réunions virtuelles en mars 2022 avec:

- France Télévisions
- l'Agence française anticorruption
- l'Agence France Presse
- l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM)
- l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales
- l'Union syndicale des magistrats
- la Commission nationale consultative des droits de l'Homme
- la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques
- la délégation des barreaux de France
- la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique
- le commissaire à l'éthique et à la déontologie de l'Assemblée nationale
- le Conseil d'État
- le Conseil de déontologie journalistique et de médiation
- le Conseil national des barreaux
- le Conseil supérieur de la magistrature
- le défenseur des droits
- le Ministère de la culture
- le Ministère de la justice
- le Parquet national financier
- le syndicat de la Magistrature
- le Syndicat national des journalistes
- Radio France
- Reporters sans frontières

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

- Amnesty international
- Article 19
- Civil Society Europe
- European Partnership for Democracy
- Free Press Unlimited
- Human Rights Watch
- ILGA Europe
- International Press Institute
- l'Observatoire des Balkans et du Caucase - Transeuropa
- l'Open Society European Policy Institute
- l'Union des libertés civiles pour l'Europe
- la Fédération européenne des journalistes
- la Fédération internationale pour les droits humains (FIDH)
- le Centre européen pour la liberté de la presse et des médias
- le Forum civique européen
- le Forum européen de la jeunesse
- Philea
- Reporters sans frontières
- Transparency International UE