

L'arbitraire au cœur de l'Europe

La France a été l'un des principaux laboratoires de l'État de droit. La triade Liberté, Égalité, Fraternité de la révolution de 1789 a inspiré la révolte contre l'oppression étatique dans le monde entier - y compris dans les luttes pour l'abolition de l'esclavage, le suffrage universel et l'indépendance coloniale. Après avoir été l'enfant modèle de la démocratie libérale, la France a vu s'accroître l'usage arbitraire du pouvoir par l'exécutif, la discrimination des minorités, ainsi que la violation des libertés fondamentales.

NOTE

La perversion s'observe dans la triptyque même /

La Liberté c'est la liberté de croire à l'issue des guerres de religion

L'Égalité c'est de vant la mort, pas du vivant des individus

La Fraternité repose sur un mythe religieux fondé sur le dogme de de tous descendants d'Adam et Eve

Robespierre à la Tribune de la Convention l'a qualifiée d'hypocrisie, faisant observer qu'on ne peut parler de Liberté quand certains citoyens sont réduits à l'esclavage racial et que d'autres, les ouvriers, sont réduits à l'esclavage économique interdits par la loi Le Chapelier promulguée le 14 juin 1791 de se coaliser pour défendre leur salaire. Quant à l'Égalité, il s'agit d'une autre mystification de la première Constitution de la France qui discriminait par l'argent deux catégories de citoyens suggérée par l'abbé Sieyès, distinguant les « citoyens actifs » (les possédants qui disposaient du droit de vote) et les « citoyens passifs » (les pauvres qui en étaient dépourvus).

Des signaux manifestes indiquent que les actions du gouvernement français mettent en danger l'État de droit - la critique bien enregistrée des lois sécuritaires introduites depuis les attaques terroristes de 2015 à Paris, l'appel à la Commission européenne par des juges français sur les « graves atteintes à l'indépendance du pouvoir judiciaire » (Abboud 2020), et la condamnation de divers organismes internationaux de défense des droits de l'homme sur l'utilisation de la violence par la police française contre les protestataires¹. La Commission a choisi de rester silencieuse ou de minimiser ces risques pour l'État de droit malgré leur occurrence apparemment systématique. Dans ce qui suit, nous allons examiner ces graves omissions dans le chapitre sur la France des Rapports sur l'état de droit 2020 et 2021.

I. Le système judiciaire

En mai 2018, le président français Emmanuel Macron a présenté de nouvelles réformes constitutionnelles de grande envergure sous le nom de « Projets de lois pour un renouveau

¹ La Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Dunja Mijatović, a exprimé en 2019 ses préoccupations quant au " nombre et à la gravité des blessures infligées aux manifestants " par les forces de l'ordre, et a exhorté les autorités françaises " à faire preuve de plus de respect pour les droits de l'homme lors des opérations visant à maintenir l'ordre public et à s'abstenir d'introduire des restrictions excessives à la liberté de réunion pacifique " (Commissaire aux droits de l'homme 2019).

de la vie démocratique ». Ces réformes visent, entre autres, à améliorer l'indépendance de la justice.

Le rapport 2020 de la Commission observe que le rôle accru du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) prévu par les réformes « renforcerait davantage l'indépendance judiciaire » (2020 : 1) et note que le GRECO a approuvé les changements constitutionnels proposés. Cependant, ce compte-rendu déforme la situation en omettant des informations et des critiques essentielles sur les réformes. Le rapport ne mentionne pas, par exemple, la conclusion du GRECO selon laquelle le respect de ses recommandations par l'exécutif français reste « globalement insatisfaisant » (GRECO 2018 : 24), notamment en ce qui concerne le pouvoir de l'exécutif sur le pouvoir judiciaire.

De même, le ministère public dépend de l'exécutif. L'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958² prévoit que les magistrats du parquet sont placés sous l'autorité du ministre de la justice. Ces facteurs systémiques de la dépendance politique du ministère public en France constituent une question de longue date qui a été abordée par la Cour européenne des droits de l'homme qui, dans l'affaire *Moulin c. France*, 23 novembre 2010, 37104/06, a estimé que la France avait violé l'article 5, section 4 de la Convention européenne des droits de l'homme, au motif qu'un ministère public ne peut être considéré comme une autorité juridique compétente (parce qu'il est placé sous l'autorité de l'exécutif).

Le rapport 2021 de la Commission change de cap sur le sujet des réformes constitutionnelles de 2018, en déclarant qu'elles n'ont pas été « avancées » (2021 : 3). En outre, il fait référence aux propositions d'une enquête sur les obstacles à l'indépendance de la justice publiée par une commission d'enquête parlementaire nationale le 2 septembre 2020. L'enquête conseille de renforcer encore le rôle du Haut Conseil en alignant les règles disciplinaires et de nomination des procureurs sur celles des juges (au lieu de ne donner qu'un avis sur les propositions du ministre de la Justice) et de faire en sorte que le Haut Conseil puisse agir de sa propre initiative sur toute question liée à l'indépendance de la justice. L'art. 65 de la Constitution stipulant que le Président peut saisir le plénum du Haut Conseil en tant que garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire est cité en relation avec cette dernière question. Cette question a été soulignée avant le rapport 2020 par l'une des parties prenantes nationales de la Commission, le Syndicat de la Magistrature, qui « considère que les réformes constitutionnelles actuelles sont totalement insuffisantes en ce qui concerne les questions de nomination des procureurs » (Syndicat de la Magistrature 2020) et également par les recommandations du GRECO de 2018 mentionnées ci-dessus.

Le premier rapport 2020 de la Commission européenne n'a pas fourni un diagnostic plus large de l'organisation du pouvoir en France pour permettre d'évaluer si les réformes proposées sont suffisantes pour résoudre le problème de l'influence endémique de l'exécutif sur le judiciaire en France.

Le rapport 2021 a peut-être dû modifier sa position, passant de la promotion de ces changements constitutionnels à la mise en exergue des critiques existantes, à la lumière d'une affaire de conflit d'intérêts très médiatisée impliquant l'actuel ministre français de la Justice, Eric Dupond-Morretti, et le parquet français (également mentionné dans le rapport 2021), qui a mis au premier plan la question de l'absence de séparation adéquate des pouvoirs entre les deux branches du gouvernement. Dupond-Morretti était un avocat de la défense de carrière avant d'être nommé par le président Emmanuel Macron comme ministre de la Justice en juillet 2020. Un mois avant cette nomination, il a été révélé que son téléphone avait été mis sur écoute par les enquêteurs du parquet national financier (PNF) dans le cadre de son enquête sur la corruption de l'ancien président Nicolas Sarkozy et de son avocat Thierry Herzog, qui étaient les associés de Dupond-Morretti. M. Dupond-Morretti

² Article 5 : " Les magistrats du parquet sont placés sous la direction et le contrôle de leurs supérieurs et sous l'autorité du garde des sceaux, ministre de la justice. A l'audience, leur parole est libre."

a demandé l'ouverture d'une enquête judiciaire sur trois enquêteurs du PNF nommément désignés pour avoir procédé aux écoutes téléphoniques. Selon Anticor, une association nationale de lutte contre la corruption qui vise à promouvoir l'éthique en politique en France, « Cette enquête... visait à régler quelques comptes personnels et à envoyer un message aux procureurs qui portaient l'accusation contre Nicolas Sarkozy et Thierry Herzog. Ce faisant, le ministre a utilisé l'inspection des enquêteurs qui avaient enquêté sur lui et son meilleur ami, contre un procureur qui allait demander une condamnation contre cet ami dans quelques mois. » (Myant 2021). En réponse à la demande de Dupond-Morretti d'enquêter sur les trois enquêteurs du PNF, une déclaration signée par de nombreux avocats et universitaires dans Le Monde dénonce : « tout est fait pour empêcher le Parquet national financier d'exercer ses fonctions habituelles ». Ils accusent l'exécutif de chercher à déstabiliser « une institution judiciaire dont ils n'auraient jamais imaginé qu'elle puisse travailler en toute indépendance et parfois contrecarrer leurs intérêts immédiats » (Collectif avocats/universitaires 2020). Les deux plus grands syndicats représentant les juges français ont fait appel à la Commission européenne pour qu'elle intervienne sur ce qu'ils considèrent comme les « graves attaques contre l'indépendance du pouvoir judiciaire » du ministre de la Justice (Abboud 2020 - la lettre des syndicats est mentionnée dans le rapport 2021, mais elle est formulée comme une plainte concernant l'affaire des conflits d'intérêts, sans citer leurs préoccupations concernant l'indépendance de la justice (2021 : 3).

À la lumière de ces questions, l'eurodéputée polonaise Kosma Zlotoski du groupe des conservateurs et réformistes européens a demandé à la Commission d'expliquer son manque d'attention à l'indépendance déficiente du système judiciaire français dans son rapport 2020 :

1. La Commission a-t-elle l'intention d'intervenir dans le cadre de ce que les juges français considèrent comme de graves atteintes à l'indépendance du pouvoir judiciaire et à l'État de droit en France ? Dans l'affirmative, quelles mesures seront prises ?
2. La Commission estime-t-elle que la lettre des syndicats de magistrats contredit les conclusions du chapitre sur la France du rapport « État de droit 2020 », qui ne soulève aucune inquiétude quant au fonctionnement du système judiciaire français ?
3. La Commission estime-t-elle que le gouvernement français a le droit de mener à bien la réforme du système et de la structure de la justice évoquée dans la lettre envoyée par les syndicats représentant les juges français ?'. (Zlotoski 2020)

Ces questions laissent entrevoir une disparité entre les critiques rigoureuses et bien étayées de la Commission sur l'érosion de l'indépendance judiciaire en Pologne, et le silence quasi complet sur la dépendance systémique du pouvoir judiciaire vis-à-vis de l'exécutif en France, en violation du principe d'égalité de traitement. Le commissaire européen à la justice, Didier Reynders, a offert la réponse suivante :

« La Commission rappelle que, si l'organisation de la justice dans les États membres relève de leur compétence, il n'en demeure pas moins que, dans l'exercice de cette compétence, les États membres sont tenus de respecter leurs obligations découlant du droit communautaire, y compris l'indépendance des juges. Le rapport sur l'État de droit vise à encourager tous les États membres à tirer les leçons de leurs expériences respectives et à montrer comment l'État de droit peut être encore renforcé dans le plein respect du droit communautaire et des normes européennes » (Reynders 2020).

Cette réponse évite d'aborder le fond du problème - il s'agit plutôt d'une tentative de déclinier la responsabilité d'identifier les déficiences de l'État de droit (les problèmes systémiques

non résolus qui mettent en danger l'État de droit) et d'appeler les États membres à agir. Le fait que la Commission tolère les failles systémiques en France en prétextant que les États membres de l'UE sont libres de choisir la conception institutionnelle particulière de leurs systèmes politiques équivaut à un refus délibéré de remplir son mandat de gardienne de l'État de droit.

Un autre domaine dans lequel le rapport ne rend pas pleinement compte des déficiences systémiques du système judiciaire français est lié aux ressources financières. Le système judiciaire français est drastiquement sous-financé. Ainsi, Le Monde rapportait en octobre 2020, que le budget du système judiciaire français était bien inférieur à la moyenne de l'UE (84,3€) avec 69,5€ par habitant contre 131,20€ en Allemagne et 83,2€ en Italie. La moyenne pour les 47 États européens, qui comprennent des pays beaucoup plus pauvres comme l'Arménie et la Moldavie, est de 71,56 €. La liste des déficiences en matière de financement, de personnel et de rémunération indique un affaiblissement chronique du système judiciaire, plaçant la France derrière ses 47 homologues en Europe ³.

Le rapport 2020 de la Commission notait de manière plutôt euphémique que les dépenses consacrées au système judiciaire en pourcentage du PIB « sont plutôt faibles » en France, citant que « la loi de programmation pour la justice 2018-2022 prévoit une augmentation significative des fonds alloués au système judiciaire, avec une hausse de 24 % entre le budget 2017 de 6,7 milliards d'euros et le montant prévu de 8,3 milliards d'euros en 2022 » (2020 : 4). Les rapports 2020 et 2021 ne parviennent pas à transmettre l'ampleur du problème et l'incapacité des réformes prévues à le résoudre efficacement. La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), l'organe national des droits de l'homme en France, a exprimé ses préoccupations sur la façon dont la loi de programmation 2018-2020 risque un accès limité aux juges et à la justice : « Sous prétexte de simplification et d'allègement des procédures, le projet de loi, au lieu de rapprocher la justice des citoyens, risque de les en éloigner, en particulier les plus vulnérables et les plus défavorisés, alors même que l'accès à la justice est un droit fondamental. » (CNCDH 2018). La « simplification des procédures » fait référence aux projets de fusion des tribunaux d'instance avec les tribunaux de grande instance afin que les justiciables disposent d'un point d'entrée unique, indifférencié selon le litige, faisant craindre « une dévitalisation progressive des petites juridictions. » (Jacquin 2018)

Un autre défaut important de la justice française omis dans le rapport est la réforme du droit pénal qui prévoit de soumettre les crimes punis de quinze ou vingt ans de réclusion à un tribunal criminel composé de cinq magistrats professionnels, sans jury populaire pour désengorger les cours d'assises ", que selon Le Monde, « les avocats voient comme une justice au rabais » (Ibid.). Cela renforce les pouvoirs de la police et du parquet en étendant aux officiers de police judiciaire la possibilité de délivrer des réquisitions sans l'autorisation du procureur, en prolongeant la garde à vue sans comparution devant le magistrat, en étendant le champ des écoutes téléphoniques, de la géolocalisation et des perquisitions lors d'une enquête du parquet, entre autres (Deléan 2019). Les réformes introduites par l'ancienne ministre de la Justice, Nicole Belloubet, ont été vivement contestées par l'Union syndicale des magistrats (USM), le Syndicat de la magistrature (SM), le Syndicat des avocats de France (SAF), le Conseil national des barreaux (CNB) et de nombreuses autres organisations et ont donné lieu à des manifestations de plusieurs milliers d'avocats et de

³ Ainsi, pour le nombre de juges professionnels pour 100 000 habitants en 2018, la France en compte 10,9 alors que la moyenne est de 17,7. Pour le nombre de procureurs pour 100 000 habitants en 2018, la France en compte 3 alors que la moyenne est de 11,25. Pour le nombre d'avocats pour 100 000 habitants en 2018, la France compte 99,9 alors que la moyenne en Europe est de 123. En termes d'aide juridictionnelle, la France fournit un montant deux fois inférieur à celui de ses homologues européens (7,16€ contre 14,59€ en moyenne). En France, la rémunération des avocats de l'aide juridictionnelle est l'une des plus faibles d'Europe (Jacquin 2020).

magistrats à Paris en avril 2018 (les manifestations « justice morte »). Sur les pancartes des manifestants, on pouvait lire : « Justice privée = privé de justice », « Nous marchons pour vos droits », ou encore « Sauvons nos territoires » (ibid.).



Paris, France-11.15.2018, manifestation contre la loi de programmation. Birdog Vasile-Radu / Shutterstock.com

Face à la critique largement médiatisée de ces réformes, non seulement en termes d'inefficacité à résoudre les problèmes systémiques du système judiciaire français, mais aussi en termes de perspectives de l'affaiblir davantage, l'éloge de cette réforme par le rapport de la Commission laisse perplexe. Le rapport note que cette réforme "vise à renforcer l'efficacité du système judiciaire", tout en reconnaissant que les parties prenantes ont exprimé des préoccupations (2020:4), sans aborder l'impact probable. Ernest Pardo, spécialiste des dysfonctionnements judiciaires en Europe, note :

« Les réformes formelles qui échappent aux réformes de fond condamnent toute tentative de réforme à l'inefficacité. Ainsi, les réformes ne concernent que l'aspect administratif, structurel ou organisationnel, sans toucher à l'aspect juridictionnel qui est la racine du problème. Les corrections formelles enveloppent le problème de fond et maintiennent une situation qui dure, persiste et s'aggrave depuis deux siècles, sans qu'aucune des modifications, mesures ou réformes entreprises et arrêtées par l'État, ne soit efficace pour corriger la dystopie dans laquelle est plongé le système judiciaire. » (Pardo 2021)⁴

Dans le même ordre d'idées, Alina Mungui-Pippidi a noté que ces réformes ont pour effet de transformer une question de pouvoir en une question d'organisation judiciaire. Elle

⁴ Pour une analyse approfondie des failles structurelles/systémiques du système judiciaire français, voir Pardo 2018.

observe que le fait que le rapport n'évalue pas ces réformes dans leur situation contextuelle ne permet pas de savoir dans quelle mesure l'indépendance du pouvoir judiciaire en France s'améliore réellement, et quelles actions concrètes doivent être entreprises pour apporter un changement positif (Mungiu-Pippidi 2020).

II. Cadre anti-corruption

La France a la réputation d'être laxiste en matière de corruption mondiale, ce pour quoi elle a été critiquée par l'OCDE et Transparency International. Pour contrer ce problème, une loi anti-corruption a été introduite en 2016 : La loi n° 2016-1691 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite " Sapin II ". Cette loi complète a créé l'Agence française anticorruption (AFA) ; a introduit des sanctions pénales pour les grandes entreprises qui n'ont pas réussi à prévenir la corruption, un programme de prévention de la corruption et du trafic d'influence, ainsi que de nouvelles règles de protection des lanceurs d'alerte. Le premier plan pluriannuel de la France pour lutter contre la corruption a été adopté en janvier 2020.

Dans la deuxième partie du rapport 2020, intitulée "Le cadre de lutte contre la corruption", la Commission félicite la France pour avoir renforcé le cadre institutionnel de lutte et de prévention de la corruption dans les secteurs public et privé au cours des dernières années", notamment en référence aux lois Sapin II et au plan pluriannuel, ce qui est réitéré dans le rapport 2021. Cependant, les deux rapports omettent de préciser que le plan national de lutte contre la corruption exclut le Cabinet du Président qui " n'est pas à l'abri de risques de corruption ou de conflits d'intérêts " et " devrait mériter un programme de prévention et une évaluation des risques ", comme l'observe le GRECO dans son " Rapport d'évaluation sur la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité dans les administrations centrales (fonctions exécutives supérieures) et les services répressifs " (GRECO 2020 : 14). (GRECO 2020 : 14). Le rapport d'évaluation du GRECO a été utilisé comme source pour les rapports sur l'état de droit de 2020 et 2021 concernant la transmission d'informations à l'exécutif du Procureur national financier (PNF). Alors, pourquoi la position du GRECO dans ce même document concernant le Bureau présidentiel a-t-elle été ignorée ? Cette question est d'autant plus pertinente que cette année (2021), l'ancien président français Nicolas Sarkozy a été condamné à trois ans de prison pour corruption au titre des délits de trafic d'influence et de violation du secret professionnel. La corruption dans les hautes fonctions semble être un thème récurrent dans la politique française : l'ancien président français Jacques Chirac a été condamné pour corruption et cinq des six derniers premiers ministres français de centre-droit ont fait l'objet de poursuites pénales. En outre, l'actuelle leader du Rassemblement national d'extrême droite, Marine Le Pen, fait l'objet d'une enquête officielle pour le détournement présumé de 6,8 millions d'euros de fonds européens, et l'ancien leader de l'extrême gauche La France Insoumise fait l'objet d'une enquête pour avoir prétendument réclamé de l'argent pour des "emplois fictifs" au Parlement européen (Lichfield 2021). Compte tenu de l'historique des accusations de corruption au sein de l'exécutif français et de la classe politique, cette omission dans le rapport est flagrante et semble être délibérée. Quelles actions peut-on espérer entreprendre contre les violations de l'État de droit, si la Commission s'abstient de contrôler la plus haute fonction publique des États membres de l'UE ?

Le manque potentiel d'impartialité de la Commission dans sa sélectivité des recommandations du GRECO est peut-être dû aux contraintes qu'elle s'est délibérément imposées : elle a stipulé qu'elle n'aborderait pas " les mécanismes de responsabilité pour l'application de la loi, le rôle et l'indépendance des médias de service public, ainsi que les mesures prises pour garantir que les autorités publiques appliquent effectivement la loi et

pour prévenir les abus de pouvoirs administratifs ". (p.5, ft20). Cependant, en contournant les questions liées à la source et à l'application de la loi, il ne parvient pas à examiner de manière exhaustive la fonctionnalité des garanties existantes pour protéger l'État de droit. Il s'agit d'un aspect fondamental de la protection de l'État de droit qui, s'il n'est pas examiné, entravera la capacité d'analyser clairement les développements connectés.

Une fois encore, les nombreuses préoccupations concernant les lois n'ont pas été abordées par la Commission européenne, pas plus que les critiques concernant leur efficacité. La réception de cette loi a été critiquée par Anticor, ATTAC, Bloom, CCFD-Terre Solidaire, Collectif Roosevelt, Justice et Paix, OCTFI, ONE, Oxfam France, Peuples Solidaires-Action Aid France, Réseau Faith et Justice Afrique Sherpa, Solidaires Finances Publiques et le Syndicat de la Magistrature. Lors de l'adoption de la loi, un communiqué de presse collectif a été publié insistant sur le fait que les lois Sapin II seront " tout simplement inefficaces dans la lutte contre l'évasion fiscale " (Oxfam International 2016) et a souligné une incohérence entre les paroles et les actes du mandat. Cette critique était centrée sur la disposition qui obligerait les entreprises à publier des informations fiscales uniquement dans les pays où elles ont un nombre minimum de filiales. Cela exclurait un grand nombre de pays de la déclaration fiscale des multinationales, laissant des zones grises où elles peuvent continuer à cacher leurs bénéficiaires.

Plusieurs autres aspects de la réglementation Sapin II ont été critiqués par la société civile. Anticor, ainsi que d'autres organisations de la société civile, estiment que la position de l'AFA sous l'autorité du ministre de la Justice et du ministre de l'Économie ne garantit pas son indépendance comme le stipule l'article 6 de la Convention des Nations unies contre la corruption (Collectif des organisations de la société civile 2016). Une disposition de la loi Sapin II permet aux entreprises qui avouent des faits de corruption d'être autorisées à modifier leurs méfaits et à payer une amende au lieu d'une condamnation pénale. Cette disposition a été largement critiquée car elle permet aux entreprises d'acheter une immunité pénale (Anticor 2016).

Dans la section relative au cadre de lutte contre la corruption, les rapports 2020 et 2021 donnent l'impression que la Commission a abordé les questions de manière superficielle, en ignorant les critiques bien enregistrées des organes compétents, et sans évaluer la capacité des réformes discutées à atteindre les résultats visés. Notamment, la discussion sur la politique de lutte contre la corruption ne s'inscrit pas dans un diagnostic systémique du problème auquel les réformes discutées étaient censées apporter une solution. Avant la législation anti-corruption de 2016, la France n'avait jamais condamné une entreprise pour corruption, ce qui a conduit à ce que Transparency International a appelé un "état inacceptable de quasi-impunité au cours des 15 dernières années". Il est donc difficile de situer la progression de l'État de droit en France telle qu'elle est racontée par le rapport de la Commission, car les réformes jugées progressistes ne sont pas exposées dans le contexte de l'histoire complexe et continue de la France en matière de corruption des entreprises et des politiques.

III. La pluralité des médias : liberté d'expression et d'information

Un environnement dans lequel les risques pour l'état de droit ont été laissés s'envenimer constitue un terrain fertile pour le développement de violations. Sous le gouvernement Macron, il y a eu un certain nombre de cas d'implication de l'État dans le ciblage des journalistes sur la confidentialité de leurs sources - un acte qui menace l'État de droit en ce qui concerne le droit d'informer et la protection des journalistes. Plusieurs exemples tournent autour de l'« affaire Benalla ». Alexandre Benalla était un ancien adjoint à la sécurité et chef de cabinet adjoint du président Emmanuel Macron. Il a été licencié en juillet 2018 à la suite

d'une vidéo le montrant en train d'agresser un jeune manifestant lors des manifestations du 1er mai, tout en se faisant passer pour un policier. Une série de scandales attachés à Alexandre Benalla ont ensuite été révélés, notamment la « dissimulation d'une violation du secret professionnel » et la « dissimulation d'une utilisation abusive d'images issues d'un système de vidéosurveillance ». Le 4 février 2019, deux procureurs et trois policiers ont tenté de perquisitionner les bureaux du site d'information d'investigation Mediapart, après qu'ils aient publié des enregistrements audio d'Alexandre Benalla. Dans ces enregistrements, on entend Alexandre Benalla déclarer qu'il avait le soutien de la présidence pendant son enquête officielle pour avoir commis des violences contre des manifestants. Mediapart a également découvert qu'Alexandre Benalla était en contact avec un oligarque russe proche de Vladimir Poutine alors qu'il travaillait à l'Élysée et qu'il a gardé des liens étroits avec le président français pendant l'enquête (Afri ; Rouget ; Turchi 2019). Un certain nombre d'organisations de journalistes de différents sites médiatiques ont produit une déclaration exprimant leur « profonde inquiétude » face à la tentative du procureur de violer la confidentialité des sources de Mediapart. Cette déclaration a renforcé la nécessité de renforcer la protection du secret des sources des journalistes pour maintenir une presse libre et le droit d'informer (Le Monde Editors 2019). Le journaliste de Mediapart Fabrice Arfi a averti que le président Emmanuel Macron a lui-même déclaré que les journalistes ne disent plus la vérité et qu'il « développe un mépris très inquiétant pour le journalisme » (Breedon 2019). Il fait référence à l'allégation de Macron selon laquelle la France a « une presse qui ne cherche plus la vérité » (Chevalier 2018) en réponse aux premières accusations contre M. Benalla. Semer la méfiance à l'égard des médias érode l'État de droit, car les médias ne peuvent pas remplir leur fonction consistant à dénoncer les abus de pouvoir et à demander des comptes à l'autorité publique.

Il ne s'agit pas d'un cas isolé d'agression politique contre les médias : en mai 2019, plusieurs journalistes ont été convoqués à la Direction Générale de la sécurité intérieure (DGSI), une agence française de sécurité contre le terrorisme et la cybercriminalité, en raison de leurs reportages sur l'affaire Benalla et sur les ventes d'armes de la France au Yémen et à l'Arabie saoudite. Parmi ces journalistes figuraient une journaliste du Monde, Ariane Chemin, qui avait réalisé un reportage sur l'affaire Benalla, ainsi que le président du directoire du Monde, Louis Dreyfus. Ariane Chemin est accusée d'avoir divulgué des informations sur le profil et la carrière d'un sous-officier de l'armée de l'air, Chokri Wakrim, proche de l'ancien chef de la sécurité des services du Premier ministre français, Marie-Elodie Poitout. Le même mois, Michel Despratx, Geoffrey Livolsi et Mathias Destal, journalistes de Disclose, une ONG et un média de journalisme d'investigation, ont été convoqués par la DGSI dans le cadre d'une enquête sur « le secret de la défense nationale compromis ». Disclose avait publié une note classifiée de la Direction du renseignement militaire français (DRM) détaillant comment la France a vendu des armes à l'Arabie saoudite et aux Émirats arabes unis qui ont ensuite été utilisées dans la guerre meurtrière au Yémen. Dix-sept ONG ont collectivement averti que les menaces à l'encontre des trois journalistes de Disclose constituaient une « atteinte inacceptable à la liberté de la presse » et qu'ils exerçaient leurs fonctions de manière responsable sans révéler aucune opération militaire française ni mettre en danger aucun de leurs personnels (Oxfam France 2019). Le Syndicat national des journalistes (SNJ) a réagi en déclarant : « il y a quelque chose de très toxique qui se passe dans ce pays. Nous voyons cela comme une tentative d'intimidation des journalistes et de leurs sources, et c'est totalement scandaleux. » Le site d'information Disclose a dénoncé « une nouvelle tentative du parquet de Paris de contourner la loi de 1881 sur la liberté de la presse et la protection des sources » (Le Monde avec AF 2019). Par ailleurs, une réponse collective de 40 agences de presse a été publiée par Le Monde : « Nous rappelons une nouvelle fois que la protection des sources a été consacrée par la Cour européenne des droits de l'homme comme " l'une des pierres angulaires de la liberté de la presse " et que le secret ne peut être opposé à la loi. Informer, indispensable à un

débat public digne de ce nom, ni servir d'épée de Damoclès pour dissuader les journalistes d'enquêter et de publier. » (Par Collectif 2019).

Le rapport 2020 a omis de mentionner ces cas très médiatisés d'intimidation de la confidentialité des sources journalistiques et d'intimidation de l'État. Le rapport 2021 va un peu plus loin mais fournit un compte rendu réducteur de cette question. Il déclare que « des développements inquiétants ont été observés en ce qui concerne la confidentialité des sources des journalistes » (12 : 2021), et développe dans ses notes de bas de page que le World Press Freedom Index a noté qu'au moins deux journalistes ont été convoqués pour être interrogés par l'IPGN en 2020.

Le rapport, en ne rendant pas compte de manière approfondie de ces atteintes à la liberté des médias, ne peut pas retracer leur accumulation en violations systématiques de l'État de droit. En outre, il n'y a aucune tentative d'aborder les racines systémiques possibles de ces pratiques. Le Parlement européen a noté l'absence de « rapports différenciés permettant de distinguer les violations systémiques des violations individuelles et déconnectées de l'État de droit » (Parlement européen 2021) dans le rapport de la Commission, ce qui le rend incomplet et incohérent.

IV. Autres questions relatives à l'État de droit

Passant à la quatrième et dernière section du rapport, « Autres questions institutionnelles liées aux contrôles et aux équilibres », une évolution potentiellement inquiétante concernant l'équilibre des pouvoirs pendant la pandémie de COVID-19 a été omise dans le rapport 2020 sur l'État de droit. À l'origine, le rapport 2020 abordait le régime d'urgence mis en place en réponse à la crise de santé publique d'une manière qui donnait l'impression que cela avait été fait dans le plein respect de l'État de droit. La Commission a noté que le nouveau régime d'urgence était à la fois « spécifiquement adapté aux urgences sanitaires » et « distinct des régimes d'urgence préexistants » (2020 : 11). Cela fait vaguement allusion au précédent règlement sur l'état d'urgence, largement condamné, qui a été renouvelé six fois et a fini par être largement intégré dans le droit français (discuté en détail ci-dessous). Le rapport 2020 mentionne que la CNCDH a critiqué un certain nombre de mesures d'urgence sanitaire adoptées par décret - en les qualifiant obscurément de « contestées dans le cadre de procédures judiciaires », en relation avec le droit de manifester et les dispositions relatives à « la collecte de données à la lumière de la COVID-19 » (ibid.). Aucune de ces phrases ne traduit une critique sérieuse de la réponse du gouvernement à la pandémie. Dans le rapport 2021, la Commission a largement changé de discours, avertissant notamment que la procédure accélérée d'adoption des lois " conçue à l'origine comme une exception, devient la norme » (2021 : 14). La CNCDH, dans son avis sur l'état d'urgence sanitaire et l'état du droit du 28 avril 2020, s'est inquiétée du fait que le Parlement français, « privé de son accès habituel pour remplir son rôle de contrôle du gouvernement exécutif dans le contexte de l'état d'urgence sanitaire [...] fonctionne à minima et son rôle est réduit par le gouvernement à adopter des ordonnances dans des domaines extrêmement vastes. » (CNCDH 2020). Le rapport 2021 ne va pas jusqu'à expliquer que la concentration du pouvoir dans l'exécutif pendant la pandémie est due au fait que « certaines dispositions restent imprécises » (Ibid.) - l'imprécision des dispositions adoptées ouvre la porte à l'arbitraire

L'accroissement du pouvoir discrétionnaire de l'exécutif a été aggravé lorsque le Parlement a adopté la loi sur l'urgence sanitaire en cinq jours par une majorité écrasante de députés, seuls 38 des 544 membres de l'Assemblée nationale et 2 des 254 sénateurs ayant voté contre. La loi prévoit que le Parlement est simplement informé des mesures décidées par le gouvernement et peut demander des informations complémentaires (article L 3131-

13), ce qui diminue considérablement le contrôle du Parlement, indispensable pour éviter l'arbitraire dans l'usage du pouvoir.⁵

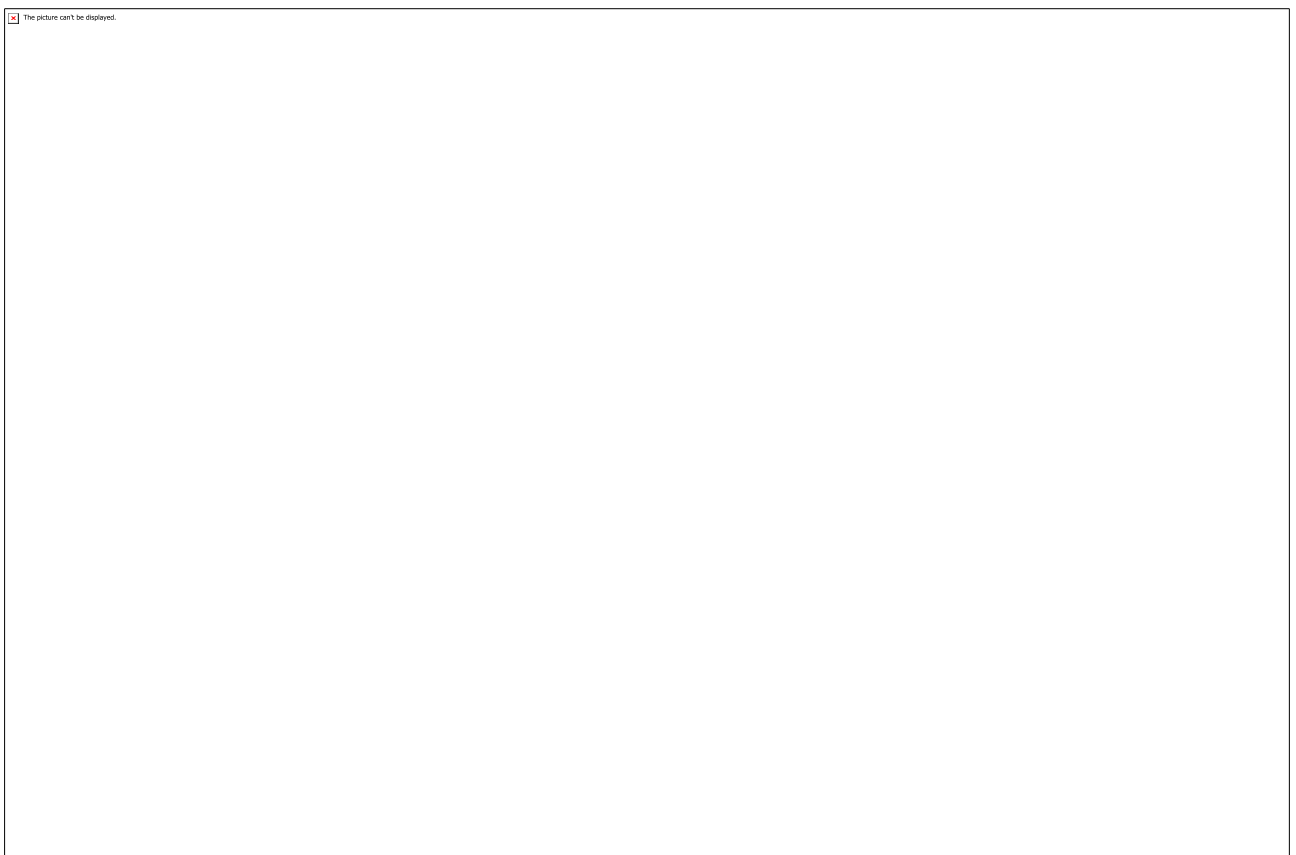
La France a une histoire de règlements d'état d'urgence contestés. Après les attaques terroristes en France en janvier 2015, la France est entrée dans son premier état d'urgence sous le gouvernement du président François Hollande. Il a été prolongé six fois jusqu'à ce que le président Emmanuel Macron y mette fin en 2017. Pendant cette période, environ 500 professeurs et chercheurs ont mis en garde contre les risques pour l'État de droit : « la lutte contre le terrorisme entraîne un changement profond de notre système politique : contre la menace terroriste, les gouvernements successifs ont progressivement renoncé à des principes essentiels protégeant les individus contre l'arbitraire » (Collectif d'universitaires et d'artistes 2017). Human Rights Watch a trouvé des preuves que la France a mené des raids et des assignations à résidence abusives et discriminatoires dans le cadre de son état d'urgence, qui ont également visé les militants des droits humains et les avocats travaillant dans les zones touchées : « Les personnes ciblées ont déclaré que la police avait fait irruption dans les maisons, les restaurants ou les mosquées, qu'elle avait cassé les biens des gens, qu'elle avait terrifié les enfants et qu'elle avait imposé des restrictions aux mouvements des personnes si sévères qu'elles avaient perdu des revenus ou souffert physiquement. » (HRW 2016). Ils ont également souligné que Jacques Toubon, le médiateur des droits de l'homme en France, a reçu environ 40 plaintes concernant les mesures d'urgence qui se rapportent à ces formes d'abus. Ces mesures ont également été condamnées au sein du gouvernement français. La sénatrice française Sophie Taillé-Polian, lors d'un débat intitulé « Assistons-nous au déclin de l'État de droit en France ? », a critiqué la nature disproportionnée de ces lois sécuritaires et leur impact sur la liberté civile :

« Le gouvernement diffuse continuellement un discours de peur. Ce faisant, il se réfugie derrière l'illusion d'une sécurité totale et met en péril l'équilibre entre libertés publiques et sécurité. L'institutionnalisation de la machine sécuritaire se traduit par le détricotage progressif de nos droits avec le recul constant de la place du juge par rapport à celle du préfet. Sur les 4 600 perquisitions qui ont été effectuées pendant la période de l'état d'urgence, seules 20 étaient liées au terrorisme et seules 16 faisaient l'apologie du terrorisme. L'état d'urgence a entraîné l'interdiction de 155 manifestations en dix-huit mois et a servi de cadre pour ordonner 639 interdictions individuelles de manifester » (Sénat 2019 : 45).

La critique de l'impact disproportionné de cette législation temporaire sur les minorités ethniques n'a pas empêché le gouvernement d'Emmanuel Macron de reprendre les éléments restrictifs de l'état d'urgence de 2015-2017, et de les solidifier en lois permanentes. La Loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme du 30 octobre 2017, a été mondialement critiquée pour son inconstitutionnalité et sa nature antidémocratique. Human Rights Watch a averti que « le législateur a effectivement accordé de nouveaux pouvoirs étendus à la police et aux préfets, traitant ces pouvoirs comme la « nouvelle normalité », tout en affaiblissant le contrôle judiciaire sur la façon dont certains de ces pouvoirs sont utilisés. » (Raj 2017) Par exemple, l'implication des « mesures de contrôle administratif et de surveillance individualisées » qui remplace un système d'« assignations à résidence ». Celui-ci permet à un préfet, sans aucune autorisation judiciaire, de « demander à une personne considérée comme une menace pour la sécurité nationale de limiter ses déplacements à une zone géographique déterminée, de se présenter quotidiennement à heure fixe dans un commissariat de police, de prévenir la police en cas de changement de résidence et d'accepter de porter un bracelet de surveillance électronique. » (Ibid.) De plus, « l'État n'est pas tenu - comme il le serait dans

⁵ Dans son évaluation du régime d'exception en France, Catherine Haguenu-Moizard, conclut que « les conditions d'un bon contrôle du gouvernement ne sont pas réunies » (Haguenu-Moizard 2020).

des affaires pénales "normales" - de divulguer les preuves de l'activité criminelle à l'accusé afin que la personne dont les activités sont restreintes puisse préparer sa défense. Ces restrictions peuvent durer jusqu'à un an, selon un système de renouvellements trimestriels périodiques, avec un contrôle judiciaire limité. Toute violation des mesures spécifiques est passible d'une peine pouvant aller jusqu'à 3 ans de prison et 45 000 euros. » (Ibid.). Le président Macron a expressément déclaré que le Conseil constitutionnel ne serait pas saisi d'un contrôle constitutionnel préalable sur cette loi lors de la présentation de son plan quinquennal pour la sécurité intérieure (Wojazer 2017) - en vertu de l'article 61 de la Constitution française, le contrôle constitutionnel préalable des lois ordinaires est facultatif.⁶ Cette absence de révision constitutionnelle préalable à la promulgation est alarmante, étant donné les nombreuses critiques sur son impact permanent sur la gouvernance de la France, par exemple par la sénatrice française Esther Benbassa : « cette loi ne met pas fin à l'état d'urgence, elle le reproduit de manière permanente. Mettre du droit d'exception dans le droit commun n'est pas démocratique » (Férus 2019).

The picture can't be displayed.

Etat d'urgence. Gyrostat (Wikimedia, CC-BY-SA 4.0)

Les mesures prises par le gouvernement français pour accroître le pouvoir de la police au détriment de celui de la justice en matière de sécurité sont devenues monnaie courante et suscitent des inquiétudes quant au caractère arbitraire des nouvelles lois proposées en matière de sécurité. Le gouvernement français, en réponse aux manifestations des Gilets Jaunes, a produit la « loi visant à renforcer et à garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations », plus connue sous le nom de « loi anti-casseurs ». Le Conseil

⁶ La constitutionnalité des lois peut être contestée après leur promulgation par le biais d'une procédure de décisions préjudicielles par le Conseil conditionnel - mais, cela présente plusieurs inconvénients : elles ne peuvent être soulevées que dans le cadre de procédures spécifiques, elles ne sont soumises que si une partie concernée soulève la question, ce qui peut conduire à des mois ou des années avant que l'inconstitutionnalité d'une disposition soit reconnue, et elle n'est pas rétroactive - prenant effet à la date de la décision (Boutin, 2018).

constitutionnel a supprimé l'article 3, très contesté, de ce projet de loi qui introduisait la possibilité pour les préfets d'interdire aux personnes de manifester sur l'ensemble du territoire national pendant un mois, sans aucun contrôle d'un juge judiciaire. En revanche, l'article 6 qui punit d'un an d'emprisonnement et de 15 000€ d'amende le fait pour un manifestant de se couvrir ou de dissimuler partialement son visage, l'article 2 qui permet à la police judiciaire de procéder à la fouille des bagages et des voitures avant une manifestation, et l'article 8 qui permettrait à un juge d'interdire à une personne placée sous contrôle judiciaire de participer à des manifestations, ont été validés (Jacquin ; Rescan 2019). Le responsable du programme Liberté à Amnesty International, Nicolas Krameyer, a commenté l'article 2 de cette nouvelle loi : « Ce n'est plus la justice qui déclarera si une personne est dangereuse lors de manifestations, cela sera transféré aux pouvoirs de l'exécutif, qui décidera d'interdire à quelqu'un de manifester. Cela ouvrira clairement la porte à l'arbitraire. » Il a également critiqué la formulation vague de la loi signifiant qu'elle peut être appliquée « à un nombre beaucoup plus important de personnes, en fonction de l'attitude qu'un gouvernement particulier aura, maintenant ou dans le futur » (Vivent 2019). Cette législation qui restreint la liberté d'association et dont la formulation vague et globale risque de porter atteinte aux droits des citoyens a eu un impact énorme sur la pénalisation des manifestants Gilets Jaunes. Selon Amnesty International, Entre novembre 2018 et juillet 2019, 11 203 manifestants du mouvement des Gilets jaunes ont été placés en garde à vue et « arrêtés et poursuivis pour des activités qui ne devraient pas constituer des infractions pénales ». Sur la même période, plus de 40 000 personnes ont été condamnées sur la base de « lois vagues ». Ces lois incriminent notamment « l'outrage à personne dépositaire de l'autorité publique », « la participation à un groupement en vue de la préparation de violences » et « l'organisation d'une manifestation n'ayant pas fait l'objet d'une déclaration préalable ». Amnesty International a accusé les autorités françaises de « détourner les lois pour verbaliser, arrêter arbitrairement et poursuivre des personnes qui n'ont commis aucune violence » (Amnesty International 2019). L'habilitation des services de police et du parquet à pénaliser les manifestants a également entraîné une prolifération des cas de blessures graves infligées aux manifestants par des acteurs étatiques. Human Rights Watch a documenté des cas de blessures causées par la Police sur des manifestants lors des manifestations des Gilets jaunes à Paris en novembre et décembre 2018. Il s'agit notamment de blessures à la tête et au cou dues à des impacts directs de projectiles en forme de balles en caoutchouc, de brûlures et de blessures physiques aux membres causées par des grenades lacrymogènes qui contiennent une petite charge explosive. La sénatrice Sophie Taillé-Polian a raconté que depuis le début du mouvement des Gilets Jaunes, vingt-cinq personnes ont perdu un œil, et cinq personnes une main (Sénat : 2019). Les députés européens ont condamné l'usage disproportionné de la force par la police lors des manifestations en Europe dans une résolution du 11 février 2019, intitulée « résolution sur le droit de manifester pacifiquement et l'usage proportionné de la force ». Elle a noté que le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe s'est dit préoccupé par le grand nombre de personnes blessées lors de manifestations par « des armes de défense dites intermédiaires telles que le lanceur de balles défensives » et préoccupé par « le projet de disposition érigeant en infraction pénale le fait de dissimuler intentionnellement une partie ou la totalité du visage dans une manifestation ou à proximité » (article 6 de la loi anti-casseur). Ces violations des droits de l'homme, dénoncées par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (CoE 2019) et le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme (HCDH 2019), ont été complètement omises par le rapport 2020 de la Commission européenne. Cette exclusion peut s'expliquer par le fait qu'ils ne correspondent pas exactement au système de catégorisation des questions relatives à l'État de droit dans le rapport de la Commission (I^{ve} pilier), ce qui souligne la nécessité d'une conceptualisation plus large de l'État de droit et des droits des citoyens. Lorsque la Commission a été interrogée sur son silence face à "l'utilisation généralisée de la violence

par la police en France" (EP 2020) par les députés de la GUE- NGL, la commissaire Ylva Johansson a répondu :

« Les États membres sont responsables du maintien de l'ordre public et de la sauvegarde de la sécurité intérieure. Par conséquent, toute action des autorités nationales, y compris des agents de la police nationale, reste de la responsabilité de l'État membre concerné. La Commission ne commente pas les projets de propositions législatives nationales, mais continuera à suivre de près l'évolution de la situation à cet égard (PE 2021b) ».

Le refus de la Commission de commenter les actions de plus en plus intrusives des autorités nationales est explicatif du compte rendu édulcoré et sélectif de l'État de droit en France dans le rapport 2020. Ce sont ces éléments qui sont ouvertement légaux mais qui restreignent insidieusement le droit d'association et la liberté d'expression des citoyens français qui doivent être dénoncés par la Commission si elle veut sauvegarder l'État de droit en vertu de l'article 2 du traité de l'Union européenne. Les députés européens ont déjà fait remarquer que le rapport 2020 « ne parvient pas à englober pleinement les valeurs de l'article 2 » et ont proposé que le prochain rapport contienne « l'identification des tendances transversales au niveau de l'Union, lorsque certaines mesures ou pratiques peuvent être reproduites, ou lorsque leur gravité et leur portée peuvent affecter l'Union dans son ensemble ». (PE 2021a). L'incapacité à combler les lacunes entre les quatre piliers et à identifier les tendances qui en découlent en matière de détérioration de l'État de droit n'aboutit qu'à l'aggravation continue de ces problèmes, comme le montre le dernier segment ci-dessous.

La culture de l'État de droit et la sécurisation de la France

Depuis la publication du rapport 2020 de la Commission sur l'État de droit, la France n'a cessé de publier de nouvelles lois sur la sécurité qui ont été carrément condamnées comme portant atteinte à l'État de droit. Le 24 novembre 2020, l'Assemblée nationale française a adopté la Loi relative à la sécurité globale. L'article 22 de ce projet de loi étend la possibilité pour les forces de l'ordre de filmer des personnes à l'aide de caméras plus « piétonnes » ; l'article 24 prévoit l'utilisation de drones et sanctionne la diffusion de vidéos dans lesquelles des policiers ou des gendarmes sont identifiables lorsque la diffusion des images a pour but de « menacer l'intégrité physique ou psychique ». La peine encourue peut aller jusqu'à un an de prison et 45 000€ d'amende. La Ligue des droits de l'Homme a recensé 60 000 personnes qui ont protesté contre la nouvelle loi sur la sécurité le samedi 12 décembre, avec plus de 150 villes concernées depuis le 28 novembre (Ligue des droits de l'Homme 2020). Amnesty International a averti que si ce projet de loi était adopté, « il mettrait en place une surveillance de masse, notamment par le biais de drones, et violerait gravement les droits à la vie privée, à la liberté d'expression et de réunion pacifique » et que les minorités ethniques sont les plus exposées au risque d'être mal identifiées par les systèmes de reconnaissance faciale (Amnesty International 2021b). La France Insoumise a demandé l'intervention de la Commission européenne sur le projet de loi sur la sécurité globale, citant la violence policière disproportionnée et les « attaques répétées contre l'État de droit en France » (La France Insoumise 2020). En décembre 2020, le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Dunja Mijatovic, a exhorté le Sénat français à modifier le projet de loi sur la sécurité générale, affirmant que l'interdiction constitue une atteinte à la liberté d'expression et à la liberté de communiquer des informations (CoE 2020). Le 3 mars, le Sénat a réécrit une partie de l'article 24 du projet de loi sur la sécurité générale et le texte partiellement révisé a été adopté par l'Assemblée nationale par un vote final (75 voix pour et 33 contre) le 15 avril 2021. Reporters sans frontières a réagi :

« Malgré sa réécriture par la commission des lois du Sénat le 3 mars 2021, l'article 24 du projet de loi de " sécurité globale " reste dangereux pour la liberté de la presse. S'il

ne sanctionne plus la diffusion d'images de membres des forces de sécurité dans le but de nuire, il vise un nouveau délit de " provocation à l'identification " dans le but de nuire. En bref, la provocation à un acte qui n'est pas un délit deviendrait un délit, en raison d'une intention particulière...Sa formulation ne détermine pas ce qui constitue le délit (diffusion d'images, appel à l'identification, etc.) et conserve la notion vague d'"atteinte à l'intégrité psychique » '(RSF 2021).

Le rapport 2021 note un accueil critique de la loi sur la sécurité globale par la communauté des journalistes, les différents acteurs et les autorités indépendantes, et cite ses dispositions les plus controversées. Il détaille que les changements significatifs apportés à la disposition contestée de l'article 24 ont ensuite été déclarés incompatibles par le Conseil constitutionnel en raison de la « formulation imprécise de cette disposition ». Elle note également que les représentants du gouvernement se sont déclarés « disposés à proposer une version révisée de l'article » (2021 : 13). Cependant, en ne mentionnant pas la procédure accélérée utilisée pour faire passer initialement le texte au Parlement, les protestations civiles massives contre ce projet de loi et l'histoire récente de la sécurisation accrue de la législation française, la Commission européenne s'abstient de critiquer ce qui devient un rétrécissement systématique du paysage de la société civile par le biais de la sécurisation. La déclaration euphémique selon laquelle la législation récente « suscite des inquiétudes quant à son impact potentiel » (2021 : 16) sur la société civile laisse l'impression d'un danger possible, plutôt que présent.

L'impact des lois sécuritaires de la France est omniprésent ; elles érodent la culture de l'État de droit tout en favorisant une atmosphère d'hostilité et de protectionnisme culturel. Comme l'a observé la juriste française Catherine Haguenu-Moizard :

« Il y aura toujours des attaques terroristes, quoi que dise le gouvernement. A chaque fois qu'il y a des attaques terroristes, le gouvernement réagit en présentant un nouvel accord, qui donne plus de pouvoir à la police, aux services de renseignement, et puis il y en a un autre... L'équilibre entre la sécurité et la liberté penche toujours plus du côté de la sécurité [...]. L'équilibre entre la sécurité et la liberté penche toujours plus du côté de la sécurité [...] les actions peuvent être portées devant les tribunaux, les tribunaux contrôlent certaines des mesures prises par l'administration mais, en termes marxistes, il s'agit plus d'un état de droit formel que d'un véritable état de droit car la plupart des mesures sont maintenues et le contrôle par des juges indépendants est souvent superficiel » (Haguenu-Moizard 2021).

Une autre source de la détérioration de l'état de droit en France est la législation qui vise la population minoritaire musulmane de France, car cette législation viole le principe d'égalité de traitement. Le projet de loi confortant les principes républicains et de lutte contre le séparatisme est censé lutter contre l'islamisme radical - un terme non défini dans le projet de loi qui a suscité des inquiétudes quant au « renforcement des stéréotypes négatifs et nuisibles qui associent les musulmans au terrorisme » (Amnesty International 2021a : 3).

L'article 6 de ce projet de loi stipule que toute organisation qui sollicite un financement auprès de l'État ou d'une collectivité locale doit signer un contrat d'« engagement républicain ». Ces subventions peuvent être refusées si elles ne sont pas compatibles avec ces engagements tels que l'obligation de « respecter les principes de liberté, d'égalité, de fraternité, de dignité humaine, d'ordre public, les exigences minimales de la vie en société et les symboles fondamentaux de la République. » Le Conseil de l'Europe s'est inquiété du fait que cela « pourrait décourager les associations concernées d'exprimer des opinions ou de mener des actions qui, bien que protégées par la Convention européenne des droits de l'homme, pourraient être perçues défavorablement par l'administration. » (CdE 2021). Amnesty International précise que cela peut avoir un impact sur « les organisations épousant des opinions différentes de celles du gouvernement et travaillant à la promotion des droits des groupes marginalisés » (Amnesty International 2021a : 1). Amnesty International souligne que l'octroi de subventions publiques concernant « les symboles de

la République » constitue une menace pour la liberté du droit d'expression et est une notion vague et non définie (ibid. 2).

Avant ce projet de loi, le gouvernement a pris des arrêtés qui ciblent la minorité musulmane et limitent sa liberté d'expression et d'association. Le 2 décembre 2020, le ministre de l'Intérieur Gérald Darmanin a annoncé sur les médias sociaux qu'il avait informé l'ONG Collectif contre l'islamophobie en France (CCIF) qu'elle était dissoute par décret au motif qu'elle était impliquée dans la propagande islamiste. Human Rights Watch a décrit l'organisation comme une association de lutte contre la discrimination qui a été fustigée à tort par le gouvernement pour avoir qualifié d'islamophobes certaines mesures antiterroristes (HRW 2020). Le lendemain, le ministre de l'Intérieur a annoncé que le gouvernement prendrait des mesures contre 76 mosquées « suspectées de séparatisme » (Darmanin 2020), en les fermant si nécessaire. Human Rights Watch a réagi : « La dissolution d'associations en vertu du droit international relatif aux droits de l'homme devrait être une mesure de dernier recours prise parce qu'une association prône une menace claire et imminente de violence ou a agi en violation grave de la loi, et idéalement prise par un tribunal » (Ibid.).

Ce type de législation restrictive des libertés fondamentales est en augmentation. Le 28 octobre 2020, le Sénat a approuvé une loi de programmation de la recherche en procédure accélérée qui aligne les « libertés académiques » sur le « respect des valeurs de la République » (Pietrandrea 2020). Cette disposition a été critiquée comme étant « inconstitutionnelle, dangereuse et incapable d'atteindre son objectif supposé » (Perroud 2020). Plus inquiétant encore, le ministre français de l'éducation nationale a déclaré dans une interview que certains universitaires seraient même coupables de « complicité intellectuelle avec le terrorisme » en relation avec « l'islamo-gauchisme » dans les universités. Comme l'a commenté Thomas Perroud, cela montre « que les attaques contre les libertés académiques ne se limitent pas à la Hongrie ou à la Turquie. Même dans un pays qui se vante de son atmosphère intellectuelle dynamique, un gouvernement qui a été élu sur la base d'un programme libéral s'attaque à la liberté académique comme jamais auparavant. » (Ibid.)

Ces lois manifestement discriminatoires sont défendues par la classe politique au nom de la sécurité publique. Le rapport 2021 de la Commission prend acte des critiques formulées à l'encontre de la loi sur les principes de la République et, ce faisant, cite diverses ONG et le Conseil de l'Europe. Cependant, il ne commente pas la façon dont cette législation a un impact disproportionné sur les minorités religieuses ni comment elle est liée à la répression active de la liberté académique et des organisations civiles par l'État. Le rétrécissement significatif de l'espace de la liberté civile n'a pas été abordé en profondeur par le rapport de la Commission, bien que cela ait tout à voir avec la protection contre l'arbitraire qui est au cœur de l'État de droit.

Conclusion

Dans son approche de la France, la Commission européenne n'a pas abordé les graves violations de l'État de droit, qui ne sont pas simplement des cas épisodiques, mais des pratiques systématiques ancrées dans les particularités systémiques de l'infrastructure institutionnelle et juridique du pays. Le rapport sur l'État de droit, dans ses éditions 2020 et 2021, ne parvient pas à évaluer comment les vastes réformes anticorruption et judiciaires du gouvernement du président Macron sont susceptibles d'affecter l'état de l'État de droit. Le recensement des mesures est superficiel et peu critique. On reste désorienté et incertain

quant à la profondeur et à la gravité des questions évoquées en passant, telles que l'impact de Covid-19 sur les droits des citoyens ou le manque de ressources du système judiciaire. Cette vision trop optimiste de l'état de l'État de droit dans l'un des membres fondateurs de l'Union donne l'impression que la Commission n'a pas réussi à traiter tous les États membres de manière égale et impartiale, en violation des préceptes fondamentaux de l'État de droit.