

SENATO DELLA REPUBBLICA
XIX LEGISLATURA

Doc. XII-bis
n. 84

**ASSEMBLEA PARLAMENTARE
DEL CONSIGLIO D'EUROPA**

Risoluzione n. 2512 (2023)

Il rispetto da parte della Francia degli obblighi derivanti dall'adesione al
Consiglio d'Europa

Comunicata alla Presidenza il 19 febbraio 2024



Resolution 2512 (2023)¹

Provisional version

The honouring of membership obligations to the Council of Europe by France

Parliamentary Assembly

1. As a founding member, the host country and one of the four major contributors to the Council of Europe, of which French is one of the two official languages, France has been very closely involved in the work of the Organisation from the outset and has ratified some 146 conventions.
2. In 2019, France was selected by the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee) for a periodic review report on its compliance with the obligations imposed on every Council of Europe member State in the areas of democracy, rule of law and human rights. The Monitoring Committee is responsible for periodically preparing monitoring reports on compliance with the obligations of all member States which are not subject to specific monitoring procedures
3. France is a country with a longstanding democratic tradition which is committed to respect for human rights. Political pluralism is guaranteed and freedom of association, which is a constitutional principle, enables civil society organisations to play a very active role. Various independent administrative bodies play a key part in checks and balances. Human rights institutions do excellent work and are covered by a legislative framework that protects them and respects their independence.
4. The constitution of the Fifth Republic established a semi-presidential system, which is unique in Europe. The uniqueness of the French system lies both in the position and role of the President of the Republic, who is directly elected by the people and called on to play a central political role in all issues affecting the political life of the country, and also in the strict rules on the law-making and scrutiny powers of the two houses of parliament.
5. The functioning of democratic institutions has been marked by a succession of large-scale protest movements, sometimes accompanied by demands of an institutional nature. Debate is under way on these issues, focusing in particular on the introduction of direct or participatory democracy procedures such as joint-initiative or popular initiative referendums and citizens' conferences, and the arrangements for the use of the measures that enable the government to restrict the legislative process. Many citizens' conferences have been held by the government on a very wide range of issues, producing proposals that have been debated in parliament. A draft constitutional reform tabled on 29 August 2019 including provisions on citizen participation, was not pursued, mainly because of the health crisis linked to the Covid-19 pandemic and the lack of a political majority in favour of it. The idea of a fresh institutional reform has been put forward by the authorities and is currently the subject of consultation.
6. The Parliamentary Assembly is following with interest the experiments with participatory democracy being conducted in France and their link with the mechanisms of representative democracy. The Assembly refers to the interim opinion issued by the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) on Article 49.3 of the Constitution at the request of the Monitoring Committee, which found that

1. *Assembly debate* on 10 October 2023 (21st sitting) (see [Doc. 15833](#), report of the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), co-rapporteurs: Ms Yelyzaveta Yasko and Ms Fiona O'Loughlin). *Text adopted by the Assembly* on 10 October 2023 (21st sitting).



the article allowed “significant interference by the executive in the powers and role of the legislature ...”. The Assembly will be interested to see the Venice Commission’s final opinion and invites the government and political forces in France to take these considerations into account in the forthcoming institutional debates.

7. Street demonstrations have sometimes been marred by outbreaks of violence that in some cases reached worrying levels. The law enforcement strategy and the use of potentially dangerous weapons have been called into question, and a new blueprint for law enforcement has been published.

8. In this context, the Assembly refers to the “Memorandum on maintaining public order and freedom of assembly in the context of the “yellow vest” movement in France” published by the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe on 26 February 2019, and takes note of the changes made to the law enforcement strategy since 2021. Nevertheless, the Assembly is concerned by the finding made again by the Commissioner for Human Rights in her statement of 24 March 2023 that “in the context of the social movement against the pension reform in France, the freedoms of expression and assembly are being exercised under worrying conditions,” thereby corroborating the concerns voiced by the Defender of Rights, the National Consultative Committee on Human Rights and several civil society organisations.

9. The Assembly is particularly alarmed by the high number of people injured during demonstrations, especially the number of injuries with serious long-term consequences. In this connection, it regrets the fact that the official statistics do not provide a clear picture of the number of people injured or killed by law enforcement officers during demonstrations or the number of such officers sanctioned or having received criminal convictions for unlawful acts of violence committed during the demonstrations. Having such statistics would help dispel the feeling that unlawful violence by law enforcement officers goes unpunished. The Assembly therefore calls on the authorities to grant access to this information.

10. The Assembly believes that further thought should be given to law enforcement techniques in France, in particular by drawing on experience in other European countries in order to refocus law enforcement on the tasks of prevention and of supervising the exercise of the freedom to demonstrate, under an approach aimed at calming tensions and protecting individual freedoms.

11. In the absence of comprehensive statistics, the Assembly notes that in several cases where the use of weapons by law enforcement officers resulted in serious injuries or death, the courts have still not handed down rulings more than four years after the events. In many cases, no further action was taken on complaints lodged against law enforcement officers because it could not be established that the injury was caused by inappropriate use of force, or owing to the difficulty of identifying the officer who had fired the weapon. The Assembly therefore encourages the authorities to improve the criminal law treatment of cases of unlawful violence committed by law enforcement officers and to reform the police and gendarmerie inspectorates so as to improve perceptions of their independence and impartiality, while boosting the resources allocated to them.

12. The Assembly is concerned about the finding made in the report published in 2022 by the European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) that little progress has been made to effectively prevent or take action against certain types of misconduct by law enforcement officers that disproportionately affect people perceived as having an immigrant background or belonging to minority groups. A forceful reminder of this problem came with the wave of riots that followed the fatal shooting of a teenager by a policeman during a road traffic check in June 2023. The Assembly therefore calls on the French authorities to open a wide-ranging debate about police practices and to take account of the recommendations by national and international institutions on the subject, in particular ECRI’s recommendation that the authorities introduce without delay an effective system of recording identity checks by law enforcement officials, “as part of a policy aimed at strengthening mutual trust between them and the public and their contribution to preventing and combating all forms of discrimination.”

13. The Assembly is concerned to note that the issue of mutual trust between law enforcement officials and the public is highly polarised, with statements by some political and trade union representatives sometimes veering towards hate speech. In this connection, the Assembly refers to ECRI’s recommendation that “political figures on all sides take a firm and public stance against any racist or LGBTI-phobic hate speech, and respond with strong counter-speech.”

14. The Assembly congratulates France on the inclusive and transparent process followed in discussing and analysing the legal system, which led to an initial series of proposed legislative and institutional reforms being debated in parliament. In particular, the Assembly welcomes the announcement of an unprecedented increase in the financial and human resources allocated to the judicial system. The Assembly encourages the French Government to move ahead with the reform process under way by tabling the constitutional bill necessary for completing the reforms of the judicial system recommended by the Venice Commission and the

Council of Europe's Directorate General of Human Rights and Rule of Law in the joint opinion on the Superior Council of Magistracy and the status of the judiciary published on 13 June 2023 and invites the political forces represented in parliament to find ways of reaching a compromise for its adoption.

15. With regard to the Superior Council of Magistracy, the Assembly notes that the joint opinion recommends that France:

15.1. amend the first paragraph of Article 64 of the Constitution in order to clarify the primary role of the Superior Council of Magistracy as guarantor of the independence of the judiciary;

15.2. bring the Constitution into line with the consistent practice of the authorities and the case law of the European Court of Human Rights and do away with the possibility for the Minister of Justice to sit on the Superior Council of Magistracy;

15.3. modify the composition of the section of the Superior Council of Magistracy with jurisdiction over judges by increasing the number of judicial members.

16. With regard to the status of members of the judiciary, the Assembly points out that the joint opinion recommends:

16.1. assigning the Superior Council of Magistracy the power to modify appointment proposals made by the Minister of Justice;

16.2. proceeding with the legislative and constitutional reforms needed to align the appointments procedure for prosecutors and the disciplinary procedure for members of the prosecution service with the current procedure for judges;

16.3. shifting from the Minister of Justice to the Superior Council of Magistracy the power to initiate disciplinary proceedings *ex officio* and to request the Inspectorate General of the Justice System to carry out an investigation.

17. The Assembly is closely following the execution of the judgments of the European Court of Human Rights concerning France, in particular the series of judgments ordering it to put an end to a situation of systemic prison overcrowding that causes detention conditions in breach of Article 3 of the European Convention on Human Rights (ETS No. 5) which prohibits inhuman or degrading treatment or punishment.

18. The Assembly welcomes the many measures decided by the authorities to reduce prison overcrowding, in particular the announcements concerning the building of additional prison capacity, the efforts to improve the distribution of inmates between prisons and the efforts to raise judges' and prosecutors' awareness of possible alternatives to imprisonment. Nevertheless, it notes that the relevant national and international authorities believe that the programme to build new prison places will not provide a lasting solution within a reasonable timeframe, while the prison population statistics show that the situation is steadily worsening. The Assembly therefore refers to the decision adopted on 6 December 2022 by the Committee of Ministers of the Council of Europe, which, in view of the consistent recommendations of several competent national institutions and the urgency of the situation, "invited again the authorities to consider rapidly new legislative measures that would regulate the prison population in a more binding nature".

19. The Assembly notes with interest the conclusions of the recent parliamentary work stating that the judicial measures to limit the use of detention have failed to reduce prison overcrowding and that it is necessary to establish a binding mechanism for regulating the prison population, while proposing a method for implementing this solution gradually and without disrupting the execution of sentences. The Assembly therefore calls on the authorities to try out a binding mechanism for regulating the prison population, at least until such time as the other measures to reduce the prison population have an effect and make such a mechanism unnecessary.

20. Media freedom, freedom of opinion and freedom of expression are guaranteed effectively in France. Restrictions do exist, as strictly defined by law, in order to protect privacy and image rights and to prevent defamation, public insult, the condoning of terrorism, publication of fake news and hate speech. The conditions for working as a journalist are well protected. The Assembly welcomes the planned reform of civil procedure to improve the protection of journalists against vexatious proceedings.

21. The Assembly notes the concerns that exist because of the impact of the trend towards media concentration on pluralism of information. The Assembly is pleased to note the opening of the "États généraux de l'information" national consultation process and will follow its work with great interest. The Assembly

encourages the French authorities to adjust the regulatory environment to the sweeping changes in the media sector so as to improve the transparency of media ownership and guarantee internal and external media pluralism.

22. The Assembly welcomes the advances in the regulation of political financing adopted since 2016, in particular the prohibition of loans from banks headquartered outside the European Union and the limit on the amount which natural persons may donate. In this connection, the Assembly refers to the recommendations by the Group of States against Corruption (GRECO) and the Office for Democratic Institutions and Human Rights of the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE/ODIHR) aimed at improving the transparency of political financing.

23. The Assembly congratulates the French authorities on the efforts to combat violence against women, in particular the many measures announced since 2019, and on their unequivocal commitment in this area. The Assembly calls for these announcements to be given full effect by allocating the resources needed for implementing this policy.



Résolution 2512 (2023)¹

Version provisoire

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

Assemblée parlementaire

1. État fondateur, pays hôte et un des quatre grands contributeurs du Conseil de l'Europe, dont le français est l'une des deux langues officielles, la France a été dès l'origine très impliquée dans les travaux de l'Organisation, ayant ratifié quelque 146 conventions.
2. En 2019, la France a été retenue par la Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi) pour faire l'objet d'un rapport d'examen périodique sur le respect des obligations qui lui sont imposées en tant qu'État membre du Conseil de l'Europe en matière de démocratie, d'État de droit et de droits humains. La Commission est chargée de préparer, de manière périodique, des rapports d'examen sur le respect des obligations de tous les États membres qui ne font pas l'objet de procédures de suivi spécifiques.
3. La France est un pays doté d'une longue tradition démocratique et attaché au respect des droits humains. Le pluralisme politique est assuré et la liberté associative, reconnue comme un principe à valeur constitutionnelle, permet aux organisations de la société civile de jouer un rôle très actif. Diverses structures administratives indépendantes jouent un rôle essentiel dans l'équilibre des pouvoirs. Les institutions de défense des droits humains réalisent un excellent travail et bénéficient d'un cadre législatif protecteur et respectueux de leur indépendance.
4. La constitution de la V^e République a établi un régime semi-présidentiel qui constitue une spécificité en Europe. L'originalité du système français réside dans la place et le rôle du Président de la République, élu directement par le peuple et amené à jouer un rôle politique central dans toutes les questions intéressant la vie politique du pays, ainsi que dans l'encadrement strict des prérogatives de législation et de contrôle des deux chambres composant le parlement.
5. Le fonctionnement des institutions démocratiques a été marqué par une suite de mouvements protestataires de grande ampleur s'accompagnant parfois de revendications de nature institutionnelle. Un débat est ouvert sur ces questions, portant notamment sur l'introduction de procédures de démocratie directe ou participative telles que le référendum d'initiative partagée ou populaire ou les conférences citoyennes, ou sur les modalités du recours aux dispositifs permettant au gouvernement de contraindre la procédure législative. De nombreuses conférences citoyennes ont été organisées par le gouvernement sur des sujets très divers et ont débouché sur des propositions débattues au parlement. Un projet de réforme constitutionnelle, qui avait été déposé le 29 août 2019, comprenant notamment des dispositions consacrées à la participation citoyenne, n'a pas pu être poursuivi, du fait notamment du contexte de la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19, et de l'absence de majorité politique en sa faveur. Le principe d'une nouvelle réforme institutionnelle a été annoncé par les autorités et fait actuellement l'objet de concertations.

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



6. L'Assemblée parlementaire suit avec intérêt les expériences de démocratie participative menées en France et leur articulation avec les mécanismes de démocratie représentative. L'Assemblée rappelle l'avis intérimaire rendu par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) à la demande de la commission de suivi sur l'article 49.3 de la Constitution, selon lequel cette disposition constitutionnelle permet «une ingérence significative de l'exécutif dans les pouvoirs et le rôle du pouvoir législatif (...)». L'Assemblée prendra connaissance avec intérêt de l'avis définitif de la Commission de Venise et invite le gouvernement et les forces politiques françaises à prendre en considération ces réflexions lors des débats institutionnels à venir.
7. Les manifestations sur la voie publique ont parfois été perturbées par des violences atteignant dans certains cas un niveau inquiétant. La stratégie de maintien de l'ordre et l'utilisation d'armes potentiellement dangereuses ont été mises en question, et un nouveau schéma de maintien de l'ordre a été publié.
8. À ce sujet, l'Assemblée rappelle le «Mémorandum sur le maintien de l'ordre et la liberté de réunion dans le contexte du mouvement des 'gilets jaunes' en France», publié par la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe le 26 février 2019, et prend note des inflexions apportées à la stratégie de maintien de l'ordre depuis 2021. Toutefois, l'Assemblée s'inquiète du constat dressé à nouveau par la Commissaire aux droits de l'homme dans sa déclaration du 24 mars 2023 selon lequel: «Les conditions dans lesquelles les libertés d'expression et de réunion trouvent à s'exercer en France dans le cadre de la mobilisation sociale contre la réforme des retraites sont préoccupantes», corroborant les inquiétudes formulées par la Défenseure des droits, la Commission nationale consultative des droits de l'homme, et plusieurs organisations de la société civile.
9. L'Assemblée est particulièrement alarmée par le nombre élevé de blessés lors de manifestations, notamment par le nombre de blessures entraînant des séquelles graves. L'Assemblée regrette à cet égard que les données statistiques officielles ne permettent pas de recenser clairement le nombre de personnes blessées ou tuées par les forces de l'ordre lors des manifestations sur la voie publique ni de dénombrer le nombre de dépositaires de la force publique sanctionnés ou condamnés pénalement pour des actes de violence illégitimes commis lors de ces manifestations. Disposer de ces données contribuerait à dissiper le sentiment que des violences illégitimes de la part des forces de l'ordre restent impunies. L'Assemblée invite en conséquence les autorités à permettre l'accès à ces informations.
10. L'Assemblée estime que les réflexions sur les techniques de maintien de l'ordre en France devraient être approfondies, notamment en s'inspirant des expériences menées dans d'autres pays européens, afin de recentrer le maintien de l'ordre sur la mission de prévention et d'encadrement de l'exercice de la liberté de manifester, dans une approche d'apaisement et de protection des libertés individuelles.
11. A défaut de statistiques exhaustives, l'Assemblée constate que dans plusieurs cas d'usage d'armes par les forces de l'ordre ayant entraîné des blessures graves ou la mort, la justice n'a pas encore rendu de décision plus de quatre ans après les faits. Dans de nombreux cas, les plaintes reçues à l'encontre des forces de l'ordre ont fait l'objet d'un classement sans suite parce qu'il n'a pas pu être établi que la blessure provenait d'un usage inapproprié ou en raison des difficultés pour identifier l'agent à l'origine du tir. L'Assemblée encourage par conséquent les autorités à améliorer le traitement pénal des cas de violences illégitimes par les forces de l'ordre et à mener une réforme des corps d'inspection de la police et de la gendarmerie afin d'améliorer la perception de leur indépendance et de leur impartialité, et à augmenter les moyens qui leur sont consacrés.
12. L'Assemblée s'inquiète du constat établi dans le rapport publié en 2022 par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) qui fait état du peu de progrès réalisés pour prévenir ou contrer efficacement certains comportements abusifs de la part de membres des forces de l'ordre qui affectent de manière disproportionnée les personnes perçues comme étant issues de l'immigration ou comme appartenant à des groupes minoritaires. Ce problème a été rappelé avec force lors de la vague d'émeutes qui a fait suite à la mort d'un adolescent tué par un policier lors d'un contrôle routier en juin 2023. L'Assemblée appelle par conséquent les autorités françaises à ouvrir un large débat au sujet des pratiques policières et à prendre en considération les recommandations des institutions nationales et internationales à ce sujet et notamment celle de l'ECRI qui appelle les autorités à introduire sans délai un dispositif efficace de traçabilité des contrôles d'identité par les forces de l'ordre, «dans le cadre d'une politique visant à renforcer la confiance réciproque entre les forces de l'ordre et le public et leur contribution à la prévention et la lutte contre toute discrimination».
13. L'Assemblée s'inquiète de constater que la question de la confiance réciproque entre les forces de l'ordre et le public fait l'objet d'une extrême polarisation et de prises de position de la part de certains acteurs politiques ou syndicaux tendant parfois au discours de haine. L'Assemblée rappelle à cet égard la

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Risoluzione 2512 (2023)¹

Il rispetto da parte della Francia degli obblighi derivanti dall'adesione al Consiglio d'Europa

Assemblea Parlamentare

1. In qualità di membro fondatore, paese ospitante e uno dei quattro principali contribuenti del Consiglio d'Europa, di cui il francese è una delle due lingue ufficiali, la Francia fin dall'inizio è stata molto coinvolta nei lavori dell'Organizzazione e ha ratificato circa 146 convenzioni.

2. Nel 2019, la Francia è stata selezionata dalla Commissione sul rispetto degli obblighi e degli impegni degli Stati membri del Consiglio d'Europa (Commissione di monitoraggio) per un rapporto di revisione periodica sull'adempimento degli obblighi imposti a ogni Stato membro del Consiglio d'Europa in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti umani. La Commissione di monitoraggio è responsabile della preparazione periodica di rapporti di monitoraggio sul rispetto degli obblighi di tutti gli Stati membri che non sono soggetti a procedure di monitoraggio specifiche.

3. La Francia è un Paese con una lunga tradizione democratica, impegnato nel rispetto dei diritti umani. Il pluralismo politico è garantito e la libertà di associazione, che è un principio costituzionale, consente alle organizzazioni della società civile di svolgere un ruolo molto attivo. Diversi organi amministrativi indipendenti svolgono un ruolo fondamentale di controllo e bilanciamento. Le istituzioni per i diritti umani svolgono un lavoro eccellente e beneficiano di un quadro legislativo che le tutela e ne rispetta l'indipendenza.

4. La Costituzione della Quinta Repubblica ha istituito un sistema semipresidenziale, unico in Europa. L'unicità del sistema francese risiede sia nella posizione e nel ruolo del Presidente della Repubblica, eletto direttamente dal popolo e chiamato a svolgere un ruolo politico centrale in tutte le questioni che riguardano la vita politica del Paese, sia nella rigida regolamentazione dei poteri legislativi e di controllo delle due Camere del Parlamento.

5. Il funzionamento delle istituzioni democratiche è stato segnato da una successione di movimenti di protesta su larga scala, talvolta accompagnati da richieste di natura istituzionale. È in corso un dibattito su questi temi, incentrato in particolare sull'introduzione di procedure di democrazia diretta o partecipativa, come i referendum di iniziativa congiunta o popolare e le conferenze dei cittadini, e sulle modalità di utilizzo delle misure che consentono al governo di limitare il processo legislativo. Il governo ha organizzato numerose conferenze dei cittadini su un'ampia gamma di questioni che hanno prodotto proposte discusse in parlamento. Un progetto di riforma costituzionale presentato il 29 agosto 2019, che includeva disposizioni sulla partecipazione dei cittadini, non è stato portato avanti, soprattutto a causa della crisi sanitaria legata alla pandemia da Covid-19 e della mancanza di una maggioranza politica a favore. L'idea di una nuova riforma istituzionale è stata avanzata dalle autorità ed è attualmente oggetto di consultazione.

6. L'Assemblea parlamentare segue con interesse le esperienze di democrazia partecipativa realizzate in Francia e la loro interazione con i meccanismi della democrazia rappresentativa. L'Assemblea fa riferimento al parere provvisorio emesso dalla Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia) sull'articolo 49.3 della Costituzione, su richiesta della Commissione di monitoraggio, che ha

¹ Dibattito in Assemblea del 10 ottobre 2023 (21° seduta) (V. Doc. 15833, relazione della Commissione sul rispetto degli obblighi e degli impegni da parte degli Stati membri del Consiglio d'Europa (Commissione monitoraggio). Testo adottato dall'Assemblea il 10 ottobre 2023 (21° seduta).

riscontrato che l'articolo consente "un'interferenza significativa da parte dell'esecutivo nei poteri e nel ruolo del legislatore...". L'Assemblea attende di prendere visione del parere finale della Commissione di Venezia e invita il governo e le forze politiche francesi a tenere conto di queste considerazioni nei prossimi dibattiti istituzionali.

7. Le manifestazioni di piazza sono state talvolta funestate da episodi di violenza che in alcuni casi hanno raggiunto livelli preoccupanti. La strategia delle forze dell'ordine e l'uso di armi potenzialmente pericolose sono stati messi in discussione ed è stato pubblicato un nuovo piano per il mantenimento dell'ordine.

8. In questo contesto, l'Assemblea fa riferimento al "Memorandum sul mantenimento dell'ordine pubblico e della libertà di riunione nel contesto del movimento dei 'gilet gialli' in Francia" pubblicato dal Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa il 26 febbraio 2019 e prende atto delle modifiche apportate alla strategia di applicazione della legge dal 2021. Tuttavia, l'Assemblea è preoccupata per la constatazione fatta nuovamente dalla Commissaria per i diritti umani nella sua dichiarazione del 24 marzo 2023 che "nel contesto del movimento sociale contro la riforma delle pensioni in Francia, le libertà di espressione e di riunione sono esercitate in condizioni preoccupanti", corroborando così le preoccupazioni espresse dal Difensore dei diritti, dal Comitato consultivo nazionale per i diritti umani e da diverse organizzazioni della società civile.

9. L'Assemblea è particolarmente allarmata per l'elevato numero di feriti durante le manifestazioni, in particolare per il numero di feriti con gravi conseguenze a lungo termine. A questo proposito, si rammarica del fatto che le statistiche ufficiali non forniscano un quadro chiaro del numero di persone ferite o uccise dalle forze dell'ordine durante le manifestazioni o del numero di agenti coinvolti sanzionati o condannati per atti di violenza illeciti commessi durante le manifestazioni. Tali statistiche contribuirebbero a dissipare la sensazione che la violenza illecita da parte delle forze dell'ordine resti impunita. L'Assemblea invita pertanto le autorità a concedere l'accesso a queste informazioni.

10. L'Assemblea ritiene che si debba riflettere ulteriormente sulle tecniche di mantenimento dell'ordine in Francia, in particolare attingendo all'esperienza di altri Paesi europei, al fine di riorientare le forze dell'ordine sui compiti di prevenzione e di controllo dell'esercizio della libertà di manifestazione, secondo un approccio volto a placare le tensioni e a proteggere le libertà individuali.

11. In assenza di statistiche esaurienti, l'Assemblea rileva che in molti casi in cui l'uso delle armi da parte delle forze dell'ordine ha provocato feriti gravi o morti, i tribunali non hanno ancora emesso sentenze a più di quattro anni dagli eventi. In molti casi, non sono state prese ulteriori azioni in merito alle denunce presentate contro gli agenti delle forze dell'ordine perché non è stato possibile stabilire che le lesioni fossero state causate da un uso inappropriato della forza o per la difficoltà di identificare l'agente che aveva sparato. L'Assemblea invita quindi le autorità a rafforzare il modo in cui sono affrontati penalmente i casi di violenza illecita commessi da agenti delle forze dell'ordine e a riformare gli ispettorati di polizia e della gendarmeria in modo da migliorare la percezione della loro indipendenza e imparzialità, incrementando al contempo le risorse ad essi destinate.

12. L'Assemblea è preoccupata per la constatazione, contenuta nel rapporto pubblicato nel 2022 dalla Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI), che sono stati compiuti pochi progressi per prevenire o intervenire efficacemente contro alcuni tipi di cattiva condotta da parte delle forze dell'ordine che colpiscono in modo sproporzionato le persone percepite come immigrate o appartenenti a gruppi minoritari. Un forte richiamo a questo problema è arrivato con l'ondata di disordini che ha seguito l'uccisione di un adolescente da parte di un poliziotto durante un controllo stradale nel giugno 2023. L'Assemblea invita quindi le autorità francesi ad aprire un ampio dibattito sulle pratiche della polizia e a tenere conto delle raccomandazioni delle istituzioni nazionali e internazionali in materia, in particolare della raccomandazione dell'ECRI affinché le autorità introducano senza indugio un sistema efficace di registrazione dei controlli d'identità da parte delle forze dell'ordine, "come parte di una politica volta a rafforzare la fiducia reciproca tra le forze dell'ordine e l'opinione pubblica e il loro contributo alla prevenzione e alla lotta contro ogni forma di discriminazione".

13. L'Assemblea osserva con preoccupazione che la questione della fiducia reciproca tra le forze dell'ordine e i cittadini è altamente polarizzata, con dichiarazioni di alcuni rappresentanti politici e sindacali che talvolta sfociano in discorsi d'odio. A questo proposito, l'Assemblea fa riferimento alla raccomandazione dell'ECRI affinché "le personalità politiche di tutti gli schieramenti prendano una posizione ferma e pubblica contro qualsiasi discorso di odio razzista o LGBTI-fobico e rispondano con una forte contro-narrativa".

14. L'Assemblea si congratula con la Francia per il processo inclusivo e trasparente seguito nella discussione e nell'analisi del sistema giuridico, che ha portato a una prima serie di proposte di riforma legislativa e istituzionale discusse in parlamento. In particolare, l'Assemblea accoglie con favore l'annuncio di un aumento senza precedenti delle risorse finanziarie e umane destinate al sistema giudiziario. L'Assemblea incoraggia il

governo francese a portare avanti il processo di riforma in corso, presentando il progetto di legge costituzionale necessario per completare le riforme del sistema giudiziario raccomandate dalla Commissione di Venezia e dalla Direzione Generale dei Diritti Umani e dello Stato di Diritto del Consiglio d'Europa nel parere congiunto sul Consiglio Superiore della Magistratura e lo status della magistratura pubblicato il 13 giugno 2023 e invita le forze politiche rappresentate in parlamento a trovare la strada per raggiungere un compromesso per la sua adozione.

15. Per quanto riguarda il Consiglio Superiore della Magistratura, l'Assemblea prende atto che il parere congiunto raccomanda alla Francia di:

15.1 modificare il primo paragrafo dell'articolo 64 della Costituzione per chiarire il ruolo primario del Consiglio Superiore della Magistratura come garante dell'indipendenza della magistratura;

15.2 adeguare la Costituzione alla prassi costante delle autorità e alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, eliminando la possibilità che il Ministro della Giustizia sieda nel Consiglio Superiore della Magistratura;

15.3 modificare la composizione della sezione del Consiglio Superiore della Magistratura competente per i giudici, aumentando il numero di membri togati.

16. Per quanto riguarda lo status dei magistrati, l'Assemblea sottolinea che il parere congiunto raccomanda di:

16.1 attribuire al Consiglio Superiore della Magistratura il potere di modificare le proposte di nomina avanzate dal Ministro della Giustizia;

16.2 procedere con le riforme legislative e costituzionali necessarie per allineare la procedura di nomina dei pubblici ministeri e la procedura disciplinare dei membri della procura all'attuale procedura dei giudici;

16.3 trasferire dal Ministro della Giustizia al Consiglio Superiore della Magistratura il potere di avviare d'ufficio un procedimento disciplinare e di richiedere all'Ispettorato Generale della Giustizia di svolgere un'indagine.

17. L'Assemblea segue da vicino l'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo riguardanti la Francia, in particolare la serie di sentenze che ordinano di porre fine a una situazione di sovraffollamento carcerario sistematico che causa condizioni di detenzione in violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (STE n. 5) che vieta trattamenti o pene inumani o degradanti.

18. L'Assemblea accoglie con favore le numerose misure decise dalle autorità per ridurre il sovraffollamento carcerario, in particolare gli annunci relativi alla costruzione di ulteriori capacità carcerarie, gli sforzi per migliorare la distribuzione dei detenuti tra le carceri e gli sforzi per sensibilizzare giudici e pubblici ministeri sulle possibili alternative alla detenzione. Tuttavia, rileva che le autorità nazionali e internazionali competenti ritengono che il programma di costruzione di nuovi posti in carcere non fornirà una soluzione duratura in tempi ragionevoli, mentre le statistiche sulla popolazione carceraria mostrano che la situazione è in costante peggioramento. L'Assemblea fa quindi riferimento alla decisione adottata il 6 dicembre 2022 dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa che, alla luce delle raccomandazioni convergenti di diverse istituzioni nazionali competenti e dell'urgenza della situazione, "ha nuovamente invitato le autorità a prendere rapidamente in considerazione nuove misure legislative che regolino la popolazione carceraria in modo più vincolante".

19. L'Assemblea prende atto con interesse delle conclusioni dei recenti lavori parlamentari in cui si afferma che le misure giudiziarie per limitare il ricorso alla detenzione non sono riuscite a ridurre il sovraffollamento carcerario e che è necessario istituire un meccanismo vincolante per regolare la popolazione carceraria, proponendo al contempo un metodo per attuare questa soluzione in modo graduale e senza ostacolare l'esecuzione delle sentenze. L'Assemblea invita quindi le autorità a sperimentare un meccanismo vincolante di regolazione della popolazione carceraria, almeno fino a quando le altre misure di riduzione della popolazione carceraria non avranno effetto e renderanno tale meccanismo superfluo.

20. La libertà dei media, la libertà di opinione e la libertà di espressione sono efficacemente garantite in Francia. Esistono restrizioni, rigorosamente definite per legge, per proteggere la privacy e i diritti di immagine e per prevenire la diffamazione, l'insulto pubblico, l'apologia del terrorismo, la pubblicazione di *fake news* e di discorsi d'odio. Le condizioni di esercizio della professione dei giornalisti sono ben tutelate. L'Assemblea accoglie con favore la prevista riforma della procedura civile volta a migliorare la protezione dei giornalisti dai procedimenti vessatori.

21. L'Assemblea prende atto delle preoccupazioni che esistono a causa dell'impatto della tendenza alla concentrazione dei media sul pluralismo dell'informazione. L'Assemblea prende nota con soddisfazione dell'apertura del processo di consultazione nazionale "Gli Stati generali dell'informazione" e ne seguirà i lavori con grande interesse. L'Assemblea esorta le autorità francesi ad adeguare il contesto normativo ai profondi cambiamenti nel settore dei media, in modo da migliorare la trasparenza della proprietà dei media e garantire il pluralismo interno ed esterno dei media.

22. L'Assemblea accoglie con favore i progressi nella regolamentazione del finanziamento politico adottati dal 2016, in particolare il divieto di prestiti da banche che hanno sede al di fuori dell'Unione Europea e il limite dell'importo che le persone fisiche possono donare. A questo proposito, l'Assemblea richiama le raccomandazioni del Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) e dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE/ODIHR) volte a migliorare la trasparenza del finanziamento politico.

23. L'Assemblea si congratula con le autorità francesi per gli sforzi compiuti per combattere la violenza contro le donne, in particolare per i numerosi provvedimenti annunciati dal 2019, e per il loro indubbio impegno in questo campo. L'Assemblea chiede di dare piena efficacia a questi annunci, stanziando le risorse necessarie per attuare questa politica.