



N° 2540

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 décembre 2019

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

*en application de l'article 145 du Règlement*

PAR LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE  
L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE,

En conclusion des travaux d'une mission d'information <sup>(1)</sup>

*sur le secret de l'enquête et de l'instruction*

ET PRÉSENTÉ PAR

MM. XAVIER BRETON ET DIDIER PARIS,

Députés

---

---

(1) La composition de cette mission figure au verso de la présente page.

*La mission d'information sur le secret de l'enquête et de l'instruction est composée de MM. Xavier Breton et Didier Paris, rapporteurs.*

## SOMMAIRE

Pages

<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>I. LE SECRET DE L'ENQUÊTE ET DE L'INSTRUCTION : UN PRINCIPE FONDATEUR DE LA JUSTICE PÉNALE CONFRONTÉ À L'EXIGENCE DE TRANSPARENCE ET DONT LA VIOLATION EST RAREMENT SANCTIONNÉE</b> .....	7
<b>A. UNE CONSTANTE DE LA PROCÉDURE PÉNALE FRANÇAISE</b> .....	7
1. Une règle issue de l'Ancien régime ayant toujours connu des violations .....	7
a. Un principe fondateur de la procédure inquisitoire .....	7
b. L'histoire du secret de l'enquête et de l'instruction est aussi celle de ses violations .....	8
2. La consécration du secret de l'enquête et de l'instruction dans la procédure pénale moderne .....	9
a. Un principe brièvement remis en cause à la Révolution française .....	9
b. La reconnaissance du secret de l'enquête et de l'instruction par le code de procédure pénale.....	10
c. Une exigence partagée avec les autres pays dont la procédure pénale est inquisitoire .....	11
<b>B. UNE GARANTIE DU PROCÈS ÉQUITABLE EN CONTRADICTION AVEC L'ASPIRATION DE NOTRE SOCIÉTÉ À LA TRANSPARENCE</b> .....	14
1. Les objectifs poursuivis par le secret de l'enquête et de l'instruction sont consubstantiels à l'État de droit .....	14
a. Un principe indispensable à l'efficacité des enquêtes et des procédures judiciaires.....	14
b. Un droit fondamental des victimes et des personnes mises en cause .....	16
2. Le secret, une notion de moins en moins acceptée par l'opinion publique .....	18
a. Une aspiration légitime à l'information.....	18
b. L'évolution du traitement médiatique des affaires judiciaires .....	18
<b>C. UN PRINCIPE INSUFFISAMMENT RESPECTÉ MALGRÉ LES SANCTIONS EXISTANTES</b> .....	19
1. Des limites inhérentes à la définition du secret .....	19
a. Seules les personnes concourant à la procédure sont liées par le secret de l'enquête et de l'instruction .....	19
b. Certaines informations soumises au secret peuvent être diffusées. ....	21

2. Les sanctions existent mais les poursuites sont rares .....	22
a. Différentes sanctions peuvent s'appliquer en cas de violation du secret de l'enquête et de l'instruction .....	22
b. Des possibilités de poursuites limitées par la protection de la liberté d'expression et du secret des sources .....	25
c. Des poursuites et des condamnations finalement rares .....	29
<b>II. VERS UN NOUVEL ÉQUILIBRE ENTRE DROIT À L'INFORMATION ET SECRET DE L'ENQUÊTE ET DE L'INSTRUCTION, CONDITION DE L'AMÉLIORATION DE LA CONFIANCE DANS LA JUSTICE .....</b>	<b>33</b>
<b>A. LE NÉCESSAIRE AMÉNAGEMENT DU SECRET DE L'ENQUÊTE ET DE L'INSTRUCTION .....</b>	<b>33</b>
1. Admettre le principe d'un droit à l'information limité par les objectifs assignés au secret de l'enquête et de l'instruction.....	33
a. Maintenir le principe du secret de l'enquête et de l'instruction et énoncer l'impératif prépondérant d'intérêt public de droit à l'information dans le code de procédure pénale.....	33
b. Encadrer ce droit à l'information en définissant les objectifs de valeur équivalente à protéger.....	34
2. Assouplir les conditions d'expression des acteurs de la chaîne pénale .....	36
a. Élargir les conditions de la communication du procureur de la République.....	36
b. Autoriser, sous condition, le droit d'expression à d'autres acteurs .....	37
c. Faciliter les échanges dans le cadre du secret partagé.....	38
<b>B. CE NOUVEL ÉQUILIBRE EXIGE UN CONTRÔLE PLUS STRICT DU RESPECT DU SECRET DE L'ENQUÊTE ET DE L'INSTRUCTION .....</b>	<b>39</b>
1. La violation du secret professionnel .....	39
2. La communication de pièces couvertes par le secret de l'enquête et de l'instruction .....	40
<b>C. L'AMÉLIORATION DE L'INFORMATION DES CITOYENS SUR LES AFFAIRES EN COURS .....</b>	<b>41</b>
1. Moderniser la communication de la justice .....	41
2. Débat autour d'un contrôle déontologique des journalistes.....	48
a. Les obligations déontologiques existantes.....	48
b. Faut-il mettre en place un conseil de déontologie des journalistes ?.....	49
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>53</b>
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION .....</b>	<b>55</b>
<b>LISTE DES RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>55</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>59</b>

MESDAMES, MESSIEURS,

Le 5 juin 2019, la commission des Lois de l'Assemblée nationale a désigné MM. Xavier Breton et Didier Paris rapporteurs d'une mission d'information sur le secret l'enquête et de l'instruction pour dresser le bilan de son respect et proposer d'éventuelles évolutions.

Au cours de leurs travaux, vos rapporteurs ont effectué trente-deux auditions – soit environ quatre-vingts personnes – qui leur ont permis de rencontrer les administrations concernées des ministères de la justice et de l'intérieur, des magistrats, des gendarmes et des policiers ainsi que leurs représentants syndicaux, des avocats et des journalistes. Ils ont organisé trois tables rondes réunissant des universitaires, des associations de victimes et des représentants de chaînes de télévision.

Ces échanges, nombreux et riches, ont permis de confirmer l'importance et l'actualité d'un sujet placé à la croisée des chemins de divers droits fondamentaux, tels que ceux de l'information et de la liberté de la presse, de la protection des libertés individuelles et de la vie privée, du droit à un procès équitable.

Le secret de l'enquête et de l'instruction est un principe juridique ancien, apparu au début du XVI<sup>ème</sup> siècle, qui a évolué jusqu'à devenir l'un des fondements de notre modèle procédural de nature inquisitoire, encore basé sur le rôle central du juge.

Dans ce cadre, le secret vise, par la confidentialité de la phase de collecte des preuves et de la détermination des charges, à garantir que toute mise en cause ne se traduira pas par un jugement préalable de l'opinion publique et ne se construira pas au travers de pressions exercées sur les enquêteurs et l'ensemble de la chaîne judiciaire.

Inscrit en 1957 à l'article 11 du code de procédure pénale, le caractère secret de l'enquête et de l'instruction s'applique, par principe, à tous les éléments de la procédure. Mais ce secret n'est ni général, ni absolu. Il fonctionne sur un mode binaire où seules les personnes concourant formellement à la procédure y sont soumises, les autres en étant dérogées, sauf à respecter les règles plus générales de secret professionnel auxquelles elles peuvent, du fait de leur statut, être astreintes – c'est par exemple le cas des avocats.

Pour autant, la société du XXI<sup>ème</sup> siècle est une société de l'image et de l'information. Nos concitoyens attendent toujours plus de transparence, de connaissance et l'information s'accélère, se dématérialise. La presse joue,

évidemment, un rôle central dans cette évolution et sa liberté doit être scrupuleusement protégée, le secret des sources en étant une des données fondamentales.

Mais la place du secret est fréquemment remise en cause, son utilisation, même à bon droit, régulièrement assimilée à de l'opacité, voire de la dissimulation. Il assure pourtant la protection de la dignité, de la réputation et de la vie privée des personnes mises en cause, tout autant que le fonctionnement serein de la justice, toutes notions qui cimentent notre démocratie

C'est sur ces réflexions que vos rapporteurs se sont attachés à trouver un meilleur équilibre entre, d'une part, la nécessité de reconnaître le droit à l'information comme un droit fondamental auquel la sphère pénale doit accorder une place et, d'autre part, la nécessité d'assurer une protection réellement effective des intérêts publics et privés de même niveau que le secret de l'enquête et de l'instruction est chargé de protéger.

Il va de soi que la communication judiciaire doit pouvoir, elle aussi, évoluer en tant qu'élément déterminant de la confiance accordée par nos concitoyens dans la justice et dans la presse, deux institutions, deux « pouvoirs », placés au centre de notre pacte républicain.

C'est dans le même ordre d'idée, que vos rapporteurs font appel à la responsabilité des acteurs de la chaîne pénale et de l'information, corollaire indispensable à l'équilibre proposé.

## I. LE SECRET DE L'ENQUÊTE ET DE L'INSTRUCTION : UN PRINCIPE FONDATEUR DE LA JUSTICE PÉNALE CONFRONTÉ À L'EXIGENCE DE TRANSPARENCE ET DONT LA VIOLATION EST RAREMENT SANCTIONNÉE

### A. UNE CONSTANTE DE LA PROCÉDURE PÉNALE FRANÇAISE

#### 1. Une règle issue de l'Ancien régime ayant toujours connu des violations

##### a. Un principe fondateur de la procédure inquisitoire

La manière de rendre la justice en France a évolué au XV<sup>ème</sup> siècle. Historiquement accusatoire, la procédure pénale a revêtu, sous l'influence du droit canonique et des pratiques inquisitoriales de l'Église catholique, des caractéristiques propres au modèle inquisitoire : secret des confessions et des témoignages et maîtrise du juge sur la conduite du procès <sup>(1)</sup>.

En 1498, l'ordonnance de Blois consacre cette évolution du système juridique français. Son article 110 dispose que « *le procès se fera le plus diligemment et secrètement que faire se pourra [...] en manière qu'aucun n'en soit averti, pour éviter les subornations et forgements qui se pourraient faire en telles matières, en la présence du seul greffier ou de son commis* ». Le secret s'applique à la fois aux magistrats, par ailleurs soumis au secret professionnel, et aux parties. Les charges pesant sur l'accusé ne lui sont pas communiquées.

Comme l'a indiqué Mme Claire Bouglé-Le Roux, historienne du droit auditionnée par vos rapporteurs, « *l'expression "le plus que faire se pourra" élève une obligation de moyen sans imposer d'absolu* » : le secret n'est pas un impératif inconditionnel et demeure soumis aux aléas de l'affaire. Toutefois, elle rappelle que depuis lors, le secret s'est affirmé comme « *le socle de la procédure d'enquête* » et que ce principe a été conservé par l'ensemble des grands textes judiciaires du système pénal français.

La règle du secret sera renforcée par l'ordonnance de Villers-Cotterêts de 1539. Elles distinguent les affaires dites ordinaires, répondant aux modalités du système accusatoire, des affaires extraordinaires pour lesquelles les témoins devaient être interrogés « *secrètement et à part* » <sup>(2)</sup> et le procès se tenait à huis clos. Par la suite, l'ordonnance criminelle du 26 août 1670 confirma la règle du secret de l'instruction en interdisant aux greffiers « *de communiquer les informations et autres pièces secrètes du procès* » <sup>(3)</sup>.

---

(1) Dominique Inchauspé, *Le secret de l'instruction*, Jurisclasseur (fasc. 20), LexisNexis, 15 février 2019, p. 43.

(2) Ordonnance de Villers-Cotterêts, août 1539, article 162.

(3) Ordonnance criminelle du 26 août 1670, titre VI, article 15.

Cette inscription de la règle du secret dans les textes régissant la procédure pénale a plusieurs finalités. Elle encadre davantage la pratique de la torture et, par le secret, assure une plus grande sécurité des témoins et des victimes. Pour Mme Claire Bouglé-Le Roux, le secret vise avant tout à « *éviter l'emprise des tiers susceptibles de faire pression ou d'intimider les témoins au cours de l'instruction ainsi qu' [à] assurer l'efficacité de la procédure davantage que la présomption d'innocence bien que celle-ci reste un grand principe de la procédure criminelle médiévale* ». Il apparaît comme un « *gage de sérénité* »<sup>(1)</sup> protégeant les parties de toute atteinte physique ou morale, notamment la mise en cause de l'honneur.

Le secret préserve également l'ordre public en « *conservant une discrétion sur des faits criminels qui peuvent exciter à l'imitation* »<sup>(2)</sup>. Son but premier est cependant de faciliter la recherche de la vérité en sauvegardant l'efficacité de la procédure.

### ***b. L'histoire du secret de l'enquête et de l'instruction est aussi celle de ses violations***

Depuis son apparition dans le droit français, le secret de l'enquête et de l'instruction est présenté comme susceptible de deux types de violation : des violations illégales, conséquences de fuites, et des atteintes résultant des limites légales apportées à ce secret.

Les violations du secret de l'enquête et de l'instruction sont toutefois davantage connues pour leurs conséquences que pour leurs sanctions. L'affaire Calas, en 1761, en constitue un bon exemple. L'opinion publique, dans un contexte de tensions religieuses, avait pu prendre connaissance des éléments de la procédure et joua un rôle préjudiciable dans le déroulement du procès. Face à la pression populaire, Jean Calas, pourtant innocent, fut jugé coupable et condamné à mort pour l'assassinat de son fils<sup>(3)</sup>.

Des limites juridiques au secret ont également été prévues. Tel est le cas de la pratique du monitoire. Réglementée par l'ordonnance de 1670, elle permet d'organiser des appels à témoins par le biais des curés, lors des offices religieux, à partir d'un résumé des faits criminels. Bien que contrôlé et, en principe, strictement réservé aux affaires les plus graves, le monitoire à fin de révélations constitue une violation institutionnalisée du secret de l'enquête et de l'instruction<sup>(4)</sup>. Cette démarche pouvant être demandée par le procureur du roi, par le magistrat instructeur ou par les justiciables eux-mêmes, son utilisation s'est rapidement généralisée, dépassant le cadre fixé par l'ordonnance de 1670.

---

(1) Audition de Mme Claire Bouglé-Le Roux.

(2) Ibidem.

(3) Dominique Inchauspé, Op. Cit., p. 44.

(4) Ibidem.



## 2. La consécration du secret de l'enquête et de l'instruction dans la procédure pénale moderne

### a. Un principe brièvement remis en cause à la Révolution française

Les partisans du secret n'ont pas toujours fait l'unanimité. Pour les juristes des Lumières comme Cesare Beccaria, il s'agit d'une pratique propre à la monarchie absolue et traduisant la faiblesse d'un régime politique reposant sur la tyrannie : « *Les accusations secrètes sont un abus manifeste, mais consacré et devenu nécessaire dans plusieurs gouvernements, par la faiblesse de leur constitution. Un tel usage rend les hommes faux et perfides. Celui qui soupçonne un délateur dans son concitoyen, y voit aussitôt un ennemi. On s'accoutume alors à masquer ses propres sentiments ; et l'habitude de les cacher aux autres fait que bientôt on se les dissimule à soi-même. [...] Qui pourra se défendre de la calomnie, lorsqu'elle est armée du bouclier le plus sûr de la tyrannie : le secret ? [...] Craint-on que l'accusateur ne soit pas en sûreté ? Les lois sont donc insuffisantes pour le défendre, et les sujets plus puissants que le souverain et les lois. Voudrait-on sauver le délateur de l'infamie où il s'expose ? Ce serait avouer que l'on autorise les calomnies secrètes, mais que l'on punit les calomnies publiques* »<sup>(1)</sup>.

Sous l'influence de ces penseurs, à partir de 1789, la Révolution a mis en place une procédure accusatoire justifiée par la volonté de garantir une justice effectivement publique<sup>(2)</sup>. Les preuves étaient alors collectées au cours de l'affrontement entre les parties lors d'une audience publique et non plus dans le cadre d'une enquête secrète.

Toutefois, en matière pénale, l'inculpation était formulée au préalable par un jury d'accusation sur la base d'une enquête préliminaire qui demeurerait secrète. Les jurés étaient liés par un serment les obligeant à « *garder le secret* »<sup>(3)</sup> sur les témoignages entendus et sur les informations obtenues lors de l'examen des pièces du dossier. Cet impératif du secret était maintenu pour des raisons similaires à celles exposées dans l'ordonnance de Blois : « *le secret est nécessaire pour ne point avertir les complices de prendre la fuite, et pour ne point avertir les parents et amis de l'accusé du nom des témoins qu'ils auraient intérêt à écarter ou à séduire, avant qu'ils ne déposent par devant le jury de jugement* »<sup>(4)</sup>. Cette formulation sera reconduite dans le code des délits et des peines du 3 brumaire an IV<sup>(5)</sup>.

En 1808, le code d'instruction criminelle mêle la procédure inquisitoire et le système accusatoire sans jamais faire mention du secret. Toutefois, celui-ci ne disparaît pas et est réaffirmé par la jurisprudence de la Cour de cassation en 1827 :

---

(1) Cesare Beccaria, Des délits et des peines, Chapitre IX « Des accusations secrètes », 1764.

(2) Décret du 8 octobre 1789.

(3) Lois des 16 et 29 septembre 1791, article 18.

(4) Décret des 29 septembre et 21 octobre 1791.

(5) Code des délits et des peines du 3 brumaire an IV, Article 236.

« Attendu que, de l'ensemble des dispositions du code d'instruction criminelle, et particulièrement des articles 302 et 305, il résulte que la procédure en matière criminelle doit rester secrète jusqu'au moment où l'accusé, étant renvoyé devant la cour d'assises, a été interrogé par le président de cette cour, conformément à l'article 293, que c'est en effet à partir de ce moment que commence pour l'accusé le droit de conférer avec un conseil, et d'avoir copie ou communication de la procédure »<sup>(1)</sup>.

**b. La reconnaissance du secret de l'enquête et de l'instruction par le code de procédure pénale**

La conception moderne du secret de l'enquête et de l'instruction a été élaborée au cours de XX<sup>ème</sup> siècle. Deux lois viendront modifier certaines de ses modalités. La loi Constans du 8 décembre 1897 accorde à l'inculpé le droit d'être assisté d'un avocat devant le juge d'instruction et de prendre connaissance du dossier de l'instruction la veille de l'audience. Afin de réduire les risques de fuites, la loi du 2 juillet 1931 portant modification du code d'instruction criminelle a interdit la publication de toute information relative à des constitutions de partie civile avant la décision judiciaire.

En 1957, à l'occasion de la rédaction du code de procédure pénale, le législateur se prononce sur le devenir du secret de l'enquête et de l'instruction. La couverture d'un meurtre violent en région parisienne incite le législateur à insérer un article 10 bis : « Sauf dans les cas où la loi en dispose autrement, la procédure au cours de l'enquête ou de l'instruction est secrète. Toute personne qui concourt à cette procédure est tenue au secret professionnel dans les conditions et sous les peines de l'article 378 du code pénal »<sup>(2)</sup>.

Cet article ne fait pas l'objet d'un consensus. Pour l'opposition, la formulation proposée bride la capacité du prévenu à assurer sa défense et met en danger la sécurité des citoyens : « Nul ne peut empêcher la presse de broder sur [le] cas [du prévenu] ou tel journaliste avide de sensationnel de donner libre cours à son imagination. Donc, seul le prévenu supporte les rigueurs du secret de l'instruction. Il n'y a que des avantages, en fait, à ce que le public soit tenu au courant des développements de la procédure pénale. C'est, nous semble-t-il, une garantie contre l'arbitraire, une garantie de la sécurité des citoyens »<sup>(3)</sup>. L'opposition plaida alors pour ne conserver le secret que durant la phase de l'enquête.

---

(1) Chambre criminelle de la Cour de cassation (Cass., Crim.), 19 mai 1827, Bull. crim. 1827, n°120.

(2) Loi n° 57-1426 du 31 décembre 1957 portant institution d'un code de procédure pénale.

(3) Assemblée nationale, intervention d'Yves Péron, compte-rendu de la séance du 20 juin 1957, JORF, p. 18.

Le rapporteur, Jacques Isorni, s'opposa à ces modifications, rappelant que « *le texte retenu par la commission n'était que la reprise des principes établis par la Cour de cassation* »<sup>(1)</sup>.

Par la suite, le rapporteur de la commission de la justice, Jacques Isorni, proposa une nouvelle rédaction dudit article pour répondre aux craintes concernant les intérêts du prévenu : « *Sauf dans les cas où la loi en dispose autrement et sans préjudice des droits de la défense, la procédure au cours de l'enquête ou de l'instruction est secrète. Toute personne qui concourt à cette procédure est tenue au secret professionnel dans les conditions et sous les peines de l'article 378 du code pénal* ».

Cette rédaction a été adoptée par le Parlement avant d'entrer en vigueur le 2 mars 1959. Au vu des réserves exprimées lors des débats, la formulation choisie est volontairement prudente. Elle laisse une grande souplesse dans sa mise en œuvre.

***c. Une exigence partagée avec les autres pays dont la procédure pénale est inquisitoire***

**Distinction entre système inquisitoire et système accusatoire**

Est dite inquisitoire une procédure au cours de laquelle toute initiative vient du juge : l'introduction de l'instance, la direction du procès, la recherche des faits et la réunion des éléments de preuve. Il existe souvent un juge d'instruction en charge des recherches de preuves de l'infraction et le secret de l'enquête et de l'instruction est en général absolu.

Est dite accusatoire une procédure dans laquelle les parties ont, à un titre exclusif ou au moins principal, l'initiative de l'instance, de son déroulement et de son instruction. Il n'existe pas de juge d'instruction et le secret de l'enquête et de l'instruction est partiel et limité.

**Les pays dont la procédure pénale est inquisitoire :**

• **En Espagne**, le secret de l'instruction s'impose aux fonctionnaires publics ainsi qu'aux parties à l'instance jusqu'à l'ouverture du procès. Sa violation est punie d'une amende de 10 000 euros et, pour les fonctionnaires, de plusieurs années d'emprisonnement. La loi sur la procédure pénale autorise le juge d'instruction à interdire tout accès au dossier par les parties, pour une durée d'un mois renouvelable sans limitation.

---

(1) *Assemblée nationale, intervention du rapporteur Jacques Isorni, compte-rendu de la séance du 20 juin 1957, JORF, p. 18.*

● **En Belgique**, le secret s'impose à « *toute personne appelée à prêter son concours professionnel à l'instruction* »<sup>(1)</sup>. Sa violation est sanctionnée par une peine de trois ans d'emprisonnement. Toutes les parties peuvent accéder au dossier après en avoir fait la demande au juge d'instruction qui peut limiter ou refuser cet accès. L'accès au dossier n'est autorisé qu'au palais de justice dans un délai de vingt jours à compter de la délivrance de l'autorisation et pour quarante-huit heures maximum. Le procureur du Roi ou un avocat, lorsque l'intérêt de son client l'exige, peuvent communiquer à la presse des informations sur la procédure en cours.

● **Au Luxembourg**, le secret de l'enquête et de l'instruction est protégé sans que les personnes qui y sont tenues soient explicitement mentionnées. Les parties ne sont pas tenues au secret, mais leurs avocats le sont au titre du secret professionnel. Les parties ont la possibilité de se faire remettre une copie de la procédure. La violation du secret est réprimée de la même manière que celle du secret professionnel. Le procureur peut rendre publics des éléments tirés de la procédure dès lors que cette divulgation respecte la présomption d'innocence, les droits de la défense, le droit à la protection de la vie privée et de la dignité des personnes ainsi que les nécessités de l'instruction.

#### **Les pays dont la procédure pénale est mixte :**

● **En Italie**, l'enquête préliminaire est menée par le procureur, avec le soutien d'un juge de l'enquête préliminaire. La défense peut conduire ses propres investigations. À la fin de l'enquête préliminaire, une audience préliminaire se tient au cours de laquelle le dossier est communiqué. Le code de procédure pénale pose le principe du secret de l'enquête préliminaire, sauf pour les parties et leurs avocats, mais interdit la publication dans les médias d'éléments du dossier d'enquête avant le procès public. Après l'audience préliminaire, le procureur peut communiquer ou interdire la publication de tout élément du dossier.

● **L'Allemagne** dispose d'un système d'enquête préliminaire semblable à celui de l'Italie, avec une communication du dossier à la fin de cette dernière. Il n'y a pas de secret spécifique à l'enquête et l'instruction mais le secret professionnel interdit la publication d'actes d'une procédure criminelle avant l'ouverture d'une audience publique. La violation du secret est réprimée par une peine d'amende et une peine d'emprisonnement d'un an maximum.

● **Aux Pays-Bas**, il n'y a pas non plus de secret spécifique à l'enquête et à l'instruction. Le personnel judiciaire est cependant soumis au secret professionnel et le juge peut imposer un devoir de confidentialité aux experts. La violation du secret est réprimée par une peine d'amende et d'un an d'emprisonnement maximum.

---

(1) *Articles 28 quinquies et 57 du code d'instruction criminelle de Belgique.*

Les parties et leurs avocats peuvent détenir une copie du dossier. Le procureur peut cependant refuser de leur communiquer certaines informations. Les parties et leurs avocats ne sont pas tenus au secret et peuvent recourir à la presse pour les besoins de la défense.

• **En Suisse**, les enquêtes sont conduites par le ministère public et le secret concerne les membres des autorités pénales, leurs collaborateurs et leurs experts commis d'office. La partie plaignante, les autres participants à la procédure ainsi que leurs conseils juridiques sont également tenus au secret, mais pour un laps de temps déterminé. Une fois le délai passé, l'accès aux médias est libre pour les parties et leurs avocats. Ils peuvent par ailleurs se faire remettre une copie du dossier après la première audition du prévenu. Cette copie peut être transmise à la presse ou versée à une procédure parallèle.

### **Les pays dont la procédure pénale est accusatoire :**

• **Aux États-Unis**, l'enquête à charge est réalisée par le procureur et l'enquête à décharge par la défense. Le procureur présente ses éléments à un magistrat lors d'audiences publiques et contradictoires. La défense n'en prend connaissance qu'à ce moment-là. La défense peut demander à avoir accès aux éléments de l'enquête, le choix des éléments communiqués se fait alors à la discrétion du parquet.

Il n'y a pas de disposition imposant une obligation de secret au parquet, même si les règlements intérieurs des cours peuvent encadrer les règles de communication. Lors des audiences, tous les éléments débattus deviennent publics, hormis ceux sous scellés. De son côté, la défense n'est pas tenue ni à un secret de l'enquête et de l'instruction, ni à un secret professionnel.

• **Au Royaume-Uni**, le principe est celui d'une entière liberté de la presse dans la couverture des affaires en cours. Elle a notamment le droit de publier le nom, l'adresse ou la photo des parties ou témoins. En revanche, il est interdit de publier les informations permettant d'identifier une victime d'agression sexuelle et les amis et parents des condamnés, sauf s'il existe un intérêt public à la publication de cette information.

La justice britannique peut également prononcer des interdictions de publier. Le « *contempt of court* » recouvre l'interdiction de toute publication créant un risque substantiel de préjudice grave ou d'atteinte à la bonne marche de la justice, indépendamment de l'intention du journaliste. Les « *reporting restrictions* » offrent la possibilité aux juges d'interdire ou de repousser une publication afin d'éviter un risque substantiel d'atteinte à la bonne administration de la justice.

## **B. UNE GARANTIE DU PROCÈS ÉQUITABLE EN CONTRADICTION AVEC L'ASPIRATION DE NOTRE SOCIÉTÉ À LA TRANSPARENCE**

Le secret de l'enquête et de l'instruction vise à protéger des droits fondamentaux et à garantir la tenue d'un procès équitable. Cependant, il est concurrencé par le désir d'information des citoyens, stimulé par les réseaux sociaux et les chaînes d'information en continu, et leur volonté d'une plus grande transparence du fonctionnement de la justice.

### **1. Les objectifs poursuivis par le secret de l'enquête et de l'instruction sont consubstantiels à l'État de droit**

À l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité, en 2018, le Conseil constitutionnel a admis que le secret de l'enquête et de l'instruction avait deux finalités : « *d'une part, garantir le bon déroulement de l'enquête et de l'instruction, poursuivant ainsi les objectifs de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions, tous deux nécessaires à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle [...], d'autre part, protéger les personnes concernées par une enquête ou une instruction, afin de garantir le droit au respect de la vie privée et de la présomption d'innocence, qui résulte des articles 2 et 9 de la Déclaration de 1789* »<sup>(1)</sup>.

Depuis 2005, la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) reconnaît également que « *le caractère secret de la procédure d'instruction peut se justifier par des raisons relatives à la protection de la vie privée des parties au procès et aux intérêts de la justice* »<sup>(2)</sup>.

#### **a. Un principe indispensable à l'efficacité des enquêtes et des procédures judiciaires**

L'objectif historique du secret de l'enquête et de l'instruction, qui reste encore d'actualité, est de **garantir la protection des preuves et des témoignages** recherchés ou collectés au cours de la procédure.

Au cours de leurs recherches, les enquêteurs ont pour mission de rassembler diverses preuves dans le but de retrouver les auteurs d'une infraction. Si les auteurs d'infraction ou leurs complices ont connaissance des preuves recherchées, elles risquent d'être détruites ou de disparaître.

La fuite d'informations concernant certaines preuves ou certains témoignages peut également biaiser l'enquête, notamment en influençant d'autres témoins qui pourraient être tentés de se conformer aux témoignages précédents. Comme l'ont indiqué les représentants d'Unité magistrats à vos rapporteurs, il n'est pas rare que des avocats s'appuient sur cette conséquence de la violation du secret de l'enquête et de l'instruction pour contester l'impartialité de la procédure.

---

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2017-693 QPC du 2 mars 2018, Association de la presse judiciaire.

(2) CEDH, 14 juin 2005, n° 39553/02, Menet c/ France.

Outre les preuves, le secret a également pour vertu de protéger **les techniques d'enquêtes**. M. Jean-Pierre Lecouffe, sous-directeur de la police judiciaire à la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), a rappelé que le secret ne s'applique pas seulement aux données de l'affaire en cours mais aussi aux méthodes d'investigation dont la divulgation peut priver les enquêteurs de certaines découvertes : « *Le secret des investigations [...] permet avant tout de conserver une initiative déterminante sur les auteurs d'infractions. Cette initiative est d'autant plus importante à conserver à l'heure où la professionnalisation criminelle met à mal les moyens légaux et techniques auxquels les enquêteurs ont recours. L'existence de messageries cryptées, par exemple, pousse les enquêteurs à l'utilisation, de plus en plus tôt dans l'enquête, de techniques spéciales particulièrement intrusives comme les sonorisations. Complexe et lourde à mettre en place, cette technique nécessite la plus grande discrétion pour l'obtention de résultats probants et ce, de sa phase préparatoire jusqu'au retrait du dispositif de sonorisation* » <sup>(1)</sup>.

M. Jérôme Bonet, directeur central de la police judiciaire au sein de la direction générale de la police nationale (DGPN), a pris pour exemple les investigations qui ont suivi les attentats qui ont frappé Strasbourg en décembre 2018. La publication de la méthode mise en œuvre pour déterminer l'origine des armes utilisées par le terroriste « *a mis à bas la stratégie d'enquête* ». De telles révélations peuvent également mettre en danger les agents qui sont infiltrés dans des réseaux.

Les responsables de la hiérarchie de la police et de la gendarmerie nationale ont également précisé qu'il arrive régulièrement que la révélation d'informations soumises au secret contraigne les enquêteurs à effectuer des actes d'enquête de manière précipitée ou dans des conditions de sécurité insuffisante, pour anticiper l'éviction des preuves. Dans ses réponses écrites, la DGGN explique que « *la révélation d'éléments d'enquêtes peut instaurer une pression supplémentaire sur les forces de l'ordre en les plaçant en situation d'insécurité (foule hostile, malfaiteurs avisés d'une intervention)* ».

Enfin, **le secret vise à isoler les témoins, les enquêteurs et les magistrats de la pression de tiers ou de l'opinion publique**. La révélation de l'identité ou, *a fortiori*, des informations que détiennent ces personnes les expose à des menaces, voire des violences. Vos rapporteurs ont par exemple été choqués par la publication d'une enquête du journal *Le Parisien* en date du 26 septembre 2019, intitulée « Révélations sur le projet d'assassinat d'une juge d'instruction », qui fournit suffisamment d'indice pour identifier la magistrate concernée et la mettre en danger, quelques mois seulement après l'agression d'une magistrate de la cour d'assises des Yvelines, en juin 2019.

---

(1) Réponses écrites de la DGGN.

**Les violations du secret de l'enquête et de l'instruction peuvent, à terme, empêcher la manifestation de la vérité.** M. Jean-Pierre Lecouffe, sous-directeur de la police judiciaire au sein de la DGGN, rappelle par exemple que « *lors de l'affaire du meurtre d'Alexia Daval, les éléments de l'autopsie ayant fuité dans la presse auraient pu aboutir à ce que le mis en cause, qui jouait à perfection le rôle de victime, n'avoue jamais son acte, au détriment de la vérité judiciaire* »<sup>(1)</sup>.

En outre, ces fuites dégradent la relation de confiance entre les magistrats et les forces de l'ordre, aux dépens de la qualité du fonctionnement du système judiciaire. Plusieurs magistrats ont ainsi assumé le fait qu'ils ne confiaient plus les affaires les plus sensibles à des services de police judiciaire dans lesquels ils soupçonnent un risque plus élevé de violation du secret.

### ***b. Un droit fondamental des victimes et des personnes mises en cause***

Avec l'affirmation progressive de la présomption d'innocence et du droit au respect de la vie privée, le secret de l'enquête et de l'instruction remplit désormais de nouvelles fonctions. Comme l'a écrit Frédéric Desportes : « *Le secret de l'instruction peut également être conçu comme un secret externe opposable uniquement aux tiers. Il signifie alors la non-publicité des investigations et peut trouver sa justification, non plus seulement dans des considérations d'intérêt public – sérénité, sécurité et efficacité de l'instruction – mais également dans l'intérêt de la personne mise en cause* »<sup>(2)</sup>.

Selon M. Jérôme Bonet, de la DGPN, cette nouvelle finalité du secret prime désormais : « *L'objectif premier du secret de l'enquête et de l'instruction est la protection des personnes, qu'elles soient victimes, témoins ou mises en cause* ».

**Le secret de l'enquête et de l'instruction doit assurer la présomption d'innocence des personnes mises en cause.** Ce droit fondamental est inscrit à l'article 9 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen (« *Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable* ») et à l'article 6 § 2 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales. Mise en œuvre en droit français par l'article 9-1 du code civil, la présomption d'innocence fait l'objet d'atteintes répétées dont s'alarment vos rapporteurs.

Les représentants du conseil de la fonction militaire de la gendarmerie (CFMG) qui ont été auditionnés constatent avec gravité que « *la présomption d'innocence est bafouée au quotidien* » et que dans certaines affaires, selon les termes du procureur de la République de Paris, M. Rémy Heitz, « *l'instruction se fait à livre ouvert* ».

---

(1) Réponses écrites de la DGGN.

(2) Frédéric Desportes, JurisClasseur Procédure pénale, « Secret de l'instruction », 1er janvier 1998, § 6 et 7.



Heureusement, dans l'immense majorité des affaires, la présomption d'innocence est respectée, notamment grâce au secret. Mais dans les affaires médiatiques, il lui est régulièrement porté atteinte. Lors de son audition, les représentants du syndicat de police Alliance ont regretté que « *la présomption d'innocence ne s'applique pas à tout le monde de la même manière* ». Or, rien ne justifie que certaines personnes, au motif qu'elles sont exposées par leur participation à la vie publique, soient privées de ce droit fondamental.

En outre, au stade de l'enquête, il est utile que les enquêteurs aient la possibilité d'étudier plusieurs pistes. Pour M. Pascal Gastineau, président de l'Association française des magistrats instructeurs (AFMI), la remise en question de la présomption d'innocence de toute personne mise en cause incite les enquêteurs à faire preuve de davantage de prudence et à restreindre le champ de leurs investigations.

En effet, **la violation du secret de l'enquête et de l'instruction peut aboutir à une mise en danger physique ou psychologique des personnes** qu'elles soient victimes, mises en cause ou témoins. Aux yeux des représentants de l'Union syndicale des magistrats, les conséquences d'une implication dans une affaire judiciaire sont nombreuses et difficiles à réparer, notamment dans le domaine familial ou professionnel.

Les exemples sont malheureusement nombreux. Les représentants de la Conférence nationale des procureurs de la République ont relaté à vos rapporteurs plusieurs cas de suicides de témoins ou de personnes mises en cause. Le président de l'AFMI a également fait part à vos rapporteurs du passage à tabac d'une personne placée en détention provisoire lorsque ses codétenus ont appris, par voie de presse, qu'il était mis en cause dans une affaire de viol.

L'enjeu de protection ne se limite pas aux seules personnes ayant un lien avec l'affaire. Lors de son audition, M. Nicolas Lerner, directeur général de la sécurité intérieure (DGSI), a ainsi rappelé que des fuites relatives aux enquêtes peuvent accélérer le passage à l'acte d'une personne qui apprendrait qu'elle fait l'objet d'une surveillance étroite, notamment en matière terroriste.

Enfin, le président de l'AFMI rappelle que les entreprises peuvent également souffrir d'un préjudice économique lorsqu'elles se trouvent impliquées dans une affaire judiciaire.

Dès lors que la violation du secret de l'enquête et de l'instruction peut avoir des conséquences graves, voire dramatiques, **les objectifs poursuivis par le secret de l'enquête et de l'instruction sont, aux yeux de vos rapporteurs, consubstantiels à l'État de droit et doivent être encore mieux garantis.**

## **2. Le secret, une notion de moins en moins acceptée par l'opinion publique**

Le principe de transparence s'impose de plus en plus à la sphère publique. Il a été reconnu par de récentes dispositions législatives, telles que la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, et clairement accentué par l'évolution d'une « *presse de l'immédiat* » portée par les chaînes d'information en continu.

L'opinion publique, dans ces conditions, accepte de moins en moins que le secret lui soit opposé ou que l'information ne soit pas complètement délivrée, dès lors que les faits révélés concernent des personnalités publiques ou des situations d'intérêt public.

### ***a. Une aspiration légitime à l'information***

La société de transparence que nous connaissons et qui s'impose à nous, rend l'information du public, y compris sur les affaires judiciaires, légitime.

**Vos rapporteurs sont par ailleurs conscients que certaines violations du secret de l'enquête et de l'instruction peuvent avoir des effets positifs.** Les journalistes d'investigation apportent parfois des preuves à la justice ou opèrent un suivi de certaines affaires pour s'assurer que les enquêtes soient intégralement menées. Les justiciables et leurs avocats ont notamment recours aux médias pour relancer une enquête.

Enfin, les journalistes rapportent parfois des informations couvertes par le secret mais qui répondent aux attentes légitimes des victimes ou de la population, en particulier après des attentats, des accidents collectifs ou lorsque des affaires judiciaires ont des répercussions sur tout ou partie de la société.

### ***b. L'évolution du traitement médiatique des affaires judiciaires***

Néanmoins, ce désir d'information n'est pas sans inconvénient. Lorsqu'elles sont insuffisamment vérifiées, ces informations peuvent gravement porter atteinte aux intérêts protégés par le secret de l'enquête et de l'instruction.

L'accroissement considérable de la concurrence entre les organes de presse a pu, à certaines occasions, conduire à une dégradation de la qualité de l'information. L'émergence des réseaux sociaux accélère la diffusion d'informations, parfois erronées. Concomitamment, les chaînes d'information en continu ont pris leur essor.

S'il ne fait pas de doute que la qualité de l'information qu'elles fournissent est de meilleure qualité que celle diffusée sur les réseaux sociaux, force est de constater que le temps consacré à la vérification y est réduit et que la transmission en direct d'information est régulièrement source d'erreurs d'appréciation. L'une des plus graves d'entre elles, en janvier 2015, a été commise par un journaliste de BFMTV qui avait indiqué en direct, lors de la prise d'otage dans le supermarché Hyper Cacher, que des personnes étaient cachées dans la chambre froide.

Selon M. Emmanuel Vire, secrétaire général du syndicat national des journalistes-CGT (SNJ-CGT), il faut également y voir l'une des répercussions de la précarisation du métier de journaliste soumis à « *une forte pression socio-économique* » puisque 30 % des journalistes exercent aujourd'hui leur profession en tant que pigistes.

Cette pression peut avoir des conséquences graves pour les victimes et les témoins. Les associations de victimes auditionnées<sup>(1)</sup> ont en effet dénoncé plusieurs cas de pratiques déloyales de collecte de l'information reposant sur le harcèlement au domicile ou la rémunération.

### **C. UN PRINCIPE INSUFFISAMMENT RESPECTÉ MALGRÉ LES SANCTIONS EXISTANTES**

Le secret de l'enquête et de l'instruction connaît, dans le droit en vigueur, des tempéraments et, malgré l'importance des intérêts que le secret protège, les poursuites pour violation se trouvent limitées par la reconnaissance en droit interne et européen du droit à l'information et de la protection des sources des journalistes. Si bien que la sanction de la violation du secret de l'enquête et de l'instruction reste rare.

#### **1. Des limites inhérentes à la définition du secret**

##### ***a. Seules les personnes concourant à la procédure sont liées par le secret de l'enquête et de l'instruction***

Lors de son audition, M. Christian Pers, doyen de la chambre criminelle de la Cour de cassation, a rappelé que, tel qu'il est défini à l'article 11 du code de procédure pénale (CPP), « *le secret de l'enquête et de l'instruction n'est ni général ni absolu* ».

En premier lieu, si l'enquête et l'instruction sont secrètes, **seules les personnes qui concourent à la procédure y sont tenues**. La jurisprudence de la Cour de cassation a considéré comme concourant à la procédure les magistrats du siège chargés de l'instruction ou participant à celle-ci, le procureur de la République, les greffiers, les huissiers, les officiers et agents de police judiciaire, les enquêteurs de personnalité et toute personne requise par un magistrat telle qu'un interprète ou un expert.

---

(1) Vos rapporteurs ont auditionné en table-ronde des représentants de l'Association française des victimes du terrorisme (AFVT) et la Fédération nationale des victimes d'attentats et d'accidents collectifs (FENVAC).

### Article 11 du code de procédure pénale

« Sauf dans le cas où la loi en dispose autrement et sans préjudice des droits de la défense, la procédure au cours de l'enquête et de l'instruction est secrète.

Toute personne qui concourt à cette procédure est tenue au secret professionnel dans les conditions et sous les peines des articles 226-13 et 226-14 du code pénal.

Toutefois, afin d'éviter la propagation d'informations parcellaires ou inexactes ou pour mettre fin à un trouble à l'ordre public, le procureur de la République peut, d'office et à la demande de la juridiction d'instruction ou des parties, rendre publics des éléments objectifs tirés de la procédure ne comportant aucune appréciation sur le bien-fondé des charges retenues contre les personnes mises en cause. »

**Les avocats ne sont pas considérés comme concourant à la procédure. En revanche ils sont également soumis au secret professionnel et ils ne peuvent révéler des éléments tirés de la procédure que sous réserve des droits de la défense.** L'article 5 du décret n° 2005-790 du 12 juillet 2005 relatif aux règles de déontologie de la profession d'avocat prévoit que *« l'avocat respecte le secret de l'enquête et de l'instruction en matière pénale, en s'abstenant de communiquer, sauf pour l'exercice des droits de la défense, des renseignements extraits du dossier, ou de publier des documents, pièces ou lettres intéressant une enquête ou une information en cours »*.

Dès lors qu'ils ont accès au dossier de l'instruction, c'est-à-dire à partir de la constitution pour leur client, poursuivi ou poursuivant ou, lorsque les conditions de procédure sont remplies, un an après le début de l'enquête<sup>(1)</sup>, les avocats peuvent donc utiliser l'ensemble des informations à leur disposition, y compris en informer des journalistes, dans le cadre « théorique » de la défense de leur client.

En revanche, les avocats ne peuvent transmettre des pièces, ni utiliser ces informations à d'autres fins que celles de la défense. Le président de l'AFMI a par exemple exposé le cas d'un avocat ayant transmis des informations aux complices de son client pour faire pression sur un témoin. L'avocat peut alors être sanctionné.

Compte tenu du renforcement des droits de la défense au cours des dernières années, notamment l'octroi de la possibilité d'être assisté d'un avocat et de contacter des proches dès la garde à vue<sup>(2)</sup>, le secret se trouve, par nature, relativement assoupli.

Par crainte des fuites, il a été indiqué à vos rapporteurs que certains magistrats instructeurs diffèrent le versement de pièces sensibles au dossier afin d'en préserver la confidentialité. Cette situation n'est, bien évidemment, pas satisfaisante.

---

(1) Article 77-2 du code de procédure pénale.

(2) Article 63-1 du code de procédure pénale.

**Les parties et les témoins ne sont pas davantage soumis au secret.**

M. Jean-Marie Salanova, directeur central de la sécurité publique, a ainsi souvent observé que des témoins confient davantage d'informations aux journalistes qu'aux policiers qui les interrogent dans un cadre plus contraignant. Il n'y a donc pas toujours lieu de s'étonner que des journalistes diffusent des informations sur l'enquête dont les enquêteurs eux-mêmes n'ont pas connaissance.

Les parties ont accès au dossier de la procédure mais ne peuvent obtenir la copie des pièces qu'après avoir attesté par écrit avoir pris connaissance du fait que la diffusion de ces pièces auprès d'un tiers est punie de 10 000 euros d'amende <sup>(1)</sup>.

***b. Certaines informations soumises au secret peuvent être diffusées.***

L'alinéa 3 de l'article 11 du CPP, introduit par la loi du 15 juin 2000 <sup>(2)</sup>, permet au procureur de rendre publics certains éléments objectifs tirés de la procédure. Cette communication peut se faire à l'initiative du procureur ou à la demande du juge d'instruction ou des parties.

Cette communication ne peut avoir lieu qu'à deux conditions : en cas de propagation d'informations inexacts ou parcellaires ou pour mettre fin à un trouble à l'ordre public. En revanche, la nature des informations pouvant être transmises, outre leur caractère objectif, n'est pas définie.

Le même article 11 fait également référence aux exceptions prévues par la loi. En effet, il existe plusieurs dispositions légales permettant à la justice de partager des informations soumises au secret avec d'autres administrations.

Il existe une autorisation de communication d'éléments de procédures judiciaires en cours pour « *prévenir la commission d'accidents, ou faciliter l'indemnisation des victimes ou la prise en charge de la réparation de leur préjudice* » <sup>(3)</sup>. Le ministère public peut également informer par écrit l'administration lorsqu'une personne qu'elle emploie fait l'objet d'une mise en examen ou de la saisine d'une juridiction de jugement pour un crime ou un délit puni d'une peine d'emprisonnement <sup>(4)</sup>.

En application de l'article 706-47-4 du CPP, les parquets doivent également informer l'administration et certaines personnes morales en cas de placement sous contrôle judiciaire assorti de l'interdiction d'exercer une activité impliquant un contact habituel avec des mineurs pour les personnes mises en cause pour des faits de nature sexuelle.

---

(1) Articles 114 et 114-1 du code de procédure pénale.

(2) Loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes.

(3) Article 11-1 du code de procédure pénale.

(4) Article 11-2 du code de procédure pénale.

En outre, pour les besoins de l'enquête, les enquêteurs peuvent avoir recours à la diffusion d'appels publics à témoin ou à la diffusion d'avis de recherche.

Enfin, M. Christian Pers, doyen de la chambre criminelle de la Cour de cassation, a souligné qu'il existe déjà des phases de publicité au cours de la procédure pénale, par exemple lors des débats devant la chambre de l'instruction<sup>(1)</sup>.

Vos rapporteurs constatent néanmoins que **ni les objectifs poursuivis par le secret de l'enquête et de l'instruction, ni les limites qui s'imposent à lui au nom du droit à l'information ne figurent à l'article 11 du CPP.**

## **2. Les sanctions existent mais les poursuites sont rares**

### ***a. Différentes sanctions peuvent s'appliquer en cas de violation du secret de l'enquête et de l'instruction***

#### **i. Sanctions pénales.**

**Pour les personnes qui concourent à la procédure**, la violation du secret de l'enquête et de l'instruction est sanctionnée comme la violation du secret professionnel. Les articles 226-13 et 226-14 du code pénal prévoient une sanction d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.

Dans le cas où l'auteur de la violation ne serait pas identifiable mais que la violation provient nécessairement d'une personne tenue au secret, l'État peut être condamné à « réparer le dommage causé par le fonctionnement défectueux du service public de la justice »<sup>(2)</sup>. Ainsi, le 29 octobre 2018, le tribunal de grande instance (TGI) de Paris a condamné l'État à verser à M. Marcel Campion et les sociétés qu'il dirige 3 000 euros pour préjudice moral car « l'origine des informations [publiées dans un article du journal *Le Canard enchaîné*] qui décrivent dans le détail le contenu des commissions rogatoires peut être imputée aux agents du service public de la justice avec une certitude suffisante, dès lors qu'ils étaient les seuls destinataires de ces actes et dès lors que la mise en examen et les constitutions de partie civile n'étaient pas encore intervenues »<sup>(3)</sup>.

**Pour les personnes qui ne sont pas liées par le secret** mais qui diffuseraient des informations soumises au secret, d'autres sanctions sont prévues par le droit en vigueur.

**La liberté d'expression des journalistes sur les affaires en cours est encadrée par la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse.** Son article 38 punit de 3 750 euros d'amende la publication d'actes de procédure avant l'audience

---

(1) Article 199 du code de procédure pénale.

(2) Article L. 141-1 du code de l'organisation judiciaire.

(3) Tribunal de grande instance de Paris, 29 octobre 2018, n° 17/04020.

publique. L'article 32 de la loi précitée prévoit que la diffamation est punie de 12 000 euros d'amende lorsqu'elle porte atteinte à l'honneur ou à la considération d'un particulier et de 45 000 euros si elle est commise envers un tribunal, un juré ou un témoin. L'article 35 *ter* de la même loi punit la diffusion d'images faisant apparaître une personne non condamnée portant des menottes ou entraves ou placée en détention provisoire. Ce même article interdit la réalisation de sondage portant sur la culpabilité d'une personne.

Un journaliste qui publierait des informations soumises au secret peut également être poursuivi pour recel de violation du secret de l'instruction dès lors que la violation serait matérialisée par une pièce du dossier. Plusieurs décisions de la chambre criminelle ont en effet admis la possibilité de poursuite pour le recel d'une information, dès lors que cette dernière était matérialisée sur un support physique, telle qu'une feuille d'imposition par exemple<sup>(1)</sup>. Dans un arrêt du 9 juin 2015, la chambre criminelle de la Cour de cassation a donc admis la condamnation d'un journaliste pour recel après que ce dernier a publié le portrait-robot d'un homme présenté comme étant le suspect recherché par les services de police<sup>(2)</sup>. En application de l'article 321-1 du code pénal, le recel est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 375 000 euros d'amende.

**Les personnes qui divulguent des informations soumises au secret peuvent également être poursuivies si leur action constitue une entrave à l'exercice de la justice.** L'article 434-7-2 du code pénal punit de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende toute personne qui « *du fait de ses fonctions, a connaissance, en application des dispositions du code de procédure pénale, d'informations issues d'une enquête ou d'une instruction en cours concernant un crime ou un délit, de révéler sciemment ces informations à des personnes qu'elle sait susceptibles d'être impliquées comme auteurs, coauteurs, complices ou receleurs, dans la commission de ces infractions, lorsque cette révélation est réalisée dans le dessein d'entraver le déroulement des investigations ou la manifestation de la vérité* ».

L'article 434-16 du même code punit de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende la publication, avant l'intervention de la décision juridictionnelle définitive, de commentaires tendant à exercer des pressions en vue d'influencer les déclarations des témoins ou la décision des juridictions d'instruction ou de jugement.

Enfin, les parties ne peuvent transmettre à des tiers les pièces du dossier de la procédure auxquelles elles ont accès. Une telle divulgation est punie de 10 000 euros d'amende par l'article 114-1 du CPP.

---

(1) Cass., Crim., 03 avril 1995, n° 93-81.569.

(2) Cass., Crim., 9 juin 2015, n° 14-80.713.

## ii. Sanctions disciplinaires

Comme l'a indiqué M. Jérôme Bonet, directeur central de la police judiciaire, les poursuites pour violation du secret professionnel sont généralement engagées au niveau disciplinaire car les policiers et les gendarmes sont également soumis à une obligation professionnelle de discrétion <sup>(1)</sup>.

Lorsqu'une telle procédure est engagée, les services de l'inspection générale de la gendarmerie (IGGN) ou de la police nationale (IGPN) sont saisis. Selon les représentants du CFMG auditionnés, les sanctions sont rares mais parfois très lourdes (mutation, suspension voire radiation), en particulier lorsque la violation s'accompagne de faits de corruption.

Les magistrats sont également soumis au contrôle disciplinaire du Conseil supérieur de la magistrature.

Enfin, les avocats peuvent faire l'objet de sanctions disciplinaires, prononcées par leur ordre en application de l'article 5 du décret n° 2005-790 du 12 juillet 2005 relatif aux règles de déontologie de la profession d'avocat.

## iii. L'incidence de la violation du secret sur la régularité des procédures

La violation du secret de l'enquête et de l'instruction peut avoir un effet sur la procédure et conduire à la nullité des pièces obtenues.

**Lorsqu'elle a lieu postérieurement à l'acte de procédure, la violation du secret de l'instruction n'a pas de conséquence sur la régularité de cette procédure, ni sur la validité des pièces qu'elle a permis d'obtenir.** Ainsi, si un élément du dossier, obtenu au cours d'une perquisition, est transmis à des journalistes après celle-ci, ni l'acte de perquisition, ni les pièces qu'il a permis de collecter ne sont entachés de nullité. Comme le précise M. Christian Pers, doyen de la chambre criminelle de la Cour de cassation, « *cette solution est ancienne. Elle a toujours cours, du moins lorsque la violation est postérieure à l'acte* » <sup>(2)</sup>.

**Si la violation du secret de l'enquête et de l'instruction est concomitante à la procédure, celle-ci peut être annulée.** Sur ce point, la jurisprudence a connu un infléchissement notable.

En 1996, la Cour de cassation estimait que « *la violation du secret de l'instruction, non pas postérieure mais concomitante à l'accomplissement d'un acte de la procédure, ne peut conduire à son annulation que s'il en est résulté une atteinte aux intérêts d'une partie* » <sup>(3)</sup>.

---

(1) Article R. 434-8 du code de la sécurité intérieure.

(2) Réponses écrites de M. Christian Pers.

(3) Cass., Crim., 25 janvier 1996 n° 95-85.560.



Mais par un arrêt du 10 janvier 2017, la Cour de cassation a jugé qu'une violation du secret de l'instruction ou de l'enquête concomitante à l'accomplissement d'une perquisition devait être considérée comme « *portant nécessairement atteinte aux intérêts de la personne qu'elle concerne* »<sup>(1)</sup>. Ainsi, la présence d'un journaliste et la captation de son et d'image qu'il réalise lors d'une perquisition, même s'il est muni d'une autorisation délivrée par l'administration, entraînent son annulation.

Cette solution a été confirmée par le Conseil constitutionnel, saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité sur cette question en mars 2018<sup>(2)</sup>, puis à nouveau par la Cour de cassation en janvier 2019<sup>(3)</sup> qui précise que le délit peut être constitué même en l'absence de captation ou d'enregistrement de la perquisition.

### ***b. Des possibilités de poursuites limitées par la protection de la liberté d'expression et du secret des sources***

#### **i. L'affirmation du secret des sources en droit français**

Malgré le grand nombre d'instruments juridiques permettant de sanctionner la violation du secret de l'enquête et de l'instruction, les poursuites sont difficiles à engager. En effet, il est rare que la violation se fasse sans l'intermédiaire de la presse.

Les journalistes qui publient de telles informations ne sont pas directement les auteurs de la violation du secret de l'enquête et de l'instruction. Ils peuvent être poursuivis pour recel de violation du secret de l'enquête et de l'instruction lorsqu'il est manifeste que l'information divulguée n'a pu provenir que d'une personne liée par le secret.

Ainsi, dans un arrêt de la chambre criminelle, la Cour de cassation a admis la condamnation d'un journaliste pour recel de violation du secret de l'enquête et de l'instruction, considérant « *que le droit d'informer le public sur le déroulement de la procédure pénale en cours devait être confronté aux exigences de confidentialité de l'enquête portant sur des faits de nature criminelle d'une exceptionnelle gravité et se trouvant dans sa phase la plus délicate, celle de l'identification et de l'interpellation de l'auteur présumé ; que la publication du portrait-robot du suspect, à la seule initiative du journaliste, qui n'en avait pas vérifié la fiabilité, et au moment choisi par lui, avait entravé le déroulement normal des investigations, contraignant le magistrat instructeur et les services de police à mettre en œuvre, le lendemain de la publication de l'article, la procédure d'appel à témoin* »<sup>(4)</sup>.

---

(1) Cass., Crim., 10 janvier 2017, n° 16-84.740.

(2) Conseil constitutionnel, 2 mars 2018, n° 2017-693 QPC, Association de la presse judiciaire.

(3) Cass., Crim., 9 janvier 2019, n° 17-84.026.

(4) Cass., Crim., 9 juin 2015, 14-80.713.

Mais dans la majorité des cas, la violation se traduit par la divulgation d'informations sans publication des pièces et il est rarement certain que ces informations proviennent d'une personne soumise au secret dès lors que les parties et les avocats, dans la limite de l'exercice des droits de la défense, ont accès au dossier de la procédure et ne sont pas soumis au secret.

Comme l'ont indiqué les représentants du syndicat de police Alliance à vos rapporteurs, rechercher la source de telles informations implique beaucoup de moyens avec des chances de succès extrêmement faibles.

En effet, les journalistes ont le droit de ne pas révéler leurs sources. En 1996, la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) a estimé que : « *la protection des sources journalistiques est l'une des pierres angulaires de la liberté de la presse [...] L'absence d'une telle protection pourrait dissuader les sources journalistiques d'aider la presse à informer le public sur des questions d'intérêt général. En conséquence, la presse pourrait être moins à même de jouer son rôle indispensable de "chien de garde" et son aptitude à fournir des informations précises et fiables pourrait s'en trouver amoindrie* » <sup>(1)</sup>.

#### **Article 2 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse**

« Le secret des sources des journalistes est protégé dans l'exercice de leur mission d'information du public.

Est considérée comme journaliste au sens du premier alinéa toute personne qui, exerçant sa profession dans une ou plusieurs entreprises de presse, de communication au public en ligne, de communication audiovisuelle ou une ou plusieurs agences de presse, y pratique, à titre régulier et rétribué, le recueil d'informations et leur diffusion au public.

Il ne peut être porté atteinte directement ou indirectement au secret des sources que si un impératif prépondérant d'intérêt public le justifie et si les mesures envisagées sont strictement nécessaires et proportionnées au but légitime poursuivi. Cette atteinte ne peut en aucun cas consister en une obligation pour le journaliste de révéler ses sources.

Est considéré comme une atteinte indirecte au secret des sources au sens du troisième alinéa le fait de chercher à découvrir les sources d'un journaliste au moyen d'investigations portant sur toute personne qui, en raison de ses relations habituelles avec un journaliste, peut détenir des renseignements permettant d'identifier ces sources.

Au cours d'une procédure pénale, il est tenu compte, pour apprécier la nécessité de l'atteinte, de la gravité du crime ou du délit, de l'importance de l'information recherchée pour la répression ou la prévention de cette infraction et du fait que les mesures d'investigation envisagées sont indispensables à la manifestation de la vérité. »

---

(1) CEDH, 27 mars 1996, Goodwin c. Royaume-Uni, n° 17488/90.

La loi du 4 janvier 2010 a consacré en droit interne le secret des sources dans la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse. **Seul un impératif prépondérant d'intérêt public peut justifier des mesures portant atteinte au secret des sources, à condition qu'elles soient nécessaires et proportionnées au but poursuivi.**

Dans un arrêt du 25 février 2014<sup>(1)</sup>, la Cour de cassation a eu une interprétation restrictive de la notion d'impératif prépondérant d'intérêt public. Elle a considéré que, même si « *le déroulement de l'enquête en avait été gravement perturbé* », il ne pouvait être porté atteinte au secret des sources pour retrouver les auteurs de la violation du secret de l'enquête et de l'instruction « *sans démontrer que les ingérences litigieuses procédaient d'un impératif prépondérant d'intérêt public* ».

À l'inverse, en 2016, à l'occasion d'une décision sur la loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias, le Conseil constitutionnel a censuré une disposition renforçant la protection du secret des sources. L'article 4 de la proposition de loi déposée par MM. Bruno Leroux et Patrick Bloche précisait que les impératifs prépondérants d'intérêt public pouvant justifier la violation du secret des sources étaient les atteintes graves à la personne ou aux intérêts de la Nation. Pour le Conseil constitutionnel, cet article, en définissant limitativement les impératifs prépondérants d'intérêt public pouvant justifier la violation du secret des sources portait « *une atteinte manifestement disproportionnée à la prévention des atteintes à l'ordre public et à la recherche des auteurs d'infractions ainsi qu'à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation* »<sup>(2)</sup>.

- ii. Les jurisprudences française et européenne offrent aux journalistes et à leurs sources une protection forte mais pas absolue

Les jurisprudences nationale et européenne encadrent la liberté d'expression et la protection des sources des journalistes divulguant des informations soumises au secret de l'enquête et de l'instruction.

Dès 1976, dans l'arrêt *Handyside c. Royaume-Uni*, la CEDH a reconnu une portée très large au principe de liberté d'expression : « *La liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels [d'une société démocratique], l'une des conditions primordiales de son progrès et de l'épanouissement de chacun. Sous réserve du paragraphe 2 de l'article 10 (art. 10-2), elle vaut non seulement pour les "informations" ou "idées" accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent l'État ou une fraction quelconque de la population. Ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de "société*

---

(1) Cass., Crim., 25 février 2014, n° 13-84.761.

(2) Décision n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016, Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

démocratique”. Il en découle notamment que toute “formalité”, “condition”, “restriction” ou “sanction” imposée en la matière doit être proportionnée au but légitime poursuivi. »<sup>(1)</sup>.

La CEDH affirma ensuite que « si elle ne doit pas franchir les bornes fixées en vue, notamment, de préserver la “sécurité nationale” ou de “garantir l’autorité du pouvoir judiciaire”, il incombe néanmoins [à la presse] de communiquer des informations et des idées sur des questions d’intérêt public. À sa fonction qui consiste à en diffuser, s’ajoute le droit, pour le public, d’en recevoir. S’il en était autrement, la presse ne pourrait jouer son rôle indispensable de “chien de garde” »<sup>(2)</sup>. Dès lors, la protection de la presse semble prendre le dessus sur l’exigence de garantir le bon fonctionnement de la justice.

En 2007, la France a été condamnée après que des journalistes ont été poursuivis pour violation de secret de l’enquête et de l’instruction dans l’affaire des « écoutes de l’Élysée ». L’ouvrage publié reproduisait des procès-verbaux de déclarations faites devant le juge d’instruction et des fac-similés d’écoutes téléphoniques identiques aux documents figurant dans la procédure. Le juge européen a considéré que, dès lors que le livre « diffusait des informations d’intérêt public relatives à un système illégal d’écoutes et d’archivage visant de nombreuses personnalités de la vie civile, et organisé au sommet de l’État, le public avait un intérêt légitime à en être informé et à s’informer »<sup>(3)</sup>. **La CEDH admet donc un intérêt légitime à informer le public, supérieur au respect du secret de l’enquête et de l’instruction.**

**Cette protection n’est toutefois pas absolue.** Dès 2004, la CEDH tempère la liberté d’expression des journalistes par une exigence de responsabilité : « Le droit des journalistes de communiquer des informations sur des questions d’intérêt général est protégé à condition toutefois qu’ils agissent de bonne foi, sur la base de faits exacts, et fournissent des informations “fiables et précises” dans le respect de l’éthique journalistique »<sup>(4)</sup>.

Comme le droit français, elle opère une distinction entre la divulgation d’informations issues du dossier de la procédure et la reproduction des pièces. La CEDH a ainsi estimé que « la publication [d’] actes insérés dans des articles orientés comportait les risques que le bon déroulement du procès soit perturbé et que le droit de l’intéressé à un procès équitable soit menacé » et que « les requérants, professionnels de la presse, étaient à même de prévenir les risques précités sans que la substance des informations qu’ils souhaitaient diffuser ne soit atteinte »<sup>(5)</sup>.

---

(1) CEDH, 7 décembre 1976, Handyside c. Royaume-Uni, n° 5493/72.

(2) CEDH, 26 novembre 1991, Sunday Times c. Royaume-Uni, n° 13166/87.

(3) CEDH, 7 juin 2007, Dupuis et a. c. France, n° 1914/02.

(4) CEDH, 17 décembre 2004, Pedersen et Baadsgaard c. Danemark, n° 49017/99.

(5) CEDH, 1<sup>er</sup> juin 2017, Giesbert et a. c. France, n° 68974/11, 2395/12 et 76324/13.

Dans un arrêt du 29 mars 2016, rendu sur l'affaire *Bédat c. Suisse*, la CEDH a défini la marge d'appréciation laissée aux États pour encadrer la liberté d'expression des journalistes. La Cour a défini six critères pour apprécier le caractère excessif de l'atteinte portée à la liberté d'expression :

– la manière dont le requérant est entré en possession des informations litigieuses ;

– la teneur de l'article litigieux, la Cour soulignant que l'« *approche sensationnaliste* » de l'article en cause contribuait à justifier sa sanction ;

– la contribution de l'article litigieux à un débat d'intérêt général ;

– l'influence de l'article litigieux sur la conduite de la procédure pénale ;

– l'atteinte à la vie privée du prévenu ;

– la proportionnalité de la sanction prononcée par l'État mis en cause.

**Aux yeux de vos rapporteurs, cette décision est extrêmement importante dans la perspective de trouver un meilleur équilibre entre le droit à l'information et la protection des intérêts garantis par le secret de l'enquête et de l'instruction.**

La liberté d'expression des journalistes et la protection du secret des sources sont donc largement reconnues sans être exemptes d'exceptions. Malgré cela, les poursuites et les condamnations restent rares.

### *c. Des poursuites et des condamnations finalement rares*

Le niveau élevé de protection des sources des journalistes restreint considérablement les possibilités de poursuites dès lors que la violation n'est pas matérialisée par la transmission ou la publication d'une pièce du dossier. En effet, outre la situation dans laquelle le recel de violation du secret de l'enquête et de l'instruction est avéré – puisque la divulgation d'une pièce est systématiquement proscrite, y compris pour les avocats et les parties, il est difficile de démontrer que l'information contenue dans un dossier provient d'une personne soumise au secret.

Pour la Conférence nationale des présidents de TGI (CNPTGI), le secret des sources offre donc « *une immunité de fait* » aux journalistes et à leurs sources.

**NOMBRE D'INFRACTIONS AYANT DONNÉ LIEU À CONDAMNATION POUR LES DÉLITS IMPLIQUANT UNE VIOLATION DU SECRET DE L'ENQUÊTE ET DE L'INSTRUCTION**

<b>Nature du délit</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018*</b>
Entrave à l'exercice de la justice : révélation volontaire d'informations issues d'une enquête ou d'une instruction en cours à des personnes qu'elle sait susceptibles d'être impliquées comme auteurs, coauteurs, complices ou receleurs (art. 434-7-2 du code pénal)	6	3	2	6
Entrave à l'exercice de la justice : publication, avant l'intervention de la décision juridictionnelle définitive, de commentaires tendant à exercer des pressions en vue d'influencer les déclarations des témoins ou la décision des juridictions d'instruction ou de jugement (art. 434-16 du code pénal)	-	-	1	2
Publication d'actes d'accusation et tous autres actes de procédure criminelle ou correctionnelle avant qu'ils aient été lus en audience publique (art. 38 de la loi du 29 juillet 1881)	-	2	-	-
Diffusion de l'image d'une personne mise en cause à l'occasion d'une procédure pénale mais n'ayant pas fait l'objet d'un jugement de condamnation et faisant apparaître, soit que cette personne porte des menottes ou entraves, soit qu'elle est placée en détention provisoire ou réalisation d'un sondage sur la culpabilité d'une personne (art. 35 ter de la loi du 29 juillet 1881)	-	-	-	-
Violation et recel de violation du secret de l'instruction (art. 11 du code de procédure pénale)	3	2	5	3
Diffusion par une partie des pièces ou actes d'une procédure d'instruction (art 114-1 code de procédure pénale)	-	1	-	2

Source : SG-SDSE tables statistiques du Casier judiciaire national, traitement DACG-PEPP \*données provisoires

Les condamnations pénales pour des infractions en lien avec la violation du secret de l'enquête et de l'instruction restent donc exceptionnelles. Les personnes auditionnées font par ailleurs toutes le constat de la rareté des poursuites disciplinaires. Selon le syndicat des cadres de la sécurité intérieure (SCSI), environ une vingtaine de poursuites disciplinaires sont engagées chaque année dans la police pour violation du secret professionnel. Hormis les cas où des faits de corruptions sont avérés, les sanctions restent faibles.

Dans la gendarmerie nationale, les chiffres fournis par la DGGN présentent un nombre de poursuites encore plus faible : « *Les statistiques cumulées de l'inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN) et de la chancellerie relatives aux procédures de violation du secret de l'enquête font état de moins d'une dizaine d'enquêtes judiciaires et de sanctions disciplinaires par an* » <sup>(1)</sup>.

---

(1) Réponses écrites de la DGGN.

**NOMBRE DE POURSUITES POUR VIOLATION DU SECRET PROFESSIONNEL DANS LA  
GENDARMERIE NATIONALE**

Type de poursuites	2016	2017	2018
Enquêtes judiciaires	7	3	6
Procédures disciplinaires	1	2	4

Source : Statistiques de l'IGGN (fournies par la DGGN)

Concernant les magistrats, la direction des affaires civiles et des grâces (DACG) du ministère de la justice a indiqué à vos rapporteurs qu' « au cours des quarante dernières années, le Conseil supérieur de la magistrature a eu à sanctionner 4 magistrats exerçant les fonctions de juge d'instruction pour des faits de violation du secret de l'instruction. Dans la majorité des cas, la sanction de retrait des fonctions de juge d'instruction a été prononcée. Un magistrat du parquet a également été sanctionné pour avoir notamment tenté de violer le secret de l'enquête. La sanction de mise à la retraite d'office a été prononcée à son encontre. Deux procédures disciplinaires sont actuellement en cours à l'encontre de magistrats soupçonnés de violation du secret de l'instruction »<sup>(1)</sup>.

---

(1) Réponses écrites de la DACG.

### **L'affaire Urvoas devant la Cour de Justice de la République**

Dans son arrêt du 30 septembre 2019, la Cour de Justice de la République (CJR) a reconnu M. Jean-Jacques Urvoas, ancien ministre de la justice, coupable d'avoir violé le secret professionnel. Il avait envoyé à un député une fiche d'action publique portant sur les poursuites dont ce dernier faisait l'objet. Cette fiche contenant des informations objectives et synthétiques sur une affaire, avait directement été demandée par le ministre à ses services.

M. Urvoas était poursuivi pour *« avoir [...] alors qu'il était membre du Gouvernement, ministre de la justice, garde des Sceaux, révélé des informations à caractère secret dont il était dépositaire en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire »*. La CJR a cherché à savoir si M. Urvoas s'était rendu coupable de violation du secret de l'enquête et de l'instruction ou de violation du secret professionnel.

Elle a écarté le grief de violation du secret de l'enquête et de l'instruction au motif que *« le ministre de la justice n'est pas tenu – du seul fait de l'exercice de sa fonction – au secret concernant toutes les informations qui lui sont transmises. Aucune norme ne prévoit de secret professionnel inhérent aux fonctions de garde des Sceaux, ministre de la justice, et le caractère secret est directement lié à l'information concernée et non à l'activité exercée. En outre, le garde des Sceaux, qui ne concourt pas à l'enquête ou l'information, ne peut, par hypothèse, être tenu au secret de l'enquête et de l'instruction de l'article 11 du code de procédure pénale »*.

La Cour a cependant considéré que le garde des Sceaux *« n'en est pas moins tenu au respect du secret qu'impose la nature des informations qui lui sont transmises, en raison de sa fonction »* et que la fiche d'action publique est un document dont la nature impose le secret. Ainsi, même en l'absence de texte, la nature secrète de l'information et la fonction ayant permis d'obtenir l'information justifie que le ministre puisse être poursuivi pour violation du secret professionnel.

Cette divulgation établie, la CJR rappelle qu'elle *« ne peut trouver un fondement légitime que si elle est justifiée par un motif d'intérêt général dont l'importance doit être proportionnée à la gravité de l'atteinte portée au secret (CEDH, 18 mai 2004, Éditions Plon c. France, n° 58148/00, paragraphes 51 à 55) »*. Or, la CJR va considérer qu'en l'espèce *« un tel motif d'intérêt général justifiant la gravité de l'atteinte portée au secret n'est pas établi »*.

Pour ces raisons, la CJR a condamné M. Urvoas à un mois de prison avec sursis et 5 000 euros d'amende pour violation du secret professionnel après avoir constaté que *« d'une part, cette divulgation n'a pas eu d'effet sur le déroulement des investigations, d'autre part, ni l'instruction préparatoire ni les débats n'ont permis de connaître l'objectif réellement poursuivi »*.

Pour la CJR, il n'est donc pas nécessaire que le dépositaire d'une information soit astreint au secret par un texte spécifique pour qu'il soit dans l'obligation de respecter le secret professionnel dès lors que cette information, relatifs à une enquête pénale en cours, est nécessairement secrète au titre de l'article 11 du code de procédure pénale. Même si le garde des Sceaux ne concourt pas à la procédure et ne peut donc pas être poursuivi au titre du secret de l'enquête et de l'instruction, il peut l'être pour atteinte au secret professionnel.



## II. VERS UN NOUVEL ÉQUILIBRE ENTRE DROIT À L'INFORMATION ET SECRET DE L'ENQUÊTE ET DE L'INSTRUCTION, CONDITION DE L'AMÉLIORATION DE LA CONFIANCE DANS LA JUSTICE

Face au constat qu'ils formulent, vos rapporteurs considèrent nécessaire de procéder à une évolution des règles juridiques et des dispositifs pratiques qui protègent aujourd'hui le secret de l'enquête et de l'instruction afin d'établir un nouvel équilibre entre un droit général à l'information et la protection des intérêts publics et privés que doit garantir le code de procédure pénale.

**Selon eux, cet équilibre doit améliorer la confiance dans la justice et dans la presse en posant le principe de l'intérêt général à l'information et les objectifs, de valeur identique, que le secret de l'enquête et de l'instruction doit poursuivre. Cette nouvelle architecture doit s'accompagner d'une révision de l'échelle des peines afin de rendre plus effective la protection visée.**

### A. LE NÉCESSAIRE AMÉNAGEMENT DU SECRET DE L'ENQUÊTE ET DE L'INSTRUCTION

#### 1. Admettre le principe d'un droit à l'information limité par les objectifs assignés au secret de l'enquête et de l'instruction

##### *a. Maintenir le principe du secret de l'enquête et de l'instruction et énoncer l'impératif prépondérant d'intérêt public de droit à l'information dans le code de procédure pénale*

Le secret de l'enquête et de l'instruction est-il devenu un « *secret de polichinelle* » ? L'expression est revenue plusieurs fois au cours des travaux de la mission. Toutefois, aucune des personnes auditionnées n'a remis en cause l'existence du secret qui constitue tout autant un pilier de la procédure pénale française qu'un des fondements de notre pacte social.

M. Rémy Heitz, procureur de la République de Paris, s'est ainsi déclaré « *très attaché au secret, qui constitue un garde-fou. On a l'impression que c'est un secret de polichinelle mais, heureusement pour la réputation des personnes, la plus grande partie des informations restent secrètes* ».

Le secret, en tant qu'il protège la bonne marche de la justice et les intérêts des personnes mises en cause, est un corollaire de la confiance de nos concitoyens dans la justice.

#### **Recommandation n° 1 :**

Maintenir le secret de l'enquête et de l'instruction.

Pour autant, ainsi que le consacrent les jurisprudences européenne et française, le droit à l'information doit pouvoir être légalement reconnu à travers la notion « *d'impératif prépondérant d'intérêt public* », celui-ci ne s'exprimant que s'il est « *strictement nécessaire et proportionné au but légitime d'information poursuivi* ».

Pour Mme Catherine Pignon, directrice des affaires criminelles et des grâces, l'intérêt légitime à informer tel qu'il a été consacré par la CEDH, pourrait être reconnu dans le droit français. Selon M. Jean-Philippe Deniau, président de l'Association de la presse judiciaire, cela permettrait de « *sortir de l'hypocrisie* » d'un secret qui se voudrait très strict alors que son non-respect n'est pas sanctionné.

**Il s'agit d'un élément fondamental d'évolution de notre société d'information et de transparence amenant à sanctuariser le droit du public à être informé de procédures de police ou judiciaires en cours.**

**Recommandation n° 2 :**

Inscrire dans le code de procédure pénale que le droit à l'information constitue un impératif prépondérant d'intérêt public, en précisant que celui-ci doit être strictement nécessaire et proportionnée au but poursuivi.

***b. Encadrer ce droit à l'information en définissant les objectifs de valeur équivalente à protéger***

Pour autant, si le droit à l'information doit être reconnu, il ne saurait être un droit absolu d'information et de regard sur les actes de justice.

La jurisprudence de la CEDH reconnaît que des intérêts publics ou privés, de valeur équivalente à l'impératif prépondérant d'intérêt public de droit à l'information, doivent faire l'objet d'un même niveau de protection.

**C'est, là encore, une des bases de notre pacte républicain, interdisant qu'une condamnation médiatique, la plupart du temps perçue comme définitive, puisse être rendue avant toute décision judiciaire.**

Les intérêts à protéger sont, en substance, ceux de l'autorité et de l'impartialité de la justice, de l'effectivité de l'enquête pénale et la protection des personnes, le droit de toute personne à la présomption d'innocence et à la protection de la vie privée.

**Si le droit à l'information, y compris sur les procédures en cours, répond à une nécessaire évolution, c'est à la condition impérative que les intérêts publics et privés que le secret de l'enquête et de l'instruction doit garantir soient expressément énoncés et leur atteinte effectivement réprimée.**

**Recommandation n° 3 :**

Inscrire à l'article 11 du code de procédure pénale les intérêts publics et privés qui doivent faire l'objet d'une protection :

- l'autorité et l'impartialité de la justice ;
- l'effectivité de l'enquête pénale ;
- la protection des personnes ;
- le droit de toute personne à la présomption d'innocence ;
- le droit de toute personne à la protection de la vie privée ;
- le droit de toute personne à la dignité.

**L'architecture de l'article 11 du CPP se verrait donc remaniée en faveur, d'une part, de l'affirmation d'un droit général à l'information – exprimé selon les termes constants de la CEDH en faveur de la protection des sources – et d'autre part, en visant expressément les objectifs, de valeur équivalente, que le secret de l'enquête et de l'instruction est chargé de protéger.**

L'intégration de ces obligations à l'article 11 du CPP aurait pour effet de clarifier les finalités du secret de l'enquête et de l'instruction et de faire le lien entre les différentes dispositions applicables en cas de violation du secret de l'enquête et de l'instruction<sup>(1)</sup>. Une telle solution a par exemple été retenue au Luxembourg où l'article 8 du code de procédure pénale prévoit que : « *le procureur général d'État ou le procureur d'État peut rendre publiques des informations sur le déroulement d'une procédure, en respectant la présomption d'innocence, les droits de la défense, le droit à la protection de la vie privée et de la dignité des personnes ainsi que les nécessités de l'instruction* »<sup>(2)</sup>.

Le secret de l'enquête et de l'instruction pourra s'appliquer plus strictement aux informations qui doivent rester confidentielles. Ces différents critères pourront également servir au juge pour définir les impératifs prépondérants d'intérêt public permettant de justifier une atteinte au secret des sources.

Dans cette architecture modifiée, force est de constater que la notion de « *personne qui concourt à la procédure* », énoncée à l'article 11 du CPP, ne présente plus de pertinence, dès lors que le droit à l'information est reconnu et que les règles relatives au secret professionnel ne sont pas altérées.

---

(1) Voir supra I.C.2.a.

(2) Article 8 du code de procédure pénale du Luxembourg.

**Il va de soi que vos rapporteurs n’entendent, en aucune façon, modifier les règles actuelles relatives aux droits de la défense ou à la protection des sources des journalistes.**

**Ils n’entendent pas non plus, amoindrir les règles actuelles du secret professionnel dont la portée est nettement plus générale que celle de l’actuel article 11 du CPP qui s’y réfère.**

Pour autant, une évolution pourrait trouver sa source dans la situation des lanceurs d’alerte.

En effet, compte tenu de l’adoption, le 25 septembre 2019, d’une directive européenne sur la protection des lanceurs d’alerte, vos rapporteurs s’interrogent sur les évolutions nécessaires en matière de secret professionnel.

Actuellement, les lanceurs d’alertes doivent d’abord procéder à des signalements en interne avant de pouvoir rendre leurs révélations publiques. La nouvelle directive vise à faciliter le recours aux alertes publiques, notamment en cas d’urgence ou lorsque le lanceur d’alerte estime qu’il risque de faire l’objet de pressions ou de représailles. Il sera donc indispensable de réfléchir aux conditions dans lesquelles le secret professionnel pourra être levé pour les lanceurs d’alerte ayant connaissance des éléments d’une enquête ou d’une instruction en cours.

**Recommandation n° 4 :**

Préparer, en matière de secret professionnel, la transposition de la directive européenne sur la protection des lanceurs d’alerte.

**2. Assouplir les conditions d’expression des acteurs de la chaîne pénale**

*a. Élargir les conditions de la communication du procureur de la République*

**Les dispositions de l’actuel alinéa 3 de l’article 11 du CPP permettent au procureur de la République et à lui seul, de s’exprimer sur les enquêtes et les instructions en cours.**

La loi du 15 juin 2000 confie au procureur le droit de communiquer des éléments objectifs tirés de la procédure « *afin d’éviter la propagation d’informations parcellaires ou inexactes ou pour mettre fin à un trouble à l’ordre public* »<sup>(1)</sup>.

Les « *fenêtres de tir* » ouvertes aux procureurs pour s’exprimer pourraient être élargies. Lors de leur audition, les représentants de la Conférence nationale des procureurs de la République ont indiqué que les magistrats sont en mesure d’évaluer ce qui relève de l’intérêt public et du droit à l’information des citoyens de ce qui doit rester couvert par le secret.

---

(1) Article 11 du code de procédure pénale.

Vos rapporteurs estiment que les conditions d'expression fixées à l'article 11 du CPP – l'existence de troubles à l'ordre public ou la propagation de fausses rumeurs – sont trop restrictives. De nombreux autres cas de figure, conformes à l'impératif prépondérant d'intérêt public de droit à l'information du public, peuvent se présenter.

**Il est donc souhaitable que le droit d'expression du procureur de la République ne soit plus contraint par des critères préalables mais puisse s'exercer, en pure opportunité, compte tenu des circonstances de l'affaire.**

Évidemment, il restera, comme c'est déjà le cas aujourd'hui, tenu de ne pas porter atteinte aux intérêts privés et publics protégés par le secret <sup>(1)</sup>.

**Recommandation n° 5 :**

Permettre au procureur de la République d'exercer son droit à l'information en opportunité, dès lors qu'il estime qu'il existe un intérêt public à le faire.

***b. Autoriser, sous condition, le droit d'expression à d'autres acteurs***

Les services de police et de gendarmerie ont indiqué à vos rapporteurs qu'il leur semblerait légitime de pouvoir s'exprimer.

En pratique, il arrive régulièrement que le parquet soit accompagné des services enquêteurs ou de la hiérarchie de la police ou de la gendarmerie lorsqu'il s'exprime devant la presse. Il les autorise aussi parfois à communiquer à des fins de valorisation du travail accompli. Cette pratique, assez couramment admise, ne repose sur aucun cadre légal et ne bénéficie pas d'une protection juridique suffisante.

Cette relative rigidité sert aussi d'argument aux syndicats de police pour commenter, en direct, les enquêtes en cours.

La prise de parole des services de police et gendarmerie n'est pas dénuée d'intérêt en ce qu'elle peut permettre de préciser certains éléments objectifs et concourir au maintien de l'ordre public.

**Vos rapporteurs estiment, dans ces conditions, que le code de procédure pénale devrait leur octroyer ce droit de communication, sous la réserve expresse que son exercice s'effectue sur autorisation et sous le contrôle du procureur de la République, seul à même d'en apprécier l'opportunité et de fixer le niveau hiérarchique adéquat et les conditions de cette communication.**

Bien évidemment, cette extension a vocation à ne s'appliquer qu'aux enquêtes de flagrance ou préliminaires en cours, à l'exclusion de celles ayant fait l'objet d'une ouverture d'information judiciaire.

---

(1) Voir la recommandation n° 3.

**Recommandation n° 6 :**

Autoriser les services de police et de gendarmerie à communiquer sur les enquêtes de flagrance ou préliminaires en cours, sur autorisation et sous le contrôle du procureur de la République.

***c. Faciliter les échanges dans le cadre du secret partagé***

La loi prévoit d'ores-et-déjà aux articles 11-1 et 11-2 du CPP la possibilité pour les magistrats d'informer les administrations sur une procédure judiciaire en cours <sup>(1)</sup>.

Il existe d'autres cas dans lesquels l'échange d'informations est nécessaire mais s'effectue aujourd'hui hors d'un cadre juridique précis. Certaines instances de concertation mêlent en effet des personnes soumises au secret et des autorités, notamment de niveau politique, qui ne le sont pas. C'est le cas des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) qui rassemblent des magistrats, des élus locaux, des officiers de police ou de gendarmerie, le représentant de l'État et des représentants des services déconcentrés. Pour M. Jean-Marie Salanova, directeur central de sécurité publique, il est difficile de ne pas échanger sur des informations soumises au secret dans ces instances : « *si un maire demande dans quels quartiers il doit faire patrouiller la police municipale pour limiter les risques de cambriolages, il est utile que nous puissions lui répondre mais en faisant cela nous risquons de lui donner des éléments provenant d'enquêtes : quelles ont été les maisons cambriolées récemment, quel est le profil des auteurs, etc.* ».

Lorsqu'une opération de police judiciaire d'envergure est engagée, aucune disposition n'autorise les services de police ou de gendarmerie ou le procureur à en informer le maire ou le préfet. Or, comme l'a souligné M. Nicolas Lerner, directeur de la DGSI, le préfet est le représentant de l'État sur le territoire. **Il est donc légitime qu'il puisse être informé lorsque cela ne porte pas préjudice au bon déroulement de l'enquête.** De même, les représentants du CFMG ont indiqué qu'il leur semblait souvent nécessaire de confier au maire certaines informations lorsqu'une enquête se déroule sur sa commune car son ignorance de l'affaire pourrait avoir des conséquences néfastes.

Il s'agit d'une réflexion dont les bornes sont plus larges et qui procède de l'analyse, en cours au parlement et dans l'exécutif, du « *continuum de sécurité* ».

La collaboration entre l'autorité judiciaire et l'autorité administrative est appelée à s'intensifier sous l'effet du développement des procédures administratives. **Il est nécessaire que davantage d'informations puissent être échangées, dans un cadre garantissant leur confidentialité, de la sphère judiciaire vers la sphère administrative.**

---

(1) Voir supra, I.C.1.

Lors de son audition, M. Thomas Campeaux, directeur des libertés publiques, a expliqué qu'il recevait de nombreux procès-verbaux de renseignement administratif, rédigés par des policiers ou des gendarmes, dans lesquels certaines informations peuvent être liées à des enquêtes en cours. Il propose que les services administratifs ayant intérêt à en connaître puissent accéder plus facilement à des informations couvertes par le secret dès lors qu'ils sont eux-mêmes soumis au secret professionnel. Vos rapporteurs estiment que ces informations peuvent en effet permettre d'accélérer et de renforcer l'efficacité de certaines mesures de police administrative.

**Recommandation n° 7 :**

Faciliter le partage d'information, dans le respect de l'article 11 du code de procédure pénale, entre l'autorité judiciaire et les autorités administratives soumises au secret professionnel.

**B. CE NOUVEL ÉQUILIBRE EXIGE UN CONTRÔLE PLUS STRICT DU RESPECT DU SECRET DE L'ENQUÊTE ET DE L'INSTRUCTION**

**1. La violation du secret professionnel**

La reconnaissance formelle et la protection de l'impératif prépondérant d'intérêt public de droit à l'information s'accompagnent nécessairement de l'interdiction de porter atteinte aux intérêts publics et privés protégés <sup>(1)</sup>.

Ce nouvel équilibre ne peut se concevoir qu'à la condition d'une répression effective des atteintes portées.

Dans cette hypothèse, la peine actuellement encourue pour la violation du secret professionnel, à savoir un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende, devrait être, pour le cas spécifique des atteintes aux intérêts protégés par l'article 11 du CPP, très significativement renforcée et portée à trois ans de prison et 30 000 euros d'amende.

**La singularité de cette répression dans le champ du secret professionnel aurait, de fait, une valeur symbolique et pratique qui la porterait à hauteur de la réprobation sociale et des graves préjudices humains qu'engendrent les violations.**

**Recommandation n° 8 :**

Renforcer la répression des violations du nouvel article 11 du code de procédure pénale en la portant à trois ans d'emprisonnement et 30 000 euros d'amende.

---

(1) Voir recommandation n° 3.

Dans le même ordre d'idées, à titre de symbole et par cohérence avec le haut niveau de réprobation qui s'y attache, les dispositions répressives de l'article 11 pourraient être transférées du livre II du code pénal relatif aux « *infractions contre les personnes* », à celles du livre IV relatives aux « *infractions contre la chose publique* ».

**Recommandation n° 9 :**

Inscrire la répression de la violation du secret professionnel dans le livre IV du code pénal relatif aux infractions contre la chose publique.

**2. La communication de pièces couvertes par le secret de l'enquête et de l'instruction**

La divulgation d'informations couvertes par le secret de l'enquête et de l'instruction, lorsqu'elle ne répond pas à l'impératif prépondérant d'intérêt public de droit à l'information et atteint les objectifs de protection de l'art 11 du CPP, est en soi répréhensible.

**Mais elle se trouve aggravée dans l'hypothèse de communication de pièces de procédure qui authentifient le secret et rendent plus difficile le rétablissement de la vérité ou la protection des objectifs publics ou privés assignés au secret.**

Les sanctions actuellement prévues en cas de transmission de pièces du dossier de procédure par les partis (10 000 euros d'amende) ou de publication avant jugement (3 750 euros d'amende) apparaissent dérisoires au regard de l'objectif de protection poursuivi.

**La communication et la publication illicites de pièces, qui donnent corps à la violation, ne doivent pas être moins sanctionnées que la violation du secret en lui-même.**

**Recommandation n° 10 :**

Fixer la peine encourue en cas de transmission de pièces du dossier par des parties à des tiers (article 114-1 du code de procédure pénale) ou de publication illégale de pièces (article 38 de la loi 1881) au même niveau que celle de la violation du secret de l'enquête et de l'instruction.



## C. L'AMÉLIORATION DE L'INFORMATION DES CITOYENS SUR LES AFFAIRES EN COURS

### 1. Moderniser la communication de la justice

#### i. Une communication inadaptée

**Il s'agit d'un exercice difficile auquel les procureurs ne sont pas uniformément habitués.** Les temps judiciaires et médiatiques sont difficilement conciliables et la maîtrise de la communication sur des affaires en cours exige expertise et maîtrise.

L'ensemble des personnes auditionnées, magistrats, membres de la police ou de la gendarmerie et journalistes, s'accordent pour dire que **la communication des parquets est très inégale sur l'ensemble du territoire et dépend étroitement de la personnalité des procureurs.** Pour M. Jean-Philippe Deniau, président de l'Association de la presse judiciaire (APJ), « *les journalistes dépendent du bon vouloir du magistrat et de la volonté du procureur que le citoyen comprenne la justice* ». En effet, rares sont les tribunaux qui sont dotés de magistrats pouvant se consacrer pleinement à la communication et aux relations avec la presse.

Au cours des auditions, un modèle de la communication du TGI de Paris depuis les attentats de 2015 a été régulièrement mis en avant. Les prises de parole régulières, factuelles et très adaptées de M. François Molins, alors procureur de la République de Paris, ont permis à nos concitoyens, dans des conditions de tension particulières, d'être suffisamment informés de l'avancée de l'enquête pour que l'ordre public s'en trouve, pour une part, apaisé.

Depuis cette période, le TGI de Paris s'est doté d'un vice-procureur chargé, à temps plein, des relations avec la presse. Lors de son audition, l'actuel procureur de la République de Paris, M. Rémy Heitz, a indiqué que ce magistrat avait pour mission d'assurer l'interface entre les journalistes d'une part et les magistrats du siège et du parquet d'autre part.

Il est chargé de consulter l'ensemble de ses collègues pour obtenir les informations permettant d'infirmer ou de confirmer les informations dont disposent les journalistes. Si une information présente un risque particulier pour l'enquête ou l'instruction, sa mission est également d'alerter les journalistes sur la sensibilité des éléments qu'ils s'approprient à révéler.

En effet, les journalistes auditionnés ont admis avoir « horreur du vide ». Seule la transmission régulière d'informations, y compris pour admettre qu'il n'y a pas eu de nouvelles avancées, permettrait d'éviter des emballements médiatiques.

Une part substantielle de la confiance accordée par les Français dans leur justice mais aussi dans leur presse, repose sur la qualité des informations transmises et communiquées.

ii. Encourager la prise de parole du procureur

La prise de parole du procureur est très attendue. Le président de l'APJ a mis en avant le crédit accordé par les journalistes à la parole officielle du procureur : « *Quand on sait que le parquet va s'exprimer, on suspend généralement nos recherches* ».

La place accordée à la communication est croissante dans la formation initiale et continue des magistrats. Pour l'Union syndicale des magistrats, la capacité de s'exprimer doit désormais faire partie des compétences des procureurs. Interrogée par vos rapporteurs, la DACG a indiqué que « *pour l'année 2020, l'École nationale de la magistrature propose les modules de formation suivants : "parquet et stratégie de communication", "gérer et communiquer en situation de crise", "penser la relation justice-presse" »*<sup>(1)</sup>. Des groupes de travail de la chancellerie se penchent, actuellement, sur cette problématique relativement nouvelle mais de plus en plus prégnante.

Vos rapporteurs estiment que ces formations doivent s'inscrire dans le cadre d'une doctrine uniformisée de communication des parquets.

**Recommandation n° 11 :**

Uniformiser la doctrine de communication des parquets.

L'amélioration de la capacité de l'ensemble des parquets à s'exprimer et à organiser de manière efficace leurs relations avec les journalistes exige un renforcement des moyens humains consacrés à cette mission.

Les cours d'appel sont aujourd'hui dotées de magistrats délégués à la communication (voir encadré). Mais ces derniers assurent la communication institutionnelle de l'institution judiciaire et ne peuvent s'exprimer au nom du procureur dans le cadre de l'article 11 du code de procédure pénale.

---

(1) Réponses écrites de la DACG.

### **Les magistrats délégués à la communication**

Chaque cour d'appel comporte deux magistrats délégués à la communication. Ils sont nommés pour une durée de trois ans par le directeur des services judiciaires sur proposition des chefs de cour : un magistrat du siège par le premier président et un magistrat du parquet par le procureur général.

Ils ont en charge la communication sur l'ensemble du ressort de la cour d'appel. Leur action s'adresse aux personnels des juridictions, mais également aux partenaires locaux, aux journalistes et médias locaux et au grand public.

Leurs objectifs sont multiples :

- accompagner tout magistrat du ressort amené à communiquer ;
- permettre une meilleure connaissance de la vie des juridictions et du fonctionnement de la justice ;
- valoriser les initiatives, les bonnes pratiques et les actions innovantes locales ;
- communiquer sur l'activité des juridictions ;
- offrir un appui technique et juridique aux magistrats des juridictions de leur ressort lors de procès médiatiques et superviser les tournages de reportages ou de documentaires dans le ressort de leur cour.

Les moyens de communication à leur disposition sont multiples, notamment les sites intranet et internet de la cour et les conférences de presse.

Toutefois leur mission ne couvre pas les modalités d'expression prévues par l'article 11 du code de procédure pénale.

Pour vos rapporteurs, il serait judicieux que ces magistrats voient leur rôle et leurs prérogatives renforcés, leur nombre étendu. Ils devraient pouvoir tenir une place importante dans la nécessaire pédagogie publique du monde judiciaire. Comme l'a rappelé Mme Catherine Pignon, directrice des affaires criminelles et des grâces, la communication ne consiste pas uniquement à organiser des conférences de presse et à publier des communiqués de presse. Il s'agit également d'assurer, ce qui est trop souvent délaissé, la qualité de la relation au quotidien avec les journalistes. Ces magistrats pourraient remplir ce rôle d'interface entre les journalistes et la juridiction et filtrer les informations pertinentes pouvant être transmises au titre du droit à l'information du public.

#### **Recommandation n° 12 :**

Poursuivre le déploiement dans les tribunaux et les cours d'appel de magistrats, formés et dotés de moyens suffisants, en charge de la communication.

#### iii. Sensibiliser les forces de sécurité aux enjeux de la communication

S'agissant des forces de sécurité, les moyens de communication sont déjà assez largement développés.

La gendarmerie nationale a d'ores-et-déjà mis en place des protocoles de communication précis et efficaces. Les représentants du CFMG ont indiqué que lors de chaque opération de police judiciaire d'envergure, la gendarmerie constitue une cellule de suivi qui comprend au moins un chargé de communication.

Au sein de la police nationale, la communication institutionnelle ne fait pas l'objet d'une telle organisation. Vos rapporteurs ne peuvent que constater que la voix de la police dans les médias est portée par les syndicats. Lors de leur audition, les représentants des syndicats SGP Police ont conscience de remplir un vide : « *L'institution police nationale ne communique pas assez. Nous faisons de la communication institutionnelle alors que cela ne relève pas de nos missions syndicales* ». Si les porte-paroles des syndicats de police veillent à ne pas perturber le bon déroulement des enquêtes, les représentants de l'UNSA Police admettent que les prises de parole publiques des syndicats de police sur des affaires en cours « *sont un problème car nous ne sommes pas toujours suffisamment informés et cela nous expose* ».

M. Jérôme Bonet, directeur central de la police judiciaire, a indiqué que la DGPN souhaitait que cette situation évolue. En 2017, la direction a élaboré une doctrine relative à la communication de la police nationale visant à « *exposer et expliquer son action, son organisation, valoriser ses personnels ou rassurer la population, y compris en situation de crise* ». Elle prévoit que « *le personnel de la Police nationale [...] doit être en mesure de communiquer, quel que soit son grade ou sa fonction* ». Une telle doctrine qui accompagne les agents sur le terrain et prend en compte les différents enjeux de la communication (en interne, sur les réseaux sociaux et avec les journalistes) semble répondre aux principaux besoins des autorités publiques en matière de communication. Par leurs propositions en faveur d'une plus grande autonomie de la communication des services de police, vos rapporteurs espèrent accélérer cette évolution.

L'attention scrupuleuse qui doit être portée par les services de police et gendarmerie aux dispositions relatives au secret de l'enquête peut paraître, à vos rapporteurs, être encore insuffisante. La présence de cette thématique dans la formation initiale et dans les directives de service mériterait d'être sensiblement renforcée.

**Recommandation n° 13 :**

Améliorer la formation des policiers et des gendarmes, quel que soit leur grade, sur les enjeux relatifs au secret de l'enquête et de l'instruction et généraliser les instructions de service sur cette thématique

Les services de la chancellerie et du ministère de l'intérieur ont conscience de cet enjeu. La DACG a précisé dans ces réponses écrites que la liste des personnes pouvant accéder aux différents logiciels et applications est fixée au niveau réglementaire. Le directeur de la DCSP a indiqué pour sa part à vos

rapporteurs que les commissariats sont encouragés à s'organiser en équipes thématiques – par type d'infraction – et à mettre en place des « pare-feu » pour que les agents et les enquêteurs n'aient accès qu'aux dossiers qui les concernent.

Toutefois, plusieurs magistrats, dont M. Pascal Gastineau, président de l'AFMI, estiment que certaines informations sont insuffisamment protégées. M. Benjamin Deparis, président du TGI d'Évry et représentant la Conférence nationale des présidents de TGI, a indiqué que les accès aux différents logiciels ne sont pas toujours suffisamment délimités et que la traçabilité des consultations et de l'extraction de certains documents est insuffisante. L'UNSA Police rappelle également que dans les commissariats en service classique tous les agents ont accès aux mêmes informations.

À l'heure de la dématérialisation croissante des procédures – encore accentuée par les dispositions de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation et de réforme pour la justice qui prévoit la numérisation « native » des procédures – il est nécessaire de renforcer les capacités à assurer la traçabilité des pièces d'un dossier en limitant les possibilités de copies.

**Recommandation n° 14 :**

La dématérialisation croissante des procédures et des dossiers de procédure doit s'accompagner d'une meilleure traçabilité des éléments et d'un contrôle plus strict de l'attribution des accès.

iv. Améliorer l'information des victimes

Les victimes doivent bénéficier d'un droit à l'information privilégié, supérieur à celui du public. En l'état actuel du droit, l'article 90-1 du code de procédure pénale prévoit un droit à l'information des parties civiles sur l'avancement de la procédure, tous les six mois si aucune demande n'est faite ou tous les quatre mois si elles en formulent la demande.

Cependant, tant que l'enquête est en cours et que l'instruction n'a pas été ouverte, les parties n'ont pas accès au dossier de procédure. Pour les enquêtes les plus longues, l'article 77-2 du code de procédure pénale prévoit que les parties peuvent faire une demande d'accès au dossier à compter d'un an à partir de l'accomplissement du premier acte de la procédure, sous réserve de l'autorisation du procureur.

Lorsque l'enquête dure moins d'un an ou que la gravité de l'affaire justifie que le dossier ne soit pas ouvert à la consultation, les victimes peuvent ne recevoir aucune information. Pour M. Guillaume Denoix de Saint Marc, président de l'Association française des victimes de terrorisme, cette situation est pénible pour les victimes et leurs proches : « *Les juges nous disent souvent qu'ils n'ont pas de nouvelles informations, mais ce qui compte pour les victimes est de savoir que quelqu'un s'occupe de leur dossier* ».

Vos rapporteurs estiment que l'instauration de « *fenêtres d'information* », sur le modèle de celles prévues par l'article 77-2 du CPP, pourrait être envisagée.

Pour autant et dans le souci de ne pas engorger les juridictions, cette évolution pourrait être cantonnée, à ce stade, aux faits les plus graves et à la relation avec les associations de victimes dont le rôle, notamment en matière de terrorisme, est majeur.

**Recommandation n° 15 :**

Envisager, pour les faits les plus graves et en faveur des associations de victimes, des fenêtres d'information par le procureur de la République pendant l'enquête

Vos rapporteurs ont été alertés par Mme Elisabeth Pelsez, déléguée interministérielle à l'aide aux victimes, sur l'importance de revoir la procédure d'annonce des bilans victimaires en cas d'attentat ou d'accident collectif.

Mme Pelsez a présenté un exemple d'une particulière gravité : « *Après l'attaque terroriste du marché de Noël à Strasbourg en décembre 2018, le décès d'un jeune homme a été annoncé puis il a été démenti. Trois heures plus tard, cette personne est finalement décédée.* » Ces situations sont insupportables pour les familles.

Dans un rapport sur l'amélioration de l'annonce des décès <sup>(1)</sup>, la déléguée interministérielle recommande notamment l'uniformisation des conditions de réalisation des annonces de décès et la désignation des autorités chargées de les effectuer. Vos rapporteurs soutiennent ces propositions qui visent à limiter les erreurs et à favoriser l'accompagnement des proches des victimes. Ils estiment que le procureur de la République, dans le cadre de ses attributions en matière de communication sur les enquêtes en cours, est le mieux à même de remplir cette mission.

**Recommandation n° 16 :**

Confier systématiquement l'annonce des bilans victimaires au procureur de la République.

v. Faciliter les relations entre la presse et le monde judiciaire

Il a été vu précédemment de quelle manière une évolution jurisprudentielle a conduit à considérer que la présence d'un journaliste au cours d'un acte de procédure constituait une violation du secret de l'enquête et de l'instruction portant nécessairement préjudice à la personne concernée et entraînait la nullité de l'acte.

---

(1) Délégation interministérielle à l'aide aux victimes, Comment améliorer l'annonce des décès, rapport remis à la garde des Sceaux le 25 octobre 2019.

En réaction à ce nouveau risque contentieux, la ministre de la Justice a publié, le 27 avril 2017, une circulaire relative à « *l'incidence de l'arrêt de la Cour de cassation du 10 janvier 2017 relatif au secret de l'enquête et de l'instruction sur les autorisations de reportages journalistiques délivrées par les autorités judiciaires* ».

Selon les journalistes auditionnées, cette circulaire leur est régulièrement opposée et a eu pour effet de limiter drastiquement l'accès des journalistes au travail de la justice et des forces de l'ordre. En effet, si la jurisprudence de la Cour de cassation se limite au cas particulier des perquisitions, la circulaire précise que « *les magistrats sollicités aux fins d'autorisations de tournage de reportages pourtant notamment sur d'autres actes d'enquête (interrogatoire de garde à vue, confrontation, séance d'identification, reconstitution dans un lieu privé, interpellation...) sont invités à la plus grande prudence dans le traitement de ces demandes* ».

Les journalistes ont indiqué lors de leur audition que l'accès des médias à la justice n'avait jamais été aussi complexe. **Si l'on doit admettre, à l'instar de la Cour de cassation, que la présence de journalistes pendant des opérations d'enquête pose de réelles difficultés au regard du secret, il n'en résulte pas moins que le manque de confiance de nos concitoyens dans la justice peut aussi trouver son origine dans son ignorance du monde judiciaire et de l'effectivité de son travail.**

L'existence de cette circulaire freine cette pédagogie par l'exemple, qui offre pourtant de réels avantages.

**Il y aurait un réel intérêt à repenser les conditions dans lesquelles la presse doit pouvoir accéder à l'acte de justice et à faciliter son action lorsque son regard ne porte pas sur le déroulement médiatique d'une enquête mais sur une démarche didactique d'ensemble.**

**Recommandation n° 17 :**

Réviser la circulaire du 27 avril 2017 pour faciliter l'accès des médias à l'acte de justice dans des démarches pédagogiques

## 2. Débat autour d'un contrôle déontologique des journalistes

### a. Les obligations déontologiques existantes

#### Charte des devoirs professionnels des journalistes français

« Un journaliste, digne de ce nom,

- prend la responsabilité de tous ses écrits, même anonymes ;
- tient la calomnie, les accusations sans preuves, l'altération des documents, la déformation des faits, le mensonge pour les plus graves fautes professionnelles ;
- ne reconnaît que la juridiction de ses pairs, souveraine en matière d'honneur professionnel ;
- n'accepte que des missions compatibles avec la dignité professionnelle ;
- s'interdit d'invoquer un titre ou une qualité imaginaires, d'user de moyens déloyaux pour obtenir une information ou surprendre la bonne foi de quiconque ;
- ne touche pas d'argent dans un service public ou une entreprise privée où sa qualité de journaliste, ses influences, ses relations seraient susceptibles d'être exploitées ;
- ne signe pas de son nom des articles de réclame commerciale ou financière ;
- ne commet aucun plagiat, cite les confrères dont il reproduit un texte quelconque ;
- ne sollicite pas la place d'un confrère, ni ne provoque son renvoi en offrant de travailler à des conditions inférieures ;
- garde le secret professionnel ;
- n'use pas de la liberté de la presse dans une intention intéressée ;
- revendique la liberté de publier honnêtement ses informations ;
- tient le scrupule et le souci de la justice pour des règles premières ;
- ne confond pas son rôle avec celui du policier. »

Deux textes définissent actuellement les obligations déontologiques des journalistes. La charte des devoirs professionnels des journalistes français a été élaborée en 1918 et remaniée en 1938. Elle est complétée au niveau international par la déclaration des devoirs et des droits des journalistes, signée le 24 novembre 1971 à Munich, qui s'en inspire.

Outre les cas prévus dans la loi de 1881 sur la liberté de la presse, le respect de cette charte ne fait pas l'objet d'un contrôle, ni *a fortiori* de sanctions. Plusieurs journalistes auditionnés ont indiqué à vos rapporteurs que la seule sanction dont ils devaient relever est celle des spectateurs ou lecteurs. La loi n° 2016-1524 du 14 novembre 2016 visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias prévoit l'obligation pour les entreprises de presse d'élaborer une charte déontologique.



Les chaînes d'information représentées lors d'une table ronde<sup>(1)</sup> ont indiqué qu'elles portaient une grande attention au respect des principes déontologiques, notamment dans le cadre des comités d'éthique et des comités de rédaction qui se réunissent pour analyser la manière dont l'information a été traitée.

Pendant, comme le rappelle Emmanuel Vire, secrétaire général du syndicat SNJ-CGT, « *dans certaines entreprises de presse, la pression pour l'information peut conduire à des violations de certaines règles éthiques* ».

Les associations de victimes auditionnées et la déléguée interministérielle à l'aide aux victimes ont fait part de pratiques inadmissibles pour obtenir des informations sur des enquêtes ou des affaires judiciaires en cours allant jusqu'à harceler les victimes, à rémunérer des témoins ou à se déguiser en médecin pour entrer dans des hôpitaux. Vos rapporteurs ont, néanmoins, conscience qu'elles sont le fait d'une infime minorité de professionnels.

#### ***b. Faut-il mettre en place un conseil de déontologie des journalistes ?***

Vos rapporteurs n'ont en revanche pas la même interprétation des besoins de la profession de journaliste en matière de déontologie.

**Votre rapporteur Xavier Breton**, estime que les pouvoirs publics n'ont pas à s'impliquer dans l'encadrement de la déontologie des journalistes et que la pratique consistant à offrir au public un droit d'interpellation des journalistes par l'intermédiaire d'un médiateur est suffisante. Il regrette toutefois, comme plusieurs des journalistes rencontrés, que cette pratique régresse.

#### **Recommandation n° 18 A de M. Xavier Breton, rapporteur :**

Encourager le maintien des médiateurs dans les rédactions.

**Pour votre rapporteur Didier Paris**, il est nécessaire d'aller plus loin dans la garantie des principes déontologiques qui s'imposent aux journalistes.

**La liberté de la presse, fondement de notre démocratie, n'est, en aucune façon, incompatible avec la responsabilité de la presse**

En mars 2019, M. Emmanuel Hoog, ancien président-directeur général de l'Agence France Presse, a remis au ministre de la culture un rapport<sup>(2)</sup> préconisant la création d'une structure de préfiguration d'une instance d'autorégulation et de médiation de l'information.

---

(1) Cette table-ronde réunissait des journalistes de France télévisions, TF1/LCI et BFMTV.

(2) Emmanuel Hoog, Confiance et liberté - Vers la création d'une instance d'autorégulation et de médiation de l'information, rapport remis au ministre de la culture, mars 2019.

Votre rapporteur soutient cette démarche, récemment concrétisée par l'Observatoire de la déontologie de l'information qui a posé les bases d'un Conseil de Déontologie Journalistique et de Médiation (CDJM) rassemblant des représentants des journalistes, des éditeurs et de la société civile.

Pour votre rapporteur, cette proposition n'entrave en rien la liberté d'expression des journalistes, étant précisé que de nombreux pays démocratiques, par exemple la Belgique, ont mis en place de tels organismes.

#### **Conseil de déontologie journalistique : l'exemple belge**

Le Conseil de déontologie journalistique (CDJ) belge a été fondé par un décret du 30 avril 2009. Ce conseil est porté par l'Association pour l'Autorégulation de la Déontologie Journalistique, une association qui sert de structure juridique au CDJ et qui en assure le fonctionnement. Il ne concerne que les journalistes francophones et germanophones.

Selon ses statuts, le CDJ a vocation à « *couvrir l'ensemble des activités journalistiques, en ce compris tout acte et comportement dans les différentes étapes du processus de fourniture de l'information* ». L'adhésion est volontaire mais vivement conseillée puisqu'elle est requise pour être reconnu par le Conseil supérieur de l'audiovisuel ou bénéficier d'aides de l'État.

Il est composé de vingt membres titulaires et de vingt suppléants issus des médias et de la société civile : six représentants des journalistes, six représentants des éditeurs, deux représentants des rédacteurs en chef et six représentants de la société civile. Il se réunit environ une fois par mois.

Cet organisme a trois missions principales : l'information sur la déontologie, la médiation entre des plaignants et des médias, la régulation de la profession journalistique. En outre, il a élaboré un code de déontologie journalistique en 2013, qu'il actualise régulièrement.

Il peut être saisi par des plaintes individuelles ou s'auto-saisir de situations présentant selon lui un enjeu déontologique. Il émet un avis qui est publié dans un recueil accessible au public et sur son site internet. L'avis est également transmis aux journaux pour une publication par ces derniers, mais le CDJ n'est pas en mesure d'imposer cette publication.

Votre rapporteur constate que si le projet de création du CDJM divise, en l'état, la profession, il n'en rassemble pas moins des journalistes de tous les courants de pensée et divers syndicats représentatifs.

Le rôle assigné à cet organisme serait, bien sûr, déterminant.

**Il n'est pas envisageable de créer une instance ordinale, dotée de pouvoirs directs de sanction, mais il conviendrait de confier à cet organisme la mission de donner des avis sur les violations des règles déontologiques, d'office ou sur réclamation.**

L'articulation du CDJM avec le Conseil supérieur de l'audiovisuel pourrait reposer sur la capacité de ce dernier à solliciter l'avis du CDJM.

La portée et l'intérêt des avis résideraient essentiellement dans le fait qu'ils seraient rendus publics et stigmatiseraient les entorses révélées.

Dans un contexte où la confiance dans les journalistes est en baisse <sup>(1)</sup> et où la concurrence des réseaux sociaux est croissante, ce contrôle indépendant, assuré par les pairs, serait de nature à améliorer la situation et sensibiliser les journalistes aux risques liés à la violation du secret de l'enquête et de l'instruction.

**Recommandation n° 18 B de M. Didier Paris, rapporteur :**

Soutenir la création d'un Conseil de déontologie journalistique, dépourvu de pouvoir de sanction, mais chargé de rendre des avis, notamment à la demande du Conseil supérieur de l'audiovisuel.

\*

\* \*

---

(1) D'après le baromètre des médias 2019 (réalisé par l'institut Kantar pour La Croix), 50 % des personnes interrogées pensent que les « choses se sont passées comme le raconte la radio ». Ce média recueille le meilleur taux de crédibilité mais est en baisse de six points par rapport à 2018. La confiance dans la presse écrite s'établit à 44 % (- 8 points par rapport à 2018) et celle dans la télévision à 38 % (- 10 points).



## CONCLUSION

Au terme de leurs travaux, vos rapporteurs font un constat plus que nuancé de l'application du secret de l'enquête et de l'instruction en France.

Le secret, fondement historique de la procédure pénale française est, à n'en pas douter, une des bases du pacte démocratique qui nous lie. Il offre d'indéniables protections à nos libertés individuelles et à nos institutions, à la condition d'être effectivement et généralement respecté, ce qui n'est pas ou plus le cas.

Les conséquences de ses violations sont lourdes et souvent insupportables, en ce qu'elles créent un profond sentiment d'injustice pour les personnes ou les institutions visées par une condamnation, la plupart du temps sans nuance, de l'opinion publique avant que la justice n'ait pu se prononcer à l'issue d'un procès équitable.

Les armes juridiques pour combattre la violation de ce secret ne manquent pas mais paraissent vidées de leur substance dès lors que l'habitude s'est installée et que les poursuites en la matière sont trop souvent considérées comme vouées à l'échec.

Le chemin de progression qui s'offre à vos rapporteurs est délicat et fait appel à des principes fondamentaux dont l'équilibre est difficile à trouver.

Les bornes sont posées.

Il n'est pas question d'attenter à la liberté de la presse et au bouclier de la protection des sources. Il n'est pas plus envisagé de remettre, d'une quelconque manière, en cause les droits de la défense tout comme il serait vain, par ce biais, de tenter une réforme, de fond en comble, des principes et du champ, relativement complexes, du secret professionnel.

Mais vos rapporteurs estiment que l'importance qui s'attache au secret de l'enquête et de l'instruction permet de lui réserver une situation pénale et déontologique à part.

Notre société contemporaine se nourrit d'informations et revendique la transparence. Il serait vain et non conforme à notre État de droit d'y résister en s'arcboutant sur des règles de secret rigides, binaires et inadaptées.

Le droit à l'information doit être reconnu comme un impératif prépondérant d'intérêt public, même si la délivrance de cette information doit être strictement nécessaire et proportionnée.

Mais dans le même temps et au même niveau, les débordements de ce droit, précisément visés, doivent être proscrits avec force et entraîner une réprobation pénale plus significative. C'est une question fondamentale de justice et de responsabilité des acteurs. Elle s'accompagne d'éléments complémentaires liés au contrôle déontologique, à la formation et aux conditions d'expression publique.

C'est à ce prix que vos rapporteurs espèrent, au travers de leurs diverses recommandations, faire assurer une meilleure protection des valeurs fondamentales de notre démocratie, sous tendues par cette notion de secret de l'enquête et de l'instruction.

\*

\* \*

## **TRAVAUX DE LA COMMISSION**

Lors de sa réunion du mercredi 18 décembre 2019, la commission des Lois a examiné ce rapport d'information et en a autorisé la publication.

Ces débats ne font pas l'objet d'un compte rendu et sont accessibles sur le portail vidéo du site de l'Assemblée à l'adresse suivante :

<http://assnat.fr/nyserl>





## LISTE DES RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1** : Maintenir le secret de l'enquête et de l'instruction.

**Recommandation n° 2** : Inscrire dans le code de procédure pénale que le droit à l'information constitue un impératif prépondérant d'intérêt public, en précisant que celui-ci doit être strictement nécessaire et proportionnée au but poursuivi.

**Recommandation n° 3** : Inscrire à l'article 11 du code de procédure pénale les intérêts publics et privés qui doivent faire l'objet d'une protection :

- l'autorité et l'impartialité de la justice ;
- l'effectivité de l'enquête pénale ;
- la protection des personnes ;
- le droit de toute personne à la présomption d'innocence ;
- le droit de toute personne à la protection de la vie privée ;
- le droit de toute personne à la dignité.

**Recommandation n° 4** : Préparer, en matière de secret professionnel, la transposition de la directive européenne sur les lanceurs d'alerte.

**Recommandation n° 5** : Permettre au procureur de la République d'exercer son droit à l'information en opportunité, dès lors qu'il estime qu'il existe un intérêt public à le faire.

**Recommandation n° 6** : Autoriser les services de police et de gendarmerie à communiquer sur les enquêtes de flagrance ou préliminaires en cours, sur autorisation et sous le contrôle du procureur de la République.

**Recommandation n° 7** : Faciliter le partage d'information, dans le respect de l'article 11 du code de procédure pénale, entre l'autorité judiciaire et les autorités administratives soumises au secret professionnel.

**Recommandation n° 8** : Renforcer la répression des violations du nouvel article 11 du code de procédure pénale en la portant à trois ans d'emprisonnement et 30 000 euros d'amende.

**Recommandation n° 9** : Inscrire la répression de la violation du secret professionnel dans le livre IV du code pénal relatif aux infractions contre la chose publique.

**Recommandation n° 10** : Fixer la peine encourue en cas de transmission de pièces du dossier par des parties à des tiers (article 114-1 du code de procédure pénale) ou de publication illégale de pièces (article 38 de la loi de 1881) au même niveau que celle de la violation du secret de l'enquête et de l'instruction.

**Recommandation n° 11** : Uniformiser la doctrine de communication des parquets.

**Recommandation n° 12** : Poursuivre le déploiement dans les tribunaux et les cours d'appel de magistrats, formés et dotés de moyens suffisants, en charge de la communication.

**Recommandation n° 13** : Améliorer la formation des policiers et des gendarmes, quel que soit leur grade, sur les enjeux relatifs au secret de l'enquête et de l'instruction et généraliser les instructions de service sur cette thématique.

**Recommandation n° 14** : La dématérialisation croissante des procédures et des dossiers de procédure doit s'accompagner d'une meilleure traçabilité des éléments et d'un contrôle plus strict de l'attribution des accès.

**Recommandation n° 15** : Envisager, pour les faits les plus graves et en faveur des associations de victimes, des fenêtres d'information par le procureur de la République pendant l'enquête.

**Recommandation n° 16** : Confier systématiquement l'annonce des bilans victimaires au procureur de la République.

**Recommandation n° 17** : Réviser la circulaire du 27 avril 2017 pour faciliter l'accès des médias à l'acte de justice dans des démarches pédagogiques

**Recommandation n° 18 A de M. Xavier Breton, rapporteur** : Encourager le maintien des médiateurs dans les rédactions.

**Recommandation n° 18 B de M. Didier Paris, rapporteur** : Soutenir la création d'un Conseil de déontologie journalistique, dépourvu de pouvoir de sanction, mais chargé de rendre des avis, notamment à la demande du Conseil supérieur de l'audiovisuel.

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

- **Ministère de l'intérieur - Direction générale de la gendarmerie nationale**
  - Général de division Jean-Philippe Lecouffe, sous-directeur de la police judiciaire
  - Capitaine Martin Millet, bureau de la police judiciaire
- **Ministère de l'intérieur - Direction générale de la police nationale**
  - M. Jérôme Bonet, directeur central de la police judiciaire
  - M. Jean-Marie Salanova, directeur central de la sécurité publique
  - M. Aymeric Saudubray, sous-directeur adjoint des missions de sécurité de la direction centrale de la sécurité publique
  - Mme Marie L'Hostis, cheffe de la division des affaires judiciaires de la direction centrale de la sécurité publique
- **Ministère de l'intérieur - Direction générale de la sécurité intérieure**
  - M. Nicolas Lerner, directeur général
- **Ministère de l'intérieur - Direction des libertés publiques et des affaires juridiques**
  - M. Thomas Campeaux, directeur
  - Mme Pascale Leglise, adjointe au directeur, chef du service du conseil juridique et du contentieux
  - M. Éric Tison, sous-directeur des libertés publiques
  - M. Ludovic Guinamant, adjoint au sous-directeur des libertés publiques
  - M. Vincent Plumas, chef du bureau des questions pénales
  - Mme Marie Papadopoulos, adjointe au chef du bureau des questions pénales
- **Ministère de la justice - Direction des affaires criminelles et des grâces**
  - Mme Catherine Pignon, directrice
  - Mme Elodie Buguel, magistrate au bureau de la police judiciaire

- **Déléguée interministérielle à l'aide aux victimes**
  - Mme Elisabeth Pelsez, déléguée interministérielle
  - M. Abdel Akim Mahi, chef de pôle à la délégation interministérielle
  - Mme Eugénie Marie, cheffe de pôle à la délégation interministérielle
- **Cour de cassation**
  - M. Christian Pers, doyen de la chambre criminelle à la Cour de cassation
- **Tribunal de grande instance de Paris**
  - M. Rémy Heitz, procureur de la République
  - Mme Claire Vuillet, vice-procureure
- **Union syndicale de la magistrature**
  - M. Jacky Coulon, secrétaire général
  - Mme Nathalie Leclerc-Garret, vice-présidente
  - Mme Laurence Joulin, vice-présidente du tribunal de grande instance de Versailles chargée de l'instruction
- **Syndicat de la magistrature**
  - M. Vincent Charmoillaux, secrétaire général
  - Mme Lucille Rouet, secrétaire nationale
- **Unité magistrats**
  - Mme Stéphanie Ausbart, membre du bureau national
  - Mme Anne de Pingon, membre du bureau national
  - M. Flavien Noailles, membre du bureau national
- **Conférence nationale des procureurs de la République**
  - M. Alexandre de Bosschère, vice-président de la CNPR, procureur de la République près le tribunal de grande instance d'Amiens
  - M. Jean-Baptiste Bladier, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Senlis
  - M. Éric Corbaux, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Pontoise
  - M. Achille Kiriakides, procureur de la République près le tribunal de grande instance d'Aix-en-Provence

- **Conférence nationale des présidents de tribunaux de grande instance**
  - M. Benjamin Deparis, président du tribunal de grande instance d'Évry
- **Association française des magistrats instructeurs**
  - M. Pascal Gastineau, président
  - M. Marc-Emmanuel Gounot, secrétaire général
- **Conseil de la fonction militaire de la gendarmerie nationale**
  - Colonel Louis-Mathieu Gaspari, secrétaire général
  - Lieutenant-colonel Sébastien Baudoux
  - Lieutenant Michel Rivière
  - Major Patrick Boussemaere
  - Adjudant-chef Erick Verfaillie
  - Adjudant-chef Raoul Burdet
  - Adjudante Vanessa Georget
  - Adjudant-chef Francis Prevel
  - Adjudant-chef Hélène L'Hôtelier
  - Adjudant-chef Vincent Delaval
  - Adjudant-chef Frédéric Guaignier
  - Adjudant-chef Jérôme Gallet
  - Lieutenant-colonel François Dufour
- **Alliance police nationale**
  - M. David-Olivier Reverdy, secrétaire national adjoint province
  - M. Pascal Disant, délégué national analyse prospective et communication
- **Unité SGP police – FO**
  - M. Jérôme Moisant, secrétaire national
  - M. Yann Bastière, référent national judiciaire

- **Fédération autonome des syndicats du ministère de l'intérieur - UNSA**
  - M. Pierre-Yves Coz
  - M. Cédric Labesse
  - M. Bruno Gossin
- **Syndicat des cadres de la sécurité intérieure - CFTD**
  - M. Didier Rendu, secrétaire national
  - M. Léo Moreau, chargé de mission, capitaine à la Préfecture de police de Paris
- **Conseil national des barreaux et Conférence nationale des bâtonniers**
  - M. Vincent Pénard, avocat
  - M. Jacques Edouard Briand, directeur des affaires législatives
- **Barreau de Paris**
  - M. Basile Ader, avocat
- **Confédération nationale des avocats**
  - M. Roy Spitz, président, avocat
  - M. Benoît Chabert, membre du bureau, avocat
- **M. Dominique Inchauspé, avocat**
- **Association confraternelle de la presse judiciaire**
  - M. Jean-Philippe Deniau, président
  - M. Pierre-Antoine Souchard, vice-président
  - Mme Marine Babonneau, trésorière
- **Syndicat national des journalistes**
  - Mme Dominique Pradalié, secrétaire générale
  - M. Christian Dauriac, membre du bureau national
- **Syndicat national des journalistes – CGT**
  - M. Emmanuel Vire, secrétaire général

- **Cercle des journalistes juridiques**
  - Olivia Dufour, présidente
- **Journalisme & Citoyenneté**
  - M. Jérôme Bouvier, président
- **France Télévisions**
  - M. Dominique Verdeilhan, rédacteur en chef du service « Enquêtes et reportages ».
  - Mme Audrey Goutard, chef adjointe du service « Enquêtes et reportage ».
- **BFM**
  - M. Marc-Olivier Fogiel, directeur général
  - Mme Céline Pigalle, directrice de la rédaction
- **TF1 / LCI**
  - Anne de Coudenhove, directrice de l'information adjointe
- **Mediapart**
  - M. Fabrice Arfi, co-responsable du pôle Enquêtes
- **Association française des victimes du terrorisme**
  - M. Guillaume Denoix de Saint Marc, fondateur et directeur général
  - Mme Marie-Cécile Castel, responsable de l'aide aux victimes
- **Fédération nationale des victimes d'attentats et d'accidents collectifs**
  - Mme Sophia Seco, directrice
  - M. Antoine Duchene, juriste
  - Mme Marie-Claude Desjeux
- **Universitaires**
  - Mme Haritini Matsopoulou, professeure de droit à l'Université Paris-Sud
  - Mme Claire Bouglé-Le Roux, historienne du droit, professeure à l'Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines