

N° 247

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

---

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 5 avril 1995.  
Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 avril 1995.

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la mission d'information de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le respect de la présomption d'innocence et le secret de l'enquête et de l'instruction (1).*

Par M. Charles JOLIBOIS,

Sénateur.

---

(1) Cette mission est composée de : MM. Jacques Bérard, président ; Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Guy Cabanel, Charles Lederman, vice-présidents ; Paul Masson, Mme Françoise Seligmann secrétaires ; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, François Blaizot, Charles de Cuttoli, Jean-Marie Girault, Charles Jolibois, Charles Pelletier (en remplacement de M. Etienne Dailly, nommé membre du Conseil Constitutionnel), Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Michel Rufin.

**Les rapports du Sénat**

**JUSTICE ET TRANSPARENCE**

**Jacques BÉRARD**  
**Président**

**Charles JOLIBOIS**  
**Rapporteur**

**MISSION D'INFORMATION DE LA COMMISSION DES LOIS  
SUR LE RESPECT DE LA PRÉSUMPTION D'INNOCENCE ET LE SECRET  
DE L'ENQUÊTE ET DE L'INSTRUCTION**

## SOMMAIRE

<b>CALENDRIER DES TRAVAUX</b> .....	8
<b>SYNTHESE DES TRAVAUX ET DES PROPOSITIONS DE LA MISSION</b> .....	9
<b>INTRODUCTION</b> .....	25
<b>I. LA PROBLEMATIQUE ; COMMENT CONCILIER LA PROTECTION DE LA PRÉSUMPTION D'INNOCENCE ET LA LIBERTÉ DE COMMUNICATION</b> .....	31
<b>A. LA VALEUR CONSTITUTIONNELLE DE LA PRÉSUMPTION D'INNOCENCE ET DE LA LIBERTÉ DE COMMUNICATION REND LEUR CONCILIATION NÉCESSAIRE</b> .....	31
<b>1. LES TEXTES</b> .....	31
a) L'affirmation du principe de la présomption d'innocence.....	32
b) La nécessaire conciliation de la liberté de communication avec ce principe.....	32
c) Les instruments de protection de la présomption d'innocence.....	33
d) Les voies de droit contre les atteintes à la présomption d'innocence.....	35
<b>2. LA JURISPRUDENCE</b> .....	38
a) La jurisprudence sur la dialectique présomption d'innocence-liberté de la presse.....	38
b) La jurisprudence sur le recel de violation du secret de l'enquête et de l'instruction.....	38
c) La Cour Européenne des Droits de l'Homme.....	39
<b>B. LE DROIT POSITIF EST IMPUISSANT A MAINTENIR L'EQUILIBRE DANS LA PRATIQUE</b> .....	41
<b>1. LES LIMITES JURIDIQUES</b> .....	41
a) Les limites à la présomption d'innocence.....	41
b) Les limites au secret de l'enquête et de l'instruction.....	42
c) Les difficultés de la preuve de la violation.....	44
<b>2. LES LIMITES DE FAIT</b> .....	44
a) L'évolution de la presse.....	44
b) Le caractère public de certains faits et actes d'instruction.....	45
c) Les violations du secret de l'instruction ou les atteintes à la présomption d'innocence ne donnent qu'exceptionnellement lieu à poursuite.....	46
d) Les limites des obligations de publication tendant à remédier à une atteinte à la présomption d'innocence.....	47
<b>II. L'INVENTAIRE DES SOLUTIONS PROPOSÉES À LA MISSION</b> .....	49
<b>A. LA PROTECTION DE LA PRÉSUMPTION D'INNOCENCE</b> .....	50
1. ELARGIR LE CHAMP D'APPLICATION DE L'ARTICLE 9-1 DU CODE CIVIL.....	50
2. AMÉLIORER LES PUBLICATIONS PRÉVENTIVES ET RÉPARATRICES.....	51
3. HARMONISER LES OBLIGATIONS DE LA PRESSE ÉCRITE ET CELLES DE LA PRESSE AUDIO-VISUELLE.....	52
4. RENFORCER LA FORMATION ET LA DÉONTOLOGIE DES JOURNALISTES.....	53
<b>B. LE SECRET DE L'ENQUÊTE ET DE L'INSTRUCTION</b> .....	56

1. UNE REDÉFINITION DU CHAMP DU SECRET DE L'INSTRUCTION .....	56
a) Opérer une distinction en fonction des personnes mises en cause .....	56
b) Préciser la définition des personnes tenues au secret .....	57
c) Définir le champ du secret .....	58
2. LE SECRET DES SOURCES DU JOURNALISTE .....	59
3. LA COMMUNICATION INSTITUTIONNELLE .....	59
a) La création de porte-parole des juridictions .....	59
b) Les communiqués du siège ou du parquet .....	60
4. L'INTERDICTION DE CERTAINES PUBLICATIONS .....	61
a) Interdire la publication d'actes, de pièces ou d'éléments couverts par le secret de l'instruction ...	61
b) Interdire la publication de toute information relative à une personne faisant l'objet d'une enquête ou d'une instruction .....	62
C. AMÉLIORER LA TRANSPARENCE DE LA JUSTICE .....	63
1. REDÉFINIR LE STATUT DU PARQUET .....	63
2. AMÉNAGER LA MISE EN EXAMEN .....	64
3. OUVRIR DES «FENÊTRES» DANS LE COURS DE L'INSTRUCTION .....	66
4. EVITER LES INSTRUCTIONS TROP LONGUES .....	67
5. REDÉFINIR LES CONDITIONS DE LA DÉTENTION PROVISOIRE .....	68
6. LA TENTATION DU SYSTÈME ACCUSATOIRE .....	69
D. LES RÉPONSES AU QUESTIONNAIRE DE LA MISSION .....	70
III. LES PROPOSITIONS DE LA MISSION D'INFORMATION : FONDER UN NOUVEL ÉQUILIBRE ENTRE LA PRÉSUMPTION D'INNOCENCE ET LA LIBERTÉ DE COMMUNICATION (PROPOSITION N° 1) .....	73
A. RENFORCER LE DISPOSITIF RELATIF À LA PROTECTION DE LA PRÉSUMPTION D'INNOCENCE .....	74
1. PRIVILEGIER LA VOIE CIVILE PAR UNE MEILLEURE RÉPARATION DE L'ATTEINTE À LA PRÉSUMPTION D'INNOCENCE (PROPOSITION N° 2) .....	75
2. FACILITER LA MISE EN ŒUVRE DES ACTIONS PRÉVUES PAR LA LOI DU 29 JUILLET 1881 POUR LE DROIT DE RÉPONSE ET LES ACTIONS EN DIFFAMATION EN CAS D'ATTEINTE À LA PRÉSUMPTION D'INNOCENCE (PROPOSITIONS N°S 3 ET 4) .....	76
3. PRÉVOIR L'ÉLABORATION ET LA PUBLICATION, AU SEIN DE CHAQUE ORGANE DE PRESSE, D'UNE CHARTE DE DÉONTOLOGIE DÉFINISSANT LES RÈGLES DE NATURE À ASSURER LE RESPECT DE LA PRÉSUMPTION D'INNOCENCE (PROPOSITION N° 5) .....	77
4. EVITER LES MISÉS EN EXAMEN PRÉMATURÉES OU ABUSIVES (PROPOSITIONS N° 6 ET 7) .....	77
B. RENFORCER LE SECRET DE L'ENQUÊTE ET RECENTRER LE SECRET DE L'INSTRUCTION .....	78
1. UN SECRET ABSOLU DE L'ENQUÊTE SOUS RÉSERVE DES DROITS DE LA DÉFENSE (PROPOSITION N° 8) .....	79
2. UN SECRET DE L'INSTRUCTION RECENTRÉ ET MIEUX PROTÉGÉ (PROPOSITIONS N°S 9 À 16) .....	79
a) Une redéfinition du secret de l'instruction (propositions n°s 9 et 10) .....	79
b) La sanction de la publication du contenu du dossier de l'instruction (proposition n° 11) .....	80

c) L'interdiction de publier l'image d'une personne portant des menottes ou des entraves (proposition n° 12) .....	80
d) Le dispositif relatif à une constitution de partie civile (proposition n° 13).....	81
e) La possibilité de publication à la demande écrite du juge d'instruction pour les besoins de l'instruction (proposition n° 14).....	80
f) La sanction des personnes morales (proposition n° 15).....	81
g) La communication des pièces par l'avocat au client (proposition n° 16).....	81
<b>3. LES COMMUNIQUÉS ÉCRITS DES MAGISTRATS (PROPOSITION N° 17) .....</b>	<b>82</b>
<b>C. ACCROITRE LA TRANSPARENCE DE LA JUSTICE .....</b>	<b>82</b>
1. UNE PLUS GRANDE TRANSPARENCE DE L'ACTION PUBLIQUE (PROPOSITION N° 18).....	82
2. L'EXTENSION DE LA PUBLICITÉ DEVANT LA CHAMBRE D'ACCUSATION QUI DEVIENT LA CHAMBRE DE L'INSTRUCTION (PROPOSITIONS N°S 19, 20 ET 21).....	82
3. LA PUBLICITÉ DEVANT LE JUGE D'INSTRUCTION POUR LES INFORMATIONS RELATIVES AUX ATTEINTES A L'ADMINISTRATION PUBLIQUE COMMISES PAR UNE PERSONNE EXERÇANT UNE FONCTION PUBLIQUE OU INVESTIE D'UN MANDAT ÉLECTIF (PROPOSITION N° 22).....	83
4. ÉVITER LES INSTRUCTIONS TROP LONGUES : « LE DROIT AU CRU » (PROPOSITION N° 23).....	84
<b>D. DES RECOMMANDATIONS COMPLÉTANT LE DISPOSITIF LÉGISLATIF.....</b>	<b>85</b>
1. RECOMMANDATION N° 1 : ASSURER L'ENGAGEMENT DES POURSUITES.....	85
2. RECOMMANDATION N° 2 : LE RAPPEL DE L'EXISTENCE DE RÈGLES DISCIPLINAIRES .....	85
3. RECOMMANDATION N° 3 : LE RÔLE DE LA CHAMBRE DE L'INSTRUCTION.....	85
4. RECOMMANDATION N° 4 : LA DÉONTOLOGIE DE LA PRESSE.....	85
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>86</b>
<b>TABLEAU COMPARATIF .....</b>	<b>89</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>109</b>
<b>ANNEXE 1 : OBSERVATIONS DE MEMBRES DE LA MISSION.....</b>	<b>111</b>
<b>ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA MISSION ET DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA COMMISSION LE 8 JUIN.....</b>	<b>123</b>
<b>ANNEXE 3 : COMPTE RENDU DES RÉUNIONS DE PRÉPARATION DE L'ADOPTION DU RAPPORT DE LA MISSION .....</b>	<b>129</b>
<b>ANNEXE 4 : CIRCULAIRE DU PROCUREUR GÉNÉRAL PRÈS LA COUR D'APPEL DE PARIS DU 2 JANVIER 1995.....</b>	<b>189</b>
<b>ANNEXE 5 : COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME : ARRÊT ALLENET DE RIBEMONT C/FRANCE 10 FÉVRIER 1995.....</b>	<b>197</b>
<b>ANNEXE 6 : EXEMPLES DE CHARTES DÉONTOLOGIQUES DE LA PRESSE.....</b>	<b>211</b>
<b>ANNEXE 7 : DROIT COMPARÉ - EXTRAÎT DE L'ÉTUDE DU SERVICE DES AFFAIRES EUROPÉENNES DU SÉNAT .....</b>	<b>219</b>

## **CALENDRIER DES TRAVAUX DE LA MISSION D'INFORMATION**

- **27 octobre 1994** Désignation du Bureau  
Fixation des objectifs
- **9 et 23 novembre 1994** Réunions d'organisation des travaux  
Distribution des documents de travail
- **30 novembre 1994** Calendrier des auditions - Point de presse
- **6 et 9 décembre 1994** Consultations du Rapporteur en présence de  
membres de la mission
- **8 et 14 décembre 1994** Compte rendu des consultations et mise au point  
des futures consultations et auditions
- **16 et 20 décembre 1994** Consultations du Rapporteur en présence de  
membres de la mission
- **11, 12, 19, 24 au 26 janvier 1995** Auditions de la mission
- **2 et 3 février 1995** Consultations du Rapporteur en présence de  
membres de la mission
- **8 février 1995** Présentation et remise aux membres de la mission  
du rapport préliminaire d'orientation de M. Charles  
Jolibois
- **14 mars 1995** Discussion générale sur les propositions du  
Rapporteur  
Remise des propositions et recommandations  
provisoires
- **5 avril 1995** Discussion et adoption des propositions et  
recommandations définitives
- **6 avril 1995** Présentation publique des conclusions de la  
Mission

**LES TRAVAUX DE LA MISSION D'INFORMATION:  
23 PROPOSITIONS ET 4 RECOMMANDATIONS  
POUR UNE JUSTICE SEREINE ET PLUS TRANSPARENTE.**

Créée par la commission des Lois à l'initiative de son président, M. Jacques Larché, la mission d'information sur le respect de la présomption d'innocence et le secret de l'enquête et de l'instruction a, sous la présidence de M. Jacques Bérard et sur le rapport de M. Charles Jolibois, adopté ses conclusions le 5 avril 1995.

La mission, dont les membres avaient été désignés le 12 octobre 1994, a tenu sa première réunion le 27 octobre.

Chargée de poursuivre le travail engagé sur ce thème par la commission des lois à la suite de sa journée d'auditions publiques du 8 juin 1994 (Rapports du Sénat n° 602, 1993-1994), la mission d'information a mené cette réflexion dans un souci de concertation et d'œcuménisme :

- concertation avec l'ensemble des professions intéressées par la présomption d'innocence et le secret de l'enquête et de l'instruction : journalistes, avocats, magistrats, chefs d'entreprise, professeurs de droit ;

- œcuménisme par la recherche collégiale de propositions susceptibles de faire l'objet du plus large consensus, pour un problème dont l'ampleur devrait dépasser les clivages politiques.

Ces travaux ont conforté le diagnostic d'anomie posé, à l'occasion du colloque de juin, par le Président Jacques Larché.

Ils ont confirmé que la médiatisation prématurée de l'enquête et de l'instruction porte gravement atteinte à la présomption d'innocence. L'affaire Villemin est apparue à la mission tristement exemplaire de ce risque de dérive judiciaire et médiatique.

La mission a entrepris de combler le vide juridique résultant de la mort annoncée du secret de l'instruction.

Les membres de la mission estiment nécessaire de permettre à chacun de jouer son rôle : magistrats, presse et avocats tout en respectant les droits des citoyens, tantôt spectateurs, tantôt acteurs du processus judiciaire.

La mission s'est attachée à fonder un nouvel équilibre entre deux droits constitutionnellement garantis : la présomption d'innocence et la liberté de communication.

Elle a veillé au respect des droits de la défense qui risquaient d'être balayés par cette nouvelle forme d'instruction en direct si l'on n'y prenait garde.

Celle-ci conduit en effet trop souvent à présenter au public les pièces incomplètes du puzzle que constitue toute instruction. Ce détournement partiel du dossier d'un juge, qui doit instruire, lui, à charge et à décharge, joue contre la personne concernée.

Il conduit, parfois, à un préjugement par l'opinion qui trouble les règles du procès équitable. Car la probabilité de l'instruction n'est pas forcément la vérité judiciaire établie lors du procès en audience publique.

Pour autant, la confidentialité nécessaire à la mise en état du dossier de l'instruction, n'interdit pas au journaliste de mener ses propres investigations et de les publier dès lors qu'il puise ses informations à ses propres sources et les publie en respectant la présomption d'innocence.

Dans le cadre de son mandat, la mission a opté pour des propositions et des recommandations ne remettant en cause ni l'architecture de la procédure pénale, ni l'équilibre de la loi de 1881 sur la liberté de la presse.

Il lui paraît possible de restaurer le respect de la présomption d'innocence, en adaptant notamment les secrets de l'enquête et de l'instruction, sans nuire à la liberté de la presse.

A l'issue de plus de six mois de réflexion et de soixante heures de réunion, la mission d'information est en mesure de présenter une trentaine de propositions tendant à modifier la législation pour fonder un nouvel équilibre entre le respect de la présomption d'innocence et la liberté de communication.

A ces propositions, s'ajoutent plusieurs recommandations traduisant des vœux de la mission dont la réalisation ne dépend pas directement du législateur.

L'esprit de ce dispositif est de contrebalancer la tentation du procès médiatique par un renforcement de la protection de la présomption d'innocence, notamment au travers du secret de l'enquête et de l'instruction, et par un accroissement de la transparence des procédures de mise en état.

C'est à ce prix que pourra être sauvegardée la sérénité de la justice.

Si ces propositions devenaient une loi, le régime du secret de l'instruction loin d'être plus sévère s'en trouverait mieux équilibré. La mission a également veillé à prendre en compte le besoin d'information renforcé qui existe légitimement à l'égard des hommes investis d'une fonction ou d'un mandat publics. Ceux-ci, par le fait même qu'ils ont sollicité les suffrages, ont accepté de répondre à cette exigence pour peu qu'il s'agisse d'une atteinte à l'administration publique commise dans l'exercice de leurs fonctions.

**PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA MISSION  
D'INFORMATION DE LA COMMISSION DES LOIS DU SÉNAT  
SUR LE RESPECT DE LA PRÉSUMPTION D'INNOCENCE ET  
LE SECRET DE L'ENQUÊTE ET DE L'INSTRUCTION**

La mission, respectueuse du cadre de son mandat, a opté pour des propositions ne remettant en cause ni l'architecture de la procédure pénale, ni l'équilibre de la loi de 1881 sur la liberté de la presse.

**I. PROPOSITIONS DE NATURE LÉGISLATIVE**

**Proposition n° 1:** Enoncer dans la loi l'exigence de l'équilibre entre la liberté de communication et la présomption d'innocence, toutes deux constitutionnellement garanties par la Constitution.

Cet article frontispice pourrait être ainsi rédigé:

*La liberté de communication s'exerce dans le respect de la présomption d'innocence.*

## **DE LA PRÉSUMPTION D'INNOCENCE**

Les propositions 2. à 7 ont pour objet de renforcer la protection de la présomption d'innocence, principalement en privilégiant la voie civile du « référé-innocence » de l'article 9-1 du code civil et en limitant les mises en examen prématurées.

**Proposition n° 2:** Étendre le champ d'application de l'article 9-1 du code civil pour permettre à toute personne présentée publiquement comme coupable de faits pénalement punissables, ainsi qu'au procureur de la République à la demande de la victime, de demander au juge de prescrire toute mesure pour faire cesser l'atteinte à la présomption d'innocence que la personne concernée soit ou non en garde à vue, mise en examen, sous contrôle judiciaire ou en détention.

L'article 9-1 du code civil pourrait être ainsi rédigé:

**Art. 9-1.:** *Chacun a droit au respect de la présomption d'innocence:*

*Lorsqu'une personne est, avant toute condamnation, présentée publiquement comme coupable de faits pénalement punissables, le juge peut, même en référé et sans préjudice de la réparation du dommage subi, prescrire toutes mesures, telles que l'insertion d'une rectification ou la diffusion d'un communiqué, aux fins de faire cesser l'atteinte à la présomption d'innocence et ce, aux frais de la personne, physique ou morale, responsable de cette atteinte. L'action se prescrit par un an. Ce délai est ouvert à nouveau pour la même durée à compter de la décision définitive sur ces faits.*

*Le ministère public peut agir sur demande de la victime aux fins de faire cesser une atteinte à la présomption d'innocence.*

**Proposition n° 3 :** En cas d'atteinte à la présomption d'innocence, le droit de réponse de l'article 13 de loi de 1881 ne devrait être accompagné d'aucun commentaire de la rédaction dans le même numéro.

L' article 13 pourrait être ainsi modifié:

*Au troisième alinéa de l'article 13 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, après les mots: « sans aucune intercalation », sont insérés les mots: « , ni commentaire dans le même numéro en cas d'atteinte à la présomption d'innocence ».*

**Proposition n° 4 :** En cas d'atteinte à la présomption d'innocence, la mise en oeuvre des poursuites pour refus d'insertion du droit de réponse ou pour diffamation pourrait être le fait de la partie lésée et du ministère public.

Les modifications suivantes pourraient être prévues:

*I. Avant l'article 65-1 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, il est inséré un intitulé de paragraphe ainsi rédigé:*

*« § 4: Des règles particulières à la protection de la présomption d'innocence ».*

*II. Après l'article 65-2 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, sont insérés deux articles 65-3 et 65-4 ainsi rédigés:*

*« Art. 65-3.-: Par dérogation à l'article 47, la poursuite du délit prévu à l'article 13 pourra, lorsque le refus d'insertion est opposé à une demande ayant pour objet de répondre à une atteinte à la présomption d'innocence, avoir lieu soit à la requête du ministère public agissant d'office, soit sur plainte de la personne nommée ou désignée dans le journal ou écrit périodique.*

*« Art. 65-4.-: Sans préjudice des dispositions du sixième alinéa de l'article 48, la poursuite dans le cas de diffamation prévu à l'article 32 et dans le cas d'injure prévu à l'article 33 pourra être exercée d'office par le ministère public lorsque la diffamation ou l'injure aura constitué une atteinte à la présomption d'innocence. ».*



**Proposition n° 5:** Chaque organe de presse devrait élaborer et publier sa charte de déontologie définissant les règles de nature à assurer le respect de la présomption d'innocence.

Cette proposition pourrait être ainsi libellée:

*Dans le délai d'un an après la promulgation de la présente loi, chaque publication de presse écrite ou audiovisuelle rendra publique sa charte de déontologie. Les règles de nature à assurer le respect de la présomption d'innocence y seront définies.*

**Proposition n° 6:** Étendre les cas d'application du témoin assisté, ayant accès au dossier, pour éviter les mises en examen prématurées.

L'article 105 du code de procédure pénale pourrait être ainsi rédigé:

*« Art. 105.- Les personnes nommément visées par le réquisitoire du procureur de la République, ainsi que celles à l'encontre desquelles il existe des indices graves et concordants d'avoir participé à des faits dont le juge d'instruction est saisi ne peuvent être entendues comme témoin.*

*« Toutefois, lorsque le juge d'instruction estime, en l'état de la procédure, ne pas devoir mettre en examen une personne mentionnée au premier alinéa, il peut l'entendre comme témoin après lui avoir donné connaissance, selon le cas, des indices graves et concordants ou du réquisitoire du procureur de la République. Cette personne bénéficie des droits reconnus aux personnes mises en examen. Avis lui en est donné lors de sa première audition, au cours de laquelle il est fait application des deuxième à quatrième alinéas de l'article 116. »*

**Proposition n° 7:** Instaurer un appel de la mise en examen, laquelle deviendrait une ordonnance libellée dans le respect de la présomption d'innocence.

Les modifications suivantes pourraient être adoptées:

*I. Les deuxième et troisième alinéas de l'article 80-1 du code de procédure pénale sont remplacés par un alinéa ainsi rédigé:*

*« Le juge d'instruction procède à la mise en examen d'une personne par une ordonnance précisant, dans le respect de la présomption d'innocence, les faits pour lesquels elle est mise en examen et leur qualification juridique. Cette ordonnance est notifiée à la personne concernée soit verbalement avec émargement au dossier de la procédure, soit par lettre recommandée. Elle précise que la personne mise en examen a le droit d'être assistée d'un avocat de son choix ou commis d'office et que le nom de l'avocat choisi ou la demande de désignation d'un avocat commis d'office doit être communiqué au greffe du juge d'instruction. »*

*II. Au premier alinéa de l'article 186 du code de procédure pénale, après les mots: « les articles », est insérée la référence: « 80-1, ».*

## **DU SECRET DE L'ENQUETE ET DE L'INSTRUCTION**

Il pourrait être créé dans le code de procédure pénale un chapitre spécifique consacré à la présomption d'innocence et aux secrets de l'enquête et de l'instruction.

Ce chapitre préliminaire composé des articles 11 à 11-3 se substituerait à l'ancien article 11 du code de procédure pénale, au premier alinéa de l'article 38 de la loi de 1881 et à l'article 2 de la loi de 1931.

Il prévoirait une gradation entre le secret de l'enquête, dont la protection serait renforcée, et le secret de l'instruction recentré sur les magistrats et les agents publics y concourant. La situation de l'avocat serait clarifiée. Le Procureur général aurait la possibilité de publier des communiqués écrits pour les besoins de l'enquête et de l'instruction.

Son intitulé pourrait être ainsi libellé:

*Chapitre préliminaire : De la présomption d'innocence et du secret de l'enquête et de l'instruction.*

**Proposition n° 8 :** Donner une portée absolue au secret de l'enquête sous réserve des droits de la défense.

L'article 11 du code de procédure pénale pourrait être ainsi rédigé :

**Art. 11. - :** *La procédure au cours de l'enquête est secrète sans préjudice des droits de la défense. Toute atteinte au secret de l'enquête par quelque moyen que ce soit est punie d'un an d'emprisonnement et de 100 000 francs d'amende ; ces peines sont portées à deux ans d'emprisonnement et à 200 000 francs d'amende lorsque la divulgation est le fait d'une personne tenue au secret professionnel.*

*Toutefois, il n'y a pas délit lorsque la divulgation ou la publication a été faite à la demande écrite du procureur de la République et pour les besoins de l'enquête.*

**Proposition n° 9 :** Recentrer le secret de l'instruction sur les magistrats et les agents publics y concourant.

Après l'article 11 du code de procédure pénale pourrait être inséré un article 11-1 dont le premier alinéa serait ainsi rédigé :

**Art. 11-1. - :** *La procédure au cours de l'instruction est secrète. Le fait, par un magistrat ou un agent public concourant à la procédure, de violer le secret de l'instruction est puni de deux ans d'emprisonnement et de 200 000 francs d'amende.*

**Proposition n° 10 :** L'avocat, tenu au secret professionnel, ne pourrait faire état du contenu du dossier que pour les besoins de la défense.

L'article 11-1 pourrait être complété par un second alinéa ainsi rédigé :

*Sous les peines prévues par l'article 226-13 du code pénal, un avocat ne peut faire publiquement état du contenu d'un dossier d'instruction en cours que pour l'exercice des droits de la défense.*

**Proposition n° 11:** Sanctionner la publication du contenu du dossier de l'instruction ainsi que le fait d'en faire état publiquement, sous la réserve prévue pour l'avocat (transposition de l'article 38 de la loi de 1881).

Pourrait être inséré, après l'article 11 du code de procédure pénale, un article 11-2 dont le premier alinéa serait ainsi rédigé :

*Art. 11-2. - : Le fait de publier en tout ou en partie une pièce d'un dossier d'instruction ou, sous réserve du second alinéa de l'article précédent, d'en faire publiquement état avant l'audience publique est puni de 200 000 francs d'amende.*

**Proposition n° 12 :** Prévoir l'exception traditionnelle au bénéfice du juge d'instruction pour les besoins de l'instruction.

L'article 11-2 serait complété par un alinéa ainsi rédigé:

*Toutefois, il n'y a pas délit lorsque la publication a été faite à la demande écrite du juge d'instruction et pour les besoins de l'instruction. Cette demande est annexée au dossier de l'instruction.*

**Proposition n° 13 :** Sanctionner des mêmes peines la publication de l'image d'une personne portant des menottes ou des entraves.

L'article 11-2 serait complété par un alinéa ainsi rédigé:

*Sous la même peine est interdite la publication de l'image d'une personne portant lors d'une enquête ou d'une instruction des menottes ou des entraves.*

**Proposition n° 14:** Reprendre ici l'interdiction de publication de toute information relative à une constitution de partie civile (article 2 de la loi de 1931)

L'article 11-2 serait complété par un alinéa ainsi rédigé:

*La même peine est applicable à la publication de toute information relative à une constitution de partie civile faite en application de l'article 85.*

**Proposition n° 15:** Prévoir qu'outre les personnes physiques, les personnes morales pourront être déclarées responsables de ces infractions.

L'article 11-2 serait complété par les alinéas suivants:

*Lorsque les infractions mentionnées au présent article sont commises par la voie de la presse écrite ou audiovisuelle, les dispositions particulières qui régissent ces matières sont applicables en ce qui concerne la détermination des personnes responsables.*

*Les personnes morales peuvent être déclarées responsables, dans les conditions prévues par l'article 121-2 du code pénal, des infractions définies au présent article.*

*Les peines encourues par les personnes morales sont :*

*1° L'amende, suivant les modalités prévues par l'article 131-38 du code pénal ; toutefois, si l'infraction a été commise par voie de presse écrite, l'amende est fixée en proportion du tirage du numéro dans lequel la publication a été effectuée sans pouvoir excéder 2 F par exemplaire ou le montant de l'amende qui résulterait de l'application de l'article 131-38;*

*2° Les peines mentionnées aux 8° et 9° de l'article 131-39 du code pénal.*

**Proposition n° 16:** Préciser les règles de communication des copies des pièces du dossier de l'instruction par l'avocat à son client.

Le dernier alinéa de l'article 114 du code de procédure pénale pourrait être ainsi modifié :

*Après les mots « actes du dossier », la fin du dernier alinéa de l'article 114 du code de procédure pénale est ainsi rédigé : « Sous leur propre responsabilité, ils peuvent transmettre à leur client pour son usage exclusif les copies ainsi obtenues.*

**Proposition n° 17:** Consacrer les communiqués écrits des procureurs généraux

Pourrait être inséré, après l'article 11 du code de procédure pénale, un article 11-3 ainsi rédigé :

*Art 11-3 :- Le procureur général près la Cour d'appel peut rendre publiques des informations au moyen de communiqués écrits, pour les besoins de l'enquête ou de l'instruction.*

## **DE LA TRANSPARENCE DE L'ACTION PUBLIQUE ET DE L'INSTRUCTION**

Ces dernières propositions ont pour objet d'accroître la transparence judiciaire, notamment en renforçant le rôle de la Chambre d'accusation, qui deviendrait une véritable chambre régulatrice et un organe de transparence de l'instruction, et en prévoyant un débat public devant le juge d'instruction lorsque les faits dont il est saisi peuvent constituer une atteinte à l'administration publique commise par une personne exerçant une fonction publique ou titulaire d'un mandat électif.

**Proposition n° 18:** Prévoir le versement au dossier de la procédure de toute communication écrite relative à une poursuite entre le Parquet et le ministre de la justice.

L'article 36 du code de procédure pénale pourrait être ainsi modifié:

*I. Au premier alinéa de l'article 36 du code de procédure pénale, les mots: « et versées au dossier de la procédure » sont supprimés.*

*II. L'article 36 du code de procédure pénale est complété par un alinéa ainsi rédigé:*

*« Toute communication écrite relative à une poursuite entre le ministre de la justice et le ministère public est versée au dossier de la procédure. »*

**Proposition n° 19:** Marquer le nouveau rôle de la chambre d'accusation en la dénommant « chambre de l'instruction ».

Cette proposition pourrait être ainsi rédigée:

*Dans tous les textes législatifs en vigueur, les mots: « chambre d'accusation » sont remplacés par les mots: « chambre de l'instruction ».*

**Proposition n° 20:** En conséquence faire disparaître la notion d'accusation pour la cour d'assises.

Cette proposition pourrait être ainsi rédigée:

*Dans tous les textes législatifs en vigueur, les mots: « mise en accusation » sont remplacés par le mot: « renvoi » et les mots: « l'accusé » sont remplacés par les mots: « le prévenu ».*

**Proposition n° 21:** Ouvrir, sous réserve du bon déroulement de l'information, de l'ordre public, des bonnes mœurs, de la présomption d'innocence des parties et des intérêts des tiers, des « fenêtres » devant la Chambre de l'instruction permettant un débat public ouvert à la presse, à l'occasion de l'appel des principales ordonnances de l'instruction (mise en examen, contrôle judiciaire, détention provisoire, référé-liberté, « droit au cri », non-lieu...).

La deuxième phrase de l'avant-dernier alinéa de l'article 199 du code de procédure pénale pourrait être remplacée par deux alinéas ainsi rédigés:

*Par dérogation au premier alinéa, la chambre de l'instruction peut, en cas de comparution personnelle d'une personne majeure au moment des faits, à la demande du procureur général, d'une partie ou d'office, ordonner que les débats se dérouleront et que l'arrêt sera rendu en audience publique lorsqu'elle est saisie de l'une des ordonnances prévues par les articles 80-1, deuxième alinéa, 139, 145, 145-1, 145-2, 175-1, deuxième alinéa, 177 et 179. La chambre de l'instruction statue en Chambre du Conseil après avoir recueilli les observations du procureur général et des parties, par un arrêt qui n'est susceptible de pourvoi en cassation qu'en même temps que l'arrêt portant sur la demande principale. La publicité ne peut être ordonnée si elle est de nature à nuire au bon déroulement de l'information, à la présomption d'innocence d'une partie, aux intérêts d'un tiers, à l'ordre public ou aux bonnes mœurs.*

*Dans les mêmes conditions, pour l'application de l'article 187-1, le président de la Chambre de l'instruction ou le magistrat qui le remplace peut ordonner que les débats se dérouleront et que l'ordonnance sera rendue en audience publique.*

**Proposition n° 22** : Prévoir que, sous les mêmes réserves, les mêmes principales ordonnances de l'instruction feront désormais l'objet d'un débat public préalable devant le juge d'instruction lorsque les faits dont il est saisi peuvent constituer une atteinte à l'administration publique commise par une personne exerçant une fonction publique ou un mandat électif.

Un nouvel article 80-2 ainsi rédigé pourrait être inséré dans le code de procédure pénale

*« Article 80-2 (nouveau) : Par dérogation à l'article 11-1, lorsque les faits dont est saisi le juge d'instruction sont visés par le chapitre II du titre troisième du Livre IV du code pénal, relatif aux atteintes à l'administration publique commises par des personnes exerçant une fonction publique, les ordonnances prévues par les articles 80-1, deuxième alinéa, 139, 145, 145-1, 145-2, 175-1, deuxième alinéa, 177 et 179, sont rendues après un débat public.*

*« Toutefois, lorsque le débat public est de nature à nuire au bon déroulement de l'information, à la présomption d'innocence d'une partie, aux intérêts d'un tiers, à l'ordre public ou aux bonnes mœurs, le juge d'instruction décide, d'office ou à la demande du procureur de la République, de la personne susceptible d'être mise en examen ou d'une partie, de ne pas faire application de l'alinéa précédent. Le juge d'instruction statue par une ordonnance rendue après avoir recueilli les observations du procureur de la République ainsi que, le cas échéant, de la personne susceptible d'être mise en examen et des parties. »*

**Proposition n° 23:** Eviter les instructions trop longues en renforçant l'efficacité du « droit au cri » lequel permettrait au procureur, comme aux parties, de demander la clôture au bout d'un an. Celle-ci interviendrait automatiquement à défaut de réponse. L'appel de la décision deviendrait possible; il pourrait faire l'objet d'une « fenêtre »

Les modifications suivantes pourraient être adoptées:

*I. Au troisième alinéa de l'article 175-1 du code de procédure pénale, après les mots: « la personne », sont insérés les mots: « ou le procureur de la République ».*

*II. Le troisième alinéa de l'article 175-1 du code de procédure pénale est complété par les mots: « faute de quoi il est fait droit à la demande de la personne ».*

*III. A la fin du premier alinéa de l'article 186-1 du code de procédure pénale, les mots: « et le quatrième alinéa de l'article 167 », sont remplacés par les mots: « , le quatrième alinéa de l'article 167 et le deuxième alinéa de l'article 175-1 ».*

**Des dispositions de coordination seraient en outre nécessaires pour abroger les textes qui seraient désormais intégrés dans le code de procédure pénale et harmoniser les sanctions applicables aux publications relatives aux mineurs avec celles prévues par la proposition n° 11**

## **IL RECOMMANDATIONS**

### **Recommandation n° 1:**

Les atteintes au secret de l'enquête et de l'instruction devraient faire l'objet d'une poursuite engagée par le ministère public.

### **Recommandation n° 2:**

Les sanctions disciplinaires pour non-respect du devoir de réserve et du secret de l'enquête et de l'instruction doivent être mises en oeuvre.

Les ordres professionnels doivent jouer leur rôle régulateur.

A titre préventif la formation des professions juridiques et judiciaires doit mieux prendre en charge le rappel des règles déontologiques.

### **Recommandation n° 3:**

La nouvelle Chambre de l'instruction, véritable chambre régulatrice et organe de la transparence de l'instruction, doit disposer de moyens humains et matériels en rapport avec les missions qui lui sont confiées.

### **Recommandation n° 4:**

Il est souhaitable que les professionnels de la presse engagent une réflexion sur l'élaboration d'un code de déontologie.

*« Que la presse et la justice tirent effectivement les leçons d'un parcours qui ressemble plutôt à un calvaire »<sup>1</sup>*

Mesdames, Messieurs,

La journée d'auditions publiques organisée par la commission des Lois du Sénat le 8 juin 1994 à l'initiative de son président, M. Jacques Larché, a mis en exergue les atteintes à la présomption d'innocence résultant des multiples violations du secret de l'enquête et de l'instruction.

Des textes législatifs, réglementaires et déontologiques existent.

Pourtant, les magistrats conviennent du nombre insignifiant des poursuites ; certains avocats constatent la caducité du secret voire sa mort ; enfin, les hommes de presse s'estiment en droit de se substituer à la justice au risque de méconnaître quotidiennement la loi.

Cette situation, le président Jacques Larché l'a qualifiée d'anomie. Elle nuit non seulement à l'efficacité de l'enquête mais également au respect de la présomption d'innocence, qui constitue un principe fondamental dans notre État de droit.

Les révélations sur les informations judiciaires, relayées par la presse, peuvent en effet conduire à un « préjugement » et à une condamnation médiatique prononcés le plus souvent sur la place publique sans que la personne concernée ait été en mesure de présenter sa défense dans le cadre de ce « procès ».

---

<sup>1</sup> Laurence Lacroix, auteur de « Le bûcher des innocents », à propos de l'affaire Villainin - Rapport Sénat n° 602 1993-1994 - p. 207

L'affaire Villemin apparaît comme tristement exemplaire du risque de « catastrophe judiciaire » et médiatique créé par cette dérive. Elle peut frapper chacun quelle que soit sa notoriété avant l'affaire.

Concrètement, les limites sont atteintes dès lors que paraissent désormais impunément dans la presse les reproductions in extenso de rapports et de pièces extraits de l'enquête ou de l'instruction.

Plusieurs explications sont avancées pour justifier la recherche et la publication de telles informations :

1. Le journaliste, tel Zola, se porterait au secours de l'innocent. En réalité, la presse vient, le plus souvent, en renfort de l'accusation en présentant les éléments à charge sans donner la parole à la défense.

2. A l'inverse, la presse d'investigation serait nécessaire pour « déterrer les affaires » ou éviter leur mise en sommeil. Or depuis plusieurs années les magistrats ont affirmé leur indépendance. Elle est renforcée par les réformes récentes du Conseil supérieur de la magistrature et la modification de l'article 36 du code de procédure pénale qui prévoit désormais le versement au dossier des instructions de la Chancellerie. Comment peut-on parler de l'enterrement d'une affaire dès lors que la source même de l'information est le dossier d'un juge dont il patent qu'il poursuit activement ses investigations ?

3. La presse aurait un devoir d'informer à la mesure du droit à l'information de chaque citoyen.

Ce dernier argument traduit une évolution des mentalités dont le législateur se doit de tenir le plus grand compte tout en ne négligeant pas de rechercher sa conciliation avec d'autres droits de la personne humaine : le droit au respect de la vie privée, la présomption d'innocence, les droits de la défense.

C'est pourquoi, si les multiples atteintes à la présomption d'innocence, liées notamment aux violations du secret de l'enquête et de l'instruction, appellent une intervention urgente de la part du législateur, elles ne sauraient pour autant justifier n'importe quelle limitation au droit d'informer et à celui d'être informé.

La liberté de la presse constitue en effet un des piliers de notre Etat de droit. Les abus qui ont pu être constatés ces dernières années ne sauraient conduire à remettre en cause la place essentielle tenue par les médias dans notre société ni à

contester le professionnalisme dont font preuve la quasi-totalité des rédactions et des journalistes.

Il n'en demeure pas moins que les dérives existent et doivent être endiguées sauf à courir le risque d'un retour au temps du pilori. Car la liberté de la presse ne saurait justifier les atteintes aux droits fondamentaux de la personne. Certaines mauvaises habitudes ont été prises, trop souvent pour des raisons mercantiles dans un contexte de concurrence économique, comme si la recherche de la sensation était devenue nécessaire à certaines entreprises frappées par une forte diminution de leur audience ou de leur lectorat.

La défense de la liberté d'expression, la cause de la vérité apparaissent parfois opportunément pour justifier la divulgation des pièces incomplètes du puzzle que constitue toute instruction. Or, des exemples récents l'ont encore montré, seule l'audience publique permet à la justice de s'exercer sereinement dans le respect de l'équilibre entre les parties et de la transparence permise par l'aboutissement de la procédure.

Telles sont les raisons pour lesquelles la commission des Lois a jugé nécessaire de mener une réflexion approfondie sur la présomption d'innocence et sur le secret de l'enquête et de l'instruction aux fins de parvenir au meilleur équilibre entre un principe et une liberté tous deux constitutionnellement garantis : la présomption d'innocence et la liberté de la presse.

Dans le prolongement des auditions du 8 juin 1994, la mission d'information a entendu, outre le Garde des Sceaux, des magistrats, des avocats, des policiers, plusieurs professeurs de droit ainsi que des journalistes et des représentants de la presse, du Conseil supérieur de l'audiovisuel et un chef d'entreprise. La mission tient à remercier chacun de sa contribution à la recherche d'un nouvel équilibre entre les parties concernées. La liste complète des personnes auditionnées figure en annexe du présent rapport qui dans sa deuxième partie tente de présenter une synthèse fidèle de leurs propositions.

Ces auditions ont confirmé le constat de l'anomie, même si quelques signes d'une prise de conscience des conséquences irréremédiables des pratiques actuelles apparaissent çà et là.

Comme l'a en effet fort opportunément précisé son président, M. Jacques Bérard, dès sa première réunion, elle ne devait pas seulement s'efforcer de rédiger un nouveau rapport, un de plus, sur le secret de l'enquête et de l'instruction et la présomption d'innocence, mais rechercher des solutions concrètes

par une démarche oecuménique, afin de proposer au Parlement l'adoption d'un texte consensuel.

La mission d'information a ainsi siégé pendant plus de soixante heures (consultations, auditions et réunions) menant un travail parlementaire minutieux qui, en six mois, lui a permis de prendre l'exacte mesure du problème, de recenser les différents remèdes susceptibles de lui être apportés et de proposer des solutions destinées à assurer un meilleur équilibre entre le respect de la présomption d'innocence et la liberté de la presse (cf. le calendrier de ses travaux, p.8, et, en annexe, les comptes rendus de ses trois dernières réunions).

Son principal objectif a été d'éviter que les droits de la défense ne soient balayés par l'instruction en direct.

S'agissant de l'ampleur du problème, par-delà le constat pur et simple de la situation d'anomie, la mission d'information a pu analyser dans le détail les raisons de l'inefficacité du dispositif destiné à assurer la protection de la présomption d'innocence (I). Elle a ainsi constaté que l'inapplication des textes existants tenait non seulement à certaines considérations de fait mais aussi, dans une large mesure, aux insuffisances de la loi elle-même. Il lui est en conséquence apparu nécessaire de ne pas s'arrêter au dispositif actuel et de rechercher des solutions tendant à renforcer la législation.

Les solutions évoquées par les personnes entendues (II), fort variées, consistent soit à renforcer la protection de la présomption d'innocence, soit à recadrer le secret de l'enquête et de l'instruction, soit à améliorer la transparence de la justice. Certaines de ces propositions conduiraient à remettre en question l'ensemble du système français de procédure pénale et à mettre en place un dispositif accusatoire tel qu'il existe dans certains pays anglo-saxons ou en Italie.

La mission d'information a considéré que la remise en cause de notre système de procédure pénale n'entraîne pas dans ses attributions, limitées au respect de la présomption d'innocence et au secret de l'enquête et de l'instruction. Aussi s'est-elle efforcée de rechercher le meilleur équilibre entre le respect de la présomption d'innocence et la liberté de communication dans le cadre des principes du droit actuel, tout en ayant pleinement conscience du fait que ses propositions constituent la dernière chance de maintenir l'instruction telle que nous la connaissons car le secret est consubstantiel à l'instruction, comme il est indispensable au bon déroulement de l'enquête.

**Notre procédure pénale suppose en effet le respect d'un minimum de secret, en particulier pour l'enquête et le début de l'instruction, afin de garantir tout à la fois l'efficacité des investigations et le respect de la présomption d'innocence.**

**La mission d'information propose donc des solutions pratiques et réalistes : sans remettre en cause ni notre procédure pénale, ni la loi de 1881 relative à la liberté de la presse, elles ont pour objet de fonder un meilleur équilibre entre les exigences d'une justice sereine et impartiale et le droit du citoyen à une transparence respectueuse de la présomption d'innocence (III).**

## **I. LA PROBLEMATIQUE : COMMENT CONCILIER LA PROTECTION DE LA PRÉSUMPTION D'INNOCENCE ET LA LIBERTÉ DE COMMUNICATION**

La libre communication des pensées et des opinions doit être conciliée avec un autre principe constitutionnel : la présomption d'innocence. Le droit positif comporte des textes et une jurisprudence qui ne parviennent qu'imparfaitement à cette conciliation.

### **A. LA VALEUR CONSTITUTIONNELLE DE LA PRÉSUMPTION D'INNOCENCE ET DE LA LIBERTÉ DE COMMUNICATION REND LEUR CONCILIATION NÉCESSAIRE.**

Nombreux sont les textes en la matière, ainsi que l'ont souligné la plupart des intervenants devant la mission et que l'a rappelé fort opportunément la circulaire adressée par M. Jean-François Burgelin, procureur général, le 2 janvier 1995, aux parquets du ressort de la Cour d'appel de Paris (cf annexe).

Ils sont complétés par une jurisprudence très actualisée.

#### **1. Les textes**

Au-delà de l'affirmation des principes, ces textes mettent en place les instruments de protection de la présomption d'innocence au travers d'exigences de secret et de limitation des publications, destinées à assurer au prévenu une instruction à charge et à décharge et un procès équitable. Outre les sanctions pénales prévues par ces textes, des mécanismes de responsabilité civile et de publication de droits de réponse ou de rectificatifs, le cas échéant en référé, constituent les voies de droit contre les atteintes à la présomption d'innocence.

##### **a) L'affirmation du principe de la présomption d'innocence**

###### **• La présomption d'innocence vis-à-vis du juge**

Le principe de la présomption d'innocence est tout d'abord affirmé par l'article IX de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen en vertu duquel « tout individu étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il

*est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi.*

↳ La formulation de cette disposition démontre que la présomption d'innocence s'est, dans un premier temps, entendue sur le plan procédural. Elle concerne les relations entre la personne poursuivie et le juge. Celui-ci doit, faute de preuves, relaxer (ou acquitter) le prévenu (ou l'accusé). Jusqu'au jugement, il doit le traiter comme un innocent.

Les débats, très succints, auxquels a donné lieu l'adoption de ce texte montrent également que le souci de ses auteurs était d'éviter toute détention arbitraire. Un objectif dont on retrouve aujourd'hui l'écho dans la perception que nous avons de certaines détentions provisoires.

Sur le plan international, l'article 6-2 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme précise que *« toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie »*.

• **La présomption d'innocence vis-à-vis de l'opinion**

Le développement des moyens de communication conduit à élargir le champ de la présomption d'innocence. Elle n'est plus seulement une protection de la liberté de l'individu dans le cadre d'une procédure judiciaire. Elle garantit également qu'en dehors de la procédure il soit présenté comme innocent jusqu'à ce que la justice ait statué.

La présomption d'innocence constitue ainsi le garde-fou du procès médiatique, à défaut de pouvoir y appliquer l'ensemble des règles de la procédure pénale. C'est ce nouvel aspect de la présomption d'innocence que consacre le premier alinéa de l'article 9-1 du code civil inséré par la loi du 4 janvier 1993 : *« chacun a droit au respect de la présomption d'innocence »*.

b) *La nécessaire conciliation de la liberté de communication avec le principe de la présomption d'innocence*

Principe constitutionnel, la présomption d'innocence doit être conciliée par le législateur avec une autre liberté publique fondamentale également à valeur constitutionnelle : la libre communication des pensées et des opinions prévue à l'article XI de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen et à l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

S'agissant de libertés publiques, le législateur tient de l'article 34 de la Constitution la compétence de fixer les règles de leur exercice.

Le Conseil constitutionnel a précisé dans sa décision des 10-11 octobre 1984, à propos de la liberté de communication que *« s'agissant d'une liberté*

*fondamentale, d'autant plus précieuse que son existence est l'une des garanties essentielles du respect des autres droits et libertés et de la souveraineté nationale, la loi ne peut en réglementer l'exercice qu'en vue de le rendre plus effectif ou de le concilier avec celui d'autres règles ou principes de valeur constitutionnelle ».*

A cet égard, l'article XI de la Déclaration, comme l'article 10 de la Convention européenne prévoient que la loi puisse limiter l'exercice de la liberté de communication.

**Article XI de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen :**

*"La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'Homme : tout Citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté, dans les cas déterminés par la Loi".*

**Article 10 de la convention européenne :**

*"1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.*

*"2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire."*

***c) Les instruments de protection de la présomption d'innocence***

Ces instruments traduisent l'équilibre entre les différents principes constitutionnels.

La procédure pénale dans son ensemble a pour objectif premier d'assurer le respect des droits de la personne parmi lesquels la présomption d'innocence occupe une place essentielle. Mais la protection de ce principe est également assurée par d'autres textes que le code de procédure pénale et notamment par le code pénal et par la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse.

### Le secret de l'enquête et de l'instruction

Le principe du secret de l'enquête et de l'instruction est posé par l'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. »*

Issu de la réforme de 1957, cet article reprend une règle ancienne toujours reconnue par la jurisprudence même lorsqu'elle n'était pas inscrite dans la loi.

Le secret de l'enquête et de l'instruction ne constitue pas une fin en soi. Il a pour objet d'assurer non seulement l'efficacité de l'enquête mais également le respect de la présomption d'innocence.

En effet, le juge a pour rôle d'instruire à charge et à décharge. L'instruction est donc évolutive et il faut attendre la clôture de l'information pour connaître exactement la nature des charges pesant sur la personne mise en examen, sans oublier que l'instruction peut se terminer par un non-lieu (plus de 11 % en 1993).

La sanction pénale de son inobservation est celle applicable à la violation du secret professionnel : elle a été portée à un an d'emprisonnement et 100 000 francs d'amende par la réforme du code pénal entrée en vigueur le 1er mars 1994 (art. 226-13 du code pénal). Elle était jusqu'alors de six mois d'emprisonnement et 15 000 francs d'amende.

Des sanctions disciplinaires sont également cumulables à l'égard des magistrats, policiers, fonctionnaires ou avocats en application de leurs statuts et codes déontologiques respectifs. Elles peuvent aller jusqu'à la révocation ou la radiation.

### L'interdiction de certaines publications

L'article 38 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse sanctionne d'une amende de 25 000 F la publication d'actes d'accusation ou de tout autre acte de procédure criminelle ou correctionnelle avant qu'ils aient été lus en audience publique.

La même peine est applicable à la publication d'images reproduisant tout ou partie d'un crime ou d'un délit, sauf demande écrite du juge d'instruction.

Les articles 58 et 98 du code de procédure pénale prévoient une sanction spécifique (30 000 F et deux ans d'emprisonnement) pour la divulgation, sans l'autorisation de la personne mise en examen, de pièces provenant d'une perquisition.

La loi du 2 juillet 1931 interdit quant à elle, dans son article 2, de publier avant toute décision judiciaire toute information relative à des constitutions de partie civile sous peine d'une amende de 120 000 F.

S'agissant des mineurs, l'article 14 de l'ordonnance du 2 février 1945 pose une interdiction générale : «*La publication du compte rendu des débats des tribunaux pour enfants dans le livre, la presse, la radiophonie, le cinématographe ou de quelque manière que ce soit est interdite. La publication, par les mêmes procédés, de tout texte ou de toute illustration concernant l'identité et la personnalité des mineurs délinquants est également interdite*». La méconnaissance de ces interdictions est passible de 40 000 F d'amende voire, en cas de récidive, de deux ans d'emprisonnement.

### Le droit à un procès équitable

Le code pénal contient des dispositions qui visent à assurer au prévenu le droit à un procès impartial et donc au respect de la présomption d'innocence.

Il en va notamment ainsi de l'article 434-16 qui incrimine 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.

L'article 304 du code de procédure pénale fait par ailleurs obligation aux jurés de prêter serment sur leur impartialité, laquelle peut être difficile à assurer pour les affaires ayant fait l'objet d'une large publicité avant l'audience publique.

Ces dispositions peuvent être considérées comme un embryon du «*contempt of court*» britannique qui interdit la publicité des éléments de l'enquête et permet au juge, dans l'intérêt de la justice, de différer toute publicité jusqu'au jugement.

#### *d) Les voies de droit contre les atteintes à la présomption d'innocence*

### La mise en jeu des principes de la responsabilité civile

L'atteinte à la présomption d'innocence constituant une faute civile, elle peut donner lieu à la mise en jeu de la responsabilité de la personne fautive sur le fondement du premier alinéa de l'article 9-1 du code civil et de l'article 1382 du code civil.

Le ministère public qui n'agit d'office, au civil, que dans les cas spécifiés par la loi et peut se joindre à l'instance dans les autres, pourrait en outre en

application de l'article 423 du nouveau code de procédure civile « agir pour la défense de l'ordre public à l'occasion des faits qui portent atteinte à celui-ci ».

### L'action fondée sur l'article 9-1, deuxième alinéa, du code civil

Le second alinéa de l'article 9-1 du code civil, modifié par la loi du 24 août 1993, précise que : « *Lorsqu'une personne placée en garde à vue, mise en examen ou faisant l'objet d'une citation à comparaître en justice, d'un réquisitoire du procureur de la République ou d'une plainte avec constitution de partie civile, est, avant toute condamnation, présentée publiquement comme étant coupable de faits faisant l'objet de l'enquête ou de l'instruction judiciaire, le juge peut, même en référé, ordonner l'insertion dans la publication concernée d'un communiqué aux fins de faire cesser l'atteinte à la présomption d'innocence, sans préjudice d'une action en réparation des dommages subis et des autres mesures qui peuvent être prescrites en application du nouveau code de procédure civile et ce, aux frais de la personne, physique ou morale, responsable de l'atteinte à la présomption d'innocence.* ».

Il s'agit donc d'un véritable «*référé-innocence*» dont la plupart des personnes questionnées par la mission a reconnu l'efficacité, si tant est que soient réunies les conditions d'application de cet article aujourd'hui conçues plus strictement que dans le texte d'origine du 4 janvier 1993.

### L'action en référé

Plusieurs personnes auditionnées, notamment M. Drai, premier Président de la Cour de cassation, ont également rappelé que le juge des référés pourrait, en application de l'article 809 du code de procédure civile, prescrire « *les mesures conservatoires ou de remise en état qui s'imposent, soit pour prévenir un dommage imminent, soit pour faire cesser un trouble manifestement illicite* ». Dans ce cadre, le juge disposerait d'une palette de mesures plus large que sur la base de l'article 9-1. En outre, ainsi que l'a souligné M. Lacabarats, vice-président au tribunal de grande instance de Paris, l'article 809 n'est soumis à aucune prescription particulière alors que l'article 9-1 est encadré dans la prescription de trois mois prévue par l'article 6 de la loi de 1881.

### La publication d'une ordonnance de non-lieu

Les articles 177-1 et 212-1 du code de procédure pénale permettent la publication, sur autorisation de la juridiction d'instruction, d'une décision de non-lieu, procédé destiné à contrebalancer, a posteriori, l'atteinte à la présomption d'innocence.

### Les dispositions de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse

La loi de 1881 sur la liberté de la presse contient plusieurs dispositions permettant de remédier à une atteinte à la présomption d'innocence :

- l'article 13 organise un droit de réponse au bénéficiaire de toute personne nommée ou désignée dans un journal ou écrit périodique. Il lui permet d'obtenir dans

de brefs délais et gratuitement l'insertion de sa réponse « à la même place et en mêmes caractères que l'article qui l'aura provoquée et sans aucune intercalation ». Le délai de prescription de l'action en insertion forcée est d'un an ; la loi du 4 janvier 1993 l'a réouverte pour trois mois pour les personnes nommées à l'occasion de poursuites pénales ayant fait l'objet d'un non-lieu, d'une relaxe ou d'un acquittement. Le refus d'insertion est puni d'une amende de 25 000 F ;

- l'article 32 sanctionne la diffamation commise envers un particulier de 80 000 F d'amende et de six mois d'emprisonnement (la diffamation étant définie par l'article 29 comme toute allégation ou imputation d'un fait qui porte atteinte à l'honneur ou à la considération de la personne à laquelle le fait est imputé) ; en matière judiciaire, le juge surseoit souvent à statuer dans l'attente du jugement.

#### Les dispositions spécifiques à l'audiovisuel :

Soumis à un régime d'autorisation et exerçant dans les limites de l'espace temps (à la différence de la presse écrite dont la surface papier peut être augmentée), l'audiovisuel relève d'un régime particulier :

- Le droit de réponse est fixé par l'article 6 de la loi du 29 juillet 1982. Il doit être présenté dans les huit jours et ne peut être demandé par l'intéressé qu'en cas « d'imputations susceptibles de porter atteinte à son honneur ou à sa réputation » (à la différence de celui de la presse écrite, ouvert même à l'égard d'un article élogieux). Le délai est également réouvert pour trois mois après un non-lieu, une relaxe ou un acquittement.

A défaut de diffusion du message, l'intéressé peut saisir le juge des référés qui peut ordonner la diffusion de la réponse sous astreinte. Aucune sanction pénale n'est prévue.

- En outre, le Conseil supérieur de l'audiovisuel dispose à l'égard de l'audiovisuel d'un pouvoir de sanction administrative qu'il exerce par voie de recommandation, de mise en demeure, de suspension, d'insertion de communiqués lorsque « la dignité de la personne humaine » ou « la sauvegarde de l'ordre public » l'exigent.

Il doit également dénoncer les faits à l'autorité judiciaire en application de l'article 40 du code de procédure pénale.

Il a ainsi rappelé dans sa recommandation du 24 avril 1992 « qu'il n'appartient pas à la télévision de se substituer aux tribunaux, soit en présentant comme coupable une personne qui n'a pas été condamnée, soit, à l'inverse, en affirmant l'innocence d'une personne condamnée ou impliquée dans une procédure en cours ».

## 2. La jurisprudence

La jurisprudence s'est elle-même efforcée d'appliquer les textes relatifs à la présomption d'innocence en recherchant, d'une part, un juste équilibre entre celle-ci et la liberté de la presse et en sanctionnant, d'autre part, le recel de violation du secret de l'instruction. Une décision récente de la Cour européenne des droits de l'Homme confirme en outre la nécessité de protéger la présomption d'innocence en dehors de la procédure judiciaire.

### a) *La jurisprudence sur la dialectique, présomption d'innocence-liberté de la presse*

Avant même l'insertion dans le code civil de l'article 9-1, certains tribunaux avaient estimé que la liberté de l'information ne pouvait primer sur le principe de la présomption d'innocence.

Ainsi, le 1er mars 1989, le tribunal de grande instance de Paris considérait que *«le principe de valeur constitutionnelle de la présomption d'innocence ne saurait souffrir aucune dérogation et notamment trouver justification ou excuse dans le principe de la liberté d'information»*.

Le 5 juillet 1993, soit quelques semaines après l'entrée en vigueur de l'article 9-1 du code civil, la cour d'appel de Toulouse affirmait sans ambiguïté que *«la liberté d'expression n'est pas génératrice d'un "droit d'informer" opposable au droit fondamental de tout individu à la présomption d'innocence»*.

En revanche, la cour d'appel de Rouen, le 23 septembre 1993, ou le tribunal de grande instance de Paris, dans ses décisions récentes, prennent davantage en considération le droit pour les journalistes de rendre compte des affaires judiciaires en cours d'instruction sous réserve de précautions et de réserve dans la formulation de l'énoncé des faits et dans la présentation des personnes mises en cause.

### b) *La jurisprudence sur le recel de violation du secret de l'enquête et de l'instruction*

Dans un arrêt en date du 13 mai 1991, la chambre criminelle de la Cour de cassation reconnaissait aux juges du fond la faculté de sanctionner le recel de violation du secret de l'enquête et de l'instruction. Ainsi, la publication d'informations couvertes par le secret de l'instruction et ne pouvant avoir été obtenues qu'à la suite d'une violation de celui-ci constitue un délit passible, en application de l'article 321-1 du code pénal, d'une peine de cinq ans d'emprisonnement et de 2 500 000 F d'amende.

*c) La Cour Européenne des Droits de l'Homme*

La Cour de Strasbourg consacre la présomption d'innocence comme l'un des éléments du procès équitable (affaire Minelli 1983).

Elle s'attache à combiner les articles 6 et 10 précités de la Convention européenne.

C'est ainsi que dans une affaire Sunday Times contre le Gouvernement britannique (1979), la Cour a estimé que dans l'affaire de la Thalidomide, la restriction qu'avait apportée, en l'espèce, le juge anglais à la publication d'un article *«se révèle non proportionnée au but légitime poursuivi ; elle n'était pas nécessaire, dans une société démocratique, pour garantir l'autorité du pouvoir judiciaire»*.

La Cour s'est prononcée, le 10 février 1995, dans une affaire Allenet de Ribemont contre France à propos des déclarations télévisées d'un ministre de l'Intérieur, du directeur et d'un commissaire de la police judiciaire, quelques jours après l'assassinat de M. Jean de Broglie et l'arrestation de plusieurs suspects (cf. extraits de cet arrêt en annexe).

Cette décision de principe précise le champ d'application de la présomption d'innocence au sens de la convention européenne.

La Cour rappelle que *«la présomption d'innocence consacrée par le paragraphe 2 de l'article 6 figure parmi les éléments du procès pénal équitable (...). Elle se trouve méconnue si une décision judiciaire concernant un prévenu reflète le sentiment qu'il est coupable, alors que sa culpabilité n'a pas été légalement établie (...)*.

*«Le champ d'application de l'article 6, paragraphe 2, ne se limite pourtant pas à l'hypothèse avancée par le gouvernement»* français. Celui-ci, défendeur dans cette affaire, avait estimé qu'*«une atteinte à la présomption d'innocence ne peut provenir que d'une autorité judiciaire et (ne) se révéler qu'à l'issue de la procédure en cas de condamnation si la motivation du juge permet de supposer que celui-ci considérerait a priori l'intéressé comme coupable.»* Ce raisonnement conduisait le gouvernement à nier l'atteinte lorsque, comme en l'espèce, le prévenu a fait l'objet d'un non-lieu.

*« Or la Cour estime qu'une atteinte à la présomption d'innocence peut émaner non seulement d'un juge ou d'un tribunal mais aussi d'autres autorités publiques. »*

En l'espèce, elle considère que les propos tenus *«sans nuance, ni réserve»* par certains des plus hauts responsables de la police française ont fait apparaître comme coupable M. de Ribemont, auquel son interpellation et sa garde à vue dans le

cadre d'une information judiciaire « conféraient la qualité d'accusé » au sens de l'article 6, paragraphe 2 ».

Il y a donc eu violation de cet article car « il s'agit là, à l'évidence, d'une déclaration de culpabilité qui, d'une part incitait le public à croire en celle-ci et, de l'autre, préjugeait de l'appréciation des faits par les juges compétents. ».

La Cour alloue 2 millions de francs à M. Allenet de Ribemont principalement au titre de la violation de l'article 6-2 (présomption d'innocence) mais aussi de celle de l'article 6-1 (délai raisonnable pour statuer sur un litige, car, en l'espèce, il aura fallu onze ans et huit mois au requérant pour épuiser tous les recours internes).

La Cour trouve là l'occasion de préciser que la présomption d'innocence, au sens de la Convention européenne, s'applique à « d'autres autorités publiques » que le juge ou le tribunal qui auront à examiner la culpabilité au cours d'un procès équitable.

Toutefois, la Cour a relevé avec précision les éléments de faits sous-jacents à son appréciation d'où elle a tiré les conclusions suivantes :

• sur l'applicabilité de l'article 6-2 :

1) que les autorités publiques en cause étaient chargées de conduire les investigations et que « mis en contrepoint de l'information judiciaire et appuyés par le ministre de l'intérieur, leurs propos s'expliquent par l'existence de celle-ci et présentent un lien direct avec elle »;

2) que le requérant avait la qualité d'accusé en raison de son interpellation et de sa garde à vue dans le cadre de l'information judiciaire;

• sur les propos tenus en l'espèce :

que ce n'est que parce que les propos ont été tenus « sans nuance, ni réserve » qu'ils ont excédé la liberté d'expression garantie par l'article 10 de la convention. La Cour rappelle, en effet, que « l'article 6, paragraphe 2, ne saurait (...) empêcher les autorités de renseigner le public sur des enquêtes pénales en cours, mais qu'il requiert qu'elles le fassent avec toute la discrétion et toute la réserve que commande le respect de la présomption d'innocence. ».

La Cour indique donc que des conditions doivent être réunies pour que l'atteinte à la présomption d'innocence puisse être sanctionnée sur le fondement de la convention européenne.

Malgré la prudence qu'il convient d'observer pour évaluer les conséquences de cette jurisprudence, il n'en reste pas moins vrai que la Cour, de manière explicite, a exprimé le caractère général et prééminent de la présomption d'innocence à laquelle tout citoyen a droit.

## **B. LE DROIT POSITIF EST IMPUISSANT A MAINTENIR L'EQUILIBRE DANS LA PRATIQUE.**

Les multiples dispositions tendant à assurer le respect de la présomption d'innocence et le secret de l'instruction ne peuvent empêcher une médiatisation excessive de certaines affaires judiciaires. Il en résulte l'émergence d'une sorte d'instruction parallèle, conduite non plus par le juge mais par la presse, qui, elle, n'est pas tenue aux règles de la procédure pénale protectrices des droits de la défense.

Dès lors, il apparaît que la notion de présomption d'innocence et celle de secret de l'instruction constituent de véritables abus de langage puisque l'une et l'autre sont bafoués.

En termes quantitatifs, les atteintes doivent être relativisées : seulement 8 % des affaires transmises au parquet (crimes, délits et contraventions de cinquième classe) donnent lieu à instruction et le secret de l'instruction est lui-même le plus souvent respecté au cours des 12 mois et demi nécessaires, en moyenne, pour régler l'instruction.

Il n'en demeure pas moins que le problème des fuites se pose avec une particulière acuité pour les personnes concernées, car l'attention de l'ensemble des médias se focalise simultanément sur un petit nombre d'affaires assurant ainsi leur diffusion immédiate et irrémédiable.

Cette diffusion est d'autant plus inquiétante que le pourcentage des affaires conclues par un non-lieu n'est pas négligeable puisqu'il s'élevait en 1993 à plus de 11 %.

### **1. Les limites juridiques**

#### **a) Les limites à la présomption d'innocence**

Sur le plan juridique, les limites à la présomption d'innocence tiennent aux conditions de mise en oeuvre des remèdes aux atteintes qui lui sont portées.

• Ainsi, la loi du 24 août 1993 a réduit le champ d'application de l'article 9-1 du code civil. Alors que, dans sa rédaction initiale, celui-ci pouvait être invoqué par toute personne présentée publiquement comme coupable de faits faisant l'objet d'une enquête ou d'une instruction judiciaire, cette loi en a limité le bénéfice aux personnes placées en garde à vue, mises en examen ou faisant l'objet d'une citation à comparaître en justice, d'un réquisitoire du procureur de la République ou

d'une plainte avec constitution de partie civile. Elle a en outre limité l'obligation de publier un rectificatif à la seule «*publication concernée*», rédaction dont certains média audiovisuels ont, en outre, excipé pour prétendre s'exclure de son application. (Par analogie avec la loi de 1881 dont l'article 41-1 précise limitativement les cas dans lesquels la communication audiovisuelle doit être considérée comme un «*mode de publication*»).

• De même, la loi de 1881 sur la liberté de la presse encadre strictement la mise en oeuvre de ses dispositions destinées à remédier à une atteinte à la présomption d'innocence :

- elle limite tout d'abord le champ des personnes susceptibles d'agir en justice sur le fondement de ces dispositions ; cette faculté est en principe reconnue au seul ministère public (c'est le cas notamment pour le refus d'insérer un droit de réponse prévu à l'article 13 et pour la mise en oeuvre de l'article 38). Toutefois, en matière de diffamation envers un particulier, seul l'intéressé peut (à l'exception des cas de diffamation xénophobe ou religieuse, où le ministère public peut agir) engager les poursuites. Or, cette personne hésite souvent à agir en diffamation, l'échec de son action risquant de provoquer un véritable «*effet-boomerang*» en raison de la possibilité légale d'administrer la preuve de la vérité des faits allégués.

- la loi de 1881 prévoit une durée de prescription abrégée de trois mois qui s'applique à l'action fondée sur l'article 9-1 du code civil (article 65-1). La prescription court à compter de l'acte de publicité. Or, ce délai s'applique à l'ensemble des infractions commises par la voie de la presse quand bien même elles ne donneraient lieu qu'à des poursuites civiles. Il apparaît donc impossible, dès lors qu'existe une telle infraction, d'échapper à la prescription de trois mois en se plaçant sur le seul plan du droit civil.

A ces considérations s'ajoutent de nombreuses nullités de procédure prévues par la loi de 1881, concernant par exemple l'engagement des poursuites par le ministère public (article 50) ou la citation à comparaître en justice et l'élection de domicile (article 53).

Ces limites, prévues tant par le code civil que par la loi de 1881, trouvent certes une justification dans le souci d'assurer au mieux le respect du droit d'informer. Elles n'en constituent pas moins des obstacles coûteux à une protection optimale de la présomption d'innocence.

#### *b) Les limites au secret de l'enquête et de l'instruction*

Le secret de l'instruction, tel que défini par l'article 11 du code de procédure pénale contient, en lui-même, ses propres limites. En effet, si la règle du secret est énoncée de manière générale, seules les personnes concourant à la procédure sont susceptibles d'être sanctionnées pour méconnaissance dudit secret par

application des sanctions applicables aux violations du secret professionnel. Or, si les enquêteurs et magistrats instructeurs, les greffiers et interprètes et le procureur de la République concourent bien à la procédure, tel n'est pas le cas des parties, des témoins et de la presse.

La situation des avocats est particulière : bien qu'ils aient accès au dossier et disposent désormais de nombreuses possibilités de participation à la procédure, ils ne semblent pas véritablement considérés comme « *concourant à la procédure* ». En revanche, ils sont tenus au secret professionnel de l'article 226-13 du code pénal et le deuxième alinéa de l'article 160 du décret du 27 novembre 1991 organisant la profession d'avocat précise : « *Il doit, notamment, respecter le secret de l'instruction en matière pénale, en s'abstenant de communiquer, sauf à son client pour les besoins de la défense, des renseignements extraits du dossier, ou de publier des documents, pièces ou lettres intéressant une information en cours.* »

Cette règle est renforcée par l'article 114 du code de procédure pénale dont le dernier alinéa précise que : « *les avocats des parties peuvent se faire délivrer, à leurs frais, copie de tout ou partie des pièces et actes du dossier pour leur usage exclusif et sans pouvoir en établir de reproduction* »

Par ailleurs, ainsi que le précise l'article 11 lui-même, le secret de l'enquête et de l'instruction s'entend « *sans préjudice des droits de la défense* ». Cette réserve a permis aux personnes mises en examen, ou à leurs avocats, de tenir parfois de véritables conférences de presse sur le déroulement de la procédure.

Or, si depuis 1897 l'accès au dossier est heureusement ouvert à la défense, son utilisation pour les besoins de la défense aurait pu être comprise comme limitée à l'enceinte judiciaire. De même pour les parties civiles qui y ont accès depuis 1921 et prennent, dans certaines affaires, une part très active à l'instruction et au procès.

S'agissant des avocats, la Cour de cassation aura à se prononcer rapidement sur une décision du 27 juin 1994 de la Cour d'appel de Toulouse, contraire à sa jurisprudence du 2 février 1994 interdisant aux avocats de donner à leurs clients des copies des pièces du dossier ainsi qu'à la lettre de l'article 114 du code de procédure pénale. La question n'est pas tant que le client dispose desdites copies mais que, n'étant pas soumis au secret professionnel, contrairement aux avocats ou aux experts, il en fasse usage en dehors de la procédure judiciaire.

En effet, si la personne mise en cause veut s'exprimer en dehors de la procédure, elle peut faire état de l'affaire sans pour autant divulguer le contenu du dossier.

### **c) Les difficultés de la preuve de la violation**

Les magistrats qui se sont plaints auprès de la mission des violations d'un secret dont ils souhaitent le maintien ont évoqué fréquemment la quasi-impossibilité de poursuivre faute de pouvoir identifier l'auteur d'une violation.

Présumant une violation lorsqu'ils constatent la publication par la presse d'éléments extraits du dossier de l'enquête ou de l'instruction, ils se trouvent confrontés à deux sources possibles :

1. les personnes ayant accès au dossier et étant soumises au secret professionnel, lesquelles seraient passibles de sanctions ;

2. les personnes ayant accès au dossier et non soumises au secret qui ne seraient pas passibles de sanctions ;

Outre que le deuxième alinéa de l'article 109 du code de procédure pénale permet depuis 1993 à « tout journaliste entendu comme témoin sur des informations recueillies dans l'exercice de son activité (...) de ne pas en révéler l'origine », la source peut être anonyme (courrier, fax...).

Dès lors, comment établir l'existence de l'infraction avant d'en connaître l'auteur ?

Cette analyse a conduit certaines des personnes auditionnées à considérer que la poursuite du recel de violation du secret de l'instruction est devenue impossible lorsque l'auteur principal n'a pu être identifié.

## **2. Les limites de fait**

La présomption d'innocence et le secret de l'enquête et de l'instruction trouvent également leurs limites dans des éléments de fait.

### **a) l'évolution de la presse**

La presse a connu au cours des dernières décennies une triple évolution : technique, économique et sociologique.

Sur le plan technique, les progrès de la communication, tout particulièrement dans le domaine de l'audiovisuel, permettent aujourd'hui au journaliste de transmettre instantanément et au citoyen de disposer d'une information immédiate. Le lecteur, le téléspectateur ou l'auditeur attendent du journaliste une diffusion en temps réel sans laquelle il croirait qu'on lui cache une vérité. On a ainsi

connu des exemples de manipulations dont les premières victimes ont été les journalistes qui, faute de temps et des moyens pour vérifier leurs sources, ont transmis des informations erronées.

Economiquement, l'importance des financements désormais nécessaires à la mise en oeuvre d'une presse écrite ou audiovisuelle compétitive peut introduire une distorsion dans l'application du principe de la liberté d'expression, fondateur de la liberté de la presse.

Sociologiquement, la profession de journaliste avec ses 28 000 membres, dont 70 % diplômés de l'enseignement supérieur, se présente comme très hétérogène, ce qui est un gage de pluralisme mais ne facilite pas l'adoption d'une déontologie commune.

Cette triple évolution donne un écho sans précédent aux enquêtes de la presse d'investigation. Pratique déjà identifiée par les rédacteurs de la Charte des devoirs professionnels des journalistes français (syndicat national des journalistes 1918-1938) qui leur recommandait de ne pas confondre leur rôle avec celui du policier (*cf. annexe*).

Simultanément, alourdie par les garanties accordées à la défense, par la complexité et l'internationalisation de certaines affaires et, parfois, le manque de moyens, la procédure judiciaire suit son cours.

Le fait -même inexact- révélé par les médias est accepté par chacun ; son infirmation, voire sa confirmation, par une décision judiciaire intervient le plus souvent trop tard.

Temps judiciaire et temps médiatique sont asynchrones : la justice suppose la sérénité, la presse recherche plutôt l'instantané.

On assiste ainsi à l'émergence d'une justice parallèle, à une instruction sur la place publique affranchie des contraintes du code de procédure pénale. Ce qui constitue non un progrès mais une régression par rapport à deux siècles d'évolution vers une procédure de plus en plus respectueuse des droits de la défense.

#### ***b) le caractère public de certains faits et actes d'instruction***

Par leur nature, certaines étapes de l'enquête ou de l'instruction ne peuvent demeurer secrètes.

Indépendamment de l'infraction elle-même qui peut être commise sur la voie publique, voire, à l'instar de certaines prises d'otages spectaculaires, devant les caméras, on citera notamment les reconstitutions, les perquisitions et les comparutions devant le juge d'instruction.

Le secret est également difficile à conserver pour certains actes tels que le placement en détention provisoire, lequel fait par ailleurs peser sur la personne mise en examen une véritable présomption de culpabilité aux yeux de l'opinion.

La même observation peut être faite à propos du port des menottes. L'article 803 du code de procédure pénale, tel qu'il résulte de la loi du 4 janvier 1993, précise que « *Nul ne peut être soumis au port des menottes ou des entraves que s'il est considéré soit comme dangereux pour autrui ou pour lui-même, soit comme susceptible de tenter de prendre la fuite* ».

Une circulaire du Garde des Sceaux en date du 9 mars 1994 recommande « *que soient prises toutes mesures pour empêcher qu'une personne escortée et entravée fasse l'objet de la part de la presse, de photographies ou d'un enregistrement audiovisuel* ».

*c) les violations du secret de l'instruction ou les atteintes à la présomption d'innocence ne donnent qu'exceptionnellement lieu à poursuite.*

L'article 11 du code de procédure pénale a vocation à s'appliquer aux juges d'instruction et aux magistrats du parquet. Le fait que certains de ces magistrats tiennent de véritables conférences de presse sur des affaires en cours et l'existence de circulaires d'application de l'article 11 qui, en contradiction avec la loi, autorisent certains communiqués ne peuvent s'expliquer que par l'absence de volonté de poursuivre les violations du secret de l'instruction.

Au caractère rarissime des poursuites, s'ajoute la modicité de la condamnation pour violation du secret de l'instruction (2.000 francs d'amende avec sursis dans l'affaire de Bruay en Artois

Les poursuites sur le fondement de la loi de 1881 sont également fort rares (3 sur la base de l'article 38 entre 1984 et 1992). Comme l'a fait observer le Garde des Sceaux, elles déboucheraient au mieux sur une condamnation à 25.000 F qui ferait une large publicité au journal responsable et ferait rebondir le débat sur les faits imputés à la personne concernée, laquelle n'a pas toujours la possibilité de déclencher l'action.

Ainsi, Mme Martine Ract-Madoux, vice-président du tribunal de grande instance de Paris, a-t-elle pu indiquer n'avoir pas eu une audience sur une violation du secret de l'instruction ou du secret professionnel en trois ans, tandis que son co-président, M. Jean-Yves Monfort, en avait une seule en instance.

De même, M. François Cordier, substitut à la quatrième section du Parquet de Paris a-t-il fait part de statistiques montrant la réelle hésitation à poursuivre malgré les textes.

***d) les limites des obligations de publication tendant à remédier à une atteinte à la présomption d'innocence***

La possibilité de demander un droit de réponse aux fins de faire cesser une atteinte à la présomption d'innocence trouve ses limites dans le caractère parfois tardif de la publication, notamment pour les journaux non quotidiens. Son efficacité peut également être sensiblement atténuée par les commentaires de la rédaction et la place réservée à la réponse.

## II. L'INVENTAIRE DES SOLUTIONS PROPOSÉES À LA MISSION

La mission a conduit ses travaux avec pour objectif de concilier au mieux le respect de la présomption d'innocence et la liberté de la presse.

Le secret de l'instruction ne constituait donc pas pour elle une fin en soi.

Celui-ci n'en représente pas moins une garantie non seulement de l'efficacité de l'instruction mais également de la présomption d'innocence elle-même.

En effet, le juge instruisant à charge et à décharge, il convient d'attendre la fin de l'information pour connaître avec précision les faits reprochés à une personne mise en examen. Un acte, une pièce qui paraît constituer une aggravation des charges pesant sur elle pourra se révéler ultérieurement inopérant voire irrecevable. Aussi doit-il entre-temps demeurer confidentiel. C'est pourquoi, le secret de l'instruction est un élément essentiel, voire consubstantiel à l'instruction. Sans un minimum de secret, l'instruction ne pourrait perdurer.

Pour autant, le secret de l'instruction pourrait ne pas être un secret absolu, à la différence du secret de l'enquête.

Il doit en effet être recentré sur son double objectif : sérénité de la justice et respect de la présomption d'innocence.

Par ailleurs, la mission d'information ne devant exclure a priori aucune piste de réflexion de nature à assurer le respect de ce principe, il lui appartenait d'évoquer l'ensemble des propositions qui lui ont été soumises, lesquelles concernent également la modernisation du droit applicable aux médias et l'aménagement de la procédure pénale.

Ce catalogue représentatif des suggestions principales des personnes auditionnées s'articule autour de trois pôles : la protection de la présomption d'innocence, le secret de l'enquête et de l'instruction, la transparence de la justice.

In fine sont présentés les résultats du questionnaire inséré dans le magazine du Sénat n° 4 paru en janvier 1995.

## **„A. LA PROTECTION DE LA PRÉSUMPTION D'INNOCENCE**

Partant du constat que les atteintes à une large échelle à la présomption d'innocence résultent des informations publiées par une presse à gros tirage ou par l'audiovisuel, de nombreuses propositions ont été avancées afin de sensibiliser la presse aux conséquences de telles atteintes par une responsabilisation accrue.

Ces propositions consistent notamment, mais non exclusivement, en une modernisation de la loi de 1881 et un aménagement de l'article 9-1 du code civil, quasi-unaniment salué comme bien adapté à la protection de la présomption d'innocence.

### **1. Élargir le champ d'application de l'article 9-1 du code civil**

La plupart des personnes entendues par la mission d'information ont regretté la limitation du champ d'application de l'article 9-1 du code civil et ont souhaité qu'il puisse de nouveau être invoqué par toute personne et non seulement par des personnes poursuivies.

Telle était notamment la position de M. le Garde des Sceaux et des syndicats de magistrats. MM. Jean-François Ricard, Président de l'AFMI, et Edouard de La Maze, Président de la Fédération nationale de l'Union des jeunes avocats, ont tenu un propos identique. Me de la Maze a estimé que l'article 9-1 devrait à tout le moins bénéficier également à une personne entendue comme témoin.

Il pourrait également être prévu d'élargir les possibilités de mise en oeuvre de cet article en permettant expressément au ministère public d'agir d'office en justice sur son fondement. Cette solution a notamment été préconisée par M. le Garde des Sceaux en soulignant qu'elle permettrait à tous de bénéficier du mécanisme de l'article 9-1. Elle a également été avancée par l'Union des jeunes avocats.

Par ailleurs, il pourrait être utile de confirmer que cette disposition s'applique non seulement à la presse écrite, mais également, nonobstant l'emploi du terme «*publications*», à la presse audiovisuelle.

Enfin, l'article 9-1 permet une réparation civile en cas d'atteinte à la présomption d'innocence. L'idée a été avancée, notamment par M. Temime, président de l'Association des avocats pénalistes, d'édicter des sanctions pénales par la création d'un délit d'atteinte grave à la présomption d'innocence. Il conviendrait toutefois, avant d'adopter une telle solution, de veiller à ce que celle-ci ne conduise pas à une

atteinte excessive au droit d'informer et de l'articuler avec les dispositions de la loi de 1881 concernant notamment la diffamation.

En outre, ont estimé la plupart des personnes interrogées sur ce point, cette proposition irait à l'encontre de la supériorité communément admise de la voie civile en ce domaine.

M. Jean-Claude Lautru, premier substitut au Parquet de Paris, a qualifié cette pénalisation d'inutile et M. Louis Edmond Pettiti a estimé qu'elle confinerait à la censure. M. Jean Pradel s'est également prononcé contre, de même que la confédération nationale des avocats.

## 2. Améliorer les publications préventives et réparatrices

Me Henri Leclerc a appelé de ses vœux le renforcement du rôle pédagogique de la presse. M. Jean-Charles Bourdier, président de la commission presse-justice du Syndicat de la Presse Quotidienne régionale, a ainsi suggéré que les articles soient systématiquement précédés d'un encart rappelant la présomption d'innocence.

En outre, les publications constituent un élément essentiel de réparation d'une atteinte à la présomption d'innocence dont, a-t-on indiqué à la mission, il conviendrait d'améliorer l'efficacité. A cette fin, les propositions suivantes ont été avancées :

- la publication d'une décision de non-lieu dans tout journal ayant cité le nom d'une personne mise en examen : ici encore, la loi du 4 janvier 1993 l'a déjà prévu à la demande de la personne concernée (article 177-1 et 212-1 du code de procédure pénale) mais la loi du 24 août 1993 en a restreint la portée en n'obligeant plus le juge à ordonner la publication demandée. En outre, cette publication n'est pas proportionnée aux éventuelles mentions faites de l'affaire antérieurement. Il pourrait être précisé que la publication réparatrice doit correspondre en surface et en durée à la publication ayant porté atteinte à la présomption d'innocence ;

- une aggravation des sanctions en cas de refus d'insertion d'un droit de réponse (article 13 de la loi de 1881) ;

- l'interdiction de tout commentaire de la rédaction (NDLR) dans la même édition que celle contenant un droit de réponse ; les représentants de la presse sont partagés sur cette dernière proposition ;

- l'augmentation de la place consacrée à une décision de non-lieu ou à l'insertion d'un droit de réponse. Cette dernière disposition a notamment été préconisée par Me Henri Leclerc et Me Olivier Schnerb, avocats.

### **3. Harmoniser les obligations de la presse écrite et celles de la presse audio-visuelle.**

Lors de son audition par la mission d'information, Mme Françoise Tomé, magistrat, chef du service des relations extérieures du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA), a confirmé que le C.S.A. disposait de moyens importants pour sanctionner une atteinte à la présomption d'innocence.

Il semble toutefois possible d'aller plus loin dans la responsabilisation de la presse audiovisuelle.

Certaines personnes, à l'instar de M. Jacques Saint-Cricq, président du Syndicat de la presse quotidienne régionale, ont émis l'idée de l'identification claire d'un directeur de publication responsable pour l'audiovisuel.

Plus généralement, beaucoup de personnes entendues par la mission, notamment des représentants de la presse, ont appelé de leurs vœux une harmonisation des obligations des presses écrite et audiovisuelle.

Ce rapprochement pourrait passer par un meilleur ajustement des sanctions (notamment en cas de refus du droit de réponse) et l'harmonisation des délais, prescriptions ou modes de saisine.

L'éventualité de la création d'un organisme professionnel (qui constituerait un «Conseil supérieur de la presse») a également été avancée.

Ainsi que l'a indiqué M. Antoine Garapon, magistrat, secrétaire général de l'Institut des hautes études sur la Justice, ce Conseil supérieur serait notamment chargé de veiller au bon respect par les journalistes des obligations, notamment déontologiques, de la presse.

Une section paritaire spécialisée du Conseil supérieur de l'audiovisuel pourrait examiner les plaintes des personnes s'estimant maltraitées par la presse, sous réserve d'appel devant les cours d'appel. Elle pourrait imposer l'insertion de textes dans les publications, suspendre la carte de presse et signaler auprès du parquet les organes de presse ayant refusé d'exécuter ses décisions.

Aux yeux de M. Garapon, cette solution permettrait l'élaboration progressive d'une jurisprudence par un mécanisme de régulation a posteriori qui responsabiliserait la presse. Il présenterait l'avantage d'éviter la mise en place d'un dispositif répressif.

L'ensemble des représentants de la presse interrogés sur ce point ont cependant fait part de leur opposition résolue à la création d'un tel organisme, commun à l'ensemble d'une profession qui leur apparaît, par essence, trop disparate.

#### 4. Renforcer la formation et la déontologie des journalistes

Une meilleure sensibilisation des journalistes à leurs obligations, passant notamment par une formation mieux adaptée au respect du secret de l'instruction et de la présomption d'innocence, a été demandée par plusieurs personnes entendues par la mission. M. Jean-Luc Maro, directeur de la rédaction de France 2 et M. Théolleyre, ancien journaliste au journal Le Monde ont fait part de leur expérience en ce domaine.

Une meilleure définition de la déontologie du journaliste est également apparue souhaitable. Plusieurs représentants de la presse (MM. Miot et Saint-Cricq notamment) ont ainsi accepté l'idée de l'adoption, au sein de chaque rédaction, d'un véritable code de bonne conduite, le cas échéant publié.

Outre la Charte des devoirs professionnels des journalistes français (1918-1938) et la Charte de Munich (1971), plusieurs exemples de ce type existent d'ores et déjà, soit sous forme de vademecum (SPQR avec un rappel insistant de la présomption d'innocence), soit sous forme de charte («Le fait divers à Ouest-France») (cf. extraits en annexe) ou de recommandation interne (France 2 et France 3).

L'avis adopté le 21 mars 1995 par la commission consultative des droits de l'homme, présidée par M. Paul Bouchet va dans le même sens (cf. encadré).

Consacré à la liberté de la presse et à la responsabilité des journalistes, celui-ci propose notamment de lier l'attribution de la carte de journaliste à l'adhésion à un code de déontologie et le montant des aides publiques aux entreprises de presse à la création par chaque organe d'une charte de déontologie.

Là encore, les représentants de la presse entendus par la commission consultative des Droits de l'Homme se sont montrés réticents à l'égard de tels dispositifs.

**COMMISSION CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME**

**AVIS ADOPTÉ LORS DE LA SÉANCE PLÉNIÈRE DU 21 MARS 1995  
PORTANT SUR LA LIBERTÉ DE LA PRESSE  
ET LA RESPONSABILITÉ DES JOURNALISTES**

« Préambule »

« L'actualité, en France et dans le monde, le rappelle chaque jour : il n'est pas aisé, même dans les sociétés de vieille tradition démocratique, de concilier de façon satisfaisante la liberté de la presse et la responsabilité que peuvent encourir les professionnels de l'information dans l'exercice de cette liberté.

« Toute réflexion en cette matière doit prendre en compte les nouvelles données techniques - de l'écrit à l'audiovisuel et demain aux « autoroutes de l'information » - et économiques, par l'accroissement considérable des coûts d'investissement et de fonctionnement.

« Il importe de même de tirer toutes les conséquences du droit à l'information aujourd'hui reconnu comme exigence légitime du public.

« Le présent avis n'a pas pour ambition d'apporter une réponse générale à tous les problèmes dont la solution exigerait une réforme d'ensemble du droit de la communication.

« Il s'agit plus simplement de parer aux lacunes les plus évidentes en matière déontologique, notamment dans le domaine de la presse écrite - l'audiovisuel du fait de la création du CSA, ayant, pour partie au moins, un statut spécifique.

« Tel est l'objet des propositions qui vont suivre, établies au terme d'une étude menée avec la participation de journalistes français et étrangers, et le concours de juristes, magistrats et avocats, spécialisés dans le droit de la presse.

« Considérants

« Considérant que, selon l'article 11 de la déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789, la libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme ; que tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement « sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi » ;

« que, selon l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales de 1950, la liberté de communiquer des informations et des idées comporte des « devoirs » et des « responsabilités » ; qu'il en résulte que l'exercice de cette liberté peut dès lors « être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions pour sanctions, prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires dans une société démocratique... » ;

« que l'article 19 du pacte relatif aux droits civils et politiques, adopté en 1976 par l'Assemblée générale des Nations unies, rappelle également que la liberté de répondre des informations et des idées de toute espèce comporte des « devoirs spéciaux » et des « responsabilités spéciales », permettant d'en soumettre l'exercice à des restrictions fixées par la loi ;

« Considérant que les textes précités mentionnent expressément, parmi les restrictions nécessaires, celles qui imposent le respect de la réputation et des droits d'autrui ;

« Considérant que la législation française, constituée tant par la loi fondamentale de 1881 sur la liberté de la presse que par les dispositions pénales et civiles relatives à la protection de la vie privée et au respect de la présomption d'innocence, définit les obligations des journalistes susceptibles d'être judiciairement sanctionnées ;

« Considérant cependant que les obligations légales, dont le respect effectif ne peut être assuré que par le recours aux tribunaux, doivent être complétées par des obligations déontologiques permettant de prévenir plus usuellement les atteintes les plus courantes à la réputation et aux droits d'autrui, sans ingérence d'autorités publiques ;

« que les règles déontologiques définissant ces obligations doivent être établies à l'initiative des intéressés eux-mêmes, à savoir d'une part des journalistes professionnels et d'autre part des entreprises de presse, qui doivent être les uns et les autres encouragés à ce faire ;

« que des mesures incitatives peuvent être ainsi préconisées concernant d'une part les conditions de délivrance et de renouvellement de la carte d'identité professionnelle des journalistes, ouvrant droit à divers avantages administratifs, et d'autre part les conditions de fixation des aides publiques accordées aux entreprises de presse.

« La commission nationale consultative des droits de l'homme propose :

« I - En ce qui concerne les journalistes professionnels

« 1) que soit établi, à l'initiative des organisations représentatives des journalistes, un code déontologique de profession, s'inspirant notamment de la charte française des devoirs professionnels adoptée en 1918 et révisée en 1938 et de la charte internationale dite « de Munich » adoptée en 1971.

« 2) que toute demande d'attribution de la carte d'identité professionnelle soit subordonnée à une adhésion expresse aux principes de ce code.

« 3) que toute violation grave desdits principes, valant rupture de l'engagement contracté, entraîne le retrait ou le non-renouvellement de la carte.

« II - En ce qui concerne les entreprises de presse

« 1) que chaque entreprise de presse soit incitée, par le canal des organisations représentatives, à créer un organe de défense des lecteurs et de toutes personnes mises en cause, doté d'un statut garantissant son indépendance et d'attributions appropriés à la mission qui lui est confiée.

« 2) que chaque journal précise les règles déontologiques qu'il entend appliquer pour respecter le code de la profession et traiter les problèmes spécifiques auxquels il peut être confronté ; que ce règlement déontologique du journal soit affiché dans chaque rédaction et que son application soit l'objet d'une évaluation annuelle et publique.

« 3) que le montant des aides publiques consenties aux entreprises qui peuvent y prétendre prenne en compte une telle création, afin d'encourager semblable initiative et de compenser les charges qu'elle peut entraîner ».

## **B. LE SECRET DE L'ENQUETE ET DE L'INSTRUCTION**

La nécessité du secret de l'enquête de police est confirmée par la quasi-totalité des intervenants. Il est en général bien respecté pour trois raisons :

- la reconnaissance de son utilité pour la bonne fin de l'enquête ;
- le nombre réduit des personnes ayant accès aux informations de l'enquête ;
- sa durée généralement limitée.

En revanche, la plupart des personnes entendues par la mission d'information ont mis l'accent sur la nécessité d'une redéfinition du champ du secret de l'instruction.

M. Pierre Drai, premier président de la Cour de Cassation, après avoir qualifié le secret de l'instruction de « *secret en trompe-l'oeil* » a toutefois marqué sa préférence pour la fixation jurisprudentielle du partage des responsabilités en ce domaine, avant toute nouvelle réforme. De même, M. Louis-Edmond Pettiti, juge à la Cour européenne des droits de l'Homme, pour lequel nos textes actuels sont compatibles avec la convention européenne.

Si redéfinition il devait y avoir, elle pourrait, selon les personnes entendues, s'effectuer selon des modalités diverses.

### **1. Une redéfinition du champ du secret de l'instruction**

#### **a) Opérer une distinction en fonction des personnes mises en cause**

Partant du constat que le besoin d'information manifesté par les citoyens concernait avant tout les responsables « publics » (élus, ministres...), le Garde des Sceaux a, devant la mission, proposé d'opérer une distinction entre la violation du secret de l'instruction lorsque la personne mise en examen est un responsable public et la violation du secret de l'instruction dans les autres hypothèses. Le secret applicable aux « personnes privées » serait beaucoup plus protecteur que pour les responsables publics.

M. Edouard de la Maze, président de la Fédération nationale de l'Union des jeunes avocats, a considéré qu'une telle solution constituait une voie à explorer.

Les journalistes entendus sont partagés sur une telle distinction.

M. Claude Bébéar, Président directeur général du groupe Axa, a indiqué que la mise en examen d'un chef d'entreprise comporte des implications graves pour le crédit de l'entreprise et qu'il n'était pas souhaitable de faire un sort particulier à une catégorie de justiciables.

La proposition du Garde des sceaux traduit un souci louable de trouver un juste équilibre entre la présomption d'innocence et la liberté de l'information. Les hommes publics s'exposent de par leurs fonctions à des mises en cause plus fréquentes que les autres citoyens. Par ailleurs, le besoin d'information des électeurs est beaucoup plus important à l'égard des personnes qui sollicitent leurs suffrages. Enfin, le Garde des Sceaux a estimé que cette distinction constituait une nécessité pour faire admettre un éventuel renforcement du secret de l'instruction.

Cette proposition conduit toutefois à s'interroger sur l'opportunité de prévoir une procédure pénale différente selon les personnes poursuivies : dans la mesure où le secret de l'instruction constitue un instrument de protection de la présomption d'innocence, peut-il sans inconvénient ne pas s'appliquer aux hommes publics ?

Par ailleurs, une telle solution poserait certains problèmes d'application tels que la détermination de la notion de « responsable public » et la distinction entre les affaires relevant des fonctions publiques et celles relatives à la vie privée dont la protection doit être égale pour tous les citoyens.

Enfin, dernier argument mais pas le moindre, il y aurait matière à s'interroger sur la constitutionnalité d'une telle distinction.

On pourrait en revanche réfléchir sur une ouverture particulière lorsque les faits faisant l'objet de l'instruction constituent des infractions commises dans l'exercice de fonctions publiques.

#### ***b) Préciser la définition des personnes tenues au secret***

Une autre réflexion, ainsi que l'a proposé M. Jean-François Ricard, Président de l'Association Française des Magistrats chargés de l'Instruction (AFMI), porte sur les personnes tenues au secret de l'instruction.

De nombreux intervenants ont fait état de la difficulté de faire respecter la confidentialité d'informations partagées par des personnes tenues au secret de l'instruction ou au secret professionnel et des personnes qui, tout en ayant indirectement accès au dossier ou à une partie du dossier, seraient libres de s'exprimer. Un secret très partagé est-il encore un secret ?

Faut-il aller jusqu'à prévoir que toute personne sera tenue à ce secret (ce qui conduirait à ériger celui-ci en secret absolu) ou bien la notion de « personne qui

*concourt à (la) procédure*» peut-elle être précisée, dans un sens plus large que son acception actuelle ?

Simultanément, le législateur ne devrait-il pas éclaircir la situation de l'avocat vis à vis de son client laissée actuellement, à tort, au décret et à la jurisprudence ?

### *c) Définir le champ du secret*

S'agissant de l'enquête, un quasi-consensus existe sur la nécessité d'un secret absolu. Certains magistrats souhaitent, en particulier, que le nom des personnes interrogées ne soit pas divulgué. Les policiers ont une position plus nuancée lorsque l'infraction elle-même est connue du public et que son caractère particulièrement spectaculaire paraît appeler un apaisement rapide des inquiétudes par la publication des progrès de l'enquête. Une position dont la Cour européenne des droits de l'homme vient de marquer les limites (cf. annexe arrêt *Allenet de Ribemont*).

Pour l'instruction, à défaut d'instaurer un « black-out » sur toutes les circonstances des faits susceptibles de faire l'objet d'une poursuite pénale (hypothèse dont il a été démontré plus haut qu'elle se heurtait à de simples impossibilités matérielles), il est possible de distinguer au sein de l'instruction ce dont la divulgation porte atteinte à son efficacité de ce qui peut être connu par d'autres voies que l'accès au dossier ou ne constitue qu'une borne de la procédure.

Ainsi, pourrait-on distinguer :

- d'une part, les étapes de l'instruction (commission rogatoire, perquisition, confrontation, mise en examen, mise sous contrôle judiciaire, mise en détention provisoire); certaines de ces étapes pourraient faire l'objet de « fenêtres » (cf. ci-dessous) ;

- d'autre part, les pièces du dossier, à charge et à décharge, (procès-verbaux, expertises, notes faisant état du contenu des pièces, résultats des perquisitions et saisies...) dont la communication et le commentaire en dehors de la procédure judiciaire serait interdit.

Mme Ezratty, Premier président de la Cour d'appel de Paris s'est prononcée pour l'énumération de ce qui est couvert par le secret.

M. Bébéar a, en revanche, estimé que jusqu'au jugement, et sous réserve de s'assurer que les dossiers suivent leur cours, aucune information ne devrait être diffusée, comme cela se pratique pour les mineurs. De même, Me Olivier Schnerb a estimé que le bon déroulement de l'instruction exigeait le secret absolu, particulièrement lorsque plusieurs personnes sont mises en cause. Il a envisagé une

gradation du secret (comparaison avec le secret militaire) et de l'échelle des sanctions (jusqu'au crime en cas de récidive).

## **2. Le secret des sources du journaliste**

Afin de permettre de poursuivre plus efficacement les auteurs de violations du secret de l'instruction, voire de permettre de sanctionner pour recel un journal ayant publié des informations obtenues en violation de ce secret, certaines personnes ont suggéré de supprimer le deuxième alinéa de l'article 109 permettant à tout journaliste entendu comme témoin de ne pas révéler ses sources.

Cette proposition peut se justifier par le fait que, comme tout citoyen, le journaliste doit apporter son concours à la justice lorsque celle-ci le lui demande.

M. le Procureur général près la Cour de cassation, Pierre Truche, a fait observer que le secret des sources n'avait eu, pour les journalistes, qu'un effet fort limité en pratique puisque ceux-ci ne fournissaient pas leurs sources d'information avant même la loi du 4 janvier 1993.

En revanche, cette disposition présente un effet d'affiche néfaste car elle paraît placer le journaliste au-dessus de la loi commune.

A défaut de supprimer cette autorisation législative générale de taire ses sources, d'autres ont envisagé une exception lorsqu'il existe des raisons de supposer que l'information a été obtenue en contravention avec la loi, voire spécifiquement lorsqu'il y a violation du secret de l'enquête ou de l'instruction portant atteinte à la présomption d'innocence.

## **3. La communication institutionnelle**

L'idée d'une institutionnalisation des communications relatives à une information judiciaire en cours a été défendue par de nombreuses personnes entendues par la mission. Elle est susceptible de prendre plusieurs formes.

### **a) La création de porte-parole des juridictions**

L'AFMI a appelé de ses vœux la création d'un « véritable secret respecté par toutes les parties à l'instruction, mais également par la presse et assorti de sanctions pécuniaires lourdes ». Elle a cependant admis la possibilité d'ouvertures

dont l'une consisterait en l'instauration *«d'un porte-parole de juridictions, pouvant fournir des déclarations objectives et limitées»*.

Lors de la journée d'auditions publiques organisée par la commission des Lois le 8 juin 1994, M. Jean-François Ricard, président de l'AFMI, a mis en avant certaines difficultés que poserait l'institution d'un tel porte-parole (tenant notamment à sa marge de manoeuvre, à son implantation, à ses relations avec les magistrats en charge des dossiers évoqués...). Il a cependant estimé que celle-ci *«permettrait au juge d'instruction, harcelé par les journalistes, de renvoyer ceux-ci sur le porte-parole et sur un communiqué pris, même si les termes de ce communiqué seraient très limités (...), annonçant par exemple la mise en examen et le chef de celle-ci»*.

L'idée d'un porte-parole des juridictions, d'une *«cellule de communication»* a également été avancée par M. le Garde des Sceaux le 8 juin 1994 ; il ne l'a pas reprise lors de son audition du 25 janvier 1995.

M. le professeur Jean Pradel a estimé qu'une telle solution constituait une voie à explorer.

En revanche, la presse est partagée sur l'utilité des porte-parole, estimant tantôt qu'ils sont utiles, tantôt qu'ils constituent une demi-mesure dépassée, tantôt qu'ils sont susceptibles de tenir un langage qui ne répond pas à leur besoin d'information.

#### ***b) Les communiqués du siège ou du parquet***

Le dispositif des communiqués du siège ou du parquet part du même souci d'informer le public du déroulement d'une instruction sans aller jusqu'à charger un magistrat particulier de jouer le rôle de porte-parole d'une juridiction.

L'article C 24 de l'instruction générale du 27 février 1959 prise pour l'application du code de procédure pénale permet au procureur de la République, *«s'il l'estime nécessaire»*, de *«fournir à la presse notamment un communiqué écrit concernant les faits ayant motivé la poursuite»*.

La circulaire du 22 avril 1985 rappelle que, bien que concourant à la procédure et étant tenus, à ce titre, au respect du secret de l'enquête et de l'information, les procureurs de la République disposent de la possibilité de remettre un communiqué écrit à la presse.

La circulaire précitée du Procureur général près la Cour d'appel de Paris souligne de nouveau cette faculté.

Certains intervenants se sont déclarés surpris que la possibilité de remettre des communiqués soit prévue par des circulaires.

Certes, ces textes limitent le contenu de ces communiqués en ce qu'ils leur assignent notamment pour rôle de rétablir l'exactitude d'informations données au public de manière incomplète ou erronée.

Ils n'en édictent pas moins une dérogation à la règle du secret de l'instruction qui devrait donc être prévue par le législateur lui-même, comme il a prévu une exception, à la demande écrite du juge, pour l'interdiction de publication de l'article 38 de la loi de 1881.

Si une telle dérogation devait effectivement être prévue par la loi, il conviendrait de déterminer l'autorité compétente pour délivrer les communiqués.

Les circulaires précitées confient cette faculté au parquet, et plus précisément au procureur de la République.

Telle est également la solution préconisée par le rapport du groupe de travail sur la corruption, présidé par Mme Simone Rozes, qui a exercé les fonctions de Premier Président de la Cour de cassation.

Certaines personnes entendues par la mission d'information ont toutefois fait observer que, le procureur de la République étant partie à la procédure, il serait préférable de confier cette faculté à un juge du siège, voire au magistrat instructeur -solution à laquelle sont, notamment, opposés les membres de l'AFMI. M. Paul Lefebvre, rédacteur en chef d'Europe 1, a quant à lui estimé que ces communiqués devraient relever du juge d'instruction et précisé que la presse ne devrait pouvoir les publier que dans leur intégralité.

#### **4. L'interdiction de certaines publications**

##### ***a) Interdire la publication d'actes, de pièces ou d'éléments couverts par le secret de l'instruction***

Cette solution, pronée par certains, consisterait à revoir le champ d'application de l'article 38 de la loi de 1881 pour l'ajuster aux éléments couverts par le secret de l'instruction. Elle pourrait aller de pair avec une aggravation des peines prévues par cet article.

Une telle modification devrait être calquée sur l'étendue du secret, fixée à l'article 11 du code de procédure pénale afin d'assurer la cohérence du dispositif. Pour la même raison, l'article 38 devrait être étendu au secret de l'enquête.

L'efficacité de ce dispositif pourrait selon certains être renforcée par un élargissement à la personne poursuivie et à la partie civile du droit d'agir en justice sur le fondement de l'article 38.

Plusieurs représentants de la presse ont indiqué ne pas être opposés au principe de l'augmentation du plafond des sanctions mais être défavorables à l'élargissement de la saisine.

***b) Interdire la publication de toute information relative à une personne faisant l'objet d'une enquête ou d'une instruction***

A l'occasion de la discussion du projet de loi relatif à l'organisation des juridictions, l'Assemblée nationale avait, sur la proposition de MM. Alain Marsaud et Philippe Houillon, adopté un amendement ainsi rédigé :

*« Afin de garantir la présomption d'innocence, aucune information relative à une personne faisant l'objet d'une enquête ou d'une instruction judiciaire ne peut être rendue publique sans son consentement avant que la saisine de la juridiction de jugement ne soit devenue définitive. »*

Cet amendement fit l'objet de nombreuses critiques tenant notamment à ses difficultés d'application : dépourvu de toute sanction, il instituait par ailleurs, selon l'expression de notre ancien collègue le Président Etienne Dailly, un «*secret à la carte*», dans la mesure où la personne poursuivie aurait librement choisi les informations susceptibles d'être publiées. Il aurait en outre posé un problème d'application dans l'hypothèse où plusieurs personnes auraient été poursuivies pour les mêmes faits. Enfin, il semblait interdire également la publication d'informations relatives à cette personne sans lien avec la procédure judiciaire.

En réalité, bien qu'inséré dans l'article 11 du code de procédure pénale, cet amendement n'aurait guère pu fonder que des réparations civiles et aurait ainsi fait double emploi avec l'article 9-1 du code civil, inséré en 1993.

On observera que le dispositif proposé par MM. Marsaud et Houillon, assorti de sanctions pénales, aurait été (sous réserve de la possibilité de demander à la personne concernée l'autorisation de publier certaines informations) fort proche du dispositif applicable aux mineurs délinquants.

L'idée a été également avancée de prévoir un secret absolu, limité aux premiers mois de l'instruction.

## C. AMÉLIORER LA TRANSPARENCE DE LA JUSTICE

Au-delà des améliorations au sein de la procédure existante, à défaut desquelles, faute de pouvoir faire respecter la confidentialité, l'instruction elle-même devrait être remise en cause, plusieurs voix ont suggéré qu'un changement marginal de la procédure pénale permettrait d'assurer une meilleure protection de la présomption d'innocence.

D'autres ont prôné un changement plus radical. Toutefois, au vu des exemples étrangers, il est permis de s'interroger sur l'efficacité d'un tel changement.

Les auditions auxquelles a procédé la mission d'information ont mis en avant plusieurs voies à explorer dont certaines sont extérieures à l'objet de ses travaux.

### 1. Redéfinir le statut du Parquet

L'un des arguments avancés à l'encontre du secret de l'instruction, à savoir le risque d'un « enterrement » de certaines affaires, est révélateur de certaines interrogations suscitées par le statut du parquet. Le lien hiérarchique qui le lie à la chancellerie et au Garde des Sceaux conduirait à une certaine suspicion. Cette suspicion ne pourrait qu'être accrue par la totale confidentialité de l'instruction, car le secret entretient le soupçon. D'où l'idée émise par plusieurs personnes de renforcer l'indépendance du Parquet à l'égard de la chancellerie pour accroître la transparence de la justice.

Comme l'a fait observer le Garde des Sceaux à la mission, cette indépendance ne saurait être complète car une harmonisation est nécessaire à la politique criminelle elle-même.

On pourrait en revanche concevoir, ainsi que l'a suggéré le Ministre, que la Chancellerie ne puisse adresser d'injonctions au Parquet tendant à faire obstacle à des poursuites. Il conviendrait alors de préciser à nouveau l'article 36 du code de procédure pénale pour y faire figurer expressément la prohibition des instructions négatives du Garde des Sceaux. Celui-ci est ainsi rédigé depuis le 24 août 1993 :

*« Art. 36.-: Le ministre de la justice peut dénoncer au procureur général les infractions à la loi pénale dont il a connaissance, lui enjoindre, par instructions écrites et versées au dossier de la procédure, d'engager ou de faire engager des poursuites ou de saisir la juridiction compétente de telles réquisitions écrites que le ministre juge opportunes. ».*

M. Pierre Truche, procureur général près la Cour de cassation, a quant à lui estimé qu'il convenait de traduire la pratique dans les textes eux-mêmes et de substituer aux notions évoquant la subordination des notions évoquant le dialogue entre la Chancellerie et le Parquet (par exemple en versant au dossier non seulement les instructions du Garde, ainsi que le prévoit actuellement l'article 36, mais également les rapports que lui adresse le procureur).

M. Jean-François Ricard, Président de l'AFMI a évoqué l'idée d'une modification de l'article 36 pour que les instructions de la Chancellerie se limitent à des recommandations d'ordre général, à l'exclusion de toute intervention dans les affaires individuelles.

Certaines personnes ont également proposé d'accroître les pouvoirs du Conseil supérieur de la magistrature en lui confiant la nomination des membres du parquet. Le Garde des Sceaux a indiqué que jusqu'alors les avis du CSM avaient été suivis.

## 2. Aménager la mise en examen

Aux yeux de l'opinion, la décision de mise en examen fait peser sur la personne concernée une véritable présomption de culpabilité. On rappellera d'ailleurs que cette décision peut concerner, en vertu de l'article 80-1 du code de procédure pénale, *« toute personne à l'encontre de laquelle il existe des indices laissant présumer qu'elle a participé, comme auteur ou comme complice, aux faits »* dont le juge d'instruction est saisi. Le vocabulaire même du code écorne implicitement la présomption d'innocence.

En outre, il a été porté à l'attention de la mission le fait que les formulaires actuellement utilisés mettent en examen "pour avoir fait..." ce qui laisse entendre que les faits reprochés sont prouvés.

M. Jean-François Ricard, président de l'AFMI, a donc émis l'idée de retarder au maximum cette décision en étendant le champ de la procédure du témoin assisté. M. le Professeur Jean Pradel a partagé cette opinion. Me Henri Leclerc ne l'a pas exclue.

A l'heure actuelle, il existe deux cas de « témoin assisté », c'est-à-dire de témoin bénéficiant des droits reconnus aux personnes mises en examen.

L'article 104 du code de procédure pénale prévoit qu'une personne visée dans une plainte avec constitution de partie civile *« peut, sur sa demande, lorsqu'elle est entendue comme témoin, bénéficier des droits reconnus aux personnes mises en examen »*.

L'article 105 prévoit que le juge qui ne mettrait pas en examen une personne nommément visée par un réquisitoire, peut l'entendre comme témoin bénéficiant des droits reconnus aux personnes mises en examen.

En revanche, le même article 105, dans son premier alinéa, précise que : « les personnes à l'encontre desquelles il existe des indices graves et concordants d'avoir participé aux faits dont le juge d'instruction est saisi ne peuvent être entendues comme témoins ». Ce afin d'éviter que ne leur soit dénié l'accès au dossier et à l'assistance d'un avocat.

En conséquence, par crainte d'une annulation de la procédure, le juge d'instruction est incité à mettre rapidement en examen la personne qu'il identifie lui-même comme l'auteur potentiel de l'infraction puisqu'il ne peut l'entendre comme témoin assisté.

Notre excellent collègue Michel Dreyfus-Schmidt s'est également interrogé sur la possibilité de prévoir une procédure en plusieurs étapes :

- un délai de deux à trois mois durant lequel l'investigation devrait demeurer secrète quoi qu'il en soit (au-delà de ce délai, un journaliste qui constaterait qu'une investigation n'est pas ouverte ou paraît enterrée pourrait parler de l'affaire) ;

- la mise en examen sur de simples présomptions, sans aveu et sans caractère public de l'infraction, qui ne lèverait pas le secret ;

- l'inculpation, intervenant lorsque le juge disposerait de véritables preuves de nature à confirmer la culpabilité de la personne mise en examen (étant précisé que la deuxième étape pourrait, dans certains cas, tel celui du flagrant-délit, être supprimée).

Cette dernière phase, qui serait fort proche de la phase de jugement, marquerait la levée du secret.

Dans le même esprit, l'Union des jeunes avocats a rappelé la distinction entre la mise en examen et la mise en cause, prévue à l'origine par le projet de loi qui devait devenir la loi du 4 janvier 1993.

Me Olivier Schnerb a évoqué la possibilité de tenir secrète pendant une période de quinze jours toute décision de mise en examen afin de permettre à la personne concernée de préparer au mieux sa défense.

### 3. Ouvrir des «fenêtres» dans le cours de l'instruction

Plutôt que de voir se multiplier les supputations et les enquêtes parallèles autour de faits patents, tels que la mise en détention, plusieurs personnes entendues par la mission d'information ont appelé de leurs vœux la création de «fenêtres» c'est-à-dire de phases de la procédure, qui seraient publiques. Tel fut le cas de plusieurs magistrats du ressort de la cour d'appel de Paris, ainsi que de la FNUJA et de M. Paul Lefebvre.

M. le Garde des Sceaux a lui-même estimé devant la mission d'information que cette solution pouvait constituer une voie à explorer.

En revanche, M Jean Pradel a estimé que les débats publics, notamment sur la détention provisoire, amenaient un étalage prématuré de l'ensemble du dossier, nuisible au bon déroulement de l'instruction. Quant à M. Pettiti, il a jugé inutile une publicité systématique injustifiée pour la plupart des affaires.

Le code de procédure pénale prévoit déjà la possibilité de demander la publicité des débats devant la chambre d'accusation en cas d'appel de la détention provisoire (article 199) ou en cas d'appel d'une ordonnance de non-lieu fondée sur la démente de l'auteur de l'infraction au moment des faits (article 199-1, inséré par la loi n° 95-125 du 8 février 1995).

La création de telles fenêtres suppose bien entendu le respect du secret pour les autres phases de la procédure.

Elle suppose également de s'interroger au préalable :

- d'une part sur le caractère systématique de la publicité qui serait ainsi instaurée ; il semble en effet que, dans la mesure où une telle solution serait retenue, il conviendrait de lui conférer une certaine souplesse en posant le principe de la publicité (ou de la confidentialité) de certaines phases de la procédure tout en prévoyant des dérogations (en tout état de cause pour l'ordre public et les bonnes moeurs et plus généralement les affaires de terrorisme, de grand banditisme et de trafic de stupéfiants). Ces dérogations pourraient être laissées à l'initiative du juge et/ou des parties, auxquels il reviendrait de demander le huis-clos (si le principe est celui de la publicité) ou la publicité (si le principe demeure le huis-clos) ;

- d'autre part, sur les phases de la procédure susceptibles de donner lieu à publicité. Sur ce point, il a été suggéré de permettre la publicité en matière de placement en détention provisoire, pour les questions de nullité, pour la mise en examen ou de prévoir un débat public et contradictoire lorsque l'instruction dure trop longtemps. Cette dernière hypothèse permettrait d'obtenir une sorte de «bulletin de santé» de l'instruction à intervalle régulier. Elle est peu prisée par les magistrats instructeurs qui estiment que chaque dossier a un rythme qui lui est propre.

La Chambre d'accusation apparaît comme le lieu privilégié de tels débats, compte tenu de son caractère collégial mais certains n'excluent pas le débat devant le juge d'instruction.

M. Michel Albarède, procureur général près la Cour d'appel de Grenoble, a également proposé que puisse avoir lieu, à la discrétion des parties, un débat de fond, public et contradictoire, conduisant à une décision du président de la chambre d'accusation ou du premier président de la Cour d'appel sur la publicité à donner à l'instruction d'une affaire.

M. Bruno Cotte, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris, s'est montré sceptique sur le rôle qu'aurait à jouer le juge dans ce dernier dispositif lequel constituerait à ses yeux une perte de temps.

#### 4. Eviter les instructions trop longues

Me Henri Leclerc a, quant à lui, rappelé que dans le système britannique, la personne était renvoyée devant la juridiction de jugement après un délai fixé par la loi (entre 56 et 112 jours, selon les cas).

On rappellera que le rapport de la commission présidée par Mme Rozes a recommandé l'introduction en droit interne du droit à être jugé dans un «délai raisonnable» et la fixation par la loi de la durée des procédures. On trouve d'ores et déjà une trace de cette notion dans l'article 175-1 du code de procédure pénale, inséré par la loi du 4 janvier 1993.

Celui-ci est ainsi rédigé :

*« Art. 175-1. Toute personne mise en examen ou la partie civile peut, à l'expiration d'un délai d'un an à compter, selon le cas de la date à laquelle elle a été mise en examen ou du jour de sa constitution de partie civile, demander au juge d'instruction de prononcer le renvoi devant la juridiction de jugement ou de déclarer qu'il n'y a pas lieu à suivre.*

*« Dans le délai d'un mois à compter de la réception de cette demande, le juge d'instruction, par ordonnance spécialement motivée, fait droit à celle-ci ou déclare qu'il y a lieu à poursuivre l'information. Dans le premier cas, il procède selon les modalités prévues à la présente section.*

*« A défaut par le juge d'instruction d'avoir statué dans le délai fixé à l'alinéa précédent, la personne peut saisir directement de sa demande la chambre d'accusation qui, sur les réquisitions écrites et motivées du procureur général, se prononce dans les vingt jours de sa saisine ».*

Cet embryon de « droit au cri » pourrait être aménagé pour le rendre plus efficace dans l'esprit qui avait présidé à sa première rédaction par la commission des Lois du Sénat.

### 5. Redéfinir les conditions de la détention provisoire

Plus que la mise en examen elle-même, le placement en détention provisoire a été décrit, parfois à juste titre, comme une atténuation de la présomption d'innocence.

Certaines personnes entendues ont incité la mission d'information à aborder une réflexion sur les conditions du recours à cette procédure.

Mais celle-ci devrait dépasser le seul problème de la publicité des débats relatifs au placement en détention provisoire dont on a pu constater lors d'une application récente de l'article 199 du code de procédure pénale qu'elle ne bénéficiait pas toujours à la présomption d'innocence de la personne mise en cause.

Elle devrait notamment prendre en considération l'échec relatif de la procédure de « référé-liberté ».

Elle pourrait rappeler la nécessité de tout faire pour éviter d'incarcérer les détenus placés en détention provisoire avec des personnes déjà condamnées. Elle pourrait également insister sur l'utilité d'utiliser des formules alternatives telles que le contrôle judiciaire.

La possibilité de provoquer un débat public dès le placement en détention apparaît à certains souhaitable pour rassurer ceux qui, de plus en plus nombreux, pensent que la détention provisoire n'est plus utilisée à titre exceptionnel et dans des cas limités comme le prévoient les articles 137 et 144 du code de procédure pénale.

*« Art. 137. La personne mise en examen reste libre sauf, à raison des nécessités de l'instruction ou à titre de mesure de sûreté, à être soumise au contrôle judiciaire ou, à titre exceptionnel, placée en détention provisoire selon les règles et conditions énoncées ci-après.*

*« Le juge d'instruction qui ne suit pas les réquisitions du procureur de la République tendant au placement en détention provisoire de la personne mise en examen n'a pas à rendre d'ordonnance motivée. Il en est de même en cas de réquisitions tendant à la prolongation ou au maintien de la détention provisoire ou de réquisitions tendant au placement sous contrôle judiciaire. Dans ce cas, le procureur de la République peut saisir directement la chambre d'accusation dans les dix jours de l'avis de notification qui lui est donné par le greffier du juge d'instruction. »*

« **Art. 144.** *En matière criminelle et en matière correctionnelle, si la peine encourue est égale ou supérieure soit à un an d'emprisonnement en cas de délit flagrant, soit à deux ans d'emprisonnement dans les autres cas et si les obligations du contrôle judiciaire sont insuffisantes au regard des fonctions définies à l'article 137, la détention provisoire peut être ordonnée ou prolongée:*

« 1° *Lorsque la détention provisoire de la personne mise en examen est l'unique moyen de conserver les preuves ou les indices matériels ou d'empêcher soit une pression sur les témoins ou les victimes soit une concertation frauduleuse entre personnes mises en examen et complices ;*

« 2° *Lorsque cette détention est nécessaire pour protéger la personne concernée, pour mettre fin à l'infraction ou prévenir son renouvellement, pour garantir le maintien de la personne concernée à la disposition de la justice ou pour préserver l'ordre public du trouble causé par l'infraction.*

« *La détention provisoire peut également être ordonnée, dans les conditions prévues par l'article 141-2, lorsque la personne mise en examen se soustrait volontairement aux obligations du contrôle judiciaire. »*

Ce débat est très ancien. Il fut abordé au Congrès international de Rome en 1938, sous la plume de Me Maurice Garçon.

## 6. La tentation du système accusatoire

Ainsi que l'ont rappelé Maîtres Daniel Soulez-Larivière et Henri Leclerc, la commission présidée par Mme le professeur Delmas-Marty avait fait en 1990, dans le domaine examiné par la mission, des propositions s'inscrivant dans une réforme plus large de la procédure pénale.

Ces propositions comportaient la suggestion de donner au juge la faculté « *sans préjudice de la réparation du dommage subi, (de) prononcer toutes mesures (telles que séquestres, saisie, ...) propres à empêcher ou faire cesser une atteinte à la présomption d'innocence des personnes mises en cause dans une affaire pénale* », le cas échéant en référé.

La création de l'article 9-1 du code civil en 1993 en est la traduction législative.

D'autre part, dans le cadre d'un système séparant les fonctions d'investigation et les fonctions juridictionnelles, la commission Delmas-Marty estimait possible d'étendre, sur le modèle de l'article 199 du code de procédure pénale créé en 1989, les mécanismes de publicité des débats devant la chambre d'accusation. Ce que l'on appellerait aujourd'hui les « fenêtres ».

L'enquête initiale serait menée par la police judiciaire sous le contrôle du ministère public jusqu'à la notification de l'accusation.

Après notification de l'accusation, l'enquête serait contradictoire. Elle serait conduite par le Parquet, ou sur commission rogatoire, par la police judiciaire et placée sous le contrôle d'un juge qui statuerait sur tous les actes portant atteinte aux libertés individuelles (le ministère public pourrait, en cas d'urgence, prendre ces décisions sous réserve d'un contrôle par le juge dans les douze heures et la chambre d'accusation conserverait son rôle).

S'agissant de la publicité ou du secret de la mise en état, les propositions de la commission étaient les suivantes :

*« - les investigations menées par la police et par le ministère public sont secrètes ;*

*« - les audiences relatives à la reconnaissance ou à la contestation des faits par l'accusé, celles où il est statué sur le placement en détention provisoire ou sous contrôle judiciaire, et sur la prolongation du délai d'enquête sont publiques, sauf si la publicité est de nature à nuire au bon déroulement de l'enquête, aux intérêts d'un tiers, à l'ordre public ou aux bonnes moeurs.*

*« Toutefois, si l'une des parties en fait la demande, les débats se déroulent en chambre du conseil. »*

Ce système suppose la disparition du juge d'instruction, instruisant à charge et à décharge, et son remplacement par ce que l'on a appelé le juge de l'instruction. En outre, l'opposition d'une seule partie impose à tous l'absence de publicité.

Il diffère du système accusatoire, notamment de type américain, en ce qu'il conserve l'idée d'une enquête contradictoire avec un rôle actif de la défense par opposition aux enquêtes parallèles et coûteuses menées par les défenses américaines.

La majorité des personnes interrogées sur ce point par la mission ont considéré que l'adoption d'un système de type accusatoire ne résoudrait en rien le délicat problème du secret de l'investigation, comme le confirme l'exemple italien.

#### **D. LES REPONSES AU QUESTIONNAIRE DE LA MISSION**

L'analyse des 320 réponses au questionnaire inséré, à la demande de la mission pour compléter son information, dans le Magazine du Sénat (n° 4, session

d'automne 1994-1995, janvier 1995) traduit bien la difficulté de concilier les exigences contradictoires relevées par les personnes entendues (cf. résultats complets ci-dessous).

Les personnes qui ont répondu ne font pas l'amalgame entre présomption d'innocence et secret de l'instruction : si leur protection leur paraît à plus de 90 % mal assurée, ils estiment cette protection nécessaire à 95 % pour la présomption d'innocence, contre 85 % pour le secret de l'instruction. Ce qui ne les empêche pas de considérer à 73 % que les atteintes à la présomption d'innocence proviennent principalement de la publication d'informations couvertes par le secret de l'instruction.

Interrogés sur l'origine des violations du secret de l'instruction, 69 % d'entre eux les impute à la presse (qui n'y est pas actuellement tenue), 48 % aux magistrats et 35 % aux avocats.

S'ils se prononcent à 75 % pour la sanction de la publication par la presse d'informations ou de pièces issues de l'instruction, leurs réponses sont nuancées sur le rôle de l'investigation parallèle menée par la presse alors que l'instruction suit son cours : 55 % y voit une atteinte à la présomption d'innocence et 39 % une entrave à la bonne marche de l'instruction mais 43 % l'estime inhérente à la liberté de la presse et 28 % nécessaire à l'information du public. Seuls 10 % adhèrent à la proposition selon laquelle, elle serait nécessaire à la poursuite de l'instruction et 18 % l'estime inutile.

Enfin, à la question ouverte sur la mesure la plus urgente à adopter pour préserver la présomption d'innocence, si 28 % sont restés muets, 45 % ont prôné sous une forme ou sous une autre, le respect du secret de l'enquête ou de l'instruction, 23 % l'adoption de sanctions ou de règles déontologiques spécifiques à la presse et 17 % ont envisagé la modification de certaines phases de la procédure pénale sans la remettre véritablement en cause.

Ces réponses, purement indicatives puisque la population ayant répondu ne peut être considérée comme représentative au sens scientifique du terme, sont à mettre en parallèle avec le sondage Sofres-La Croix-Telerama effectué du 26 au 28 décembre 1994 auprès d'un échantillon national de 1 000 personnes :

*« L'an passé, en France, le débat sur le rôle des médias a changé de nature. On est passé d'une interrogation sur la véracité de l'information à une discussion sur sa légitimité et ses limites. La chute de confiance de la période 90-93 a été rythmée par des dérapages médiatiques suscitant des questions sur l'image qui montre ou qui travestit, sur l'instantanéité de l'information qui interdit le recul et la vérification. L'archétype de ce problème était la couverture de la guerre du Golfe et le média le plus concerné, la télévision. Changement de décor en 1994 : le débat porte sur le secret de l'instruction, la présomption d'innocence, la vie privée des hommes publics, la transparence nécessaire à la vie démocratique. Le doute ne porte plus sur l'exactitude de l'information mais sur ses conséquences. Ces préoccupations apparaissent clairement dans l'enquête de la SOFRES : 53 % des Français considèrent que les médias portent atteinte aux libertés fondamentales et aux droits des personnes mises en cause quand ils publient le détail des informations judiciaires en cours, contre 33 % qui jugent qu'ils permettent une plus grande transparence de notre démocratie. » - Télérama n° 2349 - 18 janvier 1995.*



### **III. LES PROPOSITIONS DE LA MISSION D'INFORMATION : FONDER UN NOUVEL ÉQUILIBRE ENTRE LA PRÉSUMPTION D'INNOCENCE ET LA LIBERTÉ DE COMMUNICATION**

La mission d'information a examiné avec attention l'ensemble des solutions qui lui ont été proposées pour assurer au mieux la présomption d'innocence dans le respect de la liberté de l'information.

Elle n'a en effet écarté a priori aucune de ces solutions, lesquelles ne lui sont pas apparues exclusives les unes des autres.

Aussi a-t-elle adopté plusieurs propositions tendant à modifier la législation aux fins d'obtenir le meilleur équilibre entre la présomption d'innocence et la liberté de la presse. Ces propositions sont complétées par des recommandations (cf. texte intégral de ces propositions et recommandations p. 11).

Les propositions de modifications législatives s'insèrent dans le cadre du système actuel de procédure pénale. Elles prévoient :

- de renforcer l'efficacité des dispositions qui participent à la protection de la présomption d'innocence, à l'égard de la presse comme au cours de la procédure judiciaire;

- de conforter le secret de l'enquête et de recentrer le secret de l'instruction, instrument privilégié de la protection de la présomption d'innocence et de la préservation de la sérénité de la justice;

- d'accroître la transparence de la justice, notamment en renforçant le rôle de la Chambre d'accusation qui deviendrait une véritable chambre régulatrice et un organe de transparence de l'instruction et en proposant un débat public devant le juge d'instruction pour les infractions liées à la chose publique.

Par ailleurs, la mission d'information a jugé utile d'émettre plusieurs recommandations tendant à compléter ce signal clair de la volonté du législateur par des incitations à agir efficacement sur le terrain pour permettre à la justice de s'exercer sereinement.

**L'ESPRIT QUI A PRÉSIDÉ À SES TRAVAUX SE TRADUIT TOUT D'ABORD PAR UNE PROPOSITION QUI RÉAFFIRME L'OBJECTIF DE CONCILIATION DE LA LIBERTÉ DE COMMUNICATION ET DE LA PRÉSUMPTION D'INNOCENCE (PROPOSITION N° 1).**

La liberté de communication est une liberté fondamentale, qu'il ne saurait être question de remettre en cause. Il s'agit uniquement de concilier son exercice avec les droits fondamentaux de la personne.

Telle est la raison pour laquelle la première proposition de la mission vise à l'adoption d'une disposition législative rappelant, que « *la liberté de communication s'exerce dans le respect de la présomption d'innocence* ». Cette liberté concerne aussi bien la communication écrite que la communication audiovisuelle.

En effet, les divulgations prématurées issues d'un dossier d'enquête ou d'instruction pourraient porter atteinte à la présomption d'innocence, comme l'a indiqué la cour d'appel de Toulouse dans sa décision du 5 juillet 1993 : « *la liberté d'expression n'est pas génératrice d'un « droit d'informer » opposable au droit fondamental de tout individu à la présomption d'innocence* ».

En revanche, à l'intérieur du cadre défini par la loi pour préserver la présomption d'innocence, la presse peut rendre compte des affaires. Les journalistes, les faits-diversiers, peuvent notamment procéder à leurs propres investigations sur les faits et les publier dans la limite du respect de la présomption d'innocence et de la vie privée.

L'équilibre est délicat à maintenir entre liberté de la presse et présomption d'innocence mais il est vital dans tous les pays pour assurer un procès équitable. Les anglo-saxons au travers du « contempt of court » ne recherchent en effet pas autre chose que concilier « Fair trial » (le procès équitable) et « Free press » (la liberté de la presse) (cf. annexe).

#### **A. RENFORCER LE DISPOSITIF RELATIF À LA PROTECTION DE LA PRÉSUMPTION D'INNOCENCE**

La première partie des propositions vise à améliorer la protection de la présomption d'innocence:

- d'une part, vis-à-vis des publications : en renforçant la réparation civile (proposition n° 2), l'efficacité du droit de réponse (proposition n° 3) et la mise en oeuvre du droit de réponse et de la diffamation en matière d'atteinte à la présomption d'innocence (proposition n° 4) ; en prévoyant en outre l'adoption

d'une charte de déontologie au sein de chaque organe de presse (proposition n°5) ;

- d'autre part, au cours de la procédure judiciaire : en étendant les cas d'application du témoin assisté (proposition n° 6) et en autorisant l'appel de la mise en examen (proposition n° 7).

**1. Privilégier la voie civile par une meilleure réparation de l'atteinte à la présomption d'innocence (proposition n° 2)**

La proposition n° 2 a pour objet de remplacer le second alinéa de l'article 9-1 du code civil par deux alinéas ainsi rédigés :

*« Lorsqu'une personne est, avant toute condamnation, présentée publiquement comme coupable de faits pénalement punissables, le juge peut, même en référé et sans préjudice de la réparation du dommage subi, prescrire toutes mesures, telles que l'insertion d'une rectification ou la diffusion d'un communiqué, aux fins de faire cesser l'atteinte à la présomption d'innocence et ce, aux frais de la personne, physique ou morale, responsable de cette atteinte. L'action se prescrit par un an. Ce délai est ouvert à nouveau pour la même durée à compter de la décision définitive sur ces faits.*

*« Le ministère public peut agir sur demande de la victime aux fins de faire cesser une atteinte à la présomption d'innocence ».*

Cette solution apporterait cinq améliorations au droit actuel :

- l'article 9-1 pourrait être invoqué par toute personne présentée comme coupable et non plus seulement par des personnes en garde à vue, mises en examen ou faisant l'objet d'une citation à comparaître, d'une plainte ou d'un réquisitoire comme le prévoit le texte actuel; il s'agit sur ce point de revenir à la solution originelle de la loi du 4 janvier 1993 ;

- le champ d'application de cet article concernerait tous les faits pénalement punissables et non seulement ceux faisant l'objet d'une procédure. En effet, le préjudice résultant d'une atteinte à la présomption d'innocence est aussi dommageable, sinon plus, pour la personne concernée lorsqu'aucune enquête ou instruction n'a été engagée. Aussi la protection de la présomption d'innocence assurée par l'article 9-1 doit-elle être absolue ;

- le juge saisi pourrait ordonner toutes mesures aux fins de faire cesser l'atteinte à la présomption d'innocence sans que le requérant ait à mettre en oeuvre les dispositions réglementaires du nouveau code de procédure civile (article 809); l'insertion d'une rectification ou la diffusion d'un communiqué ne sont citées qu'à titre d'exemples ; en outre, ces mesures, qui ne concerneront plus seulement la « publication concernée », s'appliqueront donc clairement à

l'encontre d'un média audio-visuel coupable d'une atteinte à la présomption d'innocence ;

- une prescription spécifique d'une durée d'un an serait applicable en tout état de cause. Serait ainsi écartée la prescription de trois mois prévue par l'article 65-1 de la loi de 1881 lorsque l'atteinte est le fait d'un organe de presse. Le délai serait réouvert pour un an après la décision définitive sur les faits.

- le ministère public pourrait agir sur le fondement de l'article 9-1, sans avoir à invoquer une atteinte à l'ordre public, comme l'exigeait jusqu'à présent, à défaut de cette précision, l'article 422 du nouveau code de procédure civile; le procureur de la République aurait ainsi la possibilité de devenir le gardien de la présomption d'innocence tant il est vrai que l'atteinte à la présomption d'innocence est en elle-même un trouble à l'ordre public. Cette action serait néanmoins subordonnée à une demande de la victime afin que le procureur de la République n'agisse pas contre la volonté de celle-ci.

Resterait au juge à poursuivre l'élaboration d'une jurisprudence naissante sur la base des textes de 1993. Jurisprudence dont la richesse démontre l'utilité de la présomption d'innocence pour marquer la frontière entre l'information et l'accusation, entre la présentation des faits et la condamnation, entre le travail du journaliste et celui du juge.

**2. Faciliter la mise en oeuvre des actions prévues par la loi du 29 juillet 1881 pour le droit de réponse et les actions en diffamation en cas d'atteinte à la présomption d'innocence (propositions n°s 3 et 4)**

Les aménagements proposés à la loi du 29 juillet 1881 ont pour simple objet :

- d'interdire à la rédaction d'un journal de commenter dans le même numéro un droit de réponse dans le seul cas où il s'agit d'une réponse à une atteinte à la présomption d'innocence (proposition n° 3) ;

- d'atténuer les difficultés de mise en oeuvre des poursuites en cas de refus d'insertion d'un droit de réponse ou de diffamation en permettant dans les deux cas au ministère public et à la personne concernée d'engager les poursuites dans le seul cas où la présomption d'innocence est concernée (proposition n° 4).

3. **Prévoir l'élaboration et la publication, au sein de chaque organe de presse, d'une charte de déontologie comprenant les règles de nature à assurer le respect de la présomption d'innocence (proposition n° 5)**

La mission d'information a considéré que l'élaboration et la publication, au sein de chaque organe de presse, d'une charte de déontologie comprenant les règles de nature à assurer le respect de la présomption d'innocence serait de nature à assurer une meilleure protection de celle-ci tout en préservant la liberté de la presse.

Les dispositions de chaque charte seraient opposables aux organes concernés et pourraient notamment servir de fondement à une action en responsabilité. Une telle action pourrait certes également se fonder sur le premier alinéa de l'article 9-1 du code civil. Néanmoins, l'élaboration d'un code de déontologie par les journalistes eux-mêmes présenterait l'avantage de conduire ceux-ci à débattre, et donc à s'interroger sur les règles qu'ils se fixent.

4. **Eviter les mises en examen prématurées ou abusives (propositions n° 6 et 7)**

La mise en examen est souvent comprise comme une entorse à la présomption d'innocence. Elle concerne en effet, en vertu de l'article 80-1 du code de procédure pénale, les personnes à l'encontre desquelles il existe des indices « *laissant présumer* » qu'elles ont participé aux faits. Aussi est-il proposé d'apporter deux modifications au code de procédure pénale tendant à limiter les mises en examen sans porter atteinte à l'efficacité de l'instruction :

- l'extension des cas d'application du « *témoïn assisté* »

La proposition n° 6 vise à élargir le champ d'application de la procédure dite du « *témoïn assisté* » afin d'éviter les mises en examen prématurées : il serait ainsi permis au juge d'entendre comme témoin une personne à l'encontre de laquelle il existe des indices graves et concordants d'avoir participé aux faits, si le juge estime, en l'état de la procédure, que sa mise en examen n'est pas nécessaire ; ce témoin bénéficierait des droits de la personne mise en examen, notamment de l'assistance par un avocat et de l'accès au dossier.

En l'état actuel du droit, cette procédure ne peut être utilisée qu'à l'égard des personnes visées par une plainte avec constitution de partie civile (article 104 du code de procédure pénale inchangé) ou par un réquisitoire du procureur de la République (article 105 du même code modifié par la proposition), à l'exclusion des personnes à l'égard desquelles le juge d'instruction lui-même recueillerait proprio motu des indices graves et

concordants. Pour ne pas encourir une annulation de la procédure, le juge est donc conduit inéluctablement à procéder à la mise en examen.

Cette extension doit permettre une meilleure gradation de la situation au regard de l'instruction des personnes concernées.

- l'appel contre une mise en examen

La proposition n° 7 prévoit la faculté de faire appel d'une décision de mise en examen laquelle prendrait la forme d'une ordonnance ; afin de remédier à certaines rédactions contestables (telles que : « vous êtes mis en examen pour avoir commis »), il serait en outre exigé que les faits pour lesquels la personne est mise en examen et leur qualification juridique soient précisés « dans le respect de la présomption d'innocence ».

## **B. RENFORCER LE SECRET DE L'ENQUÊTE ET RECENTRER LE SECRET DE L'INSTRUCTION**

La deuxième partie des propositions de la mission d'information traite du secret de l'enquête et de l'instruction.

Ce secret constitue une règle fondamentale de la procédure pénale, garantissant l'efficacité de la justice et la présomption d'innocence. Aussi conviendrait-il de lui consacrer un chapitre préliminaire spécifique au sein du code de procédure pénale.

Les dispositions proposées ci-après tiennent compte de la gradation nécessaire entre l'enquête et l'instruction :

- l'enquête, bien que diligentée sous le contrôle du Procureur de la République, met inévitablement en cause un grand nombre de personnes qui peuvent se révéler sans lien avec l'infraction par la suite; elle doit donc être couverte par un secret absolu, au demeurant nécessaire pour assurer son efficacité, sauf nécessité liée aux droits de la défense;

- l'instruction, qui intervient plus tard et donne aux parties l'accès au dossier, entraîne un partage du secret et implique en conséquence des dispositions modulées en fonction des personnes concernées. Il est notamment exclu de soumettre au secret de l'instruction la personne mise en examen.

**1. Un secret absolu de l'enquête sous réserve des exigences tenant au respect des droits de la défense (proposition n° 8)**

La nouvelle rédaction proposée pour l'article 11 du code de procédure pénale vise à consacrer cette disposition au seul secret de l'enquête, lequel aurait un caractère absolu sous réserve des exigences tenant aux droits de la défense. En effet, dans tous les systèmes, même celui proposé par la commission Delmas-Marty, le secret de l'enquête est requis.

Toute atteinte à ce secret, quel qu'en soit le moyen, serait sanctionnée de peines pouvant aller jusqu'à 100 000 F d'amende et un an d'emprisonnement. Ces peines maximales seraient doublées lorsque l'atteinte serait le fait d'une personne tenue au secret professionnel.

Une exception resterait prévue pour les seuls besoins de l'enquête au bénéfice du Procureur de la République.

**2. Un secret de l'instruction recentré et mieux protégé (propositions n°s 9 à 16)**

*a) Une redéfinition du secret de l'instruction (propositions n°s 9 et 10)*

Le secret de l'instruction, regardé comme consubstantiel à l'instruction elle-même, serait réaffirmé dans un nouvel article du code de procédure pénale : l'article 11-1.

Sa violation par un magistrat ou un agent public concourant à la procédure serait passible de deux ans d'emprisonnement et 200 000 francs d'amende (proposition n° 9).

La situation des avocats serait précisée : tenus non pas au secret de l'instruction mais au simple secret professionnel sous les peines prévues à l'article 226-13 du code pénal, soit un an d'emprisonnement et 100 000 francs d'amende, ils ne pourraient faire publiquement état du contenu d'un dossier d'instruction en cours que pour les besoins de la défense (proposition n° 10).

Serait ainsi mis en oeuvre l'adage rappelé à la mission par M. Pierre Drai, premier président de la cour de cassation: « *les magistrats s'expriment par leurs jugements, les avocats par leurs plaidoiries* ».

*b) la sanction de la publication du contenu du dossier de l'instruction (proposition n° 11)*

La proposition n° 11 a pour objet d'insérer dans le code de procédure pénale un article 11-2 incriminant la publication totale ou partielle d'une pièce ou d'un élément d'un dossier d'instruction et le fait de faire publiquement état d'une telle pièce.

Par rapport au dispositif de l'article 38 de la loi de 1881, cette solution apporterait une triple modification, de nature à mieux assurer le respect de la présomption d'innocence :

- elle pourrait être mise en oeuvre par la partie lésée par la publication et non plus seulement par le ministère public;

- elle couvrirait un champ d'application plus étendu dans la mesure où elle concernerait non seulement les publications mais aussi toute référence explicite à une pièce en particulier ; ainsi, il ne pourrait être fait publiquement état d'une pièce du dossier en tant que telle, sous la réserve prévue pour l'avocat de la défense dans les conditions précisées à l'article 11-1; en revanche, un journaliste demeurerait libre d'enquêter sur les faits dès lors qu'il ne puiserait pas ses informations dans le dossier et respecterait la présomption d'innocence dans leur présentation;

- elle prévoirait une peine plus adaptée, puisque plafonnée à 200 000 F d'amende, sans qu'aucune peine d'emprisonnement ne soit prévue.

*c) la possibilité de publication à la demande écrite du juge d'instruction pour les besoins de l'instruction (proposition n° 12)*

La proposition n° 12 reprend l'exception traditionnelle, prévue actuellement par l'article 38 de la loi du 29 juillet 1881 : la possibilité pour le juge d'instruction de demander par écrit la publication d'informations. Il s'agit par exemple de permettre au magistrat instructeur d'utiliser la presse pour des appels à témoins.

Cette faculté est encadrée puisque le juge ne peut y recourir que pour les besoins de l'instruction.

*d) l'interdiction de publier l'image d'une personne portant des menottes ou des entraves (proposition n° 13)*

Afin de mieux assurer le respect de la présomption d'innocence, le texte proposé pour l'article 11-2 du code de procédure pénale incriminerait

également la publication de l'image d'une personne portant des menottes ou des entraves lors d'une enquête ou d'une instruction.

*e) le dispositif relatif à une constitution de partie civile  
(proposition n° 14)*

Enfin, l'interdiction de publier une information relative à une constitution de partie civile, prévue actuellement par l'article 2 de la loi du 2 juillet 1931, serait insérée dans cet article 11-2 et serait donc désormais sanctionnée de 200 000 F d'amende (contre 120 000 F actuellement).

*f) la sanction des personnes morales (proposition n° 15)*

La proposition n° 15 prévoit la possibilité de sanctionner les personnes morales coupables de publication. Celles-ci encourraient non seulement une peine d'amende, plafonnée en application du droit commun à un million de francs, mais également les peines de confiscation et de publication de la décision de condamnation. Si la divulgation était le fait d'un organe de la presse écrite, cette amende serait proportionnelle au tirage du numéro concerné sans pouvoir excéder deux francs par numéro dans la limite d'un million de francs. Ce double plafond permettra de tenir compte du lectorat du journal : ainsi une édition tirée à 6.000 exemplaires ne serait passible, au maximum, que de 12.000 francs d'amende.

*g) la communication des pièces par l'avocat au client  
(proposition n° 16)*

L'article 114 du code de procédure pénale prévoit que l'avocat peut obtenir copie des pièces du dossier pour son usage exclusif et sans pouvoir en établir des copies. Plusieurs affaires récentes ont montré une certaine hésitation des barreaux et de la jurisprudence quant à la communicabilité de copies de ces pièces au client. La proposition n° 16 a pour objet de préciser ce point en renforçant les droits de la défense : elle prévoit d'autoriser la communication directe des pièces, pour l'usage exclusif du client, sous la propre responsabilité de l'avocat.

### **3. Les communiqués écrits des magistrats (proposition n° 17)**

La proposition n° 17 prévoit d'insérer dans le code de procédure pénale un article 11-3 énonçant une dérogation au principe du secret de l'enquête et de l'instruction en permettant au procureur général près la Cour d'appel de rendre publiques des informations au moyen de communiqués écrits.

Ces communiqués devraient être justifiés par le souci de répondre aux besoins de l'enquête ou de l'instruction. Prévoyant l'intervention du Procureur général et le caractère écrit des communiqués et en limitant le contenu aux besoins de l'enquête et de l'instruction, ce dispositif apparaît préférable à la pratique reconnue par les circulaires d'application de l'article 11 du code de procédure pénale.

## **C. ACCROITRE LA TRANSPARENCE DE LA JUSTICE**

### **1. Une plus grande transparence de l'action publique (proposition n° 18)**

La proposition n° 18 reprend une suggestion de M. Pierre Truche, Procureur Général près la Cour de Cassation, en prévoyant une modification de l'article 36 du code de procédure pénale afin de prescrire le versement au dossier de la procédure de toute communication écrite au sujet d'une poursuite entre la Chancellerie et le ministère public.

### **2. L'extension de la publicité devant la chambre d'accusation qui devient la chambre de l'instruction (propositions n°s 19, 20 et 21)**

Répondant au vœu formulé par de nombreuses personnes entendues par la mission d'information, la proposition n° 21 ouvre de véritables « fenêtres » au cours de l'instruction en prévoyant la publicité des débats en cas d'appel d'une ordonnance devant la Chambre d'accusation qui deviendrait la Chambre de l'instruction (proposition n° 19). Ce dispositif s'appliquerait à :

- la mise en examen (article 80-1 du code de procédure pénale) ;
- le placement sous contrôle judiciaire (article 139 du code de procédure pénale) ;
- la détention provisoire (articles 145 à 145-2 du code de procédure pénale) ;

- la clôture (ou le refus de clôture) de l'information à la demande d'une partie (article 175-1 du code de procédure pénale) ;
- le non-lieu (article 177 du code de procédure pénale) ;
- le renvoi (article 179 du code de procédure pénale) ;
- le référé-liberté (article 187-1 du code de procédure pénale).

La publicité ne serait pas automatique : elle devrait être décidée par la Chambre de l'instruction, statuant d'office ou à la demande du procureur général ou de l'avocat d'une partie. Elle ne pourrait être ordonnée si elle est de nature à nuire au bon déroulement de l'information, à la présomption d'innocence d'une partie, aux intérêts d'un tiers, à l'ordre public ou aux bonnes moeurs.

Ainsi, lorsque la Chambre de l'instruction estimerait que la nature de l'affaire (infractions commises en bande organisée, terrorisme, trafic de stupéfiants...) ne permet pas la publicité, elle devrait l'exclure.

Le changement de dénomination de la Chambre d'accusation serait par ailleurs complété par la suppression de la notion d'accusation en matière criminelle : « l'accusé » deviendrait « le prévenu » et « la mise en accusation » deviendrait « le renvoi » (proposition n° 20).

### **3. La publicité devant le juge d'instruction pour les informations relatives aux atteintes à l'administration publique commises par une personne exerçant une fonction publique ou investie d'un mandat électif.**

La proposition n° 22 vise à rétablir dans le code de procédure pénale un article 80-2 afin de prévoir la publicité des débats devant le juge d'instruction lorsque les faits dont celui-ci est saisi sont constitutifs d'une atteinte à l'administration publique commise par une personne exerçant une fonction publique ou investie d'un mandat électif.

Ces faits, réprimés par le chapitre II du titre troisième du livre IV du code pénal (articles 432-1 à 432-16), concernent :

- le manquement au devoir de probité (concussion, corruption passive et trafic d'influence, prise illégale d'intérêts, atteintes à la liberté d'accès et à l'égalité des candidats dans les marchés publics, soustraction et détournement de biens).

- les abus d'autorité dirigés contre l'administration (échec à l'exécution de la loi ou exercice de l'activité publique après cessation de fonction) ;

- les abus d'autorité commis contre les particuliers (atteintes à la liberté individuelle, discriminations, atteintes à l'inviolabilité du domicile, atteintes au secret des correspondances) ;

Il s'agit donc d'infractions commises directement contre la collectivité. Aussi chaque citoyen doit-il pouvoir être informé de l'évolution de l'instruction dans la mesure où cette information ne nuit pas au bon déroulement de l'instruction.

Pour ces affaires, le principe sera donc celui de la publicité, c'est-à-dire du débat public, contradictoire, ouvert à la presse, devant le juge d'instruction avant toute ordonnance de mise en examen, de placement sous contrôle judiciaire ou en détention provisoire ou de règlement de l'information (ou de refus de clôture demandée par une partie). Le juge d'instruction ne pourra déroger à ce principe que dans l'hypothèse où la publicité sera de nature à nuire au bon déroulement de l'information, à la présomption d'innocence d'une partie, aux intérêts d'un tiers, à l'ordre public ou aux bonnes moeurs.

#### 4. Eviter les instructions trop longues: le "droit au cri" (proposition n° 23)

A l'heure actuelle, l'article 175-1 du "code de procédure pénale" permet aux parties de demander au juge d'instruction la clôture de l'information à l'expiration d'un délai d'un an à compter de la mise en examen ou de la constitution de partie civile. La proposition n° 23 ouvre cette faculté au procureur de la République.

Par ailleurs, l'article 175-1 prévoit que, si le juge d'instruction ne statue pas sur la demande dans le délai d'un mois, le demandeur peut saisir directement la chambre d'accusation de sa demande laquelle se prononce dans les vingt jours. La mission propose de prévoir que, faute pour la chambre de l'instruction d'avoir statué dans ce délai, il est fait droit à la demande de la personne. Enfin, les parties pourront faire appel de l'ordonnance du juge d'instruction saisi sur le fondement de cet article 175-1. Cet appel pourra être examiné en audience publique selon les modalités prévues par la proposition n°21.

## **D. DES RECOMMANDATIONS COMPLÉTANT LE DISPOSITIF LÉGISLATIF**

Plusieurs recommandations accompagnent les propositions de modifications législatives précitées :

### **1. Recommandation n° 1 : assurer l'engagement des poursuites**

Le ministère public doit engager les poursuites en cas de violation du secret de l'enquête ou de l'instruction.

### **2. Recommandation n° 2: le rappel de l'existence de règles disciplinaires**

Parallèlement aux dispositions civiles et pénales qui doivent être mises en oeuvre systématiquement par le ministère public, les professionnels sont passibles de sanctions disciplinaires au titre du devoir de réserve ou du secret professionnel. Celles-ci ne devraient pas rester lettre morte.

Qu'il s'agisse des magistrats, des policiers, des avocats, des experts ou des fonctionnaires de justice, chacun relève d'un statut législatif ou réglementaire ainsi que d'autorités ou d'instances professionnelles dont le rôle en matière de prévention et de sanction doit être revalorisé pour accompagner le recentrage proposé pour le dispositif législatif.

Ces instances doivent être saisies et élaborer une jurisprudence claire permettant aux professionnels de la justice de retrouver les repères déontologiques qui semblent parfois leur avoir fait défaut.

L'accent doit également être mis sur la déontologie lors de la formation initiale ou continue.

### **3. Recommandation n° 3 : le rôle de la Chambre de l'instruction**

La nouvelle Chambre de l'instruction, véritable chambre régulatrice et organe de la transparence de l'instruction doit disposer des moyens humains et matériels en rapport avec les missions qui lui sont confiées.

### **4. Recommandation n° 4 : la déontologie de la presse**

La responsabilisation professionnelle de la presse peut relever, pour l'audiovisuel, du rôle régulateur joué par le Conseil supérieur de l'audiovisuel.

En l'absence d'organe régulateur équivalent pour la presse écrite, chaque organe de presse devra adopter des règles internes en accord avec son projet éditorial et commercial et les publier ainsi que le prévoit la proposition n°5.

Il serait toutefois plus satisfaisant de voir les représentants de la presse, le cas échéant, en concertation avec les professions juridiques et judiciaires, rechercher les principes communs auxquels les publications pourraient souscrire afin que les droits de la défense et la présomption d'innocence ne soient pas de vains mots face à la liberté de la presse.

Telles sont, au terme de ces six mois d'auditions et de réflexion, les propositions et recommandations de la mission d'information de la commission des Lois sur le respect de la présomption d'innocence, le secret de l'enquête et de l'instruction.

Lorsqu'il y a un risque de conflit entre deux droits constitutionnellement reconnus, le rôle du législateur est de veiller à sauvegarder l'équilibre, qui ne doit jamais être rompu, afin que soient respectés tout à la fois ici la présomption d'innocence et le droit à l'information, les deux droits protégés.

Les propositions qui sont faites tendent à ce résultat et proposent une solution.

La mission sénatoriale a rejeté l'idée de créer un nouveau délit, elle a voulu que la présomption d'innocence soit sauvegardée par une procédure de droit civil, facile d'accès et largement ouverte : c'est le référé présomption d'innocence.

Elle n'a pas pensé devoir recommander de bouleverser le code de procédure pénale en adoptant le système accusatoire. Elle propose un système

qui permette de maintenir le secret indispensable et protège l'individu contre les soupçons publics, les fausses rumeurs, accréditées par une diffusion prématurée et parcellaire, et les accusations unilatérales qu'un non-lieu insuffisamment publié ne permet plus d'effacer.

Par contre, elle a largement ouvert l'instruction lorsque l'intérêt public est en cause, puisqu'il s'agit de faits mettant directement en cause la chose publique.

La mission n'a pas cru devoir faire appel à la répression. Elle a rappelé seulement la nécessité d'une déontologie, lorsqu'une profession bénéficie d'un privilège attaché à son rôle reconnu pour le bon fonctionnement de la démocratie.

La tâche du législateur est toujours d'améliorer et d'adapter les textes aux nouvelles situations. La discussion parlementaire au Sénat et à l'Assemblée nationale, qui suivra le travail de la mission lorsqu'une proposition de loi sera déposée, perfectionnera notre proposition et apportera de nouvelles idées, nous les attendons.

D'ores et déjà, nous voulions faire comprendre que la situation telle qu'elle est, ne pourrait demeurer, que le devoir du législateur était d'intervenir.

Les auditions auxquelles nous avons procédé ont clairement démontré que la presque unanimité de ceux qui sont venus nous faire part de leur expérience de praticiens : juges, avocats, professeurs, hommes de presse, chefs d'entreprise et victimes d'atteintes à la présomption d'innocence, est convenue que le moment était venu d'une réflexion.

Nous avons voulu poser les premières pierres d'un édifice que les Français, tous épris de justice, attendent de leurs parlementaires.

\*

\* \*



Texte en vigueur

Texte des propositions et recommandations de la mission

**Article XI de la déclaration des droits de l'homme**

La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'Homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté, dans les cas déterminés par la loi.

***Proposition n° 1*** : Enoncer dans la loi l'exigence de l'équilibre entre la liberté de communication et la présomption d'innocence, toutes deux constitutionnellement garanties par la Constitution.

Cet article frontispice pourrait être ainsi rédigé:

*La liberté de communication s'exerce dans le respect de la présomption d'innocence.*

**Article 10 de la convention européenne des droits de l'homme :**

1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire.

Texte en vigueur

Texte des propositions et recommandations de la mission

**Code civil**

**Article 9-1** - Chacun a droit au respect de la présomption d'innocence.

Lorsqu'une personne placée en garde à vue, mise en examen ou faisant l'objet d'une citation à comparaître en justice, d'un réquisitoire du procureur de la République ou d'une plainte avec constitution de partie civile, est, avant toute condamnation, présentée publiquement comme étant coupable de faits faisant l'objet de l'enquête ou de l'instruction judiciaire, le juge peut, même en référé ordonner l'insertion dans la publication concernée d'un communiqué aux fins de faire cesser l'atteinte à la présomption d'innocence, sans préjudice d'une action en réparation des dommages subis et des autres mesures qui peuvent être prescrites en application du nouveau code de procédure civile et ce, aux frais de la personne, physique ou morale, responsable de l'atteinte à la présomption d'innocence.

**Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse**

**Article 13 (premiers alinéas) :**

**Proposition n° 2 :** Etendre le champ d'application de l'article 9-1 du code civil pour permettre à toute personne présentée publiquement comme coupable de faits pénalement punis, ainsi qu'au procureur de la République à la demande de la victime, de demander au juge de prescrire toute mesure pour faire cesser l'atteinte à la présomption d'innocence -que la personne concernée soit ou non en garde à vue, mise en examen, sous contrôle judiciaire ou en détention.

L'article 9-1 du code civil pourrait être ainsi rédigé:

**Art. 9-1.:** Chacun a droit au respect de la présomption d'innocence.

*Lorsqu'une personne est, avant toute condamnation, présentée publiquement comme coupable de faits pénalement punissables, le juge peut, même en référé et sans préjudice de la réparation du dommage subi, prescrire toutes mesures, telles que l'insertion d'une rectification ou la diffusion d'un communiqué, aux fins de faire cesser l'atteinte à la présomption d'innocence et ce, aux frais de la personne, physique ou morale, responsable de cette atteinte. L'action se prescrit par un an. Ce délai est ouvert à nouveau pour la même durée à compter de la décision définitive sur ces faits.*

*Le ministère public peut agir sur demande de la victime aux fins de faire cesser une atteinte à la présomption d'innocence.*

**Proposition n° 3 :** En cas d'atteinte à la présomption d'innocence, le droit de réponse de l'article 13 de la loi de 1881 ne

Texte en vigueur

Le directeur de la publication sera tenu d'insérer dans les trois jours de leur réception, les réponses de toute personne nommée ou désignée dans le journal ou écrit périodique quotidien, sous peine d'une amende de 25 000 F, sans préjudice des autres peines et dommages-intérêts auxquels l'article pourrait donner lieu.

En ce qui concerne les journaux ou écrits périodiques non quotidiens, le directeur de la publication, sous les mêmes sanctions, sera tenu d'insérer la réponse dans le numéro qui suivra le surlendemain de la réception.

Cette insertion devra être faite à la même place et en mêmes caractères que l'article qui l'aura provoquée et sans aucune intercalation (...)

**Art. 65-1.** - Les actions fondées sur une atteinte au respect de la présomption d'innocence commise par l'un des moyens visés à l'article 23 se prescriront après trois mois révolus à compter du jour de l'acte de publicité.

**Art. 65-2.** - En cas d'imputation portant sur un fait susceptible de revêtir une qualification pénale, le délai de prescription prévu par l'article 65 est réouvert ou court à nouveau, au profit de la personne visée, à compter du jour où est devenue définitive une décision pénale intervenue sur ces faits et ne la mettant pas en cause.

Texte des propositions et recommandations de la mission

devrait être accompagné d'aucun commentaire de la rédaction dans le même numéro.

L' article 13 pourrait être ainsi modifié :

*Au troisième alinéa de l'article 13 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, après les mots: « sans aucune intercalation », sont insérés les mots: « , ni commentaire dans le même numéro en cas d'atteinte à la présomption d'innocence ».*

**Proposition n° 4 :** En cas d'atteinte à la présomption d'innocence, la mise en oeuvre des poursuites pour refus d'insertion du droit de réponse ou pour diffamation pourrait être le fait de la partie lésée et du ministère public.

Les modifications suivantes pourraient être prévues :

*I. Avant l'article 65-1 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, il est inséré un intitulé de paragraphe ainsi rédigé :*

*« § 4 : Des règles particulières à la protection de la présomption d'innocence. »*

Texte en vigueur

Texte des propositions et recommandations de la mission

*II. Après l'article 65-2 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, sont insérés deux articles 65-3 et 65-4 ainsi rédigés :*

*« Art. 65-3.-: Par dérogation à l'article 47, la poursuite du délit prévu à l'article 13 pourra, lorsque le refus d'insertion est opposé à une demande ayant pour objet de répondre à une atteinte à la présomption d'innocence, avoir lieu soit à la requête du ministère public agissant d'office, soit sur plainte de la personne nommée ou désignée dans le journal ou écrit périodique.*

*« Art. 65-4.-: Sans préjudice des dispositions du sixième alinéa de l'article 48, la poursuite dans le cas de diffamation prévu à l'article 32 et dans le cas d'injure prévu à l'article 33 pourra être exercée d'office par le ministère public lorsque la diffamation ou l'injure aura constitué une atteinte à la présomption d'innocence».*

***Proposition n°5 :*** Chaque organe de presse devrait élaborer et publier sa charte de déontologie définissant les règles de nature à assurer le respect de la présomption d'innocence.

Cette proposition pourrait être ainsi libellée:

*Dans le délai d'un an après la promulgation de la présente loi, chaque publication de presse écrite ou audiovisuelle rendra publique sa charte de déontologie. Les règles de nature à assurer le respect de la présomption d'innocence y seront définies.*

Code de procédure pénale

Art. 104. - Toute personne nommément

Texte en vigueur

visée par une plainte avec constitution de partie civile peut, sur sa demande, lorsqu'elle est entendue comme témoin, bénéficier des droits reconnus aux personnes mises en examen par les articles 114, 115 et 120. Le juge d'instruction l'en avertit lors de sa première audition après lui avoir donné connaissance de la plainte. Mention de cet avertissement est faite au procès-verbal.

**Art. 105.** Les personnes à l'encontre desquelles il existe des indices graves et concordants d'avoir participé aux faits dont le juge d'instruction est saisi ne peuvent être entendues comme témoins.

Il en est de même des personnes nommément visées par le réquisitoire du procureur de la République.

Toutefois, lorsque le juge d'instruction estime ne pas devoir mettre en examen une personne nommément visée par le réquisitoire du procureur de la République, il peut l'entendre comme témoin après lui avoir donné connaissance de ce réquisitoire. Cette personne bénéficie des droits reconnus aux personnes mises en examen. Avis lui est donné lors de sa première audition, au cours de laquelle il est fait application des deuxième à quatrième alinéas de l'article 116.

**Art. 80-1.** - Le juge d'instruction a le pouvoir de mettre en examen toute personne à

Texte des propositions et recommandations de la mission

**Proposition n° 6 :** Etendre les cas d'application du témoin assisté, ayant accès au dossier, pour éviter les mises en examen prématurées.

L'article 105 du code de procédure pénale pourrait être ainsi rédigé:

**Art. 105.-:** Les personnes nommément visées par le réquisitoire du procureur de la République, ainsi que celles à l'encontre desquelles il existe des indices graves et concordants d'avoir participé à des faits dont le juge d'instruction est saisi ne peuvent être entendues comme témoin.

Toutefois, lorsque le juge d'instruction estime, en l'état de la procédure, ne pas devoir mettre en examen une personne mentionnée au premier alinéa, il peut l'entendre comme témoin après lui avoir donné connaissance, selon le cas, des indices graves et concordants ou du réquisitoire du procureur de la République. Cette personne bénéficie des droits reconnus aux personnes mises en examen. Avis lui en est donné lors de sa première audition, au cours de laquelle il est fait application des deuxième à quatrième alinéas de l'article 116.

**Proposition n° 7:** Instaurer un appel de la mise en examen, laquelle deviendrait une

Texte en vigueur

l'encontre de laquelle il existe des indices laissant présumer qu'elle a participé, comme auteur ou complice, aux faits dont il est saisi.

La mise en examen résulte de l'interrogatoire de première comparution prévu par l'article 116 ou la délivrance de l'un des mandats prévus par les articles 122 à 136.

Toutefois, la personne à l'encontre de laquelle a été délivré un mandat d'amener ou d'arrêt ne bénéficie des droits reconnus aux personnes mises en examen qu'à compter de sa première comparution.

Le juge d'instruction peut également procéder à la mise en examen d'une personne par l'envoi d'une lettre recommandée. Cette lettre donne connaissance à la personne des faits pour lesquels elle est mise en examen et de la qualification juridique de ces faits. Elle lui précise qu'elle a le droit d'être assistée d'un avocat de son choix ou commis d'office et que le nom de l'avocat choisi ou la demande de désignation d'un avocat commis d'office doit être communiqué au greffe du juge d'instruction. Vaut également mise en examen la notification à une personne, par un officier de police judiciaire agissant sur les instructions du juge d'instruction, des mentions prévues par le présent alinéa. Cette notification est constatée par un procès-verbal signé par la personne qui en reçoit copie.

Art. 186. - Le droit d'appel appartient à la personne mise en examen contre les ordonnances et décisions prévues par les articles 87, 139, 140, 145, premier alinéa, 145-1, 145-2, 148 et 179, troisième alinéa.

Texte des propositions et recommandations de la Commission

ordonnance libellée dans le respect de la présomption d'innocence.

Les modifications suivantes pourraient être adoptées:

I. Les deuxième et troisième alinéas de l'article 80-1 du code de procédure pénale sont remplacés par un alinéa ainsi rédigé:

« Le juge d'instruction procède à la mise en examen d'une personne par une ordonnance précisant, dans le respect de la présomption d'innocence, les faits pour lesquels elle est mise en examen et leur qualification juridique. Cette ordonnance est notifiée à la personne concernée soit verbalement avec émargement au dossier de la procédure, soit par lettre recommandée. Elle précise que la personne mise en examen a le droit d'être assistée d'un avocat de son choix ou commis d'office et que le nom de l'avocat choisi ou la demande de désignation d'un avocat commis d'office doit être communiqué au greffe du juge d'instruction. »

II. Au premier alinéa de l'article 186 du code de procédure pénale, après les mots: « les articles », est insérée la référence: « 80-1, ».

Chapitre préliminaire : De la présomption d'innocence et du secret de l'enquête et de l'instruction

**Texte en vigueur**

**Texte des propositions et recommandations de la mission**

**Proposition n° 8 :** Donner une portée absolue au secret de l'enquête sous réserve des droits de la défense.

L'article 11 du code de procédure pénale pourrait être ainsi rédigé :

**Art. 11.** *La procédure au cours de l'enquête est secrète sans préjudice des droits de la défense. Toute atteinte au secret de l'enquête par quelque moyen que ce soit est punie d'un an d'emprisonnement et de 100 000 francs d'amende ; ces peines sont portées à deux ans d'emprisonnement et à 200 000 francs d'amende lorsque la divulgation est le fait d'une personne tenue au secret professionnel.*

Toutefois, il n'y a pas délit lorsque la divulgation ou la publication a été faite à la demande écrite du procureur de la République et pour les besoins de l'enquête.

**Proposition n° 9 :** Recentrer le secret de l'instruction sur les magistrats et les agents publics y concourant.

Après l'article 11 du code de procédure pénale pourrait être inséré un article 11-1 dont le premier alinéa serait ainsi rédigé :

**Art. 11-1.** *La procédure au cours de l'instruction est secrète. Le fait, par un magistrat ou un agent public concourant à la procédure, de violer le secret de l'instruction est puni de deux ans d'emprisonnement et de 200 000 francs d'amende.*

**Proposition n° 10 :** L'avocat, tenu au secret professionnel, ne pourrait faire état du contenu du dossier que pour les

**Code de procédure pénale**

**Article 11.** - 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.

**Texte en vigueur**

8

**Code pénal**

**Article 226-13** - La révélation d'une information à caractère secret par une personne qui en est dépositaire soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire, est punie d'un an d'emprisonnement et de 100 000 F d'amende.

**Loi du 29 juillet 1881**

**Art. 38.**- Il est interdit de publier les actes d'accusation et tous autres actes de procédure criminelle ou correctionnelle avant qu'ils aient été lus en audience publique et ce, sous peine d'une amende de 25 000 F.

Sans préjudice des dispositions de l'article 15 du Code pénal (*caduc, l'article 15 a été abrogé par la loi 81-908 du 9 octobre 1981*), il est interdit, sous la même peine, de publier aucune information relative aux travaux et délibérations du conseil supérieur de la magistrature. Pourront toutefois être publiées les informations communiquées par le président ou le vice-président dudit conseil.

La même peine sera appliquée pour infraction constatée à la publication, par tous moyens, de photographies, gravures, dessins, portraits ayant pour objet la reproduction de tout ou partie des circonstances d'un des crimes et délits prévus par les chapitres Ier, II et VII du titre II du livre II du code pénal.

**Texte des propositions et recommandations de la mission**

**besoins de la défense.**

L'article 11-1 pourrait être complété par un second alinéa ainsi rédigé :

*Sous les peines prévues par l'article 226-13 du code pénal, un avocat ne peut faire publiquement état du contenu d'un dossier d'instruction en cours que pour l'exercice des droits de la défense.*

**Proposition n° 11 :** Sanctionner la publication du contenu du dossier de l'instruction ainsi que le fait d'en faire état publiquement, sous la réserve prévue pour l'avocat (transposition de l'article 38 de la loi de 1881).

Pourrait être inséré, après l'article 11 du code de procédure pénale, un article 11-2 dont le premier alinéa serait ainsi rédigé :

*Art. 11-2. - Le fait de publier en tout ou en partie une pièce d'un dossier d'instruction ou, sous réserve du second alinéa de l'article précédent, d'en faire publiquement état avant l'audience publique est puni de 200 000 francs d'amende.*

**Proposition n° 12 :** Prévoir l'exception traditionnelle au bénéfice du juge d'instruction pour les besoins de l'instruction.

L'article 11-2 serait complété par un alinéa ainsi rédigé :

**Texte en vigueur**

Toutefois, il n'y aura pas de délit lorsque la publication aura été faite sur la demande écrite du juge chargé de l'instruction. Cette demande sera annexée au dossier de l'instruction.

**Loi du 2 juillet 1931**

Art. 2.- Il est interdit de publier, avant décision judiciaire, toute information relative à des constitutions de partie civile faites en application de l'article 63 du code d'instruction criminelle (*art. 85 du code de procédure pénale*), sous peine de l'amende de 120 000 F édictée par le dernier alinéa de l'article 39 de la loi du 29 juillet 1881 sur la presse.

**Code pénal**

Article 121-2 - Les personnes morales, à l'exclusion de l'Etat, sont responsables pénalement, selon les distinctions des articles 121-4 à 121-7 et dans les cas prévus par la loi ou le règlement, des infractions commises, pour leur compte, par leurs organes ou représentants.

**Texte des propositions et recommandations de la mission**

*Toutefois, il n'y a pas délit lorsque la publication a été faite à la demande écrite du juge d'instruction et pour les besoins de l'instruction. Cette demande est annexée au dossier de l'instruction.*

**Proposition n° 13 :** Sanctionner des mêmes peines la publication de l'image d'une personne portant des menottes ou des entraves.

L'article 11-2 serait complété par un alinéa ainsi rédigé:

*Sous la même peine est interdite la publication de l'image d'une personne portant lors d'une enquête ou d'une instruction des menottes ou des entraves.*

**Proposition n° 14 :** Reprendre ici l'interdiction de publication de toute information relative à une constitution de partie civile (article 2 de la loi de 1931).

L'article 11-2 serait complété par un alinéa ainsi rédigé:

*La même peine est applicable à la publication de toute information relative à une constitution de partie civile faite en application de l'article 85.*

**Proposition n° 15 :** Prévoir qu'outre les personnes physiques, les personnes morales pourraient être déclarées responsables de ces infractions.

L'article 11-2 serait complété par les alinéas suivants:

*Lorsque les infractions mentionnées au*

**Texte en vigueur**

Toutefois, les collectivités territoriales et leurs groupements ne sont responsables pénalement que des infractions commises dans l'exercice d'activités susceptibles de faire l'objet de conventions de délégation de service public.

La responsabilité pénale des personnes morales n'exclut pas celle des personnes physiques auteurs ou complices des mêmes faits.

**Article 131-38** - Le taux maximum de l'amende applicable aux personnes morales est égal au quintuple de celui prévu pour les personnes physiques par la loi qui réprime l'infraction.

**Article 131-39** - Lorsque la loi le prévoit à l'encontre d'une personne morale, un crime ou un délit peut être sanctionné d'une ou de plusieurs des peines suivantes :

1° La dissolution, lorsque la personne morale a été créée ou, lorsqu'il s'agit d'un crime ou d'un délit puni en ce qui concerne les personnes physiques d'une peine d'emprisonnement supérieure à cinq ans, détournée de son objet pour commettre les faits incriminés ;

2° L'interdiction, à titre définitif ou pour une durée de cinq ans au plus, d'exercer

**Texte des propositions et recommandations de la mission**

*présent article sont commises par la voie de la presse écrite ou audiovisuelle, les dispositions particulières qui régissent ces matières sont applicables en ce qui concerne la détermination des personnes responsables.*

*Les personnes morales peuvent être déclarées responsables, dans les conditions prévues par l'article 121-2 du code pénal, des infractions définies au présent article.*

*Les peines encourues par les personnes morales sont :*

1° *L'amende, suivant les modalités prévues par l'article 131-38 du code pénal ; toutefois, si l'infraction a été commise par voie de presse écrite, l'amende est fixée en proportion du tirage du numéro dans lequel la publication a été effectuée sans pouvoir excéder 2 F par exemplaire ou le montant de l'amende qui résulterait de l'application de l'article 131-38 ;*

2° *Les peines mentionnées aux 8° et 9° de l'article 131-39 du code pénal.*

**Texte en vigueur**

directement ou indirectement une ou plusieurs activités professionnelles ou sociales ;

3° Le placement, pour une durée de cinq ans au plus, sous surveillance judiciaire ;

4° La fermeture définitive ou pour une durée de cinq ans au plus des établissements ou de l'un ou de plusieurs des établissements de l'entreprise ayant servi à commettre les faits incriminés ;

5° L'exclusion des marchés publics à titre définitif ou pour une durée de cinq ans au plus ;

6° L'interdiction, à titre définitif ou pour une durée de cinq ans au plus, de faire appel public à l'épargne ;

7° L'interdiction, pour une durée de cinq ans au plus, d'émettre des chèques autres que ceux qui permettent le retrait de fonds par le tireur auprès du tiré ou ceux qui sont certifiés ou d'utiliser des cartes de paiement ;

8° La confiscation de la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction ou de la chose qui en est le produit ;

9° L'affichage de la décision prononcée ou la diffusion de celle-ci soit par la presse écrite, soit par tout moyen de communication audiovisuelle.

Les peines définies aux 1° et 3° ci-dessus ne sont pas applicables aux personnes morales de droit public dont la responsabilité pénale est susceptible d'être

**Texte des propositions et recommandations de la mission**

**Texte en vigueur**

engagée. Elles ne sont pas non plus applicables aux partis ou groupements politiques ni aux syndicats professionnels. La peine définie au 1° n'est pas applicable aux institutions représentatives du personnel.

**Code de procédure pénale**

Art. 114.- Les parties ne peuvent être entendues, interrogées ou confrontées, à moins qu'elles n'y renoncent expressément, qu'en présence de leurs avocats ou ces derniers dûment appelés.

Les avocats sont convoqués au plus tard cinq jours ouvrables avant l'interrogatoire ou l'audition de la partie qu'ils assistent par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, télécopie avec récépissé ou verbalement avec émargement au dossier de la procédure.

La procédure est mise à leur disposition quatre jours ouvrables au plus tard avant chaque interrogatoire de la personne mise en examen ou chaque audition de la partie civile. Après la première comparution de la personne mise en examen ou la première audition de la partie civile, la procédure est également mise à tout moment à la disposition des avocats durant les jours ouvrables, sous réserve des exigences du bon fonctionnement du cabinet d'instruction. Lorsqu'il a été fait application des dispositions du dernier alinéa de l'article 80-1, la procédure est mise à la disposition de l'avocat, sous réserve des exigences du bon fonctionnement du cabinet du juge d'instruction, quinze jours après l'envoi de la lettre recommandée ou de la notification par procès-verbal, s'il n'a pas été entre-temps procédé à la première comparution.

Après la première comparution ou la première audition, les avocats des parties

**Texte des propositions et recommandations de la mission**

**Proposition n° 16:** Préciser les règles de communication des copies des pièces du dossier de l'instruction par l'avocat à son client.

Le dernier alinéa de l'article 114 du code de procédure pénale pourrait être ainsi modifié :

**Texte en vigueur**

peuvent se faire délivrer, à leurs frais, copie de tout ou partie des pièces et actes du dossier pour leur usage exclusif et sans pouvoir en établir de reproduction.

**Article C24 de la circulaire  
du 27 novembre 1959**

(...) On peut admettre également que l'application de la règle du secret doit s'assouplir lorsque l'intérêt même de l'enquête et de l'instruction est en cause. En vue de la recherche de la vérité, certains renseignements peuvent ainsi être donnés à la presse par les magistrats ou les officiers de police judiciaire (publication de signalements, de photographies, de photos-robots, de numéros d'immatriculation ou d'appels à des témoins éventuels). De même, il pourra être utile, dans certains cas, de rectifier des erreurs pouvant figurer dans les renseignements de presse.

Le procureur de la République peut à cet égard, s'il l'estime nécessaire, fournir à la presse notamment un communiqué écrit concernant les faits ayant motivé la poursuite ; il en réfère, le cas échéant, au procureur général.

Mais il existe des procédés de divulgation qui doivent être en tout cas écartés et des renseignements tenus absolument secrets.

La pratique parfois constatée jadis de la conférence de presse au cours de l'enquête ou de l'information doit être rigoureusement proscrite. (...)

**Circulaire du 22 avril 1985**

(...) Les procureurs de la République -qui concourent à la procédure et sont tenus, à ce titre, au respect du secret de l'enquête et de l'information- disposent cependant de la

**Texte des propositions et recommandations de la mission**

*Après les mots: « actes du dossier », la fin du dernier alinéa de l'article 114 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :*

*« Sous leur propre responsabilité, ils peuvent transmettre à leur client pour son usage exclusif les copies ainsi obtenues »*

***Proposition n° 17 :*** Consacrer les communiqués écrits des procureurs généraux.

Pourrait être inséré, après l'article 11 du code de procédure pénale, un article 11-3 ainsi rédigé :

***Art. 11-3 -:*** Le procureur général près la Cour d'appel peut rendre publiques des informations au moyen de communiqués écrits, pour les besoins de l'enquête ou de l'instruction.

**Texte en vigueur**

possibilité de remettre un communiqué écrit à la presse (...).

Limités à la présentation d'éléments objectifs tirés de la procédure, ces communiqués doivent constituer de véritables mises au point émanant de l'autorité judiciaire et ne comporter, naturellement, aucune appréciation sur les charges retenues contre les inculpés. Afin qu'ils soient parfaitement compris, j'insiste sur la nécessité de les rédiger dans un style simple les rendant accessibles aux personnes non familiarisées avec les règles de procédure et le fonctionnement des institutions judiciaires.(...)

**Code de procédure pénale**

**Article 36** - Le ministre de la justice peut dénommer au procureur général les infractions à la loi pénale dont il a connaissance, lui enjoindre, par instructions écrites et versées au dossier de la procédure, d'engager ou de faire engager des poursuites ou de saisir la juridiction compétente de telles réquisitions écrites que le ministre juge opportunes.

**Texte des propositions et recommandations de la mission**



**Proposition n° 18** : Prévoir le versement au dossier de la procédure de toute communication écrite relative à une poursuite entre le Parquet et le ministre de la justice.

L'article 36 du code de procédure pénale pourrait être ainsi modifié:

*I. Au premier alinéa de l'article 36 du code de procédure pénale, les mots: « et versées au dossier de la procédure » sont supprimés.*

*II. L'article 36 du code de procédure pénale est complété par un alinéa ainsi rédigé:*

*« Toute communication écrite relative à une poursuite entre le ministre de la justice et le ministère public est versée au dossier de la procédure. »*

**Proposition n° 19** : Marquer le nouveau rôle de la chambre d'accusation en la dénommant « chambre de l'instruction ».

Texte en vigueur

Art. 199. - Les débats se déroulent et l'arrêt est rendu en chambre du conseil.

Après le rapport du conseiller, le procureur général et les avocats des parties qui en ont fait la demande présentent des observations sommaires.

La chambre d'accusation peut ordonner la comparution personnelle des parties ainsi que l'apport des pièces à conviction.

Il est donné lecture de l'arrêt par le président ou par l'un des conseillers ; cette lecture peut être faite même en l'absence des autres conseillers

En matière de détention provisoire, la comparution personnelle de la personne concernée est de droit si celle-ci ou son avocat en fait la demande ; cette requête doit, à peine d'irrecevabilité, être présentée en même temps que la déclaration d'appel ou que la demande de mise en liberté adressée à la chambre d'accusation. Par dérogation aux dispositions du premier alinéa, en cas de

Texte des propositions et recommandations de la mission

Cette proposition pourrait être ainsi rédigée :

*Dans tous les textes législatifs en vigueur, les mots: « chambre d'accusation » sont remplacés par les mots: « chambre de l'instruction ».*

**Proposition n° 20 :** En conséquence faire disparaître la notion d'accusation pour la cour d'assises.

Cette proposition pourrait être ainsi rédigée:

*Dans tous les textes législatifs en vigueur, les mots: « mise en accusation » sont remplacés par le mot: « renvoi » et les mots: « l'accusé » sont remplacés par les mots: « le prévenu ».*

**Proposition n° 21:** Ouvrir, sous réserve du bon déroulement de l'information, de l'ordre public, des bonnes mœurs, de la présomption d'innocence des parties et des intérêts des tiers, des « fenêtres » devant la Chambre de l'instruction permettant un débat public ouvert à la presse, à l'occasion de l'appel des principales ordonnances de l'instruction (mise en examen, contrôle judiciaire, détention provisoire, référé-liberté, « droit au cri », non-lieu...).

La deuxième phrase de l'avant dernier alinéa de l'article 199 du code de procédure pénale pourrait être remplacée par deux alinéas ainsi rédigés:

*Par dérogation au premier alinéa, la chambre de l'instruction peut, en cas de comparution personnelle d'une personne majeure au moment des faits, à la demande*

Texte en vigueur

comparution personnelle d'une personne majeure au moment de la commission de l'infraction, lorsque la personne concernée ou son avocat en fait la demande dès l'ouverture des débats, ceux-ci se déroulent et l'arrêt est rendu en audience publique sauf si la publicité est de nature à nuire au bon déroulement de l'information, aux intérêts d'un tiers, à l'ordre public ou aux bonnes moeurs ; la chambre d'accusation statue sur cette demande, après avoir recueilli les observations du procureur général et, le cas échéant, des avocats des autres parties, par un arrêt rendu en chambre du conseil qui n'est susceptible de pourvoi en cassation qu'en même temps que l'arrêt portant sur la demande principale.

En cas de comparution personnelle de la personne concernée, le délai maximum prévu au deuxième alinéa de l'article 194 est prolongé de cinq jours.

Texte des propositions et recommandations de la mission

*du procureur général, d'une partie ou d'office, ordonner que les débats se dérouleront et que l'arrêt sera rendu en audience publique lorsqu'elle est saisie de l'une des ordonnances prévues par les articles 80-1, deuxième alinéa, 139, 145, 145-1, 145-2, 175-1, deuxième alinéa, 177 et 179. La chambre de l'instruction statue en Chambre du Conseil après avoir recueilli les observations du procureur général et des parties, par un arrêt qui n'est susceptible de pourvoi en cassation qu'en même temps que l'arrêt portant sur la demande principale. La publicité ne peut être ordonnée si elle est de nature à nuire au bon déroulement de l'information, à la présomption d'innocence d'une partie, aux intérêts d'un tiers, à l'ordre public ou aux bonnes moeurs.*

*Dans les mêmes conditions, pour l'application de l'article 187-1, le président de la Chambre de l'instruction ou le magistrat qui le remplace peut ordonner que les débats se dérouleront et que l'ordonnance sera rendue en audience publique.*

**Proposition n° 22 :** Prévoir que, sous les mêmes réserves, les mêmes principales ordonnances de l'instruction feront désormais l'objet d'un débat public préalable devant le juge d'instruction lorsque les faits dont il est saisi peuvent constituer une atteinte à l'administration publique commise par une personne exerçant une fonction publique ou un mandat électif.

Un nouvel article 80-2 ainsi rédigé pourrait être inséré dans le code de procédure pénale :

**Article 80-2 (nouveau).** - Par dérogation à l'article 11-1, lorsque les faits dont est saisi le juge d'instruction sont visés par le chapitre II du titre troisième du Livre IV du code pénal, relatif aux atteintes à

**Texte en vigueur**

**Texte des propositions et recommandations de la mission**

*l'administration publique commises par des personnes exerçant une fonction publique, les ordonnances prévues par les articles 80-1, deuxième alinéa, 139, 145, 145-1, 145-2, 175-1, deuxième alinéa, 177 et 179, sont rendues après un débat public.*

*Toutefois, lorsque le débat public est de nature à nuire au bon déroulement de l'information, à la présomption d'innocence d'une partie, aux intérêts d'un tiers, à l'ordre public ou aux bonnes mœurs, le juge d'instruction décide, d'office ou à la demande du procureur de la République, de la personne susceptible d'être mise en examen ou d'une partie, de ne pas faire application de l'alinéa précédent. Le juge d'instruction statue par une ordonnance rendue après avoir recueilli les observations du procureur de la République ainsi que, le cas échéant, de la personne susceptible d'être mise en examen et des parties.*

**Code de procédure pénale**

Art. 175-1.- Toute personne mise en examen ou la partie civile peut, à l'expiration d'un délai d'un an à compter, selon le cas, de la date à laquelle elle a été mise en examen ou du jour de sa constitution de partie civile, demander au juge d'instruction de prononcer le renvoi devant la juridiction de jugement ou de déclarer qu'il n'y a pas lieu à suivre.

Dans le délai d'un mois à compter de la réception de cette demande, le juge d'instruction, par ordonnance spécialement motivée, fait droit à celle-ci ou déclare qu'il y a lieu à poursuivre l'information. Dans le premier cas, il procède selon les modalités prévues à la présente section.

A défaut par le juge d'instruction d'avoir statué dans le délai fixé à l'alinéa précédent, la personne peut saisir directement de sa demande la chambre d'accusation qui, sur

**Proposition n° 23:** Eviter les instructions trop longues en renforçant l'efficacité du « droit au cri » lequel permettrait au procureur, comme aux parties, de demander la clôture au bout d'un an. Celle-ci interviendrait automatiquement à défaut de réponse. L'appel de la décision deviendrait possible; il pourrait faire l'objet d'une « fenêtre ».

Les modifications suivantes pourraient être adoptées :

*1. Au troisième alinéa de l'article 175-1 du code de procédure pénale, après les mots: « la personne », sont insérés les mots: « ou le procureur de la République ».*

**Texte en vigueur**

les réquisitions écrites et motivées du procureur général, se prononce dans les vingt jours de sa saisine.

**Texte des propositions et recommandations de la mission**

*II. Le troisième alinéa de l'article 175-1 du code de procédure pénale est complété par les mots: « faute de quoi il est fait droit à la demande de la personne ».*

*III. A la fin du premier alinéa de l'article 186-1 du code de procédure pénale, les mots: « et le quatrième alinéa de l'article 167 », sont remplacés par les mots: « , le quatrième alinéa de l'article 167 et le deuxième alinéa de l'article 175-1 »*

**Recommandation n° 1:**

Les atteintes au secret de l'enquête et de l'instruction devraient faire l'objet d'une poursuite, engagée par le ministère public.

**Recommandation n° 2:**

Les sanctions disciplinaires pour non-respect du devoir de réserve et du secret de l'enquête et de l'instruction doivent être mises en oeuvre.

Les ordres professionnels doivent jouer leur rôle régulateur.

A titre préventif la formation des professions juridiques et judiciaires doit mieux prendre en charge le rappel des règles déontologiques.

**Recommandation n° 3:**

La nouvelle Chambre de l'instruction, véritable chambre régulatrice et organe de la transparence de l'instruction, doit disposer de moyens humains et matériels en rapport avec les missions qui lui sont confiées.

**Recommandation n° 4:**

Il est souhaitable que les professionnels de la presse engagent une réflexion sur l'élaboration d'un code de déontologie.

**ANNEXES**

5/10  
5/11

0

**ANNEXE 1**

**OBSERVATIONS DE MEMBRES DE LA MISSION D'INFORMATION**

*Ces observations, publiées à la demande de leurs auteurs en annexe du rapport, n'engagent que ceux-ci, tout particulièrement dans la mesure où elles contiendraient des imputations d'ordre personnel relatives à des faits qui, en tout état de cause, n'auraient été en rien concernés par les propositions de la mission.*

**M. GUY CABANEL:**

« Je souscris aux principes fondamentaux retenus à l'issue des séances de travail de la mission. C'est-à-dire :

« - exiger l'équilibre entre la liberté de communication et le respect de la présomption d'innocence ;

« - donner une portée absolue au secret de l'enquête ;

« - sanctionner la divulgation du secret de l'instruction tout en prévoyant des communiqués écrits des procureurs ;

« - donner un nouveau rôle à la « Chambre d'accusation », future « chambre de l'instruction », véritable instance de transparence de l'instruction avec la possibilité de débats publics et contradictoires.

« Je donne mon accord aux mesures prudentes et raisonnées pour traduire dans les faits ces principes. Ces mesures seront-elles suffisantes ? Résisteront-elles à l'épreuve du temps ?

« En effet, la France pourrait s'acheminer vers un « système accusatoire » malgré la réticence des magistrats et les hésitations des hommes politiques.

« Le « système inquisitoire » de tradition française et son corollaire, la détention provisoire, sont en contradiction avec l'évolution de la société à l'orée du XXIème siècle.

« En général, nos concitoyens ne supportent plus, même l'apparence de l'arbitraire. Le pouvoir d'un homme seul, en l'occurrence le juge d'instruction, est en règle générale, suspecté et contesté. Le maintien d'un système inquisitoire identifié depuis des siècles à la protection de l'ordre public et de l'ordre social, présente le danger réel ou supposé, de négliger les droits de l'individu.

« De plus, l'évolution des procédures d'instruction conduira vraisemblablement à distinguer les deux temps principaux du procès pénal :

« - d'une part, une décision contradictoire et publique de mise en accusation (cross examination) ;

« - d'autre part, un prononcé de peine. Celle-ci devrait avoir un caractère évolutif, sous la responsabilité du juge d'application des peines, pour tenir compte des possibilités de réinsertion devant accompagner la sanction pénale. »

**M. CHARLES LEDERMAN :**

« J'ai voté, au nom du groupe communiste, contre les propositions du rapporteur Charles Jolibois prises en compte par la majorité de la mission d'information.

« Deux principes constitutionnels sont en cause et en présence : la liberté de communication et d'information et la présomption d'innocence.

« Il convenait de rechercher un équilibre : la majorité de la mission ne l'a pas voulu.

« En conséquence, et la lecture du texte proposé par le rapporteur au nom de la majorité de la commission permet de le constater, les propositions retenues soumettent pratiquement de façon complète le droit à l'information au respect de la présomption d'innocence (tel qu'il est conçu par la mission).

« Le secret de l'enquête est absolu ; le secret de l'instruction est quasiment absolu, les seules réserves faites l'étant au profit du pouvoir politique, la Chancellerie - par l'intermédiaire de ses Parquets - à qui un grand pouvoir est accordé, la Chancellerie ayant seule la possibilité, réelle, d'intervenir.

« Comme je viens de l'indiquer, pour la période concernant l'enquête proprement dite, le secret est absolu sous la réserve formulée de la façon suivante : « sans préjudice des droits de la défense ».

« Mais que doit-on entendre par « les droits de la défense » quand l'avocat ne peut pas intervenir ? Faut-il entendre par cette expression, le droit pour l'individu concerné de se défendre lui-même ?

« Il est aisé de concevoir ce que pourraient être ces droits quand seul l'individu mis en cause aurait la possibilité - et dans quelles conditions, puisque celles-ci ne sont pas exprimées - d'intervenir.

« Prenons quelques exemples des dispositions « subtiles » ou « gros-sabots » grâce auxquelles la majorité de droite de la mission d'information sur le secret de l'instruction veut, en réalité, bâillonner l'information et le droit de savoir tant elle craint l'opinion publique, je veux dire la volonté légitime des citoyens de savoir, d'empêcher l'étouffement et de, démocratiquement, participer au droit à l'information.

« L'article 11 concerne la procédure en cours pendant la phase préliminaire, la phase de l'enquête proprement dite.

« Elle est, comme nous l'avons souligné plus haut, secrète.

« Elle est dirigée et est menée sous la seule autorité du Parquet. Personne ne peut, sur le plan juridique, intervenir. Personne, sur le plan juridique, ne peut exiger de savoir ce qu'elle devient.

« Les citoyens français en ont eu un exemple frappant au moment où, à propos du ministre Longuet, le Garde des Sceaux avait ouvert une enquête préliminaire.

« Si la presse n'était pas intervenue, il est clair que la procédure préliminaire durerait encore et que le pouvoir aurait réussi à éviter l'ouverture d'une instruction.

« L'article 11-2 va plus loin encore que la décision récente de la Cour de Cassation dans l'affaire du « Canard Enchaîné » puisque même le « recel de l'information » peut être poursuivi et sanctionné.

« L'article 80-2 nouveau qui « subtilement » semble prévoir la possibilité d'une information sur les faits poursuivis précise que « ... lorsque le débat public est de nature à nuire au bon déroulement de l'information, à la présomption d'innocence d'une partie, aux intérêts d'un tiers, à l'ordre public ou aux bonnes moeurs, le Juge d'Instruction décide d'office ou à la demande du Procureur de la République (...) de ne pas faire application de l'alinéa précédent », c'est-à-dire de donner la possibilité d'une information.

« Le moyen de « frapper à la caisse » n'est pas épargné par la mission à l'égard de la presse.

« Ainsi, l'article 11 nouveau prévoit en matière d'emprisonnement le doublement des sanctions existantes et une augmentation massive des amendes (jusqu'à 200.000 francs).

« Dans le même domaine, l'article 11-2 nouveau prévoit une amende calculée en fonction du tirage du numéro du journal poursuivi jusqu'à 2 francs par numéro.

« Dans la « proposition n° 5 », il est prévu que « dans le délai d'un an après la promulgation de la présente loi, chaque publication de presse écrite ou audiovisuelle rendra publique sa charte de déontologie définissant les règles de nature à assurer le respect de la présomption d'innocence ».

« Que deviendra ce journal s'il ne publie pas une « charte de déontologie » conforme au souhait du pouvoir ?

« Qui sera chargé de dire si la charte proposée contient des dispositions conformes à « assurer le respect de la présomption d'innocence » ?

« Qui, enfin, sanctionnera ?

« J'ai, plus haut, parlé du rôle accru du Parquet : on en trouve la preuve dans les dispositions prévues :

- « - à l'article 9-1,
- « - à l'article 13;
- « - à l'article 65-4,
- « - à l'article 11-3.

« Alors que, concernant le rôle de l'avocat dans la défense des droits de la défense, on assiste à un amenuisement sinon à une disparition totale de ce rôle.

« Ainsi, si l'article 226-13 maintient les sanctions prévues en cas de secret professionnel, on y ajoute les dispositions du deuxième alinéa de l'article 11-1 nouveau qui précisent : « Un avocat ne peut faire publiquement état d'un dossier d'instruction que pour l'exercice des droits de la défense » ce qui signifie qu'en réalité, il ne pourra rien dire.

« Quant aux « fenêtres » qui avaient été un instant envisagées pour permettre que soient données des informations -ce qui était déjà parfaitement insuffisant- elles sont en réalité pratiquement supprimées.

\*

\* \*

« Mais pourquoi cette loi ?

« L'article 105 du texte proposé prévoit que « les personnes nommément visés par le réquisitoire du procureur de la république, ainsi que celles à l'encontre desquelles il existe des indices graves et concordants d'avoir participé à des faits dont le juge d'instruction est saisi, ne peuvent être entendues comme témoins ». Mais aussitôt, une réserve est faite : « lorsque le juge d'instruction estime en l'état de la procédure ne pas devoir mettre en examen une personne mentionnée au premier alinéa » et qu'il peut en conséquence la faire bénéficier des droits reconnus au « témoin assisté ».

« Ainsi est créée une « catégorie réservée » dont la désignation est laissée au bon vouloir du juge d'instruction et du Parquet : une fois de plus, la justice est, au moins, à deux vitesses. Et qui bénéficiera de cette « réserve » ?

« Ne doit-on pas, à ce sujet, évoquer les intentions du gouvernement relatives aux modifications de l'incrimination d'abus de biens sociaux qui permettraient d'aboutir, en fait, à une véritable amnistie mais ce qui aurait, pour les auteurs des propositions qui seraient faites à ce sujet, le mérite d'éviter un terme « amnistie » qui traumatiserait trop violemment le citoyen.

« Pourquoi cette loi si ce n'est pour interdire que les informations nécessaires à la connaissance, à la poursuite et à la sanction des affaires politico-financières soient données ?

« Et si ceux qui ont décidé d'aller vite ont fait en sorte que les conclusions de la mission telles qu'elles sont proposées par sa majorité de droite soient publiquement annoncées « en état d'urgence », c'est pour rassurer sans aucun doute certains personnages, le plus souvent proches du pouvoir, avec toutes les conséquences bénéfiques que cela peut avoir pour eux et ce, qu'en conséquence, il est en droit d'attendre d'eux . »

**OPINIONS COMPLÉMENTAIRES DES MEMBRES SOCIALISTES DE LA MISSION**

a

**« En la forme :**

**« Nous réitérons nos vifs regrets que :**

**« - un rapport en bonne et due forme soit déposé après la Conférence de Presse, mettant ainsi fin à la mission... dont il avait été convenu qu'elle se poursuivrait par l'étude de la procédure accusatoire en pays anglo-saxons comme en Italie ainsi que par un dialogue avec les Syndicats de Journalistes ;**

**« - le Bureau de la mission n'ait à aucun moment été réuni ;**

**« - une conférence de presse ait été fixée avant même que la mission n'ait commencé d'examiner les propositions du rapporteur ;**

**« - elle l'ait été en pleine campagne électorale présidentielle et alors que deux candidats, tous deux RPR, aient déclaré attendre les propositions de la mission ;**

**« - enfin et sans que nous en soyons seulement avisés, de nombreuses personnalités non journalistes aient été invitées à cette conférence dite de presse, sacrifiant l'être au paraître.**

**« Au fond :**

**« Il est remarquable que la majorité sénatoriale n'ait accepté de se pencher sur le problème de la présomption d'innocence et du secret de l'instruction qu'au moment où beaucoup de ses membres... ministres, parlementaires, maires de grandes villes (Lyon, Nicé, Grenoble...) sont mis en examen, voire incarcérés.**

**« Des mesures en la matière, nécessaires, ne sont crédibles qu'à la condition de tenir compte des réalités :**

**« - Comment un Ministre pourrait-il être emprisonné et que cela soit caché à l'opinion ?**

**« - Comment admettre que les médias puissent donner des informations mais non en rapporter la preuve ?**

**« - Comment ne pas distinguer, s'agissant surtout de l'activité publique d'hommes publics, la calomnie (qui doit être empêchée autant qu'il est possible et à défaut sévèrement sanctionnée) de la vérité (dont rien ne doit paralyser la marche) ?**

**« A défaut de procédure accusatoire (qui ouvre grand et tôt la « fenêtre » du débat contradictoire), il reste nécessaire que la mise en détention soit décidée**

collégalement, que la police judiciaire échappe à l'autorité du Ministre de l'Intérieur et que le Parquet échappe à l'autorité du Garde des Sceaux pour être placé sous celle du Conseil Supérieur de la Magistrature.

« La majorité de la Mission a préféré brandir le bâton à l'égard de la presse sans laquelle, hier encore, l'opinion publique eut ignoré les formidables augmentations du salaire de M. Calvet ; les provocations téléphoniques de M. Schuller ; les écoutes illégales du Dr Maréchal ; les 100 000 F par mois de M. Balladur, Conseiller du Président de G.S.I. s'ajoutant à ses indemnités de député et de conseiller de Paris ; les avantageuses conditions de logement du Maire de Paris...

« Parce que l'opinion a le droit d'être informée, le secret doit être l'exception et non la règle.

« Au surplus, il n'y a pas, en la matière, que deux principes constitutionnels à concilier : liberté de communication et présomption d'innocence.

« Il en est un troisième, fondamental et reconnu par les lois de la République : empêcher tout déni de Justice. L'enterrement d'une affaire en est un que permettent secrets absolus de l'enquête et de l'instruction comme dépendance hiérarchique du Parquet à l'Exécutif.

« Nous regrettons que la mission se soit précipitamment et prématurément sabordée : sa réflexion et son travail étaient loin d'être achevés. »

**Mme Françoise SELIGMANN M. Guy ALLOUCHE M. Michel DREYFUS-SCHMIDT**

**M. PIERRE FAUCHON:**

### **Eteuffement ou transparence ?**

« Les propos les plus équilibrés ne sont pas toujours les mieux reçus. Chaque partie se hâte de dénoncer ce qui l'inquiète et refuse de voir ce qui devrait la rassurer. La condamnation a tôt fait de supplanter l'analyse.

« Les propositions de la Mission sénatoriale sur le respect de la présomption d'innocence n'ont pas échappé à cette règle. La plupart des commentaires dénoncent les protections de la présomption d'innocence qu'elles confirment ou renforcent, pour un meilleur respect des personnes, mais nul ne veut prendre conscience des brèches considérables qu'elles ouvrent dans le secret de l'instruction.

« Quelques protections sont confirmées et, nous l'espérons, rendues plus efficaces.

« Il s'agit du recours au juge des référés en vue d'obtenir « toutes mesures pour faire cesser l'atteinte à la présomption d'innocence », recours ouvert à toute personne et non seulement à celles mises en examen. Simple application particulière des règles générales de la procédure de référé sans aucune innovation réelle.

« Il s'agit en second lieu du délit constitué par la publication de pièces de l'instruction couvertes par le secret de la procédure. Ce délit existait déjà en vertu de l'article 38 de la loi de 1881 sur la presse, mais avec une amende dérisoire (25 000 francs) et l'exclusivité de cette action réservée au Ministère Public. Est-il contraire aux droits de l'Homme d'ouvrir cette action à toute personne concernée en rendant le risque d'amende plus sérieux, le maximum étant fixé à 200 000 francs mais limité à 2 francs par numéro, la peine de prison étant exclue ?

« Le groupe socialiste du Sénat avait été beaucoup plus loin en proposant dans ce cas une peine de prison de trois ans et une amende de trois millions..., par un amendement n° 105, sans doute retiré, mais après avoir été déposé et « distribué » sous des signatures que l'on ne peut soupçonner d'être particulièrement hostiles à la presse.

Est-il choquant enfin de prévoir que la publication d'un droit de réponse ne puisse être assortie de ce commentaire (« la NDLR ») qui permet à l'auteur de l'attaque initiale de garder le dernier mot après avoir eu le premier ? La contre réponse pourra venir d'ailleurs, mais dans un autre numéro de la publication, de même que l'attaque ne s'accompagne presque jamais de la réponse de la personne attaquée. Ici relève purement et simplement du fair play et les responsables de la presse entendus par la mission n'y étaient pas hostiles, certains faisant même observer que telle est déjà leur déontologie.

« Au regard de ces dispositifs protecteurs très mesurés, la part faite à l'instruction à ciel ouvert apparaîtra vite comme la véritable innovation du rapport.

« Constatant que la règle du secret absolu de l'instruction est irréaliste et peut favoriser l'étouffement des « affaires », la mission propose tout simplement de l'écartier en règle générale et au stade même de l'instruction, précisément pour l'ensemble des affaires relevant de la vie publique (corruption, trafic d'influence, favoritisme dans les marchés publics, détournement de fonds, etc...). Pour les affaires de droit commun, l'ouverture se fera au niveau de la chambre d'accusation dont la compétence en appel s'étendra à tous les actes importants du juge d'instruction, y compris la décision de mise en examen.

« C'est ce que l'on a pu appeler les « fenêtres ouvertes dans le secret de l'instruction ». Parlons plutôt de véritables brèches qui modifient profondément la portée du secret de l'instruction.

« Fera-t-on observer que, dans la pratique, ces brèches pourront exceptionnellement être refermées « lorsque le débat public est de nature à nuire au bon déroulement de l'information, à la présomption d'innocence d'une partie, aux intérêts d'un tiers, à l'ordre public ou aux bonnes moeurs. » ?

« N'était-il pas nécessaire de prévoir une telle éventualité ? Rien ne permet d'affirmer a priori que les juges en abuseront, la probabilité allant plutôt en sens inverse dans l'état actuel de l'opinion.

« D'autre part, et en ce qui concerne les protections, on peut, tout autant prévoir que les personnes atteintes par des publications abusives hésiteront beaucoup à solliciter des mesures ou des sanctions de la justice. Supposant un débat public, de telles mesures sont en effet des armes à double tranchant qui peuvent faire autant de mal à ceux qui s'en servent qu'à ceux contre qui elles sont employées.

« Le dispositif ainsi proposé a évidemment un caractère expérimental. Il procède de deux constats d'évidence : d'une part, selon la formule du président Larché, « il y a quelque chose qui ne va pas dans le domaine de la présomption d'innocence et du secret de l'instruction », d'autre part, supprimer l'instruction pour garantir son secret reviendrait à « jeter le bébé avec l'eau du bain ». Mesure aussi hasardeuse dans sa mise en oeuvre que dans ses conséquences.

« D'où cette ligne de conduite équilibrée qui consiste à rendre l'instruction publique toutes les fois qu'il est nécessaire pour garantir la transparence des procédures et consolider le secret dans les autres cas ainsi qu'au niveau des enquêtes préalables ce que nul ne conteste.

« Bien loin d'être étouffée, l'instruction des affaires « publiques » sera mise en transparence, tandis que les affaires de la vie privée se verront moins exposées aux violations de la présomption d'innocence.

« Sans doute aucun texte ne suffit-il à changer les mœurs. Du moins peut-il y contribuer. Reste à souhaiter que chacun prenne sa part de responsabilité dans le respect de la présomption d'innocence à laquelle tout homme a droit. »

## **ANNEXE 2**

### **PERSONNALITÉS ENTENDUES PAR LA MISSION D'INFORMATION**

**M. Michel ALBAREDE, Procureur général près la cour d'appel de Grenoble**

**M. Claude BEBEAR, Président-Directeur Général d'Axa**

**M. Yves BERTRAND, Inspecteur général, chef du service central des Renseignements généraux**

**M. Pierre BOIS, journaliste au quotidien "Le Figaro"**

**M. Jean-Charles BOURDIER, Rédacteur en chef du Quotidien "Le Républicain Lorrain"**

**M. Jean-Claude BOUVIER, juge au tribunal de grande instance d'Evry, secrétaire général du Syndicat de la magistrature**

**M. Jean-François BURGELIN, Procureur général près la Cour d'appel de Paris**

**Me Thierry CAHN, avocat au Barreau de Colmar, Président de la Confédération nationale des avocats**

**Mme Anne CHEMIN, journaliste au quotidien "Le Monde"**

**M. François CORDIER, premier substitut au tribunal de grande instance de Paris (17ème chambre correctionnelle)**

**M. Bruno COTTE**, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris

**M. Pierre DRAL**, Premier président de la Cour de cassation

**M. Jérôme DUPUIS**, journaliste à l'hebdomadaire "Le Point"

**Mme Catherine ERHEL**, journaliste au Quotidien "Libération"

**M. Raymond EXERTIER**, Premier président de la cour d'appel de Toulouse

**Mme Myriam EZRATY**, Premier président de la cour d'appel de Paris

**Me Xavier FLECHEUX**, avocat au barreau de Paris, membre de la Confédération nationale des avocats

**M. Jacques FRANQUET**, directeur central de la Police judiciaire

**M. Antoine GAZAPON**

Magistrat, chargé de conférences à l'Ecole nationale de la magistrature

**M. Alain GERBI**, directeur régional de France 3 Normandie

**M. François-Régis HUTIN**, président directeur général de la publication d'"Ouest-France"

**M. Alain LACABARATS**, vice-président au tribunal de grande instance de Paris (1ère chambre civile)

**Me Edouard de LAMAZE**, avocat à la cour d'appel de Paris, président de la Fédération nationale de l'Union des jeunes avocats

**M. Jean-Claude LAUTRU**, premier substitut au tribunal de grande instance de Paris

**Me Henri LECLERC**, avocat au barreau de Paris

**M. Paul LEFEVRE**, journaliste à Europe 1

**M. Christian LE GUNEHÉC**, Président de la chambre criminelle de la Cour de cassation

**Me Didier LIGER**, avocat au barreau de Versailles, membre du Syndicat des avocats de France

**M. Alain LORIEUX**, Premier président de la cour d'appel d'Angers

**M. Jean-Luc MANO, Directeur de la rédaction de France 2**

**Mme Sabine MARIETTE, juge au tribunal de grande instance de Lille, président du Syndicat de la magistrature**

**M. Dominique-Henri MATAGRIN, MACJ, secrétaire général de l'Association professionnelle des magistrats**

**M. Pierre MEHAIGNERIE, Ministre d'Etat, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice**

**M Jean MIOT, président du conseil de surveillance du Figaro, président du Syndicat de la presse parisienne**

**M. Jean-Yves MONFORT, vice-président au tribunal de grande instance de Paris**

**M. Louis-Edmond PETTITI, juge à la Cour européenne des droits de l'homme**

**M Jean PRADEL, directeur de l'Institut des sciences criminelles de Poitiers, professeur à la faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers**

**Mme Martine RACT-MADOUX, vice-président au tribunal de grande instance de Paris**

**M. Jean-François RICARD, juge d'instruction au tribunal de grande instance de Paris, président de l'Association française des magistrats chargés de l'instruction**

**M. Jacques-Henri ROBERT, directeur de l'Institut de criminologie de Paris II, professeur à l'Université de droit, d'économie et des sciences sociales de Paris II**

**M. Jacques SAINT-CRICQ, président du directoire de la "Nouvelle République" de Tours, président du Syndicat de la presse quotidienne régionale**

**Me Olivier SCHNERB, avocat à la Cour d'appel de Paris**

**Me Daniel SOULEZ-LARIVIERE, avocat au barreau de Paris**

**Me Hervé TEMIME, avocat au barreau de Paris, président de l'Association des avocats pénalistes**

**M. Jean-Marc THEOLLEYRE, journaliste**

**Me Patrick TILLIE, avocat au barreau de Lille, président du Syndicat des avocats de France**

**Mme Françoise TOME, magistrat, chef du service des relations extérieures du Conseil supérieur de l'audiovisuel**

③ **Me Paul TOUCAS, avocat au barreau de Toulon, secrétaire général de l' "Avenir des barreaux de France"**

**Me TOUZET DU VIGIER, membre de la commission pénale de la Fédération nationale de l'Union des jeunes avocats**

**M Pierre TRUCHE, procureur général près la Cour de cassation**

**M. Valéry TURCEY, juge au tribunal de grande instance de Paris, Secrétaire général de l'Union syndicale des magistrats**

**M. Patrick VISONNEAU, directeur adjoint de la rédaction nationale de France 3**

**M. Ivan ZAKINE, Président de la deuxième chambre civile de la Cour de cassation.**

**PERSONNALITÉS ENTENDUES  
PAR LA COMMISSION DES LOIS  
LE 8 JUIN 1994**

**- Me Huguette ANDRÉ-CORET, Bâtonnier d'Evry, Président de la Conférence des bâtonniers**

**- M. Emmanuel BARBE, Juge d'instruction au tribunal de grande instance de Lille**

**- M. Jean-Pierre BERTHET, Journaliste à TF 1**

**- M. Jean-Charles BOURDIER, Rédacteur en chef du « Républicain Lorrain »**

**- M. Jean-François BURGELIN, Procureur général près la cour d'appel de Paris**

**- M. Bruno COTTE, Procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris**

**M. Jean-Pierre COUTURIER, Président de la chambre d'accusation de la cour d'appel de Bourges**

**- Me Guy DANET, Avocat à la Cour d'appel de Paris, ancien Bâtonnier, président du Conseil national des barreaux**

**- Mme Catherine DELSOL, Journaliste au « Figaro »**

**- Mme Catherine ERHEL, Journaliste à « Libération »**

**- Me Jean-René FARTHOuat, Bâtonnier de Paris**

**- M. Gilles GAETNER, Journaliste à « L'Express »**

**- M. Jean GUIGUE, ancien juge d'instruction au tribunal de grande instance de Pontoise, président du tribunal de grande instance de Bobigny**

**- M. Jean-Marie HUET, Procureur de la République près le tribunal de grande instance de Draguignan**

**- M. François-Régis HUTIN, Président directeur général de la publication d' « Ouest-France »**

**- M. Paul LEFEVRE, Journaliste à Europe 1**

- M. Bertrand LE GENDRE, Rédacteur en chef au « Monde », ancien chef de service de la rubrique « Société »

M. Pierre MÉHAIGNERIE, ministre d'État, garde des Sceaux, ministre de la Justice

- M. Patrick MENEY, Producteur de l'émission « Témoin n° 1 », TF 1

- Monsieur Michel MOUCHARD, Premier juge d'instruction au tribunal de grande instance de Rouen

- M. Jean-Marie PONTAUT, Rédacteur en chef du service « Investigations » du « Point »

- M. Jean PRADEL, Directeur de l'Institut de sciences criminelles de Poitiers, professeur à la Faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers

- M. Jean-François RICARD, Juge d'instruction au tribunal de grande instance de Paris, Président de l'Association française des magistrats chargés de l'instruction

- M. Laid SAMMARI, Journaliste à « L'Est Républicain »

- Mme Danièle THIERRY, Commissaire divisionnaire, secrétaire général adjoint du Syndicat des commissaires et hauts fonctionnaires de la police nationale

- M. le lieutenant-colonel de gendarmerie Alain THUREAU, Chef de la section de recherche des Yvelines, ancien chef de la section de recherche de Basse-Normandie

- M. et Mme Jean-Marie et Christine VILLEMIN, accompagnés de Mlle Laurence LACOUR, journaliste, et M. LAURENT BECCARIA, éditeur

**ANNEXE 3**

**COMPTES RENDUS DES RÉUNIONS  
DE PRÉPARATION  
DE L'ADOPTION DU RAPPORT DE LA MISSION**

**Mercrèdi 8 février 1995 - Mission d'information - Présidence de M. Jacques Bérard Président.**

M. Jacques Bérard, président, a rappelé que l'objet de la réunion était d'entendre la présentation du rapport de M. Charles Jolibois, rapporteur, destiné notamment à faire la synthèse du constat issu des auditions et consultations auxquelles la mission a procédé ainsi que des difficultés posées par la législation actuelle.

M. Charles Jolibois, rapporteur, a tout d'abord indiqué qu'après cette réunion, qui donnerait lieu à la remise d'un rapport préliminaire tenant compte des observations qui lui seraient faites ce jour par ses collègues, deux autres réunions se tiendraient : la première aurait pour objet la présentation des propositions du rapporteur suivie d'une discussion générale, la deuxième serait destinée à la recherche de l'élaboration d'une proposition de loi comportant, si possible, un tronc commun recevant l'accord des membres de la mission.

Annonçant qu'il ferait dans une deuxième partie l'inventaire des solutions proposées à la commission par les personnes entendues, il a tout d'abord dressé un rapide état des lieux.

Reprenant le mot du président Larché, il a qualifié d'anomie la situation actuelle dans laquelle existent de nombreux textes épars dans différents codes, pour la plupart non appliqués. Il a indiqué qu'après avoir souvent joué, tel Zola, un rôle protecteur vis-à-vis des individus victimes d'erreurs judiciaires, la presse, aujourd'hui, peut-être involontairement, accuse et ne répare pas.

M. Michel Droyfus-Schmidt a estimé que ce phénomène n'était pas nouveau.

M. Charles Jolibois, rapporteur, a indiqué que la sérénité de la justice s'en trouvait atteinte non sans avoir rappelé que, quantitativement, le phénomène des violations du secret de l'instruction doit être relativisé car seules 8 % des affaires font l'objet d'une instruction mais dont 11 % se concluaient par un non-

lieu à l'égard de personnes dont certaines auront été au préalable injustement mises en causes publiquement.

Il a rappelé que la question posée à la mission supposait de rechercher un équilibre déjà présent à l'esprit des rédacteurs de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen dont les articles IX et XI posent le principe d'un balancement entre la présomption d'innocence, la liberté d'expression et l'intervention de la loi pour en limiter les abus.

Il a indiqué que cet équilibre était également présent dans l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

S'agissant des instruments de protection de la présomption d'innocence, il a rappelé que le secret de l'enquête et de l'instruction, historiquement instauré pour assurer l'efficacité des investigations, a désormais également comme objectif d'assurer le respect de la présomption d'innocence jusqu'à la conclusion de l'instruction.

Il a indiqué que le principe posé par l'article 11 du code de procédure pénale est complété par les articles 38 de la loi de 1881, 58 et 98 du code de procédure pénale et 2 de la loi du 2 juillet 1931 qui instaurent des infractions objectives en cas de publication.

S'agissant des voies de droit contre les atteintes à la présomption d'innocence, il a indiqué qu'en dehors du droit commun de la responsabilité civile (article 1382 du code civil) et des actions en référé sur la base de l'article 809 du code de procédure civile, l'article 9-1 du code civil avait instauré ce que certains avaient appelé un véritable « référé innocence ». Il a également indiqué que la publication des ordonnances de non-lieu prévue aux articles 177-1 et 212-1 du code de procédure pénale avait été conçue comme un mode de réparation des atteintes à la présomption d'innocence en cours d'instruction.

Il a indiqué que des textes plus généraux comme l'article 13 de la loi de 1881 (droit de réponse) ou son article 32 (diffamation), malgré les obstacles à leur mise en oeuvre prévus délibérément dans la loi, pouvaient être utilisés également pour rechercher une compensation aux publications parues dans la presse. Il a enfin souligné la spécificité du régime prévu pour l'audio-visuel par l'article 6 de la loi de 1982 qui enseigne le droit de réponse dans un délai de huit jours et ne prévoit pas de sanction en cas de refus. Il s'est interrogé sur l'utilité qu'il pourrait y avoir à uniformiser les règles dans le cas des atteintes à la présomption d'innocence si l'on

devait estimer que le mal fait à travers l'audio-visuel est le même que celui résultant des articles de la presse écrite.

**Mme Françoise Seligmann a estimé qu'il pouvait être pire.**

S'agissant de la jurisprudence, **M. Charles Jolibois, rapporteur, a** indiqué que, dans ce domaine, on assiste à un déficit de l'action publique et à une timidité de l'action civile.

En matière d'application de l'article 9-1 dont la création récente en 1993 limite les exemples, il a souligné les divergences entre les conceptions très favorables à la présomption d'innocence de la cour d'appel de Toulouse et l'approche du tribunal de grande instance de Paris qui, reconnaissant à la presse le droit de rendre compte des affaires judiciaires, examine avec attention la formulation des articles de presse.

S'agissant de l'embryon de jurisprudence sur le recel de violation du secret de l'instruction, il a rappelé que le secret des sources des journalistes, instauré en 1993 (article 109 du code de procédure pénale), a rendu difficile l'établissement du délit principal de violation du secret dans la mesure où ce délit ne peut être caractérisé que si les pièces ont été portées à la connaissance du journaliste par une personne concourant à l'instruction. Il a rappelé que certaines des personnes entendues avaient estimé que le secret des sources pourrait être levé pour les stricts besoins du respect de la présomption d'innocence.

Il a enfin indiqué que la cour européenne des droits de l'homme aurait très prochainement à se prononcer dans une affaire *Allenet de Ribemont* contre France dans laquelle le Gouvernement français, mis en cause en raison des déclarations d'un ministre de l'intérieur au lendemain d'un crime, plaide que, selon la propre jurisprudence de la cour, le périmètre de la présomption d'innocence serait restreint à l'enceinte judiciaire.

**M. Charles Lederman** s'est interrogé sur la notion de périmètre judiciaire tandis que **M. Pierre Faucher** a estimé qu'il ne fallait pas détourner abusivement la notion de présomption d'innocence conçue à l'origine comme une règle de procédure destinée à contraindre le ministère public à fournir les preuves de la culpabilité.

**M. Jacques Bérard** a estimé que l'adoption de la thèse du périmètre restreint conduirait à prononcer l'irresponsabilité du ministre.

**M. Charles Jolibois, rapporteur, a ensuite abordé les limites des textes actuels.**

S'agissant de la protection de la présomption d'innocence, il a rappelé que la modification de l'article 9-1 du code civil par la loi du 24 août 1993 a réduit le champ des personnes susceptibles de s'en prévaloir et introduit une ambiguïté sur son applicabilité à l'audio-visuel.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a rappelé avoir vainement tenté de convaincre le Sénat de ne pas voter cette modification. Il a ajouté qu'elle avait restreint l'obligation d'insérer le communiqué à « la publication concernée ».

Quant à la loi de 1881, M. Charles Jolibois a indiqué que sa mise en oeuvre complexe, notamment en raison des nullités et des prescriptions, limite son efficacité.

Pour le secret de l'instruction, il a précisé que la rédaction actuelle de l'article 11 comporte deux expressions dont l'interprétation est complexe. D'une part, la notion de personnes concourant à la procédure, d'autre part, celle d'un secret s'appliquant « sans préjudice des droits de la défense » d'où de nombreuses difficultés de preuve de la violation, soulignées par les procureurs entendus.

S'agissant des limites de fait, il a fait état de la passion de la presse pour les affaires judiciaires, renforcée par l'enjeu économique de l'augmentation des tirages à proportion de la confidentialité supposée des pièces publiées.

Mme Françoise Seligmann a souligné que cet engouement était également le fait du public. Le public exige d'être tenu au courant de la marche d'un procès et ne supporterait pas qu'on enterre des affaires.

M. Charles Jolibois a également indiqué que le caractère public de certains faits et actes de la procédure ne permettait pas de les couvrir par le secret. Il s'est enfin fait l'écho des propos tenus à de nombreuses reprises par des représentants du Parquet faisant état d'une absence de volonté de poursuivre compte tenu du faible niveau des sanctions prononçables, des difficultés de la preuve et des réticences à mettre en cause la liberté de la presse.

Il a conclu en estimant que le législateur avait mis en place des canons qui, faute de munitions et de desservants étaient rouillés.

M. Michel Ruffin a estimé qu'il s'agissait en effet d'une situation d'anomie dans la mesure où était constatée une incapacité de mettre en oeuvre des textes pourtant détaillés et précis.

Mme Françoise Seligmann a fait état de l'intérêt qu'il peut y avoir à ce que la presse donne au fur et à mesure de l'instruction des informations, en particulier pour mettre hors de cause des personnes qui auraient été présentées comme ayant contribué à l'infraction.

M. Charles Jolibois, rapporteur, a estimé que la règle devrait être précisément que de telles mises en cause ne soient pas formulées avant toute vérification.

Lors d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, M. Charles Jolibois, rapporteur, a présenté les textes principaux faisant l'objet de propositions de modifications de la part des personnes entendues.

M. Jacques Bérard a souhaité, comme le rapporteur l'avait indiqué, que la mission parvienne à l'élaboration d'une proposition constituant un tronc commun. Il a estimé, par ailleurs, que les uns et les autres pourraient par la suite y ajouter leurs amendements.

M. Charles Jolibois, rapporteur, a précisé qu'il serait souhaitable que la proposition soit accompagnée, dans le rapport définitif, des opinions divergentes à partir du tronc commun.

Il a indiqué que plusieurs méthodes pouvaient permettre d'aborder le problème : la réaffirmation du secret de l'instruction, l'ouverture de fenêtres, les réparations et les recommandations en vue du respect des règles déontologiques par les professions concernées.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a estimé que la réparation devait avoir un caractère subsidiaire par rapport à la prévention.

M. Charles Lederman s'est interrogé sur le concept de recommandation estimant inapproprié pour le législateur de recommander un comportement à des ordres professionnels.

M. Charles Jolibois, rapporteur, a considéré qu'il pouvait entrer dans la compétence du législateur de souhaiter voir rappeler par les autorités

disciplinaires l'existence des textes législatifs et réglementaires régissant les professions et les fonctions.

M. Charles Lederman s'est prononcé contre ce type de recommandation estimant qu'un texte comme celui de l'article 11 du code de procédure pénale se suffisait à lui-même, qu'il allait de soi qu'un bâtonnier ou un chef de cour était tenu de respecter la loi et qu'il était souhaitable de ne pas empêcher les futures évolutions législatives ou jurisprudentielles.

M. Charles Jolibois, rapporteur, a estimé qu'un garde des sceaux pourrait avoir à décider que soient ranimées les batteries inutilisées et qu'il appartenait au pouvoir législatif de rappeler l'existence des textes.

Il s'est interrogé, comme l'ont fait un certain nombre de personnes entendues, sur l'incapacité des autorités disciplinaires, de mettre en oeuvre les sanctions à leur disposition.

Sur l'article 11 du code de procédure pénale, le rapporteur a indiqué qu'il pourrait être nécessaire de préciser la situation des avocats et l'étendue des droits de la défense et plus généralement de s'interroger sur l'utilisation des pièces du dossier en dehors de la procédure judiciaire. Il a désiré poser le problème de la distinction entre les actes de la procédure et les pièces du dossier de l'instruction.

M. Charles Lederman s'est interrogé sur l'articulation entre le disciplinaire et le pénal.

M. Charles Jolibois, rapporteur, a précisé que les sanctions disciplinaires étaient cumulables avec les sanctions pénales. Il a indiqué qu'elles étaient destinées à s'appuyer les unes sur les autres et qu'à l'heure actuelle aucune des deux ne fonctionnait correctement.

M. Charles de Cuttoll a indiqué que le fait que l'article 11 traite simultanément l'enquête et l'instruction lui paraissait logique. Il a souhaité voir réaffirmée solennellement la soumission de l'avocat au secret professionnel.

M. Charles Lederman s'est interrogé sur les différences de situation de la partie civile, du prévenu et de leurs avocats.

Mme Françoise Seligmann a considéré que l'avocat doit pouvoir divulguer à la presse les éléments de preuve qu'il fournit au juge d'instruction pour innocenter son client.

M. Charles Jellbois, rapporteur, a indiqué que, placé dans cette situation, il garderait le secret, le client étant lui-même libre d'indiquer qu'il a remis des preuves. Il a souligné à nouveau l'intérêt qu'il y aurait dans ce contexte à distinguer entre, d'une part, le secret sur une pièce versée au dossier et, d'autre part, les actes de la procédure ou les décisions du juge d'instruction.

M. Charles Lederman a estimé que toute pièce déposée au dossier est couverte par le secret.

Sur l'article 109 du code de procédure pénale dont le deuxième alinéa introduit en janvier 1993 admet le secret des sources des journalistes, M. Charles Jellbois, rapporteur, a estimé qu'il conférerait aux journalistes une véritable immunité. Il a indiqué que certains s'interrogeaient sur la possibilité de le supprimer ou d'en atténuer la portée, en particulier lorsque le secret de l'instruction peut être en cause.

Il a notamment mentionné la proposition du Professeur Gridel d'instaurer une présomption de recel de violation du secret de l'instruction dont l'organe de presse ayant publié une information manifestement issue d'un dossier d'instruction ne pourrait s'exonérer qu'en établissant sa bonne foi, c'est-à-dire que l'information n'était plus secrète ou qu'il l'avait obtenue d'une personne non tenue au secret.

M. Pierre Faucher a estimé exorbitant que le législateur accepte qu'un journaliste n'ait pas à révéler ses sources alors que ceux-ci n'ont pas de formation spécialisée et n'appartiennent pas à une profession offrant des garanties particulières. Il a toutefois estimé que si le secret des sources met en cause l'application de l'article 11, en revanche il est sans effet à l'égard de l'article 38 de la loi de 1881 qui établit un délit « objectif ». Il a marqué sa préférence pour ce type de délit plutôt que pour la création d'une présomption de recel.

Mme Françoise Seligmann a estimé que les policiers également ne donnaient pas leurs sources et que la valeur d'un journaliste se mesurait à ses sources. Elle a en outre indiqué qu'en tout état de cause, il serait irréaliste et inconvenant de demander à un journaliste de révéler ses sources.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a estimé que la question à régler en premier lieu était de savoir si le secret de l'instruction devait être maintenu. Sur le secret des sources, il a indiqué que le législateur n'avait fait que prendre acte de ce que les journalistes, en tout état de cause, ne révèlent pas leurs sources. Il a estimé que cette disposition, sur laquelle il n'était pas possible de revenir, n'empêchait pas de poursuivre la complicité ou le recel lorsque la pièce venait à l'évidence du dossier de l'instruction. La question était donc de savoir quelles étaient les pièces couvertes par le secret.

M. Charles Lederman s'est interrogé sur la situation du journaliste qui ferait état d'une affaire avant toute enquête. Pourrait-on alors, dès l'ouverture de l'enquête, l'interroger sur ses sources ?

M. Pierre Faucher a estimé préférable de maintenir le secret des sources lié à l'article 11 lui-même difficile à mettre en cause. En ce sens, le mécanisme objectif de l'article 38 de la loi de 1881 lui paraît mieux répondre aux abus les plus choquants, à savoir la publication prématurée d'informations mettant en cause un individu avant son procès - publication qui a pour effet de généraliser l'atteinte à la présomption d'innocence.

M. Charles Jolibois, rapporteur, a indiqué que l'ensemble de ces observations correspondaient bien aux interrogations qui étaient les siennes et qu'il souhaitait voir tranchées par la mission au cours de sa réflexion.

Sur l'article 9-1 du code civil, M. Charles Jolibois a rappelé, qu'inséré par la loi du 4 janvier 1993, il avait été modifié dans un sens restrictif le 24 août 1993. Il s'est interrogé sur l'utilité qu'il pourrait y avoir à revenir à une rédaction permettant de couvrir une personne non encore mise en cause judiciairement, les témoins notamment ; sur l'extension de la palette des mesures mises à la disposition du juge ; sur l'utilité de spécifier l'applicabilité à l'audiovisuel et de faciliter sa mise en oeuvre par le ministère public.

Il a enfin indiqué qu'il pourrait être utile d'harmoniser les prescriptions et les régimes mis à la disposition du requérant par l'article 9-1, l'article 1382 du code civil et l'article 809 du code de procédure civile.

M. Pierre Faucher a estimé que si l'on devait conserver la démarche engagée par l'adoption de l'article 9-1, la rédaction d'origine du 4 janvier lui paraissait meilleure. Il a toutefois observé que l'article 9-1 traduisait, à ses yeux, une extension dommageable de la notion de présomption d'innocence correspondant à une volonté d'annonce et d'affichage contribuant à l'inflation législative. Pour lui,

l'article 809 du code de procédure civile par sa généralité aurait permis de couvrir ce cas particulier.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a indiqué qu'il serait possible de rédiger l'article 9-1 en y confirmant le principe de la présomption d'innocence et en prévoyant que toute atteinte à ce principe constituerait un trouble manifestement illicite permettant de mettre en jeu l'article 809. Il a indiqué que les magistrats entendus avaient estimé possible d'obtenir l'insertion d'un communiqué sur la base de l'article 809.

M. Charles de Cuttoli a marqué sa préférence pour la première version de l'article 9-1 estimant en effet qu'une personne peut être mise en cause dès l'enquête préliminaire sans être pour autant en garde à vue.

M. Charles Lederman s'est interrogé sur les motifs d'une telle restriction.

Après avoir précisé que cette restriction correspondait à une attente de la presse, M. Michel Dreyfus-Schmidt a estimé souhaitable de faciliter la mise en oeuvre de l'article par le ministère public avec l'accord de la partie concernée.

M. Charles Lederman a estimé qu'en tout état de cause, le parquet ne poursuivrait pas.

Sur l'article 38 de la loi de 1881, après avoir rappelé que les personnes entendues par la mission avaient fait état de l'insuffisance des sanctions qu'il prévoit et de l'impossibilité pour tout autre que le ministère public de le mettre en oeuvre, M. Charles Jolibois, rapporteur, s'est interrogé sur l'utilité qu'il pourrait y avoir à préciser son champ d'application notamment pour y inclure clairement l'interdiction de publication d'extraits ou de références précises à toute pièce versée à l'instruction ainsi qu'aux procès verbaux. Il a également souhaité consulter les membres de la mission sur le niveau des sanctions, l'extension de la mise en oeuvre à la victime de la publication, voire la transposition aux adultes du régime des mineurs.

M. Pierre Fauchon a estimé qu'une amende de 25.000 francs, si elle était appliquée à chaque infraction, ne serait pas négligeable pour les petits organes de presse.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a estimé que la sanction devrait être sévère sauf dans le cas des affaires en passe d'être enterrées. Il a rappelé qu'il

souhaiterait qu'un journaliste découvrant une affaire puisse, passé un certain délai au-delà duquel celle-ci ne semblerait pas faire l'objet d'une enquête ou ferait l'objet d'une instruction en phase d'enterrement, en faire état tout en rappelant la présomption d'innocence.

Il a en outre souhaité voir distinguer la mise en examen par le juge d'instruction sur des preuves encore fragiles, étape couverte par le secret, et l'inculpation intervenant lorsque la culpabilité apparaît certaine au juge, soit en raison des preuves, soit en cas de flagrant délit ou d'aveu. A partir de l'inculpation, la presse aurait liberté absolue de faire état de l'affaire.

M. Charles Lederman s'est interrogé sur la possibilité de savoir par avance à quel type d'affaire appartenait celle que découvre le journaliste.

M. de Cuttoli s'est interrogé sur la nécessité d'augmenter le champ de l'article 38, a estimé que le délit dit « objectif » évite d'avoir à porter des appréciations et qu'il serait souhaitable qu'il puisse être mis en oeuvre par la partie lésée. Il a enfin indiqué qu'un plafond de 25.000 francs lui apparaissait trop faible vis-à-vis de certains organes de presse et que l'augmenter permettrait au juge de moduler la sanction en fonction de l'importance du lectorat du journal.

M. Charles Jolibois, rapporteur, a ensuite abordé la question des nullités figurant dans la loi de 1881 à laquelle M. Michel Dreyfus-Schmidt a suggéré d'ajouter celle des prescriptions.

Il a indiqué qu'elles rendaient périlleux et coûteux l'accès à la sanction de la diffamation ou de l'injure, analyse confirmée par M. Michel Dreyfus-Schmidt qui l'a étendue au droit de réponse.

Le rapporteur a également abordé à cette occasion la question des chartes de déontologie, nombreuses et prenant souvent en compte les préoccupations de la mission, établies par les rédactions de certains journaux.

Il a indiqué que plusieurs des personnes entendues n'avaient pas exclu d'instaurer l'obligation pour chaque organe de presse d'adopter, voire de publier des chartes prenant en compte la présomption d'innocence. M. Charles Jolibois, rapporteur, a également rappelé la suggestion faite d'imposer l'insertion systématique d'un encart rappelant la présomption d'innocence avant l'évocation de toute affaire en cours.

M. Pierre Faucher s'est déclaré partisan de réduire les nullités lorsqu'elles ne portent pas grief et de supprimer les prescriptions réduites à trois mois. Il a en effet estimé que les journalistes étaient suffisamment protégés par la faculté de faire la preuve de leur bonne foi. Il a rappelé à cette occasion que la loi de 1881 tenait compte de la distinction entre la vie publique et la vie privée en matière d'offre de preuve et qu'il serait possible de s'en inspirer, comme l'a suggéré le garde des Sceaux, pour imaginer une conception plus souple des règles en matière de secret s'agissant des hommes publics.

Sur les chartes de déontologie, il s'est étonné des réticences marquées par les professionnels de la presse à l'évocation de mécanismes de déontologie interne de discipline professionnelle ou d'organisation de la profession.

Il a souhaité qu'un message soit envoyé en ce sens estimant que si la presse prenait davantage ses responsabilités, on pourrait éviter un régime de sanctions légales, lequel serait plus contraignant pour elle.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a indiqué que, malgré l'existence d'abus, la liberté de la presse apparaissait à beaucoup absolument nécessaire.

Il a estimé souhaitable une réécriture de la loi de 1881 faisant apparaître en tête les droits de la presse, notamment le secret des sources et les cas où il serait admis que la presse vienne à l'appui de la justice. Alors seulement pourrait être décrites les obligations de la presse. Un tel projet, compte tenu de la diversité de la profession, supposerait à son sens une concertation préalable.

M. Charles de Cuttoli, après avoir rappelé que les journalistes bénéficient de la clause de conscience, a estimé difficile, compte tenu de leur tradition d'indépendance, d'obtenir leur accord sur la création d'une organisation professionnelle.

M. Michel Ruffin ayant constaté l'opposition de la presse à la notion de code de déontologie a émis le vœu d'un retour à la notion anglo-saxonne de condamnation de ceux qui ne disent pas la vérité.

M. Charles Jolibois, rapporteur, a ensuite abordé la question de l'harmonisation des régimes de la presse écrite et de l'audiovisuel s'agissant des délais, des règles d'obtention et de la sanction des refus d'insertion des droits de réponse.

Il a, à cette occasion, évoqué la suggestion de M. Pierre Fauchon de voir interdire la publication d'une note de la rédaction (NDLR) dans la même édition que le droit de réponse.

M. Pierre Fauchon a en effet souhaité que la mission s'interroge sur cette proposition après avoir constaté que l'utilisation systématique du droit de réponse pouvait conduire à une meilleure responsabilisation des rédactions.

M. Michel Dreyfus-Schmidt s'est interrogé sur l'efficacité d'une telle proposition après avoir constaté que les obligations de la loi actuelle ne sont pas respectées malgré la transformation en délit, sur sa proposition en 1993, du refus du droit de réponse. Il s'est prononcé, pour l'harmonisation des régimes de la presse écrite et de l'audiovisuel et pour que les procureurs soient incités à agir rapidement en cas de refus du droit de réponse de l'article 13 de la loi de 1881.

S'agissant de la communication institutionnelle par les magistrats, M. Charles Jollibois, rapporteur, a indiqué que le dispositif actuellement instauré par les circulaires de 1959 et de 1985 contredisait la loi et que la parole donnée au procureur apparaissait comme déséquilibrée à l'égard des parties. Il a estimé qu'en tout état de cause l'autorisation de communiquer devrait être encadrée par la loi. Après avoir rappelé que les magistrats instructeurs ne souhaitaient généralement pas parler, il s'est interrogé sur le choix du magistrat le plus apte à prendre en charge une telle communication.

M. Michel Dreyfus-Schmidt, rappelant que « *les curieux ne sont pas des bavards* », a estimé que le nom des magistrats du parquet et de l'instruction en charge d'une affaire ne devrait pas être publié.

M. Charles Jollibois, rapporteur, a rappelé que les avocats s'expriment par les plaidoiries et les magistrats par leurs jugements.

S'agissant de la proposition d'ouvrir de nouvelles « fenêtres » sur la procédure pénale, sur le modèle de l'article 199 du code de procédure pénale, le rapporteur a marqué sa préférence pour le renforcement du rôle de la chambre d'accusation tout en indiquant que les restrictions tenant à la nature des affaires et aux souhaits des parties et du juge devraient être prises en compte. Il s'est interrogé sur l'utilité qu'il pourrait y avoir à permettre un débat particulier sur la publicité, à la requête du procureur général ou d'une des parties.

Mme Françoise Selgmann a estimé que la diffusion d'informations de source judiciaire permettrait de mieux protéger les personnes mises en cause à tort par la presse.

Après avoir rappelé que cette fenêtre figurait dans le texte en vigueur, M. Michel Dreyfus-Schmidt a estimé que le débat ouvert par l'article 199 arrivait trop tard après la mise en détention et il s'est interrogé sur la possibilité de permettre un débat public devant le juge d'instruction, à la demande de l'intéressé, au moment du placement en détention. Il a estimé qu'une telle proposition aurait toute sa logique, particulièrement si le juge d'instruction devenait le juge de l'instruction. Il a indiqué qu'en tout état de cause, si le juge d'instruction prolongeait la détention provisoire au bout de quatre mois, il devrait y avoir un débat public.

M. Charles de Cuttoli a rappelé que la publicité devant la chambre d'accusation n'était pas un droit et s'est interrogé sur le choix de la personne apte à ouvrir la fenêtre. Il a écarté le juge chargé d'instruire à charge et à décharge et dont le dossier devrait rester secret. Il s'est prononcé en faveur de la chambre d'accusation après avoir rappelé que le procureur étant une partie ne devrait pas communiquer.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a rappelé que le dossier est également présenté devant la chambre d'accusation mais que, sur les mêmes critères que ceux prévus par l'article 199, la publicité du débat devant le juge d'instruction pourrait être écartée.

M. Charles Jolibois, rapporteur, a indiqué sa préférence pour la publicité devant la chambre d'accusation en raison de son caractère collégial.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a indiqué qu'à ses yeux il existait une contradiction entre cet argument et le refus de la collégialité au stade de l'instruction.

M. Michel Ruffin a indiqué qu'il regrettait les modalités de nomination du juge d'instruction à la sortie de l'Ecole Nationale de la Magistrature.

Sur le développement des alternatives à la mise en examen, M. Charles Jolibois, rapporteur, a rappelé que celle-ci était souvent perçue comme une présomption de culpabilité et intervenait tôt dans l'instruction puisque le juge ne voulait pas encourir une nullité. Il s'est interrogé sur la possibilité de développer la formule du témoin assisté et a rappelé la proposition faite par M. Michel Dreyfus-Schmidt, lequel a ainsi décrit sa suggestion :

- le journaliste détenant des informations sur des faits susceptibles de faire l'objet d'une procédure judiciaire ne pourrait en faire état pendant un court délai. Passé ce délai, si les investigations n'étaient pas déclenchées ou si elles semblaient enterrées, il pourrait en faire état publiquement ;

- la mise en examen interviendrait sur de simples présomptions et ne lèverait pas le caractère secret de l'instruction ;

- en revanche, lorsque le juge disposerait de véritables preuves de nature à confirmer à ses yeux la culpabilité de la personne mise en examen, ou en cas de flagrant délit ou d'aveu, il procéderait à une inculpation à partir de laquelle le secret serait levé.

M. Charles Jolibois, rapporteur, a indiqué que cette gradation avait été rejetée par la commission des lois en 1993 et qu'elle posait les mêmes difficultés quant au respect du secret si celui-ci n'était atténué qu'au stade de l'inculpation. Il a estimé qu'en outre elle alourdirait considérablement la procédure. Il a ensuite abordé, au travers de l'examen de l'article 36 du code de procédure pénale, la question de l'amélioration de la transparence de la justice. Il a estimé que, malgré la nouvelle rédaction adoptée en 1993, cet article ne dit qu'implicitement que les instructions négatives de la Chancellerie au Parquet sont interdites.

Il s'est interrogé sur la possibilité de préciser clairement cette interdiction, voire d'adopter la suggestion de M. Pierre Truche, procureur général près la Cour de cassation, de verser au dossier les échanges entre le procureur et la Chancellerie.

M. Michel Dreyfus-Schmidt, tout en rappelant qu'à l'heure actuelle les rapports du procureur ne sont pas communiqués à la défense lors d'un appel, a estimé que la question des liens entre la Chancellerie et les Parquets devait être tranchée en priorité par la mission.

Enfin, M. Charles Jolibois, rapporteur, a abordé la suggestion faite notamment par Maître Daniel Soulez-Larivière et Maître Henri Leclerc d'un passage à une procédure proche de l'accusatoire telle que décrite par le rapport de la commission Delmas-Marty. Il a rappelé que celle-ci supposerait que le juge de l'instruction prenne les principales décisions de l'instruction (détention provisoire, mise en examen, renvoi) contradictoirement et publiquement (sous réserve de la nature de l'affaire).

Les investigations seraient menées secrètement par la police sous le contrôle du Parquet.

M. Michel Dreyfus-Schmidt s'est interrogé sur la capacité qu'aurait la défense de mener également son enquête.

Le rapporteur a indiqué que, notamment pour les affaires complexes ou internationales, ce changement de procédure ne réglait pas le problème du secret lorsque les investigations se prolongeaient. Il a également estimé qu'il présentait un risque de voir se prolonger la phase policière, ce qui constituerait un recul par rapport au progrès offert par l'investigation menée par le juge d'instruction. Il a enfin considéré que la révision de la procédure pénale qu'entraînerait l'adoption d'un tel système retarderait la solution du problème spécifique objet de la mission.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a estimé qu'en tout état de cause l'adoption d'un tel système supposait la présence de l'avocat dès la première heure et a souhaité que le rapport de la Commission Delmas-Marty soit mis à la disposition de l'ensemble des membres de la mission.

M. Jacques Bérard, président, a marqué la nécessité de la présence de l'avocat et a indiqué que les enquêtes policières se révélaient parfois plus rapides que l'instruction.

Il a ensuite levé la séance en indiquant que la mission poursuivrait ses travaux en entendant la proposition du rapporteur et en procédant à une discussion générale le mardi 14 mars, et en recherchant une proposition commune les mercredi 5 et jeudi 6 avril.

**Mardi 14 mars 1995 - Mission d'information - Présidence de M. Jacques Bérard, Président.**

**An cours d'une séance tenue dans la matinée,** M. Charles Jolibois, rapporteur, a rappelé que la réunion du 8 février avait été l'occasion d'établir, après le constat, le catalogue des propositions faites à la mission par les personnes auditionnées. Il a indiqué que la réunion de ce jour lui permettrait d'exposer les solutions qu'il préconisait et de procéder à une discussion générale. Enfin, celle du 5 avril aurait pour objectif de dégager des conclusions de la mission. Il s'est déclaré convaincu que le sujet confié à la mission est au coeur du débat moderne sur la justice et la démocratie. La situation actuelle, qualifiée par le président Larché d'anomie, lui est apparue caractérisée en effet par un état de non-droit qui, faute d'une intervention du législateur, conduirait inéluctablement à une formidable dérive vers une autre forme de justice moins protectrice des droits fondamentaux de la personne, vers un déséquilibre de la justice aux dépens surtout de ceux qui ne peuvent se défendre par la voie des médias.

Il a souligné qu'il croyait à la possibilité d'explorer une voie moyenne entre la suppression du secret de l'instruction et le changement du système de procédure. Il a rappelé que la mission avait souhaité cadrer ses travaux en excluant tant une transformation radicale de la procédure pénale, qui ne ferait que repousser la solution du problème, qu'une révision importante de la loi de 1881 sur la liberté de la presse.

Il a ensuite indiqué que ses propositions comprendraient un « article frontispice » posant l'exigence de l'équilibre entre la liberté de communication et le respect de la présomption d'innocence. Elles comporteraient ensuite trois parties dont la première serait consacrée à renforcer le dispositif de protection de la présomption d'innocence, la seconde à conforter le secret de l'enquête et à recentrer le secret de l'instruction, la troisième à accroître la transparence de l'action publique et de l'instruction. Il a enfin indiqué qu'il ferait quatre recommandations destinées à assurer l'engagement des poursuites, rappeler l'existence de règles disciplinaires, donner à la chambre d'accusation devenue chambre de l'instruction les moyens des missions nouvelles qui lui sont confiées et susciter un accroissement de la déontologie de la presse.

Abordant le détail de ses propositions, il a indiqué que, s'agissant de l'article fronton, celui-ci devait permettre de prendre en compte l'évolution de la notion de présomption d'innocence consacrée par l'article 9-1 du code civil et confirmée récemment par l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme « *Allenet de Ribemont contre France* ».

La protection de la présomption d'innocence s'étend désormais en dehors de la procédure judiciaire. La liberté de communication qui implique le droit de recevoir ou de communiquer librement les informations doit donc s'exercer dans le respect de la présomption d'innocence.

S'agissant de la protection de la présomption d'innocence, il a marqué son souhait de privilégier la voie civile en renforçant le dispositif du code civil ; à cet effet, il a proposé de revenir à la rédaction de l'article 9-1 du code civil issue de la loi du 4 janvier 1993 et de la compléter en prévoyant que le juge pourrait prescrire toute mesure sans qu'il soit nécessaire de passer par les dispositions réglementaires du Nouveau code de procédure civile. Devrait également être donnée au ministère public la possibilité d'agir d'office sur la base de cet article sans avoir à invoquer l'ordre public, car l'atteinte à la présomption d'innocence constitue par elle-même un trouble à l'ordre public.

M. Michel Dreyfus-Schmidt s'est interrogé sur la prescription qui serait applicable à ces dispositions.

M. Charles Jolibois, rapporteur, a indiqué qu'en l'état des textes, devrait s'appliquer l'article 65-1 de la loi de 1881, limitant cette prescription à trois mois lorsque l'atteinte à la présomption d'innocence est le fait de la presse. Il n'a pas écarté la possibilité de réouvrir cette prescription à l'issue d'un jugement ou d'une ordonnance mettant la personne hors de cause.

Il a ensuite proposé une interdiction de la note de la rédaction (NDLR) en cas d'exercice du droit de réponse de l'article 13 de la loi de 1881 en raison d'une atteinte à la présomption d'innocence.

M. Charles Jolibois, rapporteur, a ensuite suggéré l'insertion dans la loi de 1881 d'une section relative aux règles particulières en matière de présomption d'innocence regroupant les articles 65-1 et 65-2 et complétée par deux articles permettant à la partie lésée et au ministère public, en cas d'atteinte à la présomption d'innocence, de déclencher l'action en matière de refus d'insertion d'un droit de réponse et de diffamation.

A propos de la mise en examen, il a estimé indispensable que sa formulation respecte le principe de la présomption d'innocence. Dans le souci d'éviter une mise en examen prématurée, il a suggéré d'ouvrir un droit d'appel contre l'ordonnance de mise en examen et d'étendre les cas d'application de la procédure dite du témoin assisté.

Il s'est déclaré particulièrement attaché à cette extension qui permettrait au juge d'instruction s'il estime, en l'état de la procédure, qu'il n'est pas nécessaire de mettre en examen une personne, non visée par une plainte avec constitution de partie civile ou par un réquisitoire, à l'égard de laquelle il relève des indices graves et

concordants, de continuer à l'entendre comme témoin, avec l'assistance d'un avocat et l'accès au dossier.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a émis l'idée que cette procédure ne devrait être applicable que quand les indices ne seraient ni graves ni concordants.

M. Charles Jolibois, rapporteur, a ensuite avancé ses suggestions concernant le secret de l'enquête et de l'instruction.

Il a fait part de son souhait de créer, au sein du code de procédure pénale, un chapitre particulier relatif à la présomption d'innocence et au secret de l'enquête et de l'instruction, estimant que le second était un instrument de protection de la première.

Il a ensuite proposé d'opérer une gradation entre le secret de l'enquête et celui de l'instruction.

Le rapporteur a considéré nécessaire de conférer un caractère absolu au secret de l'enquête et de prévoir une aggravation des peines encourues lorsque la violation de celui-ci serait le fait d'une personne tenue au secret professionnel. Il a rappelé que dans un système accusatoire le problème du secret de l'enquête se posait dans les mêmes termes.

Il a souhaité recentrer le secret de l'instruction sur les magistrats et fonctionnaires qui concourent à la procédure. Conformément à son souhait de clarifier la situation de l'avocat, le rapporteur a proposé que celui-ci ne puisse faire état du dossier qu'à la triple condition d'obtenir une demande écrite de son client, de s'exprimer pour les droits de la défense et de respecter la présomption d'innocence d'autrui.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a mis en doute la nécessité d'exiger une demande écrite du client dans la mesure où l'avocat en est le mandataire. MM. Pierre Fauchon et Charles de Cattoli ont également fait part de leur scepticisme sur ce point.

M. Charles Jolibois a ensuite proposé plusieurs modifications au dispositif sanctionnant la publication d'actes de procédure criminelle ou correctionnelle avant leur lecture en audience publique, actuellement prévu par l'article 38 de la loi de 1881 relative à la liberté de presse. Après avoir suggéré d'intégrer ce dispositif dans un article du code de procédure pénale, il a proposé de l'étendre à toute divulgation d'une pièce ou d'un élément du dossier de l'instruction.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a estimé que le terme « élément » pouvait se prêter à une interprétation par trop extensive. Le rapporteur lui a fait observer qu'il convenait de retenir une rédaction permettant de sanctionner le fait de faire

simplement référence au contenu d'un dossier d'instruction. Il a toutefois considéré que ce souci serait satisfait par l'interdiction de faire état publiquement d'une pièce du dossier. Il a proposé de prévoir cette interdiction sous réserve, d'une part, de la possibilité reconnue à l'avocat, sous certaines conditions, de faire des déclarations et, d'autre part, de la faculté pour le procureur général de publier des communiqués écrits.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a déclaré ne voir aucune objection à ce qu'un journaliste fasse état d'une instruction au terme d'un certain délai.

Après lui avoir indiqué qu'il proposerait dans la troisième partie des remèdes aux instructions excessivement longues, le rapporteur a estimé qu'il conviendrait d'intégrer, dans l'article interdisant les divulgations relatives à l'instruction, la sanction, actuellement prévue par l'article 2 de la loi du 2 juillet 1931, des révélations concernant une constitution de partie civile. //

Il a jugé souhaitable d'incriminer également la publication de l'image d'une personne portant des menottes ou des entraves au cours d'une enquête ou d'une instruction.

Il a proposé de déclarer les personnes morales pénalement responsables de ces infractions précisant que, lorsque celles-ci seraient commises par la presse écrite, l'amende pourrait être fixée en fonction du tirage sans pouvoir excéder un montant à déterminer. Il a en outre suggéré de prévoir que les personnes morales encourraient les peines complémentaires de publication de la décision de condamnation et de confiscation de la chose -en pratique les journaux- ayant servi à commettre l'infraction.

M. Charles Jolibois, rapporteur, a ensuite proposé d'autoriser l'avocat d'une partie à communiquer à son client, pour son usage exclusif, les informations obtenues grâce à son accès au dossier, sous réserve d'obtenir l'accord du juge d'instruction.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a proposé de subordonner l'éventuel refus du juge d'instruction à l'accord du bâtonnier. Le rapporteur, estimant qu'il convenait avant tout d'éviter de laisser l'avocat seul juge de cette communication, a considéré que cette proposition méritait d'être examinée.

M. Charles de Cuttoli a précisé que l'autorisation de communiquer une des pièces à une partie pourrait être accordée plus fréquemment par le bâtonnier que par le juge d'instruction.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a estimé nécessaire de préciser expressément si le client pourrait ou ne pourrait pas obtenir une copie des pièces du dossier. Il a également émis l'idée de poser en principe la transmission des pièces par

l'avocat à son client tout en permettant au juge d'instruction de s'y opposer exceptionnellement et sous réserve d'obtenir l'accord du Bâtonnier.

Après avoir marqué qu'il était difficile d'encadrer les droits sacrés de la défense, M. Pierre Fauchon a estimé que, par delà les améliorations de procédure susceptibles d'être envisagées en vue d'un meilleur respect de la présomption d'innocence, la protection de celle-ci serait avant tout assurée par la sanction des divulgations relatives à l'instruction. M. Jacques Bérard, président, a partagé ce point de vue.

M. François Blaizot a jugé indispensable que la principale personne intéressée par une instruction, à savoir la personne mise en examen, ait accès au Dossier.

M. Charles Jolibert, rapporteur, a ensuite proposé de consacrer sur le plan législatif, par son insertion dans le code de procédure pénale, le dispositif relatif aux communiqués du parquet, actuellement prévu par une circulaire. Il a ainsi suggéré de permettre au procureur général, ou à un magistrat délégué par lui, de fournir des communiqués écrits pour les besoins de l'enquête ou de l'instruction ou pour démentir des informations incomplètes ou erronées ou portant atteinte à la présomption d'innocence.

Tout en se déclarant opposé au principe des communiqués, M. Michel Dreyfus-Schmidt a fait observer que, si celui-ci devait être retenu, se poserait le problème de la détermination du magistrat compétent. Il a ajouté que, dans la mesure où le procureur général pourrait rendre publics de tels communiqués, il ne devrait en aucun cas y faire figurer son identité. Il a indiqué qu'il était à l'extrême rigueur envisageable de subordonner ces communiqués à l'autorisation du président du tribunal de grande instance statuant en référé.

M. Charles de Cattoli a considéré que, si des communiqués étaient publiés, ils devraient conserver un aspect purement technique et porter exclusivement sur l'état de la procédure.

Le rapporteur a estimé nécessaire de permettre, à tout le moins, au juge d'instruction de faire des appels à témoin.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a fait observer que les communiqués perdraient beaucoup de leur utilité pour le parquet dans la mesure où le rapporteur envisageait de permettre au ministère public de demander, sur le fondement de l'article 9-1 du code civil, des insertions dans des publications.

Abordant le problème du secret des sources des journalistes prévu par l'article 109, deuxième alinéa, du code de procédure pénale, le rapporteur a

énuméré les quatre solutions envisageables pour le cas où la mission souhaiterait une modification de la législation sur ce point :

- supprimer le secret des sources des journalistes en abrogeant le deuxième alinéa de l'article 109 du code de procédure pénale ;

- conserver ce secret, sauf dans les cas de violation du secret de l'enquête ou de l'instruction ;

- prévoir que nonobstant le secret des sources, le journaliste devrait obligatoirement témoigner en justice en cas de violation du secret de l'enquête et de l'instruction, sous peine des sanctions prévues pour refus de témoigner en justice ;

- présumer coupable de recel de violation du secret de l'enquête et de l'instruction le journaliste qui révélerait une information couverte par ce secret.

M. Michel Dreyfus-Schmidt s'est déclaré opposé à toute modification de l'article 109, deuxième alinéa, du code de procédure pénale, l'estimant en outre dénué de toute portée pratique, aucun journaliste n'ayant jamais révélé ses sources.

Il a évoqué la possibilité de les obliger à rappeler le principe de la présomption d'innocence et à faire montre de précaution dans leurs articles dès lors que le moindre doute existerait sur la culpabilité des personnes concernées. Après avoir souligné que la sanction de la divulgation d'une pièce du dossier permettrait à elle seule d'atteindre le résultat recherché, il a mis l'accent sur la nécessité de préserver les droits de la défense et la liberté de la presse.

M. Charles de Cuttoli a estimé que les journalistes n'étaient pas au dessus des lois. Il s'est déclaré partisan du maintien du secret des sources, sauf dans les cas où il y aurait eu violation du secret de l'enquête et de l'instruction ayant porté atteinte à la présomption d'innocence.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a estimé que la loi ne devait s'intéresser qu'aux hypothèses de harcèlement médiatique.

M. Charles Jolibois, rapporteur, a ensuite abordé la troisième partie de ses suggestions concernant la transparence de l'action publique et de l'instruction.

Il a tout d'abord évoqué le rôle du parquet.

Après avoir considéré que l'interdiction des injonctions négatives du ministre de la Justice pourrait poser certaines difficultés dans certaines situations graves de manifestations ou de trouble à l'ordre public, il s'est déclaré partisan de prévoir que tout échange entre celui-ci et le parquet serait versé au dossier.

M. Michel Dreyfus-Schmidt s'étant interrogé sur le rapport entre cette proposition et l'objet de la mission d'information, le rapporteur lui a fait observer que, cette proposition pouvait constituer une réponse aux journalistes qui justifient leurs investigations par le risque de mise en sommeil des instructions.

Après avoir proposé de substituer à l'appellation de chambre d'accusation celle de chambre de l'instruction, M. Charles Jolibois, rapporteur, a souhaité permettre une certaine publicité des débats devant cette juridiction sur décision de la chambre statuant d'office ou à la demande du procureur de la République ou de l'une des parties. Cette publicité pourrait être organisée en cas d'appel d'une ordonnance de mise en examen, de placement sous contrôle judiciaire ou en détention provisoire, de règlement ou de refus du juge d'instruction de faire droit à une demande de clôture de l'information. Il a précisé que cette possibilité serait écartée dans l'hypothèse où elle apparaîtrait de nature à nuire au bon déroulement de l'information, à la présomption d'innocence de l'une des parties, aux intérêts d'un tiers, à l'ordre public ou aux bonnes moeurs.

M. Charles de Cuttoli s'est interrogé sur le point de savoir si, lors de l'audience publique, les avocats pourraient plaider ou se limiteraient à présenter des observations sommaires. Le rapporteur lui a répondu que la présentation d'observations ne concernerait que la demande de publicité devant la chambre et non l'audience publique elle-même à l'occasion de laquelle les avocats pourraient plaider.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a considéré que la chambre d'accusation étant souvent éloignée du justiciable, tout au moins en province, c'était là une raison de plus de prévoir la publicité devant le juge d'instruction lui-même. Le rapporteur lui a objecté que cette solution pourrait poser d'importants problèmes pratiques et aboutir au blocage et à la paralysie du système.

M. Charles Jolibois, rapporteur, a rappelé que l'article 175-1 du code de procédure pénale permettait aux parties de demander la clôture de l'instruction à l'issue d'un délai d'un an à compter de la mise en examen ou de la constitution de partie civile. Il a proposé de compléter cette disposition en ouvrant cette faculté au procureur de la République, en prévoyant que, faute de réponse du juge d'instruction ou de la chambre d'accusation, il serait fait droit à la demande.

Après que M. Jacques Bérard, président, eut émis l'idée de prévoir que les juges d'instruction seraient des magistrats d'une certaine ancienneté, M. Charles Jolibois, rapporteur, a souhaité que la mission adopte quatre recommandations tendant à ce que :

- le ministère public engage systématiquement les poursuites en matière de violation du secret de l'enquête et de l'instruction ;

- les instances chargées de mettre en oeuvre les sanctions disciplinaires jouent davantage leur rôle régulateur ;

- la chambre d'accusation, devenue chambre de l'instruction, dispose de moyens humains et matériels nécessaires à l'exercice de ses missions ;

- une réflexion soit engagée au sein de chaque organe de presse pour élaborer des lignes de conduite en matière de présomption d'innocence.

M. Michel Dreyfus-Schmidt ayant avancé l'idée de rendre obligatoire un cahier des charges propre à chaque organe de presse, M. Charles Jolibois, rapporteur, lui a objecté qu'une telle obligation conduirait à la mise en place de multiples cahiers de charges fort différents les uns des autres.

M. Jacques Bérard, président, s'est déclaré en accord avec la proposition de M. Michel Dreyfus-Schmidt.

M. Charles de Cuttoli a considéré comme irréalisable la création d'un conseil de l'ordre propre à la presse.

Le rapporteur a souligné que les journalistes entendus par la mission s'étaient montrés opposés à cette création.

Mme Françoise Seligmanna a estimé que l'obligation de créer un code de bonne conduite au sein de chaque entreprise de presse risquait de se révéler d'une efficacité limitée dès lors que le législateur ne préciserait pas la nature des règles devant être contenues dans chaque code.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la mission a poursuivi la discussion générale des propositions du rapporteur.

M. Michel Dreyfus-Schmidt s'est interrogé sur la possibilité de procéder à une réécriture de la loi de 1881, notamment pour prévoir une harmonisation des peines pour les diffamations concernant les particuliers et les représentants de l'autorité publique.

Il s'est également déclaré favorable à la possibilité de faciliter les actions en matière de diffamation.

M. Jacques Bérard, président, s'est préoccupé de la possibilité d'améliorer la loi de 1881 sur quelques points dont les difficultés d'application apparaissent flagrantes.

M. Charles Jolibois, rapporteur, a indiqué que l'insertion dans le code de procédure pénale d'un dispositif renforcé remplaçant l'ancien article 38 de la

loi de 1881 ainsi que l'élargissement du champ d'application de l'article 9-1 du code civil devraient donner aux personnes dont la présomption d'innocence est mise en cause par la presse, des moyens peu coûteux et peu complexes pour faire valoir leurs droits. Plus généralement, M. Charles Jolibois, rapporteur, a estimé dangereux d'aborder un « peignage » de la loi de 1881 particulièrement sans consultation préalable de la presse. Il s'est déclaré ouvert à examiner les propositions que ses collègues formuleraient mais a rappelé que la mission n'avait pas souhaité se placer sous le signe d'une réforme de la loi de 1881 et qu'il avait pour souci de rester dans ce cadre.

En réponse à M. Pierre Faucher, il a indiqué que ses propositions, contrairement au rapport préliminaire, abordaient en premier lieu la présomption d'innocence pour centrer le débat sur les droits de l'homme, le secret de l'enquête et de l'instruction n'étant qu'un moyen de protection de la présomption d'innocence.

A la demande de M. Pierre Faucher, la mission a ensuite repris point par point les solutions présentées dans le rapport préliminaire et écartées par le rapporteur dans ses propositions.

S'agissant d'une possible distinction des modalités de publicité en fonction des personnes mises en cause, M. Pierre Faucher a indiqué que, bien que la loi de 1881 opère déjà une distinction entre vie publique et vie privée, il comprenait que le rapporteur, dans la logique de sa position générale, n'ait pas retenu cette distinction.

Le rapporteur a rappelé que la constitutionnalité d'une telle distinction lui apparaissait douteuse, l'ouverture de fenêtres devant la chambre de l'instruction devant être plus fréquente dans le cas d'une personne publique.

M. Pierre Faucher s'est déclaré d'accord pour écarter la distinction entre homme privé et homme public.

S'agissant des personnes tenues au secret, le rapporteur a précisé que, pour l'enquête, le secret s'appliquerait à tous. Pour l'instruction, le secret serait recentré sur les magistrats et fonctionnaires y concourant, le cas de l'avocat de la défense étant traité spécifiquement.

Mme Françoise Selgmann s'est préoccupée de la situation de la personne interrogée au regard du secret de l'enquête.

M. Charles Jolibois, rapporteur, a précisé que la personne interrogée n'a pas accès au reste de l'enquête et peut seulement indiquer qu'elle a été interrogée ; la presse ne peut faire état de l'enquête proprement dite.

M. Pierre Fauchon a rappelé qu'au stade de l'enquête il n'existait pas d'accès à un dossier ni, a fortiori, de copie de pièces de l'enquête.

M. Charles de Cuttoli a rappelé que l'avocat présent en garde à vue s'entretient avec son client qui le met sommairement au courant de l'affaire.

M. Charles Jolibois, rapporteur, a indiqué que, dans le cadre de l'enquête, le secret serait absolu et que l'avocat ne devrait pas parler.

M. Pierre Fauchon a approuvé ce dispositif et indiqué que, si un document était alors divulgué, il aurait nécessairement pour origine les services de police.

En réponse à M. Guy Allouche, M. Charles Jolibois, rapporteur, a indiqué qu'au stade de l'instruction, l'avocat pouvait parler pour les seuls besoins de la défense et sous réserve de ne pas attenter à la présomption d'innocence.

Il s'est déclaré sensible aux remarques faites par ses collègues au sujet d'une éventuelle demande écrite du client.

S'agissant des articles 58 et 98 du code de procédure pénale, qui prévoient une sanction spécifique en cas de divulgation sans l'autorisation de la personne mise en examen de pièces provenant d'une perquisition, en réponse à MM. Michel Dreyfus-Schmidt et Pierre Fauchon, M. Charles Jolibois, rapporteur, a indiqué que ces dispositions pourraient être supprimées par coordination.

S'agissant des fenêtres devant la chambre de l'instruction, M. Charles Jolibois a rappelé que selon M. Pierre Drai, premier président de la cour de cassation, les juges s'expriment par leurs jugements et les avocats par leurs plaidoiries.

M. Pierre Fauchon s'est déclaré opposé à la proposition de M. Michel Dreyfus-Schmidt de prévoir une publicité devant le juge d'instruction. Il s'est en revanche déclaré favorable à l'ouverture de « fenêtres » devant la chambre de l'instruction, par référence au système prévu à l'article 199 (ordonnance de placement en détention provisoire) et au nouvel article 199-1 du code de procédure pénale (ordonnance de non-lieu pour démenche), lequel permet de tenir compte des raisons liées aux besoins de l'instruction qui pourraient justifier d'exclure la publicité. Cette solution lui est apparue d'autant plus satisfaisante que l'extension du témoin assisté permettrait de repousser la mise en examen et que celle-ci serait susceptible de faire l'objet d'un appel.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a estimé qu'à défaut de publicité devant le juge et de rétablissement de l'inculpation, le dispositif ainsi proposé pourrait présenter un certain progrès. Il a néanmoins souhaité que le référé liberté soit de la

compétence du président du tribunal de grande instance en audience publique, comme l'avait proposé le président Jacques Larché, et non pas du président de la chambre d'accusation.

**M. Charles Jolibois, rapporteur, a indiqué qu'il lui paraissait plus cohérent, compte tenu de la place donnée à la chambre de l'instruction, de confier le référé liberté à son président, mais a indiqué qu'une réflexion pourrait être menée pour améliorer le référé liberté.**

**S'agissant de la sanction des divulgations de pièces, M. Pierre Fauchon a estimé que l'attitude de refus de la presse d'envisager la création d'un conseil supérieur de la presse ou de se plier à la règle commune, justifiait les mesures proposées par le rapporteur.**

**M. Jacques Bérard, président, a estimé que faute pour la presse de s'autodiscipliner, le législateur se devait de prendre des mesures.**

**M. Guy Allouche s'est déclaré surpris par les déclarations des représentants de la presse à la mission. Il a indiqué que tout pouvoir doit avoir ses limites et que, sans porter atteinte à la liberté de la presse, il faut poser ces limites lorsqu'il y a atteinte à la présomption d'innocence.**

**Il a estimé qu'à défaut de ces bornes, libre cours serait laissé à la presse pour les années à venir. Or, pour lui, temps médiatique et temps judiciaire sont incompatibles et trop souvent la presse se livre à un travail qui confine au harcèlement conduisant parfois l'opinion à parler d'absence de justice lorsque le jugement du tribunal ne confirme pas les imputations de la presse.**

**M. Charles Jolibois, rapporteur, a estimé que l'avenir de la justice dans les trois prochaines années était conditionné par la solution de ce problème, faute de quoi la justice se rendrait sur la place publique.**

**Tenant compte des observations de Mme Françoise Sellgmann, M. Guy Allouche a indiqué qu'il s'exprimait à titre personnel et que, puisque la présomption d'innocence et le secret de l'enquête et de l'instruction étaient mis en cause par la presse, le législateur se devait de prendre les mesures nécessaires pour remédier à une telle dérive.**

**M. Charles Jolibois, rapporteur, a rappelé que, lors de son intervention, Mme Françoise Tomé, magistrat, chef du service des relations extérieures, du Conseil supérieur de l'audiovisuel, avait montré que le conseil supérieur de l'audiovisuel disposait de moyens d'intervention mais qu'il ne les employait pas toujours. Il a souligné à nouveau qu'il aurait souhaité un conseil de l'ordre des journalistes.**

**M. Pierre Fauchon** a indiqué qu'un tel conseil était au demeurant souvent plus respectueux des droits d'une profession.

**M. Charles Jolibois** s'est interrogé sur la possibilité de rendre obligatoire l'élaboration de règles déontologiques pour chaque organe de presse.

**M. Pierre Fauchon** a estimé que la presse, étant donné son pouvoir, devait s'organiser.

**M. Charles Jolibois** a indiqué que l'une de ses recommandations avait pour objet d'inciter à une organisation de la presse, nécessaire pour assainir les pratiques et éviter une intervention plus rigoureuse du législateur.

**M. Pierre Fauchon** a estimé qu'une telle discipline interne à la profession pourrait être facilement instaurée en utilisant comme sanction la suspension de la carte de journaliste pour une durée déterminée.

**M. Michel Ruffin** s'est déclaré préoccupé des conséquences, sur l'emploi, de la publicité donnée à la mise en examen des dirigeants des entreprises exportatrices.

**M. Charles Jolibois** a confirmé que telle était l'analyse de **M. Claude Bebear**, président directeur général d'AXA. **Mme Françoise Sellgmann** a précisé que cette analyse ne l'avait pas convaincue.

**M. Guy Allouche** a estimé impossible de faire un sort particulier aux chefs d'entreprises. Il lui a semblé qu'un très grand nombre de journalistes préféreraient s'entendre sur une charte déontologique pour éviter une intervention du législateur.

**Mme Françoise Sellgmann** a estimé que, si un accord était possible pour l'établissement d'une charte par organe de presse, il était exclu, en revanche, d'envisager l'assentiment de la presse sur une charte nationale ou un ordre professionnel.

S'agissant de l'article 9-1 du code civil, **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a souhaité que soient levées les conditions particulières de prescription.

**MM. Charles Jolibois, rapporteur, Pierre Fauchon et Michel Dreyfus-Schmidt** ont estimé que l'introduction de l'instance devrait être effectuée dans le délai d'un an à compter des faits et qu'un nouveau délai d'un an pourrait être réouvert en cas de non-lieu.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a également souhaité que le requérant n'ait pas à intervenir à nouveau en cours de procédure pour interrompre la prescription et que la rédaction de l'article 65-2 soit améliorée en conséquence.

**Mme Françoise Seligmann** a suggéré de faire précéder chaque article consacré à une affaire judiciaire d'une ligne rappelant que toute personne non condamnée est présumée innocente.

**M. Charles Jolibois**, rapporteur, a estimé que, compte tenu de l'architecture de ses propositions, un tel rappel sous-entendrait une autorisation de faire état des affaires au-delà des comptes-rendus d'audience des fenêtres devant la chambre de l'instruction.

Pour **Mme Françoise Seligmann**, le rappel de la présomption d'innocence serait bien accepté par la presse.

**M. Pierre Fauchon** a estimé que la loi de 1881 ne devait pas nécessairement être considérée comme un texte sacré de la République mais qu'il était sans doute trop compliqué de la réviser à l'occasion de la présente mission.

Après que **M. Charles Jolibois**, rapporteur, eut rappelé les différentes solutions envisageables concernant le secret des sources des journalistes, **M. Michel Dreyfus-Schmidt** s'est interrogé sur l'utilité d'interdire la note de la rédaction sur un droit de réponse dans le même numéro que celui dans lequel il est inséré.

**M. Jacques Bérard**, président, a estimé que la note de la rédaction avait un effet psychologique négatif dans la mesure où, vidant le droit de réponse de son efficacité, elle dissuadait les personnes mises en cause par la presse d'en demander l'insertion.

**Mme Françoise Seligmann** a considéré qu'il était indispensable de permettre aux organes de presse de se défendre face à un droit de réponse mensonger.

**M. Pierre Fauchon** a justifié l'interdiction de toute note de la rédaction dans le même numéro que celui contenant un droit de réponse par un souci de parallélisme dans la mesure où la personne était dans l'impossibilité de faire valoir ses arguments dans le même numéro que celui où elle était mise en cause.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a rappelé son souhait de rendre obligatoire, au sein de chaque organe de presse, l'adoption d'un code de bonne conduite. Le rapporteur a établi un parallèle avec le règlement intérieur des entreprises, prévu par le droit du travail.

**M. Pierre Fauchon** a considéré que, compte tenu de son pouvoir sur la réputation des individus, la presse devait s'organiser en ordre. Il a fait part de son

scepticisme sur l'obligation pour chaque organe de se doter d'un code de bonne conduite, en raison de l'absence de toute portée normative d'un tel code.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a estimé que le fait d'obliger les journalistes à débattre d'un tel code pourrait faire prendre conscience à tous de leur responsabilité et constituerait donc, en soi, un progrès.

M. Jacques Bérard, président, a ajouté que ce code serait opposable au journal et pourrait donc servir de fondement à une action en responsabilité en cas de méconnaissance de ses règles.

M. Guy Cabanel a estimé que la solution préconisée par M. Michel Dreyfus-Schmidt se révélerait problématique.

Mme Françoise Seligmann a fait observer que l'ensemble des journalistes soumis à un code déontologique considéraient celui-ci comme utile.

M. Charles Jolibert, rapporteur, a fait part de ses inquiétudes à l'égard de cette solution qui risque d'inciter les entreprises de presse à retenir les règles déontologiques minimales.

M. Guy Cabanel a estimé que la protection de la présomption d'innocence serait avant tout assurée par l'édiction de quelques dispositions législatives simples, pratiques et directement applicables. Il s'est en conséquence déclaré opposé à la création d'un ordre professionnel des journalistes et à l'obligation pour chaque organe de presse d'adopter un règlement intérieur, laquelle lui est apparue constituer un vœu pieux.

M. Pierre Faucher a partagé ce point de vue. Il a également considéré que les propositions du rapporteur concernant le statut du parquet dépassaient quelque peu le cadre de la mission. M. Michel Dreyfus-Schmidt lui a rappelé que le rapporteur avait justifié ces dernières propositions par le souci d'éviter le risque d'un enterrement des affaires qui pourrait résulter d'un secret de l'instruction mieux préservé.

M. Guy Allouche a fait observer que la justice avait pris une place essentielle dans le débat public au cours des dernières années. Il a estimé possible de renforcer l'indépendance du parquet et d'éviter ainsi qu'il revienne à la presse, et à elle seule, de veiller à empêcher l'abandon de poursuites.

Mme Françoise Seligmann et M. Michel Dreyfus-Schmidt ont considéré que la proposition du rapporteur tendant au versement au dossier de tout échange entre le ministre de la justice et le procureur de la République, constituait un progrès encore insuffisant d'autant qu'il ne peut s'agir que des échanges d'écrits et

qu'existe le téléphone: M. Michel Dreyfus-Schmidt s'est prononcé pour la procédure accusatoire.

M. Pierre Fauchon a au contraire considéré qu'il convenait de tenter de préserver l'instruction.

M. Michel Ruffin s'est de même déclaré partisan du secret de l'instruction.

M. Charles Jolibois, rapporteur, a ensuite évoqué le problème de la détention provisoire. Il s'est déclaré inquiet de certaines accusations portées à l'encontre des juges d'instruction selon lesquelles ceux-ci utiliseraient la détention provisoire comme moyen de pression sur les personnes mises en examen.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a fait observer que le code de procédure pénale n'autorisait le placement en détention provisoire que dans les cas où la personne mise en examen encourt au moins deux ans d'emprisonnement -ou un an en cas de délit flagrant-. Il a proposé d'augmenter ce quantum afin de tenir compte de l'aggravation des peines par le nouveau code pénal.

M. Charles Jolibois, rapporteur, a estimé que cette suggestion méritait d'être examinée.

Puis la mission d'information a procédé à un large échange de vues sur l'organisation de ses travaux à venir, auquel ont participé M. Jacques Bérard, président, M. Charles Jolibois, rapporteur, Mme Françoise Seligmann, et MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Michel Ruffin et Guy Allouche.

Mme Françoise Seligmann a estimé qu'à l'issue des auditions, la complexité du problème et l'absence de position homogène, notamment des magistrats, la conduisait à souhaiter que le problème de l'équilibre entre la présomption d'innocence et la liberté de la presse, toutes deux constitutionnellement garanties, ne soit pas tranché dans la précipitation.

Elle a estimé qu'elle-même et ses collègues socialistes n'avaient pas le sentiment d'être parvenus, dans leur réflexion, à un point où il leur serait possible de conclure.

Elle a souhaité voir poursuivre l'information des membres de la mission par un voyage d'étude dans plusieurs pays européens.

Elle a estimé qu'il serait précipité de conclure au moment de la campagne présidentielle et du développement concomitant de certaines affaires. Elle a jugé préférable de conclure dans la sérénité, précisant que certaines propositions du rapporteur pourraient recueillir son adhésion.

Elle s'est enfin prononcée contre l'organisation d'une conférence de presse qu'elle a qualifiée de prématurée et dommageable.

Au terme de ce débat, M. Guy Allouche a estimé inopportun que la mission rende publiques ses conclusions la veille du début de la campagne présidentielle.

A l'issue de cet échange de vues, la mission a décidé qu'elle examinerait le rapport de M. Charles Jolibois le 5 avril et tiendrait une conférence de presse le 6 avril 1995.

**Mardi 4 avril 1995 - Commission des Lois - Présidence de M. Jacques Larché, président -**

La commission a tout d'abord entendu une communication de M. Charles Jolibois, rapporteur de la mission d'information sur le respect de la présomption d'innocence et le secret de l'enquête et de l'instruction, sur l'état d'avancement des travaux de cette mission.

Le rapporteur a rappelé que la mission, désignée par la commission des lois le 12 octobre 1994, avait tenu sa première réunion le 27 octobre.

Il a indiqué qu'elle avait depuis procédé à un travail œcuménique et collégial dont la première phase avait permis d'entendre 53 personnes à l'occasion, d'une part des consultations du rapporteur, d'autre part des auditions de la mission, lesquelles ont permis à l'ensemble des membres de la mission de compléter les informations recueillies lors des auditions publiques de la commission du 8 juin 1994.

Il a précisé que la réunion du 8 février 1995 avait été l'occasion de procéder, dans une deuxième phase, à l'inventaire des solutions proposées à la mission telles que recensées par le rapporteur et qu'à la suite de cette réunion, un rapport préliminaire interne à la mission, comportant l'état des lieux et le catalogue des solutions proposées à la mission, avait été adressé aux membres de la mission afin de leur permettre d'y apporter leurs compléments.

Il a ensuite rappelé que la réunion du 14 mars avait permis d'aborder, dans une troisième phase, la discussion générale des solutions possibles et qu'il avait à cette occasion indiqué les remèdes vers lesquels il inclinait. A l'issue de cette réunion, a-t-il précisé, chaque membre de la mission a été le destinataire d'un compte-rendu de ces premiers choix prenant d'ores et déjà en compte plusieurs suggestions de ses collègues.

Il a ensuite informé la commission de l'ordre du jour de la réunion de la mission prévue pour le lendemain, laquelle aurait pour objet de procéder à l'examen de ses propositions et recommandations. Il a souhaité que cette quatrième et dernière phase permette à la mission d'établir un tronc commun susceptible de faire ultérieurement l'objet d'une proposition de loi.

Il a enfin précisé que ces conclusions seraient rendues publiques au cours d'une conférence de presse prévue le 6 avril.

M. Jacques Larché, président, a salué la qualité du travail accompli par la mission et rappelé que son objet était le secret de l'enquête et de l'instruction. S'il est convenu que la suppression de l'instruction pouvait paraître régler le

problème du secret, il a souligné que la mission avait pour tâche principale d'examiner les améliorations susceptibles d'être apportées au système inquisitoire.

Il a estimé que si cela se révélait impossible, à l'expérience des solutions proposées par la mission, il faudrait s'interroger sur des modifications fondamentales qui relèveraient d'une autre réflexion.

Il a rappelé que la pratique du système accusatoire supposait que 90 % des affaires soient traitées hors audience par la voie transactionnelle, comme cela se passe aux Etats-Unis et que les propositions de la commission présidée par Mme Mireille Delmas-Marty, Professeur d'Université, étaient centrées autour de l'aveu. Il a conclu son propos en marquant que le passage au système accusatoire se traduirait en France par une révolution juridique.

M. Guy Allouche, après s'être félicité des méthodes de travail de la mission et de la confidentialité respectée par tous, bien que le cadre de la mission d'information ne l'impose pas, a exprimé des réserves sur la publication immédiate des conclusions de la mission. Il a souhaité que les groupes politiques fussent préalablement informés afin que la présentation par le président et le rapporteur des travaux de la mission puisse tenir compte de leurs propositions respectives.

Il s'est enfin inquiété de la reprise par tel ou tel candidat à l'élection présidentielle des fruits des travaux de la mission.

M. Jacques Bérard a indiqué qu'il ne s'agissait pour certains que d'attendre les conclusions de la mission pour arrêter leur position.

M. Jacques Larché, président, y a vu un hommage au travail du Parlement.

M. Guy Allouche a toutefois estimé que le fait que des candidats à l'élection présidentielle envisagent de s'en inspirer contrariait l'esprit œcuménique souhaité par le président Bérard car cela pouvait freiner la volonté de chacun de s'engager dans la recherche de solutions susceptibles de recueillir le plus large accord politique.

Il a estimé que la commission aurait dû prendre connaissance des travaux de la mission avant que ses conclusions ne soient rendues publiques, publication qu'il a jugé à nouveau prématurée et inopportune.

Mme Françoise Seligmann, après avoir souligné l'esprit dans lequel avait travaillé la mission, a rappelé les propos qu'elle avait, ainsi que M Michel Dreyfus-Schmidt, tenus lors de la réunion de la mission du 14 mars, à l'issue des auditions, la complexité du problème et l'absence de position homogène, notamment des magistrats, la conduisant à souhaiter que le problème de l'équilibre entre la

présomption d'innocence et la liberté de la presse, toutes deux constitutionnellement garanties, ne soit pas tranché dans la précipitation.

Elle a estimé qu'elle-même et ses collègues socialistes n'avaient pas le sentiment d'être parvenus, dans leur réflexion, à un point où il leur serait possible de conclure.

Elle a souhaité voir poursuivre l'information des membres de la mission par un voyage d'étude dans plusieurs pays européens.

Elle a estimé qu'il serait précipité de conclure au moment de la campagne présidentielle et du développement concomitant de certaines affaires. Elle a jugé préférable de conclure dans la sérénité, précisant que certaines propositions du rapporteur pourraient recueillir son adhésion.

Elle s'est enfin prononcée contre l'organisation d'une conférence de presse qu'elle a qualifiée de prématurée et dommageable.

M. Guy Cabanel a indiqué qu'il souscrivait à l'idée de recherche d'un équilibre entre deux principes constitutionnels ainsi qu'aux grandes lignes des propos de M. Charles Jolibois. Il s'est en revanche interrogé sur la pérennité de notre système de procédure pénale, le<sup>e</sup> mettant en balance avec l'accusatoire et s'interrogeant sur la solitude du juge d'instruction.

M. Jean-Marie Girault a indiqué que face à un problème qui lui apparaissait insoluble, les mesures proposées paraissaient intéressantes. Il a rappelé que 95 % des affaires ne présentaient pas d'intérêt pour le public, à la différence de celles concernant les hommes publics. Il s'est inquiété de l'insuffisance des demi-mesures prises a posteriori pour réparer le mal fait par un seul article faisant état prématurément d'une mise en examen perçue comme une preuve de la culpabilité. S'agissant de la conférence de presse, il s'est interrogé sur son utilité dans un contexte électoral où l'intérêt des citoyens était tourné vers d'autres préoccupations.

M. Pierre Lagourgue a regretté que les membres de la commission n'aient pas eu connaissance du rapport de la mission avant sa publication.

M. Jacques Larché, président, a confirmé que la difficulté du problème avait été ressentie dès la création de la mission et que celle-ci avait été orientée vers l'amélioration de l'existant mais ne devait pas hésiter à aller à contre-courant des idées reçues.

M. Pierre Faucher a estimé que, faute de conclure, la mission courrait le risque de se discréditer et que le calendrier électoral ne devait pas gêner les membres de la mission.

**Mercredi 5 avril 1995 - Mission d'information - Présidence de M. Jacques Bérard, Président.**

M. Jacques Bérard, Président, a précisé que la réunion était destinée à l'examen définitif des propositions présentées par le rapporteur et qu'une proposition de loi les reprenant pourrait éventuellement être déposée ultérieurement.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a rappelé que le groupe socialiste estimait que les travaux de la mission étaient loin d'être achevés et qu'il convenait notamment de procéder à des études de droit comparé en Grande-Bretagne et en Italie. Il s'est opposé une nouvelle fois à la convocation d'une conférence de presse pour le 6 avril.

M. Jacques Larché, président de la commission des Lois, a indiqué que la réflexion pourrait se poursuivre, au sein de la commission des lois dans le cadre de l'examen de la proposition de loi évoquée par le président Bérard.

M. Charles Jolibois, rapporteur, a exposé les grandes lignes de ses propositions en indiquant qu'elles étaient introduites par un frontispice et qu'elles reposaient sur quatre orientations : le rappel en droit français de la présomption d'innocence assorti de plusieurs propositions destinées à en conforter la protection, la dissociation du secret de l'instruction et du secret de l'enquête assortie d'une redéfinition de la situation au regard du secret des acteurs de l'instruction, notamment de l'avocat, l'ouverture de « fenêtres » de publicité afin que le secret de l'instruction ne soit pas un verrou qui empêche l'information, enfin la formulation d'un certain nombre de recommandations à destination des pouvoirs publics et de la presse.

La mission a tout d'abord procédé à l'examen de la proposition n° 1 qui recommande l'énonciation dans la loi de l'exigence d'un équilibre entre la liberté de communication et la présomption d'innocence, toutes deux constitutionnellement garanties.

M. Charles Jolibois, rapporteur, a indiqué que cette énonciation pourrait prendre la forme d'un article frontispice rappelant le principe de la liberté de communication et son exercice dans le respect de la présomption d'innocence.

Mme Françoise Seligmann a suggéré qu'il soit précisé que la liberté de communication impliquait le droit de recevoir ou de communiquer librement « toute information » et non pas « des informations » ainsi que le proposait le rapporteur. Il lui a semblé que cette formulation avait l'avantage de ne pas limiter les informations visées.

M. Charles Jolibois, rapporteur, a fait observer que l'expression qu'il avait utilisée était empruntée à la Convention européenne des Droits de l'Homme.

**M. Charles de Cuttoli** a estimé qu'il était préférable de reprendre la terminologie internationale et que l'expression suggérée par Mme Françoise Seligmann n'était pas exempte de toute ambiguïté.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** s'est interrogé sur le principe même d'un article frontispice en rappelant que la loi devait être normative et que les autres dispositions proposées par le rapporteur avaient toute vocation à s'insérer dans plusieurs codes, ce qui conduirait à laisser l'article frontispice isolé. Par ailleurs, il a observé que la référence faite à la Convention européenne manquait de pertinence, la proposition du rapporteur ne la reprenant que très partiellement.

**M. Charles Lederma** s'est déclaré opposé à l'introduction d'un frontispice en raison du contenu des autres propositions envisagées. Il a également estimé inopérenté la référence faite par le rapporteur à la Convention européenne. Enfin, contestant la rédaction même des dispositions de la proposition, il a fait observer qu'après avoir posé le principe d'un équilibre entre la présomption d'innocence et la liberté de communication, le texte faisait immédiatement prévaloir la première sur la seconde.

**M. Jacques Larché, président de la commission des Lois**, s'est inquiété des risques d'ambiguïté inhérents au texte proposé qui pouvait laisser accroire que la présomption d'innocence serait la seule limite susceptible de s'opposer au plein exercice de la liberté de communication.

**M. Paul Masson** a indiqué qu'il partageait les interrogations du président Larché et qu'il convenait de modifier la rédaction envisagée.

S'il a approuvé le principe d'un article frontispice, **M. Pierre Fauchon** a estimé qu'il n'était pas opportun d'envisager dans le cadre des travaux de la mission d'information une définition exhaustive des limites susceptibles d'être apportées à la liberté de communication. Il a suggéré en conséquence que le texte proposé par le rapporteur soit modifié pour indiquer simplement que « la liberté de communication s'exerce dans le respect de la présomption d'innocence ».

**M. Charles de Cuttoli** a approuvé cette proposition tandis que Mme Françoise Seligmann dénonçait une rédaction faisant à son sens prévaloir la présomption d'innocence sur la liberté de communication.

**M. Guy Cabanel** a approuvé le principe d'un article introductif précisant la démarche intellectuelle de la mission et a estimé qu'il était souhaitable de ne pas définir la liberté de communication dans un texte relatif au respect de la présomption d'innocence. Pour ce motif, il a approuvé la suggestion de M. Pierre Fauchon.

**M. Jacques Bérard** a suggéré que le texte puisse être complété pour y introduire la notion de préservation « de la réputation et des droits d'autrui » énoncée par l'article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

**M. Charles Lederman** a indiqué qu'il s'abstiendrait sur la première proposition dans l'attente d'examiner les autres dispositions présentées par le rapporteur. Il a par ailleurs estimé que la législation française comportait déjà des références suffisantes à la préservation de la réputation et des droits d'autrui.

**M. Pierre Fauchon** a fait observer qu'il était préférable de rester centré sur la question de la présomption d'innocence.

**M. Michel Rufin** a approuvé le principe d'un article frontispice susceptible d'annoncer la démarche intellectuelle suivie, article dont la portée avait vocation à être précisée par les propositions suivantes.

**M. Charles Jolibois, rapporteur**, a rappelé à l'attention de **M. Michel Dreyfus-Schmidt** que le secret de l'instruction n'étant qu'une modalité de la présomption d'innocence, il était préférable de la placer au coeur du débat.

La mission a approuvé la proposition n° 1 dans la rédaction modifiée sur proposition de **M. Pierre Fauchon**, les membres du groupe socialiste et **M. Charles Lederman** indiquant qu'ils réservaient leur vote jusqu'après l'examen de l'ensemble des propositions.

La mission a ensuite procédé à l'examen de la proposition n° 2 tendant à étendre le champ d'application de l'article 9-1 du code civil pour permettre à toute personne présentée publiquement comme coupable de faits faisant l'objet d'une enquête ou d'une instruction, ainsi qu'au procureur de la République, de demander au juge de prescrire toute mesure pour faire cesser l'atteinte à la présomption d'innocence.

**M. Charles Jolibois, rapporteur**, a indiqué que cette proposition reprenait le texte de la loi du 4 janvier 1993 et qu'elle y apportait trois modifications substantielles : la faculté de prescrire toute mesure, l'allongement de trois mois à un an des délais de prescription et de réouverture, ainsi que la faculté pour le ministère public de saisir d'office le juge des référés.

**M. Jacques Larché, président de la commission des Lois**, s'est inquiété du moment à partir duquel le juge pourrait être saisi.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a suggéré de lever cette incertitude en élargissant le champ d'application de l'article à « toute personne présentée publiquement comme coupable de faits pénalement punissables ». Il a estimé que cet élargissement ouvrirait à toutes les victimes d'atteintes à la présomption d'innocence le bénéfice de la procédure prévue par l'article 9-1 qui lui apparaissait beaucoup plus souple que la procédure de diffamation.

**M. Charles de Cuttoli** a émis des réserves à l'égard de cette suggestion, estimant que la rédaction proposée serait difficilement applicable. Il a par ailleurs considéré que le délai d'un an était excessif. Enfin, il s'est interrogé sur les modalités

d'application territoriale de la disposition proposée en cas d'infractions commises à l'étranger.

**M. Jacques Bérard, président**, a indiqué qu'il souscrivait aux observations de M<sup>e</sup> Michel Dreyfus-Schmidt.

**Mme Françoise Seligmann** a souhaité que l'intervention du ministère public ne puisse pas avoir lieu sans que la victime l'ait demandé.

**M. François Blaizot** a approuvé la rédaction proposée par M. Michel Dreyfus-Schmidt et estimé préférable de ne pas parler de décision définitive « mettant la personne hors de cause » pour la réouverture du délai de prescription.

**A M. Charles Lederman**, qui s'inquiétait des mesures susceptibles d'être prises par le juge des référés, **M. Charles Jolibois, rapporteur**, a précisé que la formule proposée était directement reprise de l'article 809 du code de procédure civile.

**M. Charles Lederman** a par ailleurs estimé que l'allongement à un an du délai de saisine du juge était excessif et qu'en matière d'atteinte à la présomption d'innocence les victimes agissaient très rapidement. Il s'est en outre déclaré très opposé à l'intervention d'office du ministère public, dans la mesure où le parquet étant placé sous l'autorité hiérarchique du garde des Sceaux, certaines interventions auprès de celui-ci en vue d'engager des poursuites n'étaient pas à exclure. Pour ce motif, il a souscrit à la suggestion présentée par M. Michel Dreyfus-Schmidt tendant à préciser que le procureur ne pourrait agir que sur demande de la victime.

La mission a adopté la modification présentée par M. Michel Dreyfus-Schmidt tendant à étendre le champ d'application de l'article à tous les cas dans lesquels une personne est présentée comme coupable de faits pénalement punissables. Elle a ensuite adopté une modification suggérée par Mme Françoise Seligmann et M. François Blaizot tendant à simplifier la rédaction du deuxième alinéa du texte proposé pour l'article 9-1 du code civil. Enfin, elle a précisé, à l'initiative de Mme Françoise Seligmann et de M. Michel Dreyfus-Schmidt que le ministère public ne pouvait agir que sur demande de la victime.

Après que **M. Jacques Larché, président de la commission des Lois**, eut précisé à **M. Charles Lederman** que le dispositif proposé serait sans incidence sur la faculté pour le juge des référés de décider des mesures de même nature que celles arrêtées par le tribunal de grande instance du Mans à l'égard des grévistes de Renault, la mission a adopté la proposition n° 2 assortie de ces trois modifications.

La mission a ensuite procédé à l'examen de la proposition n° 3 tendant à interdire, dans le seul cas d'atteinte à la présomption d'innocence, les commentaires immédiats de la rédaction accompagnant la publication des réponses en application du droit de réponse prévu par l'article 13 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse.

Sur cette proposition, Mme Françoise Seligmann, tout en reconnaissant le caractère fréquemment agaçant des commentaires publiés, a considéré qu'on ne pouvait exiger d'un journal qu'il publie une réponse malhonnête sans lui donner la possibilité de répliquer immédiatement à son tour.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a déclaré qu'il tenait beaucoup aux dispositions actuelles de l'article 13 de la loi de 1881 mais que celles-ci n'étaient jamais entièrement respectées. Il s'est montré réservé à l'égard de la proposition du rapporteur.

M. Charles Jolibois, rapporteur, a fait observer que, de même que la victime d'une atteinte à la présomption d'innocence qui n'aurait pu répondre le jour même, la rédaction du journal pourrait faire un commentaire dans un numéro ultérieur.

M. Pierre Fauchon a rappelé qu'il aurait souhaité que la presse accepte de se doter d'un texte déontologique, comme il en existe dans certains journaux.

Il a en effet estimé que le problème posé par la proposition n° 3 relevait davantage de la déontologie que de la législation.

Mme Françoise Seligmann a fait part de son opposition compte tenu des effets pervers que pourrait susciter la mise en oeuvre de cette proposition qui, selon elle, pourrait donner lieu à une utilisation de plus en plus fréquente du droit de réponse et à la publication de réponses inexactes.

M. Paul Masson s'est déclaré favorable à la proposition du rapporteur. Il a en effet considéré que la presse devait respecter la liberté de communication, reconnue par tous, et que cette liberté impliquait le droit pour chacun de se défendre, alors que dans la situation actuelle la publication d'un commentaire par le journal pouvait aboutir à vider de son contenu le droit de réponse.

M. Charles de Cuttoli, approuvant également la proposition du rapporteur, a souligné la nécessité de mettre fin aux excès de la presse. Il a par ailleurs déclaré que la mise en place d'un code de déontologie apparaissait irréaliste.

M. Charles Jolibois, rapporteur, ayant précisé que le champ d'application de la proposition se limitait aux atteintes à la présomption d'innocence, M. Michel Dreyfus-Schmidt s'est interrogé sur la justification de cette limitation. Il a d'autre part rappelé que chaque nouveau commentaire de la rédaction entraînait la possibilité d'exercer un nouveau droit de réponse. En outre, il a suggéré que la mission discute de ces propositions avec la presse afin que celle-ci ne fasse pas obstacle à leur mise en application.

M. Charles Lederman a indiqué qu'il ne souhaitait pas que soit révisé en cause le droit pour le journal de publier un commentaire, car celui-ci ouvrait en tout état de cause un nouveau droit de réponse. Il a estimé que concernant les publications

hebdomadaires ou mensuelles, ou encore la télévision, un commentaire publié longtemps après l'insertion de la réponse n'aurait plus guère de portée.

A ce propos, le Président Jacques Larché a rappelé que l'exercice du droit de réponse à la télévision ne s'accompagnait généralement d'aucun commentaire.

M. Pierre Fauchon a déclaré que le commentaire joint par la rédaction « torpillait » le droit de réponse. Il a souhaité que la mission souligne que sa proposition était motivée par le refus de la presse de mettre en place un code de déontologie.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a alors indiqué que cette proposition lui apparaissait contraire à la Constitution en ce qu'elle portait atteinte au principe de la liberté de communication.

M. Charles Jolibois, rapporteur, a alors rappelé que, d'une part, le journal pourrait ne pas publier la réponse si celle-ci s'avérait injustifiée et que, d'autre part, la publication d'un commentaire resterait autorisée s'il n'y avait pas d'atteinte à la présomption d'innocence. Il s'est déclaré opposé à l'extension du champ d'application de cette proposition à l'ensemble des droits de réponse. Par ailleurs, la valeur constitutionnelle du principe de la présomption d'innocence lui a paru justifier cette réglementation de la liberté de communication.

Par ailleurs, M. Charles Lederman s'est interrogé sur les raisons de la précipitation avec laquelle la mission souhaitait conclure ses travaux. Il a indiqué qu'il voterait contre l'ensemble des propositions qui remettent en cause la liberté de l'information.

M. Charles de Cuttoli a, pour sa part, estimé que la tenue d'une conférence de presse le 6 avril risquait d'être prématurée.

Mme Françoise Seligmann a de nouveau souligné le double danger qu'entraînerait la publication d'un « tissu de mensonges » à l'occasion de l'exercice du droit de réponse si la proposition du rapporteur était adoptée :

- la publication ultérieure d'un commentaire ouvrirait la possibilité d'exercer un nouveau droit de réponse si la proposition du rapporteur était adoptée;

- en l'absence de tout commentaire, une personne de mauvaise foi pourrait dire n'importe quoi sans pouvoir être contredite.

La mission d'information a ensuite adopté la proposition n° 3, après avoir précisé, à l'initiative du rapporteur, que l'interdiction ne concernerait que les commentaires publiés dans le même numéro que la réponse.

Puis elle a abordé l'examen de la proposition n° 4, tendant à ce qu'en cas d'atteinte à la présomption d'innocence, la mise en oeuvre des poursuites pour refus

d'insertion du droit de réponse ou pour diffamation puisse être le fait de la partie lésée ou du ministère public.

Mme Françoise Seligmann a souhaité que la mise en oeuvre des poursuites ne puisse avoir lieu qu'à la demande de la victime.

Sur une question de M. Charles de Cuttoli, M. Charles Jolibois, rapporteur, a précisé que le refus d'insertion du droit de réponse constituait un délit.

M. Michel Dreyfus-Schmidt ayant souhaité obtenir des précisions sur le droit actuellement applicable, M. Charles Jolibois, rapporteur, a expliqué que les poursuites pour refus d'insertion du droit de réponse ne pouvaient être engagées qu'à la requête du ministère public (article 47 de la loi de 1881), et que les poursuites pour diffamation ne pouvaient être engagées que sur la plainte de la personne diffamée, sauf dans le cas particulier d'une personne mise en cause à raison de son origine ou de son appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée, cas dans lequel la poursuite pouvait également être exercée d'office par le ministère public (article 48 de la loi de 1881).

Il a précisé que l'objectif recherché, pour ce qui concernait la diffamation, était d'aligner les dispositions applicables en cas d'atteinte à la présomption d'innocence sur celles prévues dans ces dernières hypothèses particulièrement graves, en permettant l'engagement de poursuites à l'initiative du ministère public.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a estimé qu'il n'y avait aucune raison de limiter le champ d'application de la proposition n° 4 aux seules atteintes à la présomption d'innocence.

M. Charles Jolibois a cependant rappelé qu'il avait souhaité que les modifications de la loi de 1881 sur la presse proposées par la mission se limitent aux cas d'atteinte à la présomption d'innocence.

Il a en outre précisé que s'agissant d'une action pénale, il convenait de maintenir la possibilité pour le Parquet d'engager des poursuites d'office.

Après avoir rejeté la suggestion de M. Michel Dreyfus-Schmidt tendant à ne pas limiter le champ d'application de la proposition n° 4 aux seules atteintes à la présomption d'innocence, la mission a adopté la première partie de cette proposition, concernant les refus d'insertion du droit de réponse.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a fait observer qu'il serait souhaitable de procéder à une coordination des dispositions proposées avec les dispositions de l'article 48 de la loi de 1881. Il a en outre déclaré qu'il était opposé à ce que le procureur puisse agir sans l'accord de la victime en matière de diffamation.

La mission a alors adopté la deuxième partie de la proposition n° 4, concernant la diffamation.

M. Charles Jolibois, rapporteur, a ensuite présenté la proposition n° 5, prévoyant l'élaboration et la publication par chaque organe de presse d'une charte de déontologie définissant les règles de nature à assurer le respect de la présomption d'innocence.

Mme Françoise Seligmann a considéré que le contenu d'une charte de déontologie ne pouvait être limité au respect de la présomption d'innocence.

M. Pierre Fauchon a rappelé qu'il était favorable à l'application à la presse d'un système déontologique complet qui permettrait d'offrir des garanties aujourd'hui inexistantes. Il a souhaité que la proposition n° 5, qu'il a qualifié de vœu pieux, soit présentée comme une simple recommandation de la mission.

M. Charles de Cuttoli a également considéré que cette proposition constituait un vœu pieux. Il s'est interrogé sur la valeur des chartes de déontologie qui seraient publiées et a craint que la mise en oeuvre de cette disposition soit une source de complications.

Après avoir rappelé que les conditions dans lesquelles s'exerçait la liberté de la presse n'étaient plus les mêmes qu'en 1881, M. Michel Dreyfus-Schmidt a jugé que l'élaboration de chartes déontologiques par les organes de presse constituait une piste intéressante, dans la mesure où les journalistes ne voulaient pas entendre parler de la mise en place d'un Conseil de l'ordre. Par ailleurs, il a suggéré une nouvelle rédaction de la proposition n° 5 afin de prévoir que les règles de nature à assurer le respect de la présomption d'innocence seraient définies dans les chartes de déontologie (dont le contenu ne se limiterait donc pas à ces seules règles).

M. Guy Allouche s'est déclaré en accord avec M. Michel Dreyfus-Schmidt sur ce point. Après avoir lui aussi rappelé que les journalistes entendus par la mission étaient opposés à la mise en place d'un Conseil de l'ordre mais que certains avaient suggéré l'élaboration de chartes de déontologie, il a estimé que la nécessité d'élaborer de telles chartes apparaissait clairement à la lumière de certains abus portant atteinte au crédit même des journalistes.

M. Charles Jolibois, rapporteur, a fait observer que certains journaux avaient déjà élaboré leur propre charte de déontologie. Il a considéré que si la mission se bornait à formuler une recommandation sur ce point, la portée du message adressé à la presse se trouverait atténuée. En outre, il a indiqué qu'une fois que tous les journaux auraient élaboré leur propre charte, une charte collective pourrait éventuellement être envisagée.

M. Pierre Fauchon a noté qu'en l'absence de sanction, la proposition n° 5 n'avait aucune force impérative.

M. Jacques Bérard, président, a alors fait valoir que grâce à la mise en oeuvre de cette proposition, le lecteur ou la victime pourrait opposer au journal le respect de sa propre charte.

Après une remarque de M. Charles de Cuttoli, le président Jacques Larché, a rappelé que ce problème avait été longuement évoqué au cours de la journée d'auditions organisée par la commission des lois au mois de juin dernier. Il a souligné que si un code de déontologie était un jour adopté, le problème du contrôle de son application se poserait.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a considéré que l'élaboration d'une charte devrait être le fait des journalistes et que son contenu ne devrait pas être imposé par la direction du journal.

La mission a alors adopté la proposition n° 5 dans la rédaction précédemment proposée par M. Michel Dreyfus-Schmidt.

Elle a ensuite examiné la proposition n° 6 tendant à étendre les cas d'application du témoin assisté ayant accès au dossier pour éviter les mises en examen prématurées.

M. Charles Jolibois, rapporteur, a expliqué qu'il s'agissait d'introduire une souplesse supplémentaire dans le système actuel en permettant au juge de ne pas mettre en examen une personne qui n'a fait l'objet ni d'une plainte ni d'un réquisitoire et à l'encontre de laquelle il existe des indices graves et concordants, tout en lui offrant le bénéfice des droits reconnus aux personnes mises en examen : l'accès au dossier et l'assistance d'un avocat.

Il a précisé que cette proposition s'accompagnait de la mise en place d'une procédure d'appel de la mise en examen devant une chambre de l'instruction destinée à se substituer à la chambre d'accusation.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a craint que la proposition du rapporteur n'aboutisse à un système « à la tête du client » en permettant au juge de traier librement deux personnes à l'encontre desquelles il existerait des indices graves et concordants, contrairement au principe d'égalité. En effet, l'une de ces personnes pourrait être mise en examen alors que l'autre bénéficierait du statut de témoin assisté en raison d'un choix arbitraire du juge.

Mme Françoise Seligmann a estimé que cette proposition était contraire à la Constitution pour la même raison.

M. Charles de Cuttoli a approuvé la proposition du rapporteur et s'est déclaré favorable à la procédure du témoin assisté.

M. Charles Jolibois, rapporteur, a de nouveau souligné que l'extension de la procédure du témoin assisté constituait une avancée par rapport au système actuel. Il a par ailleurs jugé que la possibilité de faire appel de la mise en examen permettrait de corriger les erreurs éventuelles liées à la prise de décision par un homme seul.

Après réflexion, il n'a pas souhaité retenir la suggestion de M. Michel Dreyfus-Schmidt tendant à ce que le statut de témoin assisté ne concerne que la personne à l'encontre de laquelle il existerait des indices graves, mais non concordants.

M. Paul Masson a souhaité obtenir des précisions sur la rédaction proposée par le rapporteur pour l'article 105 du code de procédure pénale

M. Charles Jolibois, rapporteur, a précisé à son intention qu'il s'agissait de permettre au juge de ne pas être obligé de mettre en examen une personne à l'encontre de laquelle il existe des indices graves et concordants qu'il ne peut donc plus entendre comme témoin. A l'heure actuelle, le juge risque l'annulation de la procédure s'il ne procède pas à la mise en examen.

M. Charles de Cuttoli a fait observer qu'une personne mise en examen et un témoin assisté ont les mêmes droits. Il a considéré qu'il revenait au juge d'apprécier quels seraient les témoins qui devraient être assistés.

La mission d'information a alors adopté la proposition n° 6.

Elle a également adopté la proposition n° 7, tendant à instaurer un appel de la mise en examen, laquelle deviendrait une ordonnance libellée dans le respect de la présomption d'innocence.

Au cours d'une seconde réunion tenue dans l'après-midi, la mission d'information a poursuivi l'examen des propositions de M. Charles Jolibois, rapporteur.

Présentant la proposition n° 8, M. Charles Jolibois, rapporteur, a indiqué que cette proposition, distinguant clairement le régime de l'enquête de celui de l'instruction, affirmait le caractère absolu du secret de l'enquête et prévoyait en outre une aggravation des peines encourues lorsque la divulgation était le fait d'une personne tenue au secret professionnel.

Mme François Seligmann, s'affirmant en désaccord avec cette proposition, a fait valoir qu'elle pourrait dans certains cas paralyser les moyens d'action de la défense.

M. Charles de Cuttoli s'est demandé s'il ne serait pas nécessaire de prévoir des délais pour l'achèvement de l'enquête. Il a en outre jugé qu'il était difficile de traiter des droits de la défense dans la phase de l'enquête.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a estimé que si l'enquête se déroulait dans des conditions illégales, celui qui en subissait les conséquences devait pouvoir faire connaître cette situation. Il a souligné que les droits de la défense ne pouvaient pas être négligés.

**M. Pierre Fauchon** a considéré que toute personne qui faisait l'objet d'une enquête devait pouvoir en faire état.

**Mme François Seligmann**, prenant pour exemple les enquêtes réalisées à la suite d'un accident d'avion, a souligné, après avoir fait valoir l'aspiration légitime de l'opinion publique à être informée, qu'il était difficile dans ces cas de conserver le secret de l'enquête.

En réponse à ces observations, **M. Charles Jolibois**, rapporteur, a souligné que l'objectif devait être d'empêcher la divulgation des éléments recueillis par les enquêteurs et regretté que le droit actuel ne distingue pas entre l'enquête et l'instruction.

Il a proposé de préciser que la procédure au cours de l'enquête serait secrète mais sans préjudice des droits de la défense. Enfin, en réponse à **M. Michel Dreyfus-Schmidt**, il a précisé qu'il y avait peu de jurisprudence sur la violation du secret de l'enquête, même si certains cas avaient été observés récemment.

Après les interventions de **MM. Charles de Cuttoli**, **Charles Lederman**, **Charles Jolibois**, rapporteur, et **Michel Dreyfus-Schmidt**, la mission d'information a adopté la proposition n° 8 donnant au secret de l'enquête une portée absolue sous réserve des droits de la défense.

Présentant la proposition n° 9, **M. Charles Jolibois**, rapporteur, a indiqué que cette proposition recentrait le secret de l'instruction sur les magistrats et les fonctionnaires qui concouraient à l'instruction.

**M. Charles de Cuttoli** a estimé que les avocats concouraient également à l'instruction. Il a en outre souligné que la notion d'exercice des droits de la défense qui permettrait à un avocat de faire publiquement état d'un dossier d'instruction était très subjective.

**M. Charles Lederman** a considéré que l'expression « droits de la défense » qu'utilisait la proposition du rapporteur sous-tendait l'intervention d'un avocat et ne prenait donc pas en compte la personne concernée par la procédure.

En réponse à ces observations, **M. Charles Jolibois**, rapporteur, a indiqué que l'expression « droits de la défense », déjà utilisée dans le droit en vigueur, s'appliquait également à l'intéressé lui-même qui n'est en outre tenu ni au secret de l'instruction, ni au secret professionnel.

Il a en outre précisé que sa proposition aggravait les peines encourues en cas de violation du secret de l'instruction par un magistrat ou un fonctionnaire.

Répondant à une question de **M. Charles Lederman**, il a proposé de substituer à la notion de fonctionnaires, qui incluait tous les fonctionnaires autres que les magistrats qui ont accès au dossier, la notion plus large d'agents publics.

Après les interventions de MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon et Jacques Bérard, président, la mission d'information a adopté la proposition n° 9.

En ce qui concerne sa proposition n° 10, M. Charles Jolibois, rapporteur, a précisé qu'elle tendait à prévoir que l'avocat, tenu au secret, ne pourrait faire état du dossier que pour les besoins de la défense et dans le respect de la présomption d'innocence. Il a souligné que certaines interventions publiques d'avocats au cours de l'instruction pouvaient mettre en cause une personne qui ne serait pas elle-même présente pour se défendre.

M. Pierre Fauchon a suggéré qu'il soit fait référence au contenu d'un dossier d'instruction.

M. Charles de Cuttoli a fait observer qu'un avocat pouvait souhaiter faire état de certaines déficiences de l'instruction.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a regretté qu'un sort particulier soit réservé aux avocats qui seraient seuls sanctionnables au plan pénal pour atteinte à la présomption d'innocence.

M. Charles Lederman a également relevé cette différence de traitement qu'il a jugée anormale. Il a en outre estimé qu'il était difficile pour un avocat de défendre son client auprès du public sans faire état d'autres pistes au motif que celles-ci seraient couvertes par le secret de l'instruction.

En réponse à ces observations, M. Charles Jolibois, rapporteur, a fait valoir que lorsque l'avocat intervenait dans le cadre de sa plaidoirie, il bénéficiait de prérogatives justifiées. Il a en revanche considéré que tel ne pouvait pas être le cas lorsque l'avocat intervenait en cours d'instruction pour révéler le contenu d'un dossier. Il a estimé que s'il convenait de reconnaître un droit d'expression à l'avocat pour la défense de son client, il était également nécessaire de fixer une limite au champ d'application de ce droit.

Après une intervention de Mme Françoise Seligmann, le rapporteur a fait observer que l'avocat ne devait pas faire office de juge lorsqu'il s'exprimait publiquement.

M. Pierre Fauchon a considéré qu'il n'était pas nécessaire de faire référence au respect de la présomption d'innocence dans la mesure où l'avocat était soumis en la matière au droit commun.

Répondant à M. Michel Dreyfus-Schmidt qui estimait que la proposition n° 10 aggravait la situation de l'avocat au regard du secret de l'instruction, M. Charles Jolibois, rapporteur, a indiqué que le droit en vigueur prévoyait d'ores et déjà les mêmes pénalités.

Puis, en réponse à M. Charles Lederman, qui soulignait que les avocats seraient exposés à l'application à la fois de l'article 11 du code de procédure pénale et de l'article 226-13 du code pénal, le rapporteur a fait valoir que cet article ne serait pas applicable lorsque l'avocat aurait fait état d'un dossier pour l'exercice des droits de la défense.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a alors proposé qu'il soit précisé qu'un avocat pourrait faire publiquement état du contenu d'un dossier d'instruction pour l'exercice des droits de la défense.

M. Michel Rufin, considérant que l'avocat serait effectivement protégé, dans la proposition du rapporteur, a néanmoins relevé qu'il était nécessaire de fixer des limites au droit d'expression qui lui était ainsi reconnu.

Se déclarant en désaccord avec la proposition de M. Michel Dreyfus-Schmidt, M. Charles de Cuttoli a considéré qu'il était préférable de prévoir des interdictions.

Après que M. Charles Jolibois, rapporteur, eut proposé de prendre en compte les suggestions de M. Pierre Fauchon, tendant d'une part à viser le contenu du dossier d'instruction et d'autre part à supprimer la référence au respect de la présomption d'innocence, la mission d'information a adopté la proposition n° 10 ainsi modifiée.

Présentant la proposition n° 11, M. Charles Jolibois, rapporteur, a indiqué que cette proposition avait pour objet de sanctionner la divulgation du contenu du dossier de l'instruction ainsi que le fait de faire état publiquement de ce contenu, sous la réserve prévue pour l'avocat pour l'exercice des droits de la défense.

M. Charles Lederman, après avoir fait observer que le fait de divulguer devait s'entendre comme le fait de faire connaître une information, a considéré que la proposition du rapporteur était plus sévère que la jurisprudence de la Cour de cassation sur le secret fiscal qui distinguait, pour sa part, entre l'information proprement dite et la reproduction d'un écrit.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a fait valoir que, l'article 38 de la loi de 1881 interdisant le fait de publier, la proposition du rapporteur, en sanctionnant la divulgation, introduisait une aggravation de la répression. Il a en outre souligné que la publication de pièces était parfois nécessaire pour permettre à l'opinion publique d'exercer un contrôle sur certaines affaires.

Mme Françoise Seligmann s'est également prononcée contre cette proposition. ◊

M. Charles de Cuttoli a pour sa part jugé préférable de faire référence au fait de divulguer dans la mesure où l'infraction pouvait exister en l'absence de toute publication.

**M. Pierre Fauchon** a au contraire considéré que c'était la publication qui devait être sanctionnée.

**M. Jacques Bérard**, président, a précisé que « divulguer » signifiait « porter à la connaissance du public ».

**M. Charles Jolibois**, rapporteur, a fait observer qu'il convenait de limiter le délit au fait d'extraire une information rattachée au dossier d'instruction et de la rendre publique. Il a proposé de viser le fait de publier, au sens de rendre publique une information.

La mission d'information a adopté la proposition n° 11 ainsi modifiée.

**M. Charles Jolibois**, rapporteur, a présenté la proposition n° 12 relative à l'interdiction de la publication de l'image d'une personne portant, lors d'une enquête, ou d'une instruction, des menottes ou des entraves.

**M. Pierre Fauchon** s'est interrogé sur le fait de savoir si cette interdiction devait s'appliquer à un condamné à une peine de prison ferme ou à un récidiviste.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a indiqué qu'en tout état de cause, la loi du 4 janvier 1993 avait interdit de mettre des menottes à une personne sauf lorsqu'il y avait un risque d'évasion de cette personne ou qu'elle était considérée comme dangereuse pour autrui ou elle-même.

**M. Charles Jolibois**, rapporteur, a précisé que la proposition incriminait la seule publication de l'image de la personne portant des menottes.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a remarqué que cette proposition n'allait pas assez loin, dans la mesure où elle était limitée au respect de la présomption d'innocence dans le cadre d'une procédure d'enquête ou d'instruction et qu'il conviendrait d'aller au-delà en interdisant la publication de toute image d'une personne portant des menottes.

**M. Charles Jolibois**, rapporteur, a reconnu que l'utilisation du port des menottes dans le cadre d'une procédure d'instruction avait, en effet, été mise en oeuvre de façon abusive depuis quelques temps.

La mission a adopté la proposition n° 12.

**M. Charles Jolibois**, rapporteur, a présenté la proposition n° 13 en indiquant qu'il convenait de remplacer le mot « divulgation » par le mot « publication », par coordination avec les décisions précédentes.

Il a ensuite rappelé qu'en matière de publication de toute information relative à une constitution de partie civile, la peine d'amende encourue passait de 120 000 F (article 2 de la loi de 1931) à 200 000 F.

M. Charles de Cuttoli a fait remarquer que cette proposition n° 13 était une simple reprise de l'article 2 de la loi de juillet 1931 ; M. Charles Jolibois, rapporteur, a précisé qu'il s'agissait en effet de procéder à une codification pour assurer une meilleure lisibilité des dispositions concernant le secret de l'instruction.

La proposition n° 13 a donc été adoptée dans le texte proposé par le rapporteur.

Sur la proposition n° 14 autorisant la publication ou la divulgation faite à la demande écrite du juge d'instruction et pour les besoins de l'instruction, M. Pierre Fauchon a rappelé qu'il convenait de supprimer le mot divulgation dans le texte de la proposition.

A une remarque de M. Charles de Cuttoli, M. Charles Jolibois, rapporteur, a indiqué que cette proposition était reprise du dernier alinéa de l'article 38 de la loi de 1881.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a alors remarqué que ce dernier alinéa de l'article 38 était actuellement mal placé au sein de cet article et que la proposition n° 14 devait s'insérer entre la proposition n° 11 et la proposition n° 12, ce qui a été accepté par l'ensemble des membres de la mission. M. Charles de Cuttoli a souhaité que la mention « dans le respect de la présomption d'innocence » soit ajoutée à la fin de la première phrase de la proposition en discussion, M. Charles Jolibois, rapporteur, a objecté que cet ajout reviendrait à « pénaliser » la situation du juge d'instruction alors que la mission y avait renoncé pour l'avocat.

La mission a finalement écarté la référence au respect de la présomption d'innocence et la proposition n° 14 rectifiée a été adoptée.

M. Charles Jolibois, rapporteur, a ensuite présenté la proposition n° 15 en indiquant qu'elle était en conformité avec les dispositions du nouveau code pénal qui prévoient la responsabilité pénale des personnes morales. Il a rappelé que cette proposition avait pour objet d'introduire, dans les conclusions de la mission, la responsabilité des personnes morales en fixant pour l'amende un double plafond afin de ne pas pénaliser les petites publications. Il a indiqué que le maximum du montant de l'amende encourue serait fixé à cinq fois celui prévu pour les personnes physiques, soit 1.000 000 F, ou en proportion du tirage du numéro dans lequel la publication avait été effectuée sans pouvoir excéder deux francs par exemplaire. Il a souligné que, ce dernier calcul valant uniquement pour la presse écrite, c'était le plafond général d'un million de francs qui s'appliquait à la radio et à la télévision, ce que M. Guy Allouche a estimé insuffisant.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a souligné que le mode de calcul de l'amende, deux francs par exemplaire, interdisait au juge de moduler l'amende globale.

M. Charles Jolibois, rapporteur, a précisé qu'il s'agissait en tout état de cause d'un plafond et a admis la faiblesse du montant maximum de l'amende applicable à la radio et à la télévision mais a indiqué qu'un autre mode de calcul ne pouvait être envisagé sans modifier l'échelle des amendes dans le nouveau code pénal et qu'en la matière il avait préféré adopter une attitude prudente en rattachant ses propositions aux dispositions existantes.

Mme Françoise Seligmann a fait des réserves quant à la responsabilité du journal qui publierait l'article incriminé.

M. Charles Jolibois, rapporteur, a remarqué que le directeur de publication était responsable des articles figurant dans sa publication. Il a expliqué que c'est la responsabilité de la société éditrice qui serait engagée et non celle de l'ensemble du personnel.

Mme Françoise Seligmann a émis des réserves sur l'opportunité d'instaurer une responsabilité pénale du journal pour une infraction au respect de la présomption d'innocence, dans les cas où le journal n'aurait tiré aucun avantage de l'atteinte à la présomption d'innocence.

M. Charles Jolibois, rapporteur, a considéré qu'il fallait bien atteindre le patrimoine de la personne qui réalise des bénéfices grâce aux articles publiés et a remarqué que la disposition discutée n'avait pas pour objectif de «supprimer les petits journaux» puisqu'elle prenait en compte le tirage : à titre d'exemple, le maximum de l'amende pour un journal tirant à 6 000 exemplaires serait de 12.000 francs.

M. Charles de Cuttoli a remarqué que la question de l'indexation du montant de l'amende n'était pas évoquée dans la proposition du rapporteur.

Mme Françoise Seligmann a rappelé que la personne morale responsable n'est pas toujours une société éditrice et M. Charles Jolibois, rapporteur, a précisé qu'il pouvait en effet s'agir d'une association.

La proposition n° 15 a été adoptée par la mission.

M. Charles Jolibois, rapporteur, a rappelé que la proposition n° 16 avait pour vocation de permettre aux avocats de transmettre à leurs clients, pour leur usage exclusif, les copies des pièces du dossier sous leur propre responsabilité ou avec l'accord du juge d'instruction.

Il a indiqué que les bâtonniers seraient défavorables à une procédure les impliquant dans l'autorisation de communiquer les pièces et a observé qu'il revenait à l'avocat de prendre la décision de communiquer ou non le document à son client. Il a ajouté, qu'aux termes de la proposition n° 16, il serait désormais loisible à l'avocat de demander au juge d'instruction l'apposition d'un visa de communication.



**M. Pierre Fauchon** et **M. Charles de Cuttoli** ont alors évoqué l'éventualité d'un refus du juge d'instruction de procéder à l'apposition du visa sollicité.

**M. Pierre Fauchon** a présenté le point de vue de **M. François Blaizot** selon lequel la proposition du rapporteur devrait être plus audacieuse afin que tous les éléments de l'instruction puissent être transmis à l'intéressé. **M. Pierre Fauchon** s'est déclaré en plein accord avec ce point de vue. Il a, en effet, estimé que l'avocat était seul juge de l'opportunité de la transmission de la pièce, sous réserve des règles de déontologie qui lui étaient applicables, et qu'il était inhérent aux droits de la défense de permettre à l'intéressé d'avoir connaissance du contenu du dossier.

**M. Charles de Cuttoli** a rejoint l'opinion de **M. Pierre Fauchon** et a estimé que la proposition du rapporteur mettait l'avocat « sous la dépendance » du juge d'instruction.

**M. Charles Jolibois, rapporteur**, a fait observer que sa proposition constituait un progrès par rapport au dernier alinéa de l'article 114 du code de procédure pénale.

**M. Pierre Fauchon** en a convenu et a rappelé que, dans le cadre des droits de la défense, l'intéressé devait avoir pleine connaissance des pièces du dossier et notamment communication des pièces résultant de l'expertise. Il a considéré comme archaïque la procédure qui permettrait à l'intéressé de seulement consulter ces documents sans pouvoir en obtenir copie, dans la mesure où ces pièces sont souvent fort complexes. Il a estimé qu'il était nécessaire pour celui-ci de pouvoir en disposer pour les examiner de façon approfondie.

A une remarque de **M. Charles Jolibois, rapporteur**, qui s'interrogeait sur la transmission des seuls documents techniques, **M. Charles de Cuttoli** a répondu en rappelant qu'il n'existait pas de définition du « document technique ».

**M. Charles Jolibois, rapporteur**, a résumé son point de vue en rappelant que son souhait était de protéger l'avocat, en lui donnant en cas de doute la possibilité de s'adresser au juge d'instruction, en cas de refus du juge d'accorder son visa, l'avocat pourrait toujours passer outre.

**M. Charles de Cuttoli** a remarqué que la transmission des pièces du dossier à l'intéressé ne devait pas être suspendue aux hésitations du juge et que le principe devait être l'autorisation de communiquer les pièces du dossier d'instruction.

**M. Pierre Fauchon** a rappelé que le juge n'avait pas la même culture qu'un avocat et que les droits de la défense exigeaient que l'intéressé dispose des pièces du dossier.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a rejoint ce point de vue en estimant que si le client n'avait pas le droit de divulguer les pièces du dossier, il devait néanmoins

avoir accès au dossier. Il a donc suggéré de poser le principe de la communication d'une pièce du dossier sauf opposition du juge d'instruction ayant reçu l'accord préalable du bâtonnier.

M. Pierre Fauchon s'est interrogé sur la nécessité d'introduire, pour l'avocat, la faculté de consulter le juge d'instruction. Il a estimé qu'une telle possibilité n'avait pas à figurer dans le texte de la proposition et a proposé, avec M. Charles de Cuttoli, de supprimer le membre de phrase « ou avec l'accord du juge d'instruction ».

La mission a donc adopté la proposition n° 16 modifiée par cette dernière proposition.

M. Charles Jolibois, rapporteur, a ensuite présenté la proposition n° 17, consistant à permettre au procureur général près la Cour d'appel, ou à un magistrat délégué par lui, de rendre publiques des informations au moyen de communiqués écrits, pour les besoins de l'enquête ou de l'instruction.

M. Charles de Cuttoli, sans réfuter cette proposition, a souhaité que le texte rappelât que la communication devait s'effectuer « dans le respect de la présomption d'innocence ».

M. Michel Dreyfus-Schmidt s'est déclaré opposé à cette innovation qui reviendrait, selon lui, à instituer sous une forme approximativement identique les porte-parole de juridiction préconisés en juin 1994 par le garde des sceaux. Il a estimé que la fonction ainsi confiée aux procureurs généraux était incompatible avec leur dépendance hiérarchique par rapport au ministre de la justice et ne saurait être exercée en toute indépendance qu'à condition de placer les procureurs sous l'autorité du conseil supérieur de la magistrature. Il a par ailleurs jugé très imprécise la formule « ou un magistrat désigné par lui », qui ne donnait aucune assurance sur le choix du magistrat appelé à s'exprimer au nom du procureur général.

M. Michel Rufin s'est associé à cette dernière remarque. En revanche, il lui a paru essentiel que le procureur général puisse faire état d'informations exactes dans certaines affaires, notamment lorsque les juges faisaient l'objet d'attaques tendancieuses.

M. Charles Jolibois, rapporteur, est convenu que le communiqué écrit devait demeurer une compétence exclusive du procureur général et a modifié sa proposition dans ce sens. Il a néanmoins insisté sur la différence entre la fonction de porte-parole de juridiction et la possibilité d'un communiqué écrit, mûrement réfléchi, diffusé dans des circonstances bien particulières par un haut magistrat du Parquet.

La mission d'information a adopté la proposition n° 17 ainsi rectifiée.

**M. Charles Jolibois** a ensuite souligné le caractère particulièrement complexe du problème de la révélation par les journalistes de leurs sources, traité dans sa proposition n° 17 bis.

Il a rappelé que trois positions étaient envisageables :

- maintenir le dispositif résultant de la réforme de 1993, selon laquelle les journalistes étaient désormais légalement dispensés de révéler leurs sources ;

- l'inverser en les contraignant à les révéler ;

- maintenir aux journalistes la possibilité de taire leurs sources mais instituer, comme l'avait proposé le professeur Gridel, une présomption de culpabilité de recel de secret de l'instruction si le journaliste usait de cette faculté.

Relevant que toutes les professions impliquées dans le procès pénal étaient soumises à un minimum de règles déontologiques, il a regretté que les journalistes échappent seuls à cette contrainte et formulé une proposition médiane maintenant la possibilité de taire ses sources sauf précisément dans le cas d'une poursuite pour violation du secret de l'enquête et de l'instruction portant atteinte à la présomption d'innocence.

**Mme Françoise Seligmann** s'est déclarée persuadée de l'inefficacité de cette réserve, observant que les journalistes avaient toujours refusé avant 1993 de révéler leurs sources en pareil cas, alors qu'ils n'en étaient pas encore dispensés par la loi. Elle a ajouté qu'il était inconvenant de leur demander de révéler leurs sources.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a partagé ce point de vue, d'autant que la Cour de cassation admettait désormais le recel de secret de l'instruction indépendamment de toute question sur l'origine de l'information divulguée.

**M. Pierre Fauchon** a estimé que l'érection de la publication de tout ou partie des pièces d'un dossier d'instruction en délit objectif, décidé par la mission d'information dans sa proposition n° 11, rendait superflu de s'interroger sur la source, dont la révélation n'apporterait aucune garantie nouvelle. Il a par ailleurs redouté que la remise en cause du régime actuel suscite de vives réactions chez les journalistes.

**M. Charles de Cuttoli** a estimé que ces réactions, certes probables, ne devaient pour autant pas faire renoncer à légiférer. Il a craint cependant que le dispositif proposé par le rapporteur demeure lettre morte ou incite les journalistes à mentir pour pouvoir conserver le secret de leurs sources. Il s'est par ailleurs interrogé sur la portée exacte du délit objectif de publication de pièces d'instruction, à ses yeux plus limitatif que la publication d'informations relatives à l'instruction.

**M. Pierre Fauchon** a noté à ce propos que l'interprétation stricte des dispositions du droit pénal fondait pleinement cette interrogation.

En réponse, **M. Charles Jolibois, rapporteur**, a indiqué que le délit objectif consistait également à faire état « de tout ou partie » des pièces d'instruction et levait ainsi l'objection de **M. Charles de Cuttoli**. Quoique convaincu de l'utilité, au moins morale, d'une disposition impérative, il est d'autre part convenu que les journalistes trouveraient toujours le moyen de s'en exonérer, ne serait-ce qu'en invoquant une transmission anonyme des pièces divulguées.

La **proposition n° 17 bis** a été repoussée, **M. Jacques Bérard, président**, observant que ce vote revenait à maintenir inchangé le dispositif actuel.

**M. Charles Jolibois** a ensuite exposé la **proposition n° 18** tendant à ce que tout échange relatif à une poursuite entre le ministre de la justice et le ministère public soit versé au dossier de la procédure.

Réfutant l'interprétation - d'ailleurs très minoritaire - de l'actuel article 36 du code de procédure pénale qui, pour certains, interdirait au garde des sceaux d'adresser des injonctions négatives au ministère public, le rapporteur s'est déclaré convaincu de la nécessité de préserver cette faculté, notamment dans des affaires où l'exercice des poursuites seraient de nature à troubler l'ordre public, comme par exemple en exacerbant certains conflits sociaux. Il a toutefois préconisé que tous les échanges entre le ministre de la justice et le ministère public figurent au dossier, comme l'avait d'ailleurs suggéré **M. Pierre Truche**, procureur général près la Cour de cassation.

A ce stade de la discussion, **M. Jacques Bérard** a indiqué que la mission d'information serait tenue de prolonger la discussion au cours d'une séance de nuit, ce que **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a vivement déploré en estimant que de tels sujets mériteraient une réflexion moins hâtive.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a ensuite craint que la proposition du rapporteur soit dépourvue d'efficacité réelle car rien n'assurait que les échanges verbaux ou téléphoniques - tout aussi fréquents - soient consignés au dossier.

**M. Charles de Cuttoli** s'est interrogé sur la notion même d'« échange », relevant d'une part que les conversations orales échapperaient inévitablement à cette obligation, d'autre part que des échanges écrits devaient être considérés comme des instructions.

**M. Pierre Fauchon** a partagé ce point de vue.

Le rapporteur a pris en compte ces observations en substituant les termes « communication écrite » au terme « échange » dans sa **proposition n° 18**, qui ainsi rectifiée a été adoptée.

La mission d'information a également adopté les **propositions n°s 19 et 20**, tendant à conforter la présomption d'innocence dans la terminologie législative et judiciaire. A cette fin, le rapporteur a indiqué que la proposition n° 19 remplaçait l'appellation « chambre d'accusation » par celle de « chambre de l'instruction »

-d'ailleurs jugée par M. Pierre Fauchon plus conforme aux missions exercées par cette formation- et que la proposition n° 20 substituait respectivement aux termes de « mise en accusation » et « l'accusé » les termes « renvoi » et « le prévenu ».

Au cours d'une troisième séance tenue dans la soirée, la mission a tout d'abord examiné la proposition n° 21 destinée à ouvrir, sous réserve du bon déroulement de l'instruction, des « fenêtres » devant la chambre de l'instruction pour permettre un débat public ouvert à la presse, à l'occasion de l'appel des principales ordonnances d'instruction.

M. Charles Jolibois, rapporteur, a en effet indiqué que, sauf décision contraire de la chambre de l'instruction, la mise en examen, la mise sous contrôle judiciaire, la mise en détention provisoire, les décisions de non-lieu et certaines autres étapes importantes de la procédure d'instruction devaient pouvoir faire l'objet d'une certaine publicité.

A Mme Françoise Seligmann qui s'inquiétait des conditions dans lesquelles une partie pouvait faire valoir son opposition à la publicité, le rapporteur a indiqué que les parties avaient la faculté de faire valoir les motifs de leur opposition, devant la chambre de l'instruction et que celle-ci statuerait au vu de leurs observations.

M. Charles de Cuttoli a rappelé qu'un dispositif comparable à celui proposé par le rapporteur existait déjà dans le seul cas de comparution personnelle devant la chambre d'accusation en matière de détention provisoire. Il a ensuite interrogé le rapporteur sur les conditions pratiques d'une saisine d'office par la chambre de l'instruction.

Mme Françoise Seligmann s'est inquiétée d'une saisine d'office par la chambre de l'instruction. Elle a par ailleurs suggéré que l'une des parties puisse s'opposer à la publicité.

Le rapporteur a estimé que cette dernière suggestion pourrait conduire à interdire la publicité à la demande d'une seule partie civile alors même que tous les autres intéressés seraient d'accord pour y laisser droit. En conséquence, il a recommandé de laisser aux juges le soin d'apprécier le bien-fondé des motifs d'opposition soulevés par une partie.

La mission a approuvé la proposition n° 21.

Elle a ensuite abordé l'examen de la proposition n° 22, prévoyant que les principales ordonnances de l'instruction feraient l'objet d'un débat public préalable devant le juge d'instruction lorsque les faits pouvaient constituer une atteinte à l'administration publique commise par une personne exerçant une fonction publique ou un mandat électif.

**M. Charles Jolibois, rapporteur**, a exposé que lorsqu'une instruction concernait une personne exerçant des responsabilités publiques pour des faits en relation avec son mandat, il était souhaitable que le public puisse être informé dès le stade de l'instruction.

**Mme Françoise Seligmann** a estimé que le dispositif proposé était contraire à la Constitution dans la mesure où il méconnaissait le principe de l'égalité entre les justiciables.

Le rapporteur a fait observer que l'objection constitutionnelle pouvait être écartée dès lors que le traitement particulier de certains justiciables était lié à l'existence d'une infraction particulière et non pas à la qualité de son auteur présumé. Il a rappelé que des dispositions particulières étaient par exemple applicables en matière de garde à vue en cas d'infraction en relation avec le terrorisme.

**A M. Charles de Cuttoli** qui l'interrogeait sur les raisons l'ayant conduit à prévoir un traitement particulier pour des infractions commises par des hommes publics, **M Charles Jolibois, rapporteur**, a indiqué qu'il estimait normal que le public soit informé dans de tels cas et qu'il ne puisse pas être reproché d'étouffer les affaires. Il a en outre précisé que la règle de la publicité ne pourrait être écartée que par le juge d'instruction pour les mêmes motifs que devant la chambre de l'instruction.

**M. Pierre Fauchon** s'est inquiété de la possibilité pour les parties de faire appel de la décision du juge sur la publicité. Il a estimé que, sauf à prévoir une publicité automatique, qu'il a précisé ne pas appeler de ses vœux, la question des voies de recours devait être examinée.

**M. Charles Jolibois, rapporteur**, lui a indiqué qu'il n'était pas nécessaire de prévoir une voie de recours contre le refus de publicité dans la mesure où l'intéressé avait toujours la faculté de faire appel d'une ordonnance de mise en examen lequel pourrait faire l'objet d'une « fenêtre »..

La mission a adopté la proposition n° 22.

Elle a ensuite examiné la proposition n° 23 permettant au procureur et aux parties de demander la clôture d'une instruction au bout d'un an, celle-ci intervenant automatiquement faute de réponse du magistrat instructeur ; l'appel de la décision deviendrait en outre possible et pourrait faire l'objet d'une publicité.

**M. Charles Jolibois, rapporteur**, a présenté cette disposition comme un « droit au cri ».

**Mme Françoise Seligmann** s'est inquiétée de la durée du délai prévu pour demander la clôture, notamment en cas de détention provisoire.

Le rapporteur lui a indiqué, d'une part, que des dispositions particulières contraignaient le juge à statuer sur la détention au moins tous les quatre mois et,

d'autre part, que dans certains cas, une année d'instruction pouvait être très insuffisante, notamment lorsqu'une expertise a été ordonnée.

La mission a adopté la proposition n° 23.

**M. Jacques Bérard, président**, a soumis à la mission une proposition tendant à prévoir une amende civile à l'encontre du juge d'instruction en cas de mise en examen présentant un caractère abusif.

**M. Charles Jolibois, rapporteur**, a estimé que ces dispositions n'étaient pas nécessaires dans la mesure où dorénavant les personnes mises en examen auraient la faculté de faire appel de la décision de mise en examen.

**M. Pierre Fauchon** a exposé que la sanction suggérée par M. Bérard était contraire au droit commun. Il a par ailleurs rappelé que la prise de partie avait été supprimée en 1979 en raison des difficultés rencontrées dans sa mise en oeuvre et de sa relative inefficacité.

Au vu de ces observations, **M. Jacques Bérard** a retiré sa proposition.

La mission a ensuite examiné les quatre recommandations proposées par le rapporteur.

A propos de la recommandation n° 1 qui préconisait que le ministère public engage systématiquement des poursuites en cas d'atteinte au secret de l'enquête et de l'instruction, **Mme Françoise Seligmann** a estimé que les déclarations faites par les magistrats lors des auditions montraient que le voeu ainsi formulé serait inopérant.

**M. Charles Jolibois, rapporteur**, a considéré que l'objet des propositions retenues par la mission étant de rétablir l'effectivité du secret de l'enquête et de l'instruction, la pratique des parquets devrait nécessairement évoluer. Il a toutefois suggéré la suppression de la référence au caractère systématique des poursuites.

La mission a approuvé la recommandation n° 1 ainsi modifiée.

De même, elle a approuvé la recommandation n° 2 relative au contrôle disciplinaire du respect du secret de l'enquête et de l'instruction après que le rapporteur eut renoncé, à la demande de Mme Françoise Seligmann, à faire allusion au goût pour le vedettariat de certains auxiliaires de justice.

Elle a également approuvé la recommandation n° 3 relative aux moyens supplémentaires dont devrait disposer la nouvelle chambre de l'instruction pour exercer les missions qui lui seraient confiées.

Elle a ensuite examiné la recommandation n° 4 tendant à ce que « les professionnels de la presse, le cas échéant, en concertation avec les pouvoirs publics, les magistrats et les avocats, recherchent les conditions de création d'un organisme régulateur qui pourrait être dénommé « Conseil supérieur de la presse ». ».

A la demande de Mme Françoise Seligmann, la mission a renoncé à recommander la création d'un organisme régulateur de la presse écrite.

Après l'avoir modifiée pour tenir compte des observations présentées par Mme Françoise Seligmann et M. Charles de Cuttoli, la mission a adopté la recommandation n° 4 dans une nouvelle rédaction invitant les professionnels de la presse à engager une réflexion sur l'élaboration d'un code de déontologie.

M. Jacques Bérard, président, a rappelé que M. Michel Dreyfus-Schmidt avait déposé un certain nombre de suggestions tendant à compléter les propositions du rapporteur. Le rapporteur a fait observer que ces suggestions comportaient toutes des modifications de la loi de 1881 sur la liberté de la presse et qu'il serait préférable de les envisager à l'occasion de l'examen par la commission des lois de la proposition de loi reprenant les conclusions de la mission.

Mme Françoise Seligmann a indiqué que s'il y avait eu un vote sur l'ensemble des propositions et recommandations, elle-même, M. Michel Dreyfus-Schmidt et M. Guy Allouche auraient voté contre.

**ANNEXE 4**

**CIRCULAIRE DU PROCUREUR GÉNÉRAL  
PRÈS LA COUR D'APPEL DE PARIS  
DU 2 JANVIER 1995**

**PARQUET  
DE LA COUR D'APPEL  
DE PARIS**

**Paris, le 2 janvier 1995**

**Le Procureur Général près la Cour d'Appel de PARIS**

**à**

**Messieurs les Procureurs de la République  
près les tribunaux de grande instance de :**

**AUXERRE  
BOBIGNY  
CRETEIL  
EVRY  
FONTAINEBLEAU  
MEAUX  
MELUN  
PARIS  
SENS**

**OBJET - Secret de l'instruction et protection des droits  
de la personne dans les procédures judiciaires.**

Depuis plusieurs mois, un nombre croissant d'informations publiées par voie de presse ou dans les médias audiovisuels a pour origine des violations du secret de l'enquête et de l'instruction.

Ce phénomène n'est certes pas nouveau en soi mais il a pris récemment une telle ampleur que je suis conduit à réexaminer les différents moyens d'action légaux dont la mise en oeuvre serait de nature à le réduire ou au moins à le contenir dans des limites acceptables.

Si les poursuites engagées sur le fondement de l'article 11 du Code de procédure pénale sont presque toujours décevantes quant à leurs résultats (l'auteur du délit n'étant pratiquement jamais identifié), il n'en va pas de même de celles qui, dirigées contre les journalistes, visent le délit de recel.

Cette incrimination me paraît pouvoir être valablement utilisée toutes les fois que les circonstances de fait d'une situation déterminée permettent de tenir pour assuré que des documents provenant d'une enquête ou d'une information judiciaire ont été communiqués à un organe de presse dans des conditions contraires à la loi, l'infraction antécédente pouvant être soit, le plus souvent, une violation de secret (articles 11 du Code de procédure pénale ou 226-13 du Code pénal), soit, plus rarement, un vol, voire une corruption de fonctionnaire.

Dans ce domaine, la principale difficulté consiste à analyser les différents éléments de conviction permettant de faire le départ -au moins provisoirement- entre les cas où il est manifeste que les pièces d'un dossier ont été procurées au moyen d'un délit et ceux où un doute important subsiste sur les circonstances de leur acheminement ou sur l'identité de leur divulgateur. A cet égard, il convient de noter que ce dernier peut être une personne non tenue au respect du secret de l'instruction ou une personne tenue au secret professionnel et, comme telle, susceptible tant de poursuites pénales (cf. article 226-13 du Code pénal) que de poursuites disciplinaires (cf. pour les avocats les articles 160 et 183 du décret du 27 novembre 1991).

Compte tenu de l'observation qui précède, il peut être expédient de recourir, quand la situation s'y prête, à d'autres moyens légaux propres à combattre les abus médiatiques.

Dans les procédures ouvertes sur constitution de partie civile la mise en oeuvre de poursuites pour publication d'informations relatives à ces affaires (infraction à l'article 2 de la loi du 2 juillet 1931) ne saurait être négligée.

Pareillement, la publication, soit en fac-similé, soit par reproduction sous forme de citation de tout ou partie de leur contenu, de documents provenant de procédures criminelles ou correctionnelles peut donner lieu à l'exercice de poursuites sur le fondement des dispositions de l'article 38 de la loi du 29 juillet 1881 dont l'avant-dernier alinéa prohibe aussi la publication des représentations imagées des circonstances de certains crimes et délits.

Il convient de préciser ici que seul le ministère public est habilité à mettre en mouvement l'action publique de ce chef (cf. articles 47 et 48 in fine de la loi du 29 juillet 1881); celle-ci étant par ailleurs prescrite à l'expiration du délai de trois mois (cf. article 65 de cette loi).

L'utilisation d'autres textes légaux peut être envisagée même si les situations auxquelles ils s'appliquent sont rarement réalisées. Citons, entre autres,

- les révélations concernant certaines catégories de mineurs (articles 39 bis et 39 ter de la loi du 29 juillet 1881; article 14 de l'ordonnance du 2 février 1945);

- les atteintes à l'autorité ou à l'indépendance de la justice (article 434-25 du Code pénal, assorti d'un délai de prescription de l'action publique de trois mois);

- la publication de commentaires tendant à exercer des pressions sur les témoins ou les juridictions (article 434-16 du Code pénal) ;

- la divulgation ou la communication de documents provenant d'une perquisition (article 58 du code de procédure pénale).

Enfin il n'est pas inutile de rappeler - même si l'action du parquet est ici subordonnée à l'existence d'une plainte préalable de la victime - les dispositions des articles 226-1 et surtout 226-2 et 226-3 du Code pénal qui ont pour objectif d'assurer la protection des particuliers contre les formes les plus condamnables d'intrusion dans leur vie privée ou de dénaturation de leur image ou de leurs propos.

L'expérience montre en effet que l'utilisation de documents obtenus par des procédés d'espionnage de l'intimité d'autrui accompagne parfois la divulgation d'informations provenant de violations du secret de l'enquête et de l'instruction.

La mise en oeuvre des différents moyens légaux qui viennent d'être recensés, de façon d'ailleurs non exhaustive, doit avoir pour contrepartie une meilleure information des médias sur les procédures judiciaires en cours.

Aussi il m'apparaît souhaitable que, dans les limites tracées par les dispositions de l'article C 24 du Code de procédure pénale, des communiqués soient publiés par vos soins à l'intention de la presse chaque fois que cela vous semble nécessaire, notamment en vue de rétablir l'exactitude d'informations données au public de manière incomplète ou erronée.

Il peut aussi arriver qu'en certaines circonstances une rencontre avec les représentants de la presse écrite et audiovisuelle soit utile afin de faire un point objectif de l'état d'un dossier.

Le recours à une telle pratique implique que les renseignements communiqués ne permettent pas de préjuger de l'orientation finale de l'affaire.

\*  
\*  
\*

Toute atteinte cependant à la vie privée n'est pas pénalement punissable. Il en est de même des atteintes de plus en plus nombreuses à la présomption d'innocence. Dans les deux cas, la question se pose alors de l'intervention au civil du ministère public, lequel a toujours la possibilité d'agir, non seulement comme partie

jointe, mais comme partie principale, ainsi qu'il résulte des articles 422 et 423 du nouveau Code de procédure civile. Ces textes lui confèrent une véritable action au sens de l'article 31 du même code. En effet, en dehors des cas spécifiés par la loi, où, selon l'article 422, le ministère public agit d'office, il peut en application de l'article 423, agir "pour la défense de l'ordre public à l'occasion des faits qui portent atteinte à celui-ci".

Cette rédaction est le résultat d'une longue évolution jurisprudentielle commencée au lendemain de la promulgation du Code de procédure civile et qui s'est traduite par un élargissement des pouvoirs d'action du parquet. Il n'est plus en effet requis que l'ordre public soit "directement et principalement" intéressé, il suffit désormais qu'il lui soit porté atteinte.

La jurisprudence a admis, au cours des dernières décennies l'intervention d'office du ministère public dans des hypothèses aussi nombreuses que variées, tout en lui imposant des limites comme par exemple le respect du "repos et de la paix des familles" - (Cass. civ. I 10 juin 1953 D 1953 - 612, Cass. civ. I 29 mars 1955 D 1955 - 429).

Le problème, toutefois n'a pas été tranché en ce qui concerne l'application des articles 9 et 9-1 du Code civil.

S'agissant de la protection de la vie privée, c'est à la personne dont l'intimité a été violée qu'il appartiendra, dans la très grande majorité des cas, d'agir en justice aux fins de faire cesser le trouble et de demander réparation du préjudice subi.

Dans certaines hypothèses, cependant, l'ordre public pourra être intéressé, notamment lorsque la violation de la vie privée sera faite au détriment des personnes qui en raison de leurs conditions de vie - détenu photographié dans sa cellule, vieillard dans un hospice - se trouvent au moment des faits à la fois dans une situation impropre à assurer leur défense et dans un lieu placé sous le contrôle de la puissance publique.

Le discernement et la prudence devront à l'évidence présider à toute initiative dans ce domaine car il convient que le ministère public n'agisse que dans les cas où celui dont l'intimité de la vie privée est violée n'est pas en mesure de le faire.

En ce qui concerne la protection de la présomption d'innocence, il apparaît que l'atteinte portée au droit de chacun à faire respecter son honneur - quelle que soit l'issue des poursuites pénales engagées - a pour corollaire celui de faire respecter l'indépendance et la sérénité de la justice. L'ordre public est alors directement concerné et les parquets devront faire preuve dans ce domaine d'une particulière vigilance, sans pour autant méconnaître le droit fondamental à la liberté d'expression. Exercice sans nul doute délicat qui conduira

le ministère public à faire notamment une distinction entre la simple relation, qui reste licite, des faits ou des investigations en cours et l'expression d'un avis anticipé sur ce qui devrait être décidé par la justice, voire d'une pression pure et simple sur celle-ci.

Aux termes de l'article L. 311-15 du Code de l'organisation judiciaire, "le procureur de la République peut, en toutes matières, exercer le ministère public devant toutes les juridictions du premier degré établies dans son ressort".

En conséquence, le ministère public pourra porter son action devant la juridiction des référés, en veillant à ce que sa requête soit introduite dans le court délai de la prescription de trois mois, conformément à l'article 65-1 de la loi du 29 juillet 1881. Cette requête, compte tenu des termes de l'article 9-1 du Code civil, aura pour objet l'insertion d'un communiqué rectifiant la publication concernée en ce qu'elle a porté atteinte à la présomption d'innocence, "sans préjudice d'une action en réparation des dommages subis et des autres mesures qui peuvent être prescrites en application du nouveau Code de procédure civile".

En tant que partie principale, le ministère public exerce son action aussi bien sous la forme d'une demande initiale que d'une intervention volontaire principale, d'une action en première instance que d'un appel, quand bien même le ministère public n'aurait été que partie jointe à l'instance initiale. Les initiatives du ministère public devront surtout se manifester lorsque l'atteinte à la présomption d'innocence concernera des personnes que leur situation met pratiquement dans l'impossibilité de se défendre.

Je crois devoir, enfin, insister sur le fait que l'intérêt qui s'attache à la sauvegarde de la présomption d'innocence devra conduire le ministère public, chaque fois qu'une victime agit pour la défense de son droit, à intervenir systématiquement comme partie jointe afin d'appeler à une stricte application de la législation en vigueur.

\*  
\* \*

Défenseur naturel de la loi et de l'intérêt général, le ministère public intervient au pénal comme au civil, toutes les fois que l'ordre public est atteint. L'évolution de cette notion dans le temps, qui, on l'a vu, s'est traduite au civil par un élargissement des pouvoirs d'action du parquet, doit conduire celui-ci à étendre sa protection avec une vigilance accrue sur les personnes que les circonstances placent à un moment de leur vie en situation de faiblesse, sans pour autant porter atteinte à l'équilibre existant entre la liberté d'expression et le

respect des droits de la personne. Ces considérations devront conduire les parquets à solliciter le consentement de la victime toutes les fois, à l'évidence, que celle-ci se trouvera en mesure de l'exprimer.

Vous voudrez bien me faire part de toutes difficultés survenant dans l'application de cette circulaire et me tenir informé des actions que vous serez conduits à engager d'office.

Je vous laisse le soin d'apprécier l'opportunité de porter ces éléments à la connaissance du président de votre juridiction.

LE PROCUREUR GENERAL,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'J.F. Burgelin', written over a diagonal line that extends from the top right towards the bottom left.

Jean-François BURGELIN

**ANNEXE 5**

**ARRÊT ALLENET DE RIBEMONT C. FRANCE  
DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME  
DU 10 FÉVRIER 1995**

**AFFAIRE ALLENET DE RIBEMONT c. FRANCE**

**(3/1994/450/529)**

**ARRET**

**STRASBOURG**

**10 février 1995**

**EN DROIT**

**1. SUR LA VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 6 § 2 DE LA CONVENTION**

31. M. Allenet de Ribemont dénonce les propos tenus lors de la conférence de presse du 29 décembre 1976 par le Ministre de l'Intérieur et les hauts fonctionnaires de police qui l'accompagnaient. Il invoque l'article 6 § 2 de la Convention, ainsi libellé :

"Toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie."

#### A. Sur l'applicabilité de l'article 6 § 2

32. Le Gouvernement conteste en substance l'applicabilité de l'article 6 § 2, se fondant sur l'arrêt *Minelli c. Suisse* du 25 mars 1983 (série A n° 62). D'après lui, une atteinte à la présomption d'innocence ne peut provenir que d'une autorité judiciaire et se révéler qu'à l'issue de la procédure en cas de condamnation si la motivation du juge permet de supposer que celui-ci considérait a priori l'intéressé comme coupable.

33. La Commission admet que le principe de la présomption d'innocence constitue avant tout une garantie de caractère procédural en matière pénale, mais affirme que sa portée est plus étendue : il ne s'imposerait pas uniquement au juge pénal statuant sur le bien-fondé d'une accusation, mais aussi aux autres autorités.

34. La tâche de la Cour consiste à déterminer si la situation constatée en l'espèce a pu toucher au droit que l'article 6 § 2 garantit au requérant (voir, mutatis mutandis, l'arrêt *Sekanina c. Autriche* du 25 août 1993, série A n° 266-A, p. 13, § 22).

35. La présomption d'innocence consacrée par le paragraphe 2 de l'article 6 figure parmi les éléments du procès pénal équitable exigé par le paragraphe 1 (voir notamment l'arrêt *Deweert c. Belgique* du 27 février 1980, série A n° 35, p. 30, § 56, et l'arrêt *Minelli* précité, p. 15, § 27). Elle se trouve méconnue si une décision judiciaire concernant un prévenu reflète le sentiment qu'il est coupable, alors que sa culpabilité n'a pas été préalablement légalement établie. Il suffit, même en l'absence de constat formel, d'une motivation donnant à penser que le juge considère l'intéressé comme coupable (arrêt *Minelli* précité, p. 18, § 37).

Le champ d'application de l'article 6 § 2 ne se limite pourtant pas à l'hypothèse avancée par le Gouvernement. La Cour a en effet constaté une violation de cette disposition dans les affaires *Minelli* et *Sekanina* précitées alors que les juridictions nationales saisies avaient clôturé les poursuites pour cause de prescription dans la première et acquitté l'intéressé dans la seconde. Elle a de même admis son applicabilité dans d'autres affaires où les juridictions nationales n'étaient pas amenées à statuer sur la culpabilité (arrêts *Adolf c. Autriche* du 26 mars 1982, série A n° 49, et *Lutz, Englert et Holkenbockhoff c. Allemagne* du 25 août 1987, série A n° 123-A, 123-B et 123-C).

Elle rappelle en outre, que la Convention doit s'interpréter de façon à garantir des droits concrets et effectifs, et non théoriques et illusoire (voir, entre autres, les arrêts *Artico c. Italie* du 13 mai 1980, série A n° 37, p. 16, § 33, *Soering c. Royaume-Uni* du 7 juillet 1989, série A n° 161, p. 36, § 87, et *Cruz Varas et autres c. Suède* du 20 mars 1991, série A n° 201, p. 36, § 99). Cela vaut aussi pour le droit consacré par l'article 6 § 2.

36. Or la Cour estime qu'une atteinte à la présomption d'innocence peut émaner non seulement d'un juge ou d'un tribunal mais aussi d'autres autorités publiques.

37. Lors de la conférence de presse du 29 décembre 1976 M. Allenet de Ribemont venait d'être arrêté par la police (paragraphe 9 ci-dessus). Bien qu'il ne se trouvât pas encore inculqué de complicité d'homicide volontaire (paragraphe 12 ci-dessus), son interpellation et sa garde à vue s'inscrivaient dans le cadre de l'information judiciaire ouverte quelques jours plus tôt par un juge d'instruction de Paris et lui conféraient la qualité d'"accusé" au sens de l'article 6 § 2. Les deux hauts fonctionnaires de police étaient en l'occurrence chargés de conduire les investigations. Tenus en contrepoint de l'information judiciaire et appuyés par le ministre de l'Intérieur, leurs propos s'expliquent par l'existence de celle-ci et présentent un lien direct avec elle. L'article 6 § 2 s'applique donc en l'espèce.

## B. Sur l'observation de l'article 6 § 2

### 1. L'évocation de l'affaire lors de la conférence de presse

38. La liberté d'expression, garantie par l'article 10 de la Convention, comprend celle de recevoir ou de communiquer des informations. L'article 6 § 2 ne saurait donc empêcher les autorités de renseigner le public sur des enquêtes pénales en cours, mais il requiert qu'elles le fassent avec toute la discrétion et toute la réserve que commande le respect de la présomption d'innocence.

### 2. Le contenu des déclarations litigieuses

39. Avec le requérant, la Commission estime incompatibles avec la présomption d'innocence les propos tenus par le ministre de l'Intérieur et, en sa présence et sous son autorité, par le commissaire chargé de l'enquête et le directeur de la police judiciaire. Elle note en effet qu'ils présentèrent M. Allenet de Ribemont comme l'un des instigateurs de l'assassinat de M. de Broglie.

40. Selon le Gouvernement, de tels propos relèvent de l'information sur les affaires pénales en cours et ne sont pas de nature à porter atteinte à la présomption d'innocence puisqu'ils ne lient pas les juges et peuvent être démentis par les investigations ultérieures. Les faits de la cause illustreraient cette thèse, le requérant n'ayant été inculqué que quinze jours après la conférence de presse et ayant finalement bénéficié d'un non-lieu.

41. La Cour constate qu'en l'espèce, certains des plus hauts responsables de la police française désignèrent M. Allenet de Ribemont, sans nuance ni réserve, comme l'un des instigateurs, et donc le complice, d'un assassinat (paragraphe 11 ci-dessus). Il s'agit là à l'évidence d'une déclaration de culpabilité qui, d'une part, incitait le public à croire en celle-ci et, de l'autre, préjugait de l'appréciation des faits par les juges compétents. Partant, il y a eu violation de l'article 6 § 2.

**II. SUR LA VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION**

42. M. Allenet de Ribemont se plaint aussi de la durée des procédures en réparation qu'il a engagées devant les juridictions administratives puis judiciaires. Il invoque l'article 6 § 1 de la Convention, ainsi libellé :

"Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue (...) dans un délai raisonnable, par un tribunal (...) qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...)"

43. L'applicabilité de l'article 6 § 1 n'a pas donné lieu à discussion. Avec la Commission, la Cour constate que lesdites procédures concernaient les demandes en réparation des atteintes à l'honneur que le requérant affirmait avoir subies à cause des déclarations litigieuses. Elles avaient donc pour objet de trancher une contestation sur un droit de caractère civil au sens de l'article 6 § 1.

**A. Période à considérer**

44. Le terme de la période à considérer n'a pas prêté à controverse ; il s'agit du 30 novembre 1988, date à laquelle la Cour de cassation rejeta le pourvoi formé par le requérant contre l'arrêt de la cour d'appel de Paris du 21 octobre 1987 (paragraphe 26 ci-dessus).

45. Il n'en va pas de même du point de départ de ladite période.

Selon le Gouvernement, la procédure devant les juridictions administratives ne doit pas entrer en ligne de compte. Elles n'auraient pas rendu de décision sur le fond et auraient décliné leur compétence en application du principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires qui les oblige à rejeter les moyens dont l'examen les conduirait à s'immiscer dans le fonctionnement de la justice judiciaire. Les conseils de M. Allenet de Ribemont ne pouvaient ignorer un tel principe.

Le requérant affirme au contraire que l'introduction du recours devant le tribunal administratif de Paris marque le début de la procédure et qu'en raison du conflit de compétence constaté en l'espèce, l'instance devant le juge judiciaire constituait le nécessaire prolongement de l'action devant le juge administratif. Il ajoute qu'en l'espèce, la compétence des juridictions administratives paraissait si naturelle que le premier ministre contesta celle des tribunaux de l'ordre judiciaire devant le tribunal de grande instance de Paris.

46. Avec la Commission, la Cour souscrit à la thèse de l'intéressé. Elle relève que la question de la répartition des compétences entre les juridictions administratives et judiciaires apparaît fort complexe et délicate en matière d'actions en réparation, notamment à raison de propos tenus par un membre du gouvernement. On ne saurait donc reprocher aux conseils de M. Allenet de Ribemont d'avoir saisi en premier lieu le juge administratif.

La période à prendre en considération pour l'examen du caractère raisonnable de la durée de la procédure débute ainsi le 23 mars 1977, date du dépôt du recours gracieux devant le premier ministre (paragraphe 13 ci-dessus - voir entre autres l'arrêt *Karakaya c. France* du 26 août 1994, série A n° 289-E, p. 42, § 29), et s'étend sur onze ans et huit mois environ.

## B. Caractère raisonnable de la durée de la procédure

47. Le caractère raisonnable de la durée d'une procédure s'apprécie suivant les circonstances de la cause et eu égard aux critères consacrés par la jurisprudence de la Cour, en particulier la complexité de l'affaire, le comportement du requérant et celui des autorités compétentes (voir entre autres l'arrêt *Katte Klitsche de la Grange c. Italie* du 27 octobre 1994, série A n° 293-B, pp. 37-38, § 51). Sur ce dernier point, l'enjeu du litige pour l'intéressé entre en ligne de compte (voir notamment l'arrêt *Hokkanen c. Finlande* du 23 septembre 1994, série A n° 299-A, p. 25, § 69).

### 1. Complexité de l'affaire

48. La Commission, à laquelle s'en remet M. Allenet de Ribemont, reconnaît que la procédure engagée par ce dernier présentait une certaine complexité dès lors qu'elle avait trait à la responsabilité de l'Etat.

49. Selon le Gouvernement, l'affaire posait en outre la délicate question de la preuve du caractère fautif des propos tenus et du préjudice subi de leur fait. A cela se seraient ajoutées des complications d'ordre procédural, auxquelles le requérant aurait contribué.

50. Pour la Cour, même si l'affaire était complexe en raison des circonstances précitées, pareille situation ne saurait entièrement justifier la longueur de la procédure litigieuse.

### 2. Comportement du requérant

51. M. Allenet de Ribemont prétend que les lenteurs de la procédure ne lui sont pas imputables.

52. Selon le Gouvernement, l'intéressé y aurait eu contraire contribué pour presque six années. Il aurait attendu onze mois pour répondre aux mémoires des ministres de la Culture et de l'Intérieur devant le tribunal administratif, sept mois après l'enregistrement de sa requête pour déposer son mémoire ampliatif devant le Conseil d'Etat, neuf mois après l'arrêt de rejet du Conseil d'Etat pour saisir les juridictions judiciaires, dix mois et plusieurs interventions du juge de la mise en état pour déposer ses conclusions devant la cour d'appel, et provoqué un retard de trois mois en demandant le renvoi de l'affaire devant cette dernière juridiction.

En ne saisissant pas les juridictions civiles dès après le jugement d'incompétence du tribunal administratif de Paris comme l'y autorisait le droit français, le requérant aurait en outre allongé la procédure de deux ans et sept mois environ, soit le laps de temps écoulé entre ledit jugement et l'arrêt du Conseil d'Etat.

53. Avec la Commission, la Cour constate que le comportement de M. Allenet de Ribemont a, dans une certaine mesure, retardé le déroulement de la procédure.

Elle a déjà précisé qu'en raison de la difficulté de déterminer avec certitude l'ordre juridictionnel compétent en l'espèce, on ne peut reprocher au requérant d'avoir saisi en premier lieu les juridictions administratives (paragraphe 46 ci-dessus). Cela vaut non seulement pour la saisine du juge de première instance mais aussi pour celle du juge d'appel, conséquence de la première, si bien que le délai de deux ans et sept mois entre le jugement du tribunal administratif de Paris (13 octobre 1980) et l'arrêt du Conseil d'Etat (27 mai 1983) ne peut être mis à la seule charge de M. Allenet de Ribemont.

Ainsi, à supposer que le requérant puisse passer pour responsable d'un retard d'environ trois ans et quatre mois, il resterait environ huit années.

### 3. Comportement des autorités nationales

54. M. Allenet de Ribemont s'en remet à l'avis de la Commission en ce qui concerne le comportement des autorités nationales. Il précise toutefois que le refus de celles-ci d'accéder à sa demande de production de l'enregistrement audiovisuel qui lui eût permis de justifier ses allégations a contribué aux lenteurs critiquées.

55. D'après le Gouvernement, lesdites autorités se sont comportées de manière à accélérer la procédure. Devant la cour d'appel de Paris notamment, le conseiller chargé de la mise en état serait souvent intervenu auprès du requérant pour obtenir les conclusions qu'il tardait à produire. De surcroît, les seules périodes d'inactivité imputées par la Commission aux autorités concernaient la procédure devant les juridictions administratives, laquelle n'entrerait pas en ligne de compte en l'occurrence.

56. Avec la Commission, la Cour relève plusieurs périodes d'inactivité imputables aux autorités nationales. La première, devant le tribunal administratif de Paris, a duré huit mois entre le dépôt d'un mémoire par M. Alienet de Ribemont (24 mai 1979) et la communication du dossier de la procédure au ministre de la Culture (23 janvier 1979) (paragraphe 14 ci-dessus). Une deuxième, devant le Conseil d'Etat, s'est étalée sur neuf mois et deux semaines entre le dépôt du mémoire complémentaire du requérant (1er juillet 1981) et la réponse du ministre de l'Intérieur (13 avril 1982) (paragraphe 16 ci-dessus). De plus, devant le tribunal de grande instance, le premier ministre et l'agent judiciaire du Trésor n'ont conclu respectivement que sept et six mois après leur assignation (paragraphe 18 ci-dessus).

Les autorités administratives et juridictionnelles ont en outre constamment fait obstacle à la production de l'enregistrement audiovisuel qui eût permis à M. Alienet de Ribemont d'apporter la preuve des propos tenus durant la conférence de presse : les premières ont usé de moyens dilatoires telle la communication du dossier au ministre de la Culture et n'ont pas produit cette pièce qui pourtant se trouvait entre leurs mains ; les secondes ont refusé d'intervenir dans ce sens alors que le requérant ne pouvait l'obtenir par ses seuls moyens. La Cour ne doute pas que là réside la principale cause de la lenteur de la procédure.

Au sujet en particulier de l'attitude des juridictions, la Cour constate qu'il aura fallu pas moins de cinq ans et huit mois aux juges administratifs pour se déclarer incompétents, et que si le conseiller chargé de la mise en état devant la cour d'appel a assurément œuvré pour accélérer la marche de l'instance, il ne résulte pas du dossier qu'un magistrat ait agi dans ce sens au sein des autres juridictions judiciaires.

### C. Conclusion

57. La complexité de l'affaire et le comportement du requérant n'expliquent pas à eux seuls la durée de la procédure. Les retards accumulés résultent pour l'essentiel de l'attitude des autorités nationales, notamment de leur refus d'accéder aux demandes de M. Alienet de Ribemont tendant à la production de l'élément de preuve essentiel. En égard à l'enjeu du litige pour l'intéressé, et même si les procédures devant la cour d'appel et la Cour de cassation prises isolément ne paraissent pas excessivement longues, un délai global d'environ onze ans et huit mois ne saurait passer pour raisonnable. Partant, il y a eu violation de l'article 6 § 1.

**III. EUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 50 DE LA CONVENTION**

**58. Aux termes de l'article 50 de la Convention,**

**"Si la décision de la Cour déclare qu'une décision prise ou une mesure ordonnée par une autorité judiciaire ou toute autre autorité d'une Partie Contractante se trouve entièrement ou partiellement en opposition avec des obligations découlant de la (...) Convention, et si le droit interne de ladite Partie ne permet qu'imparfaitement d'effacer les conséquences de cette décision ou de cette mesure, la décision de la Cour accorde, s'il y a lieu, à la partie lésée une satisfaction équitable."**

**A. Domage**

**59. M. Allenet de Ribemont sollicite d'abord la réparation d'un préjudice matériel. Les déclarations litigieuses auraient provoqué son insolvabilité et sa ruine et l'auraient placé dans l'impossibilité de retrouver du travail ; sa banque a cessé les facilités de trésorerie antérieurement accordées et refusé le paiement des chèques signés de sa main ; le 14 mars 1979, en prononçant la résolution du contrat liant le requérant à M. de Broglie, le tribunal de grande instance de Paris a ordonné le paiement immédiat d'une partie des sommes dues par le premier et fixé les intérêts légaux au jour du décès du second de sorte qu'une somme substantielle reste due aux héritiers ; la mise en liquidation judiciaire du restaurant la "Rôtisserie de la Reine Pédauque" est intervenue le 7 février 1977 alors que l'intéressé était incarcéré sous l'inculpation de complicité d'assassinat.**

**Le requérant dénonce aussi une atteinte à son honneur et à celui de ses proches, qui lui aurait causé un dommage moral à la fois considérable, en raison des circonstances dans lesquelles les déclarations furent faites, de la qualité de leurs auteurs et de la notoriété internationale de M. de Broglie, et durable, malgré le non-lieu dont il bénéficia le 21 mars 1980.**

**M. Allenet de Ribemont évalue globalement son préjudice à 10 000 000 FRF.**

**60. Selon le Gouvernement, le requérant n'établit aucun lien direct de causalité entre la violation alléguée de l'article 6 § 2 et la dégradation de sa situation financière. Quant au préjudice moral, le constat d'un manquement à la Convention constituerait le cas échéant une satisfaction équitable suffisante.**

**61. Le délégué de la Commission trouve fort peu justifiées les sommes réclamées par l'intéressé pour dommage matériel, faute de rapport avec les déclarations du ministre et des hauts fonctionnaires. Il considère en revanche que la gravité des accusations et le refus persistant des autorités nationales de communiquer l'enregistrement audiovisuel de la conférence de presse a entraîné un dommage moral exigeant bien plus qu'une réparation symbolique. Pour l'évaluation du préjudice subi du fait de la longueur excessive de la procédure, il s'en remet à la sagesse de la Cour.**

62. La Cour ne souscrit pas au raisonnement de M. Allenet de Ribemont relatif au préjudice matériel. Elle estime néanmoins que les graves accusations portées contre lui lors de la conférence de presse du 29 décembre 1976 réduisirent certainement la confiance que ses relations d'affaires pouvaient avoir en lui et constituèrent de ce fait un obstacle à l'exercice de sa profession. Elle trouve donc partiellement fondée la demande en réparation au titre du dommage matériel.

En outre, avec le délégué de la Commission, elle constate que l'intéressé a subi un tort moral incontestable du fait de la violation de l'article 6 § 1 et surtout de l'article 6 § 2. Si la personnalité de M. de Broglie, les circonstances de sa mort et l'émotion qu'elle suscita, plaident en faveur d'une information rapide du public, elles laissent prévoir l'ampleur que les médias donneraient aux déclarations sur l'enquête en cours. Le manque de retenue et de réserve à l'égard du requérant n'en est que plus critiquable. Les déclarations litigieuses eurent d'ailleurs un retentissement considérable, qui dépassa les frontières françaises.

Prenant en compte les divers éléments pertinents et statuant en équité comme le veut l'article 50, la Cour alloue globalement 2 000 000 FRF à M. Allenet de Ribemont.

### B. Garantie

63. L' requérant invite aussi la Cour à décider que l'Etat devra le garantir de toute demande d'exécution du jugement du tribunal de grande instance de Paris du 14 mars 1979 ou, à défaut, l'autoriser à solliciter ultérieurement une augmentation de la satisfaction équitable.

64. Le délégué de la Commission ne se prononce pas sur ce point.

65. Avec le Gouvernement, la Cour rappelle que l'article 50 ne lui donne pas compétence pour adresser une telle injonction à un Etat contractant (voir, mutatis mutandis, les arrêts Idrocalce S.r.l. c. Italie du 27 février 1992, série A n° 229-F, p. 65, § 26, et Palladoah c. Pays-Bas du 22 septembre 1994, série A n° 289-B, pp. 35-36, § 44). Elle estime en outre que la question de la satisfaction équitable se trouve en état.

### C. Frais et dépens

66. M. Allenet de Ribemont réclame enfin 270 384,28 FRF pour les frais et dépens supportés devant les organes de la Convention, soit 211 500 FRF d'honoraires, 16 480 FRF de frais et 42 404,28 FRF de taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

67. Le Gouvernement et le délégué de la Commission s'en remettent à la Cour sur ce point.

68. Statuant en équité, la Cour accorde au requérant 100 000 FRF, plus la T.V.A.

**PAR CES MOTIFS, LA COUR**

1. Dit, par huit voix contre une, qu'il y a eu violation de l'article 6 § 2 de la Convention ;
2. Dit, à l'unanimité, qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;
3. Dit, par huit voix contre une, que l'Etat défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois, 2 000 000 (deux millions) de francs français pour dommage ;
4. Dit, à l'unanimité, que l'Etat défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois, 100 000 (cent mille) francs français, plus la taxe sur la valeur ajoutée, pour frais et dépens ;
5. Rejette, à l'unanimité, la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 10 février 1995.

Rolv RYSSDAL  
Président

Herbert PETZOLD  
Greffier f.f.

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 51 § 2 de la Convention et 53 § 2 du règlement A, l'exposé de l'opinion partiellement dissidente de M. Nilsud Bonnici.

R. R.

H. P.

OPINION PARTIELLE ET DISSENTIE DE M. LE JUGE MIROSLAV DOMCI

(Traduction provisoire)

1. Je souscris à l'avis de la majorité qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention et aussi qu'une somme de 100 000 FRF, plus la TVA, doit être versée au requérant au titre de ses frais et dépens.

2. En revanche, je suis en désaccord avec le constat de violation de l'article 6 § 2 de la Convention.

En effet, cet arrêt affirme pour la première fois que, s'agissant du droit fondamental selon lequel "toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie", "une atteinte à la présomption d'innocence peut émaner non seulement d'un juge ou d'un tribunal mais aussi de n'importe quelle autre autorité publique" (§ 36). Tel est le principe essentiel qu'énonce l'arrêt.

3. Au paragraphe 35, il est dit : "[la Cour] rappelle en outre que la Convention doit s'interpréter de façon à garantir des droits concrets et effectifs, et non théoriques et illusores."

4. Mon désaccord provient de l'idée que cette interprétation élargie de la présomption d'innocence ne s'accompagne pas de garanties concrètes et effectives. Lorsqu'en effet la violation est le fait des autorités publiques avant le procès de l'inculpé, il n'existe aucun moyen concret ou effectif d'y remédier aussitôt la violation commise. En l'espèce, la Cour constate une violation qui remonte à 1976 et peut dès lors accorder une réparation financière. Mais cela ne constitue manifestement pas une réparation concrète ou effective pouvant s'appliquer de manière satisfaisante en cas de violation établie avant le procès.

5. Pour illustrer la difficulté, je citerais une affaire maltaise.

Le 13 avril 1972, une bombe explosa sur le toit d'une maison et Giuseppina Formosa, ménagère habitant l'immeuble, fut déchiquetée.

Le 28 avril 1972, le préfet de police, directeur des services de police, accompagné de quatre de ses agents, convoqua une conférence de presse. Elle traita du problème général de la délinquance, de l'état des forces de police et d'autres questions de ce genre, après quoi le préfet ajouta que le type d'enquête menée dans l'affaire de la bombe s'était révélé fructueux puisqu'Emmanuel Formosa, époux de la victime, était passé aux aveux, qu'il serait entendu comme inculpé le lendemain par le juge d'instruction et qu'il avait réclamé la protection de la police par peur de la réaction de ses beaux-frères.

6. Formosa introduisit un recours auprès du tribunal civil, alléguant notamment la violation du droit fondamental que lui garantit la Constitution maltaise (art. 39 § 5) : "Toute personne accusée d'une infraction pénale est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été prouvée ou qu'elle ait plaidé coupable."

Le tribunal examina aussitôt la requête et la rejeta le 5 mai 1972. En appel, la Cour constitutionnelle confirma le 16 avril 1973 le premier jugement (DEC. KOST. 1964-1978 ON.ST.LIGI. p. 343). Formosa fut par la suite jugé et reconnu coupable le 13 juillet 1973 d'homicide sur la personne de sa femme.

7. Ces faits présentent beaucoup d'analogies avec ceux de la présente affaire. La différence réside dans ce que, dans l'affaire maltaise, la question a été entendue et tranchée avant le procès pénal alors qu'en l'occurrence, la Cour en traite après que tout a été dit et fait.

8. Les raisons retenues par les juridictions maltaises pour conclure à l'absence de violation ne sont pas convaincantes. En effet, les juges n'ont pas examiné le point de savoir si la garantie ne couvre que les mesures prises par la justice ou si elle s'étend aussi aux actes d'autres autorités publiques. Mais il en ressort clairement que si l'on autorise l'extension du principe - ce qu'affirme le présent arrêt - le tribunal ne dispose d'aucun moyen effectif et concret de remédier à la violation avant le procès pénal, lorsqu'en droit interne le mécanisme constitutionnel prévoit que la question concernant la violation peut être entendue et tranchée avant le procès et non après.

9. Dans la mesure où la Cour pose un principe aussi important - susceptible d'avoir une sérieuse incidence sur le droit de la procédure pénale dans divers Etats membres - mais n'aborde pas le problème de la réparation concrète et effective prévue pour la violation constatée, il ne s'est pas possible de suivre la majorité sur ce point.

**ANNEXE 6**

**EXEMPLES DE CHARTES DÉONTOLOGIQUES  
DE LA PRESSE**

# **CHARTRE DES DEVOIRS PROFESSIONNELS DES JOURNALISTES**

**Un journaliste digne de ce nom prend la responsabilité de tous ses écrits, même anonymes :**

- tient la colonne, 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 commerciaux ou financiers ;
- 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.

*Cette charte a été adoptée en 1919 par le Syndicat national des journalistes, puis révisée et complétée en janvier 1933 par le même syndicat.*

## **extrait de la note de la rédaction en chef d'Ouest-France intitulée: »Le fait divers à Ouest-France », 1988**

### **Avant-papier de procès**

**Le système judiciaire français fonctionne jusqu'au procès sur le mode secret et inquisitoire. Ce n'est qu'à l'audience que le débat devient public et contradictoire. L'avant-papier souffre donc de deux handicaps : information incomplète et orientée ; contradiction avec le principe du secret de l'instruction.**

**L'avant-papier exige une grande distance par rapport aux sources, une grande prudence dans la formulation, une haute conscience du droit absolu de tout homme à un procès équitable.**

### **Procès sur plusieurs jours**

**Ces procès demandent une grande maîtrise professionnelle : le papier du jour doit montrer clairement qu'il n'est qu'un épisode de l'affaire et ne pas anticiper imprudemment sur la suite. Le premier papier doit annoncer les phases à venir du procès, le second papier doit sommairement rappeler les phases antérieures (ne serait-ce que pour nos lecteurs occasionnels). Garder une certaine distance par rapport à l'ambiance du jour.**

**Mauvais exemple : 180 lignes « accusatoires » sur 4 colonnes le premier jour d'une affaire. Et annonce de délibération des jurés à l'heure du bouclage de l'édition. Le lendemain, annonce, sur 3 colonnes, de l'acquittement, avec un papier alambiqué reprenant en 30 lignes les bonnes raisons qui penchaient la veille pour une probable condamnation, pour conclure en 15 lignes que la défense avait plaidé et obtenu l'acquittement ! Somme-nous crédibles ?**

### **Non-lieu**

**Il mérite un traitement rédactionnel en rapport avec celui accordé à l'annonce de l'affaire. Il suppose un suivi rigoureux. Publier systématiquement le non-lieu avec l'accord préalable de l'intéressé ou de son défenseur (respecter ceux qui préfèrent le droit à l'oubli).**

### **Présomption d'innocence : un garde-fou pour la démocratie**

**Inutile de souligner, dans l'article, que tout inculpé bénéficie de la présomption d'innocence s'agissant d'un gangster pris les armes à la main à la sortie d'une banque après avoir, à visage découvert, offert des fleurs à la caissière pour calmer sa frayeur ! Mais dans la plupart des cas, la présomption d'innocence doit figurer dans l'article, soit en clair, soit à travers des formulations distancées (usage du conditionnel, citation des sources accusatoires, éléments non établis ouvrant des perspectives à la défense...). Exemples : « Il est reproché à l'inculpé d'avoir... », « Il est accusé de... », « Il aura à répondre de l'accusation de... », « la défense ne manquera pas... », « selon la police... ».**

Attention aux fausses évidences et aux certitudes carrées des sources policières (relire « Le pull-over rouge »). Attention à la fausse évidence des aveux au niveau de l'enquête ou de l'instruction. Hors cas de flagrant délit indéniable, la présomption d'innocence est un principe intangible jusqu'à la décision de Justice. Dans plusieurs cas de contentieux ayant conduit le Directeur de la publication à la barre des tribunaux, les avocats du plaignant utilisent le fait que « l'article en cause tient pour acquise la responsabilité des personnes inculpées au mépris de la présomption d'innocence ».

### **Les mots ne sont pas innocents**

Ayons une vigilance particulière pour le vocabulaire : distance à garder par rapport aux sources (police et gendarmerie). Bannissons les mots qui blessent et qui sont aisément remplaçables, chassons les formules qui conditionnent l'opinion publique et les jurés à la présomption de culpabilité (« cet individu bien connu des services de police », ou encore : « inculpé et écroué, le meurtrier a été transféré », ou pire, ce titre lu au début d'une instruction : « l'assassin nie les faits »...). Attention au rappel des condamnations antérieures avant le procès lui-même : en phase d'instruction, elles servent parfois à masquer la faiblesse du dossier. Jusqu'au procès, habituons-nous à évaluer une affaire pour elle-même (« antécédents ne valent pas preuves »).

### **Amnistie**

Est interdit par la Loi tout rappel, sous quelque forme que ce soit, d'une condamnation effacée par l'amnistie.

Si le Tribunal prononce une peine « amnistiable », traiter l'affaire si elle le mérite mais respecter l'anonymat.

### **Tribunal correctionnel**

La rubrique « correctionnelle » est une mine d'informations sur l'évolution de la délinquance et de la société. Pas question d'en faire un pluri ! La plupart des affaires peuvent être traitées comme des faits de société, en préservant l'anonymat.

— Être attentif à la signification de la peine prononcée par le tribunal (forte sanction pour un délit mineur ou peine symbolique pour un délit a priori plus important ; exemple : un médecin condamné à 30 F d'amende pour fraude fiscale : bon sujet mais anonymat de rigueur).

— La sanction reste un bon repère : c'est le critère de la prison ferme.

— Ce qui est intéressant, ce n'est pas « d'épingler M. Untel » : c'est le fait et la sanction (« qu'est-ce que je risque si la même aventure m'arrive ? »).

— Ne pas tomber dans le compte-rendu systématique le jour même : stocker des affaires significatives de quelque chose (de l'évolution des mœurs, de la jurisprudence, de l'état d'esprit des magistrats...) et faire un papier sur le sujet (par regroupement et recoupement).

A l'inverse, des affaires exemplaires relèvent parfois du tribunal correctionnel mais méritent une couverture rédactionnelle comparable aux Assises (susceptible même de remonter en informations générales). Exemple : de très graves manquements à la déontologie de certains métiers...

## **EXTRAIT DU GUIDE PRATIQUE « PRESSE-JUSTICE »**

***Mars 1993, Syndicat de la Presse  
Quotidienne Régionale.***

### **• Le journaliste doit veiller au respect de la présomption d'innocence**

**Au terme de l'article 9 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, qui a valeur constitutionnelle, tout homme est présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, c'est-à-dire tant qu'il n'a pas été condamné.**

**L'article 9-1 du code civil, rappelle à son alinéa 1er ce principe fondamental : "chacun a droit au respect de la présomption d'innocence".**

**Le législateur considère qu'un journal porte atteinte à la présomption d'innocence : "lorsqu'une personne est, avant toute condamnation, présentée publiquement comme étant coupable de faits faisant l'objet d'une enquête ou d'une instruction judiciaire...".**

**Tout en conservant sa liberté rédactionnelle, le journaliste devra faire preuve de la plus grande prudence dans le traitement des informations concernant des faits faisant l'objet d'une enquête ou d'une instruction judiciaire.**

**Sur le principe, le journaliste doit veiller à ne pas se substituer à la justice, c'est-à-dire à demeurer dans le domaine de l'information et non pas celui de la condamnation, qui relève, le moment venu, de l'autorité judiciaire.**

**De manière générale, l'on doit considérer que les principes de véracité, de prudence, d'équilibre et de rigueur dégagés par une jurisprudence constante en matière de diffamation, s'appliquent tout particulièrement dans ce domaine.**

**A l'égard de personnes "mises en examen", il serait prudent de rappeler expressément le principe de la présomption d'innocence. A titre d'exemple, le recours à la formule suivante peut être envisagé :**

***"Conformément à la Constitution et à la loi, toute personne est réputée être innocente jusqu'à sa condamnation régulière par une juridiction de jugement".***

**Lorsqu'il s'agit d'une personne impliquée dans une procédure judiciaire, il apparaît impératif de faire procéder à une relecture attentive des articles, au moins sur le plan de la forme, par un journaliste spécialisé au sein de la rédaction.**

**- sur le fond :**

Dans ce cadre, l'on insistera sur deux principes, applicables de manière générale à l'égard de la diffamation, et tout à fait transposables au cas présent.

**. Prudence et modération**

Tant qu'une condamnation définitive n'a pas été prononcée, le journaliste doit relater, avec prudence et modération, les seuls éléments dont il dispose lors de la rédaction de l'article. Il importe, par ailleurs, de recourir aux bons termes juridiques (cf. : lexicque) et de ne pas employer d'expressions "qualifiantes".

Par exemple, on évitera le terme de "meurtrier" ou "d'assassin". L'on préférera l'expression "soupçonné du meurtre de..." à l'expression "le meurtrier présumé de...".

De la même manière, il convient de rappeler que l'on ne doit plus recourir au terme d'inculpé. La réforme du code de procédure pénale institue désormais la notion de "personne mise en examen".

Ce point est très important car sa violation constitue la principale cause des procès de presse "ordinaires".

**. Veiller à l'équilibre de l'information**

Le journaliste doit veiller à fonder son article sur le principe du contradictoire et de l'équilibre de l'information délivrée.

Il doit chercher à rencontrer toutes les parties concernées par l'affaire traitée et s'efforcer de fournir les avis des uns et des autres. Il est utile de préciser, le cas échéant, que la personne interrogée n'a pas souhaité répondre.

De manière générale, il convient d'éviter des commentaires tendant à influencer sur le déroulement de la procédure.

**ANNEXE 7**

**DROIT COMPARÉ**

**NOTE DE SYNTHÈSE**

**EXTRAITE DE L'ÉTUDE EFFECTUÉE**

**PAR LE SERVICE DES AFFAIRES EUROPÉENNES DU SÉNAT**

**(cf.. n° 62, juin 1994, étude complète mise à la disposition de la commission des lois pour le 8 juin 1994, puis de la mission d'information lors de sa création)**

—  
**SERVICE  
DES  
AFFAIRES EUROPÉENNES**

—  
**Division des Etudes  
de législation comparée**  
—

**LE SECRET DE L'INSTRUCTION  
ET LA PRESOMPTION D'INNOCENCE**

**SERVICE  
DES  
AFFAIRES EUROPEENNES**

**Division des Etudes  
de législation comparée**

## **LE SECRET DE L'INSTRUCTION ET LA PRESOMPTION D'INNOCENCE**

Dans tous les pays démocratiques, les audiences des tribunaux sont publiques, à moins que le huis clos n'ait été ordonné lorsque la publicité est dangereuse pour l'ordre et les moeurs.

Cependant, le débat public ne constitue que l'aboutissement d'une phase préliminaire qui se déroule le plus souvent dans le secret.

L'exigence du secret se justifie par un double souci :

- faciliter l'oeuvre répressive en évitant d'étaler au grand jour un travail de recherches et en évitant les pressions de l'opinion publique sur un magistrat qui doit être indépendant et libre ;

- garantir le respect du principe de présomption d'innocence et défendre la vie privée et l'intimité du suspect ou de l'accusé, en le mettant à l'abri des calomnies dont même un non-lieu n'efface pas toujours les effets.

Le principe du secret s'oppose donc nécessairement à celui de la liberté de l'information, lui aussi reconnu dans tous les pays démocratiques.

C'est pourquoi il a paru intéressant d'analyser la difficile conciliation entre ces deux principes dans plusieurs pays européens représentatifs de traditions juridiques différentes (l'Allemagne, l'Angleterre, la Belgique, l'Espagne et l'Italie) ainsi qu'aux Etats-Unis.

**On a donc choisi d'examiner pour chacun de ces six pays :**

- les sources et l'ampleur du secret de l'instruction ;**
- les autres dispositions de nature à assurer le respect du principe de présomption d'innocence ;**
- les possibilités d'information sur les procédures en cours.**

**De cet examen, il ressort que :**

**- le secret de l'instruction, même s'il n'est pas explicitement consacré par un texte, et même si la phase d'instruction n'est pas toujours comparable à celle que nous connaissons en France, existe dans tous les pays sous revue mais n'est jamais absolu ;**

**- le principe de la présomption d'innocence est expressément affirmé dans tous les pays étudiés mais ses garanties juridiques paraissent plus développées dans les pays de tradition anglo-saxonne ;**

**- l'information sur les procédures en cours est beaucoup plus strictement combattue en Angleterre que dans les autres pays européens alors qu'aux États-Unis, la liberté de la presse fait l'objet d'une interprétation très large.**

## **I. LE SECRET DE L'INSTRUCTION EXISTE DANS TOUS LES PAYS SOUS REVUE MAIS IL N'EST JAMAIS ABSOLU**

### **1. Le secret de l'instruction existe dans tous les pays sous revue**

**Dans les six pays étudiés, le secret de l'instruction est reconnu mais il n'est pas toujours solennellement consacré par un texte.**

#### ***a) En Espagne et en Italie***

**Le secret de l'instruction résulte de dispositions explicites du code de procédure pénale. Dans ces deux pays, le même code prévoit des sanctions, à l'encontre de ceux qui trahissent ce secret : amendes et/ou peines d'emprisonnement.**

**En outre, le code pénal aggrave ces sanctions pour les détenteurs du secret professionnel qui participent au service public de la justice.**

#### ***b) En Allemagne et en Belgique***

**Aucune disposition particulière ne prévoit le secret de l'instruction. Celui-ci ne constitue qu'une application du secret professionnel prévu par le code pénal et dont la violation est sanctionnée, en vertu du même code, par une peine d'emprisonnement et une amende.**

### *c) En Angleterre*

Le procès pénal ne comporte pas de phase d'instruction comparable à celle qui existe en Europe continentale. Toutefois, la phase préparatoire, qui est confiée à la police, est secrète.

### *d) Aux Etats-Unis*

L'administration de la justice criminelle relève principalement des cinquante Etats. Cependant, les règles de procédure pénale des différents Etats sont comparables.

Seule, la phase d'instruction devant un grand jury est secrète. L'instruction est l'oeuvre du grand jury fédéral pour les infractions punissables d'un emprisonnement de plus d'un an et relevant de la compétence de la Fédération ; elle peut être l'oeuvre d'un grand jury local pour ces mêmes infractions lorsqu'elles sont de la compétence d'un Etat. Toutefois, l'existence de grands jurys locaux n'étant pas un droit fondamental, il n'en existe que dans une vingtaine d'Etats. Dans les autres Etats, il n'y a pas d'instruction proprement dite et l'acte d'accusation est directement établi par le procureur.

## **2. Le secret de l'instruction n'est jamais absolu**

Même lorsqu'il paraît très protégé comme en Belgique où l'instruction est écrite, unilatérale et secrète, également à l'égard de l'inculpé et de la partie civile, le secret n'est jamais absolu. Ainsi, en Belgique, l'inculpé, la partie civile et leurs conseils ont connaissance du dossier avant qu'il ne soit statué sur le sort à donner à l'affaire. Ils peuvent alors faire les révélations qu'ils estiment opportunes.

Dans les autres pays, en général, le secret de l'instruction ne vaut pas à l'égard des parties, sauf décision expresse du juge.

En outre, il est admis partout que le secret de l'instruction puisse s'effacer dans l'intérêt de la justice elle-même. C'est le cas par exemple lorsqu'un appel à témoins est lancé ou lorsque le signalement de suspects est publié.

## **II. LES GARANTIES JURIDIQUES DE LA PRESOMPTION D'INNOCENCE PARAISSENT PLUS DEVELOPPEES DANS LES PAYS DE TRADITION ANGLIO-SAXONNE**

**1. Le principe de la présomption d'innocence est reconnu de façon plus ou moins solennelle dans tous les pays étudiés**

### *a) La reconnaissance constitutionnelle*

En Espagne et en Italie, le droit d'être présumé innocent est affirmé par la Constitution.

Aux Etats-Unis, les cinquième et quatorzième amendements à la Constitution posent le principe du *due process of law*, ensemble de garanties procédurales parmi lesquelles figure le droit de bénéficier de la présomption d'innocence.

*b) La reconnaissance législative*

En Allemagne et en Belgique c'est par la ratification de la Convention européenne des droits de l'homme que le principe de présomption d'innocence, qui fait l'objet de l'article 6-2 de ladite convention, a été intégré à l'ordre juridique interne.

En Allemagne, la Cour constitutionnelle, saisie à plusieurs reprises de recours individuels relatifs à la présomption d'innocence a donné au principe valeur supra-législative.

*c) La reconnaissance jurisprudentielle*

En Angleterre, où la Convention européenne des droits de l'homme n'a pas d'effet direct en droit interne, le principe de la présomption d'innocence constitue un élément fondamental mais n'a jamais été consacré par un texte. Il découle d'une série d'arrêts, le plus important d'entre eux datant de 1935.

**2. Les garanties juridiques de la présomption d'innocence sont variables**

On a analysé, dans le déroulement de la procédure pénale des différents pays étudiés, les instruments mis en place pour garantir l'application concrète du principe de la présomption d'innocence. Cependant, pour chaque pays, seuls les quelques points qui paraissaient les plus pertinents ont été retenus.

*a) Les garanties juridiques de la présomption d'innocence sont traditionnellement plus développées dans les pays de tradition anglo-saxonne*

En Allemagne, en Belgique et en Espagne, la preuve de la culpabilité repose sur l'intime conviction. A l'opposé, en Angleterre, en Italie et aux Etats-Unis, la preuve de la culpabilité doit être apportée «au-delà de tout doute raisonnable».

En Allemagne, en Angleterre et aux Etats-Unis, les moyens de preuve sont beaucoup plus limités que dans les autres pays. Ainsi, la preuve par oui-dire est interdite dans ces trois pays. De même, la prise en compte de la personnalité de l'accusé est strictement encadrée, voire proscrite.

Dans ces trois pays, la procédure a en outre un caractère oral fortement marqué. En effet, le jugement ne peut se fonder que sur les faits et preuves apportés à l'audience de jugement et contradictoirement discutés. En Angleterre et aux Etats-Unis, il n'y a même pas de dossier d'instruction ; en Allemagne, ce dossier existe, mais ne peut être communiqué aux jurés.

Aux Etats-Unis, le principe de présomption d'innocence est rappelé aux jurés à de nombreuses reprises. Ainsi, avant même d'être choisis comme membres du jury, les jurés potentiels reçoivent des informations sur ce principe. Si l'un d'eux affirme avoir une présomption de culpabilité à

l'encontre de l'accusé, il est excusé et disqualifié. A la fin du procès, le défenseur et le juge insistent à nouveau sur la nécessité du respect de la présomption d'innocence. En outre, la Cour suprême a déjà eu l'occasion d'annuler des verdicts après que des jurés eurent reconnu être convaincus de la culpabilité de l'accusé avant le procès.

*b) Le nouveau système italien se rapproche du modèle anglo-saxon*

Depuis l'entrée en vigueur, le 24 octobre 1989, du nouveau code de procédure pénale, il existe deux dossiers d'instruction : le premier, transmis au juge du jugement, ne contient pas les procès-verbaux des actes accomplis pendant l'instruction. Ceux-ci figurent dans le second, transmis aux parties mais dont le juge du jugement n'a pas connaissance. Seules, les données du premier dossier et celles que le juge acquiert directement, peuvent être utilisées comme moyens de preuve.

De même, le remplacement de l'intime conviction par le critère d'absence de « tout doute raisonnable » a été introduit par le nouveau code de procédure pénale.

*c) La nécessité d'accélérer les procédures tend à reléguer le principe de présomption d'innocence au second rang*

Le nouveau code de procédure pénale italien marque l'accentuation du nombre et du rôle des procédures spéciales qui correspondent à un affaiblissement de la présomption d'innocence. Ainsi, lorsqu'une peine de prison d'une durée de moins de deux ans est encourue, le ministère public et le prévenu peuvent conclure, dès l'audience préliminaire, un accord sur le montant de la peine.

De même, en Angleterre et aux Etats-Unis, les accusés sont souvent incités à plaider coupable, ce qui permet aux tribunaux de faire face à un nombre croissant d'affaires.

### **III. LES LIMITES A L'INFORMATION SUR LES PROCEDURES EN COURS SONT NETTEMENT MOINDRES AUX ETATS-UNIS QU'EN EUROPE**

#### **1. L'information sur les procédures en cours est presque illimitée aux Etats-Unis**

Bien que la liberté de la presse et le droit à un procès équitable soient deux principes constitutionnellement reconnus, c'est généralement le premier qui prévaut auprès des tribunaux et de la Cour suprême.

Pour remédier à une couverture médiatique abusive des affaires criminelles, plusieurs tentatives ont donc été faites afin de rétablir un juste équilibre.

Ainsi, un code de « conduite judiciaire » a-t-il été établi par la profession. Il vise notamment à interdire aux juges, sous peine de sanctions

disciplinaires, les commentaires publics risquant *-d'influer sur l'issue des procès en instance ou imminents, ou de compromettre leur loyauté-*.

L'ensemble des mesures de ce code a été intégré dans la législation de la majeure partie des Etats. En outre, la Conférence judiciaire des Etats-Unis reprend ces dispositions dans son propre code de déontologie.

Par ailleurs, les juges ont tenté, par des mesures ponctuelles, de limiter la publicité sur les affaires en cours. Cependant, les moyens employés se sont révélés soit inconstitutionnels soit, le plus souvent, inefficaces.

Aussi la Cour suprême a-t-elle dû, à plusieurs reprises, annuler purement et simplement le verdict de procès dont la loyauté avait été compromise par une couverture médiatique abusive.

**2. En Europe, l'information sur les procédures en cours est assez sévèrement encadrée**

*a) Le système anglais, en apparence très libéral, limite beaucoup la liberté de l'information*

Avant que le suspect ne soit déféré à un juge, il n'existe pratiquement aucune restriction aux propos de la presse.

Cependant, les usages interdisent la publication du nom des inculpés avant toute condamnation. De plus, le *contempt of court* (1), *-moyen permettant aux tribunaux d'intervenir pour empêcher ou réprimer tout comportement de nature à entraver l'administration de la justice, à lui nuire ou à la déjouer dans une instance donnée ou de manière générale-*, et qui a pour but de protéger, non pas la dignité des juges, mais *-l'administration de la justice et la prééminence fondamentale du droit-*, limite beaucoup la liberté de l'information.

En 1981, l'ancien droit du *contempt*, essentiellement jurisprudentiel, fut réformé et une loi, le *Contempt of Court Act*, adoptée. Celle-ci définit *-la règle de la responsabilité objective-* qui s'applique aux publications tendant à constituer une ingérence dans le cours de la justice dans un procès déterminé comme *-la règle de droit en vertu de laquelle un comportement peut tomber sous le coup du contempt en ce qu'il tend à constituer une ingérence dans le cours de la justice dans un procès déterminé, et cela en l'absence de tout élément intentionnel-*.

En résumé, la loi interdit la publication d'éléments de l'instruction avant le procès et donne aux juridictions le pouvoir de différer toute publication s'il en va de l'intérêt de la justice, c'est-à-dire lorsqu'il y a *-un risque substantiel d'entrave ou d'atteinte grave au cours de la justice-*.

En cas d'infraction, la loi maintient la procédure sommaire, sans jury et sans possibilité d'appel, applicable au *contempt* jurisprudentiel mais elle fixe aussi des peines maxima : deux ans d'emprisonnement et 2.500 £ d'amende.

(1) L'acception de l'expression est beaucoup plus large que celle de sa traduction française (outrage à la Cour)

Dans l'ensemble, la loi incite les journalistes et les éditeurs à la prudence. Elle empêche notamment la publication d'informations nominatives en cours d'instruction.

En cas d'atteintes intentionnelles à la bonne marche de la justice, l'ancien droit jurisprudentiel du *contempt* s'applique. Il est très contesté car, à l'opposé du *contempt* législatif, son champ d'application est fluctuant. En particulier, les publications relatives à une instance «imminente» peuvent être sanctionnées. Or le mot «imminent» n'a pas de sens précis.

Indépendamment de la mise en oeuvre du *contempt*, les condamnations obtenues après une publicité considérée comme dommageable sont, selon une jurisprudence constante, annulées par la Cour d'appel.

*b) Les régimes d'Europe continentale sont plutôt permissifs*

• La reconnaissance, le plus souvent constitutionnelle, du droit à l'information...

Les constitutions allemande, espagnole et italienne reconnaissent expressément le droit à l'information alors que la constitution belge affirme seulement la liberté de la presse.

Les lois sur la presse des différents Länder allemands en ont conclu que les autorités étaient tenues de fournir aux représentants de la presse les renseignements dont cette dernière a besoin pour remplir sa mission d'information.

En Espagne, la Constitution prévoit par ailleurs la publicité, sauf exception, des actes judiciaires. Le Tribunal constitutionnel a expliqué en 1985, à l'occasion d'un recours relatif au secret de l'instruction, que la limitation du droit à l'information ne pouvait être justifiée que par la nécessité de préserver un autre droit constitutionnellement garanti.

En Italie, la Cour constitutionnelle a, en 1981, reconnu l'existence d'une véritable liberté d'information des journalistes, incluant l'acquisition de l'information elle-même. Dans la même décision, elle affirmait cependant que ce droit n'était pas intrinsèquement supérieur à celui de la justice.

• ... justifie des accords plus ou moins tacites entre la justice et la presse

En Belgique et en Allemagne, le ministère de la justice a adressé des directives aux parquets sur les relations avec la presse.

En Belgique, où le droit à l'information n'est pas explicitement reconnu par la Constitution, la pression de l'opinion publique a conduit à la rédaction, dès 1953, d'une circulaire du ministère de la justice aux parquets indiquant dans quelles conditions ceux-ci peuvent fournir des renseignements sur les instructions judiciaires en cours. Cette circulaire a été complétée en 1965 puis en 1984 : le fondement de l'intervention du parquet réside dans la présence d'un «intérêt supérieur et général» qu'il appartient de concilier avec la bonne administration de la justice.

Le projet de code de procédure pénale, élaboré à la fin des années 70, envisage la question des relations avec la presse puisqu'il permet au juge d'instruction d'interdire par ordonnance motivée la publication d'informations relatives à des instructions en cours.

En Allemagne, le ministère de la justice a adressé, en 1977, des directives aux parquets, les incitant à collaborer avec les médias sans pour cela mettre en danger l'objectif de l'instruction ni anticiper sur le résultat de l'audience principale.

En Espagne et en Italie, les exhortations à la discrétion n'empêchent pas les prises de parole des magistrats sur des affaires en cours.

En Espagne, le Tribunal constitutionnel a souligné à plusieurs reprises le caractère exceptionnel du secret de l'instruction, qui ne constitue pas une fin, mais un moyen de protéger d'autres droits constitutionnellement garantis. Le Conseil général du pouvoir judiciaire, quant à lui, a rappelé plusieurs fois aux magistrats leur obligation de discrétion. Toutefois, sa dernière intervention, en mars 1993, s'appuie sur la jurisprudence du Tribunal constitutionnel. Il est donc admis que le secret de l'instruction s'applique uniquement à des faits dont la connaissance peut être limitée par la nécessité de préserver un autre droit fondamental.

En Italie, bien que le code de procédure pénale sanctionne la publicité de certains actes judiciaires par la presse et par tout autre moyen de diffusion, le principe constitutionnel du droit à l'information prévaut dans les faits sur le secret de l'instruction. En 1981, la Cour constitutionnelle a invité le législateur à se prononcer sur la conciliation entre ces deux principes constitutionnels. En l'absence de réponse du Parlement, et devant la multiplication des déclarations des magistrats à la presse, le Conseil supérieur de la magistrature a adopté, en 1990, une résolution dans laquelle il souligne le devoir de discrétion des magistrats. En 1992, le ministre de la justice a rappelé que *« le droit de la presse ne peut s'exercer que dans le respect des dispositions en matière de secret de l'instruction »*.

Cependant, magistrats et journalistes ont constitué en juin 1993 un groupe de travail pour étudier leurs rapports mutuels.