

CONSEIL D'ETAT**Assemblée générale****Séance du jeudi 17 septembre 2026****N^{os} 411345, 411346****EXTRAIT DU REGISTRE DES
DELIBERATIONS****AVIS SUR UNE PROPOSITION DE LOI ET UNE PROPOSITION DE LOI
ORGANIQUE**

relatives au droit des victimes à l'information et à la compréhension des procédures et décisions de justice (n° 714) et modifiant le statut des magistrats et relative au respect des victimes et de leurs droits (n° 715)

1. Saisi par le président du Sénat par un courrier en date du 25 juin 2026 sur le fondement du dernier alinéa de l'article 39 de la Constitution et de l'article 4 *bis* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, d'une proposition de loi relative au droit des victimes à l'information et à la compréhension des procédures et décisions de justice et d'une proposition de loi organique modifiant le statut des magistrats et relative au respect des victimes et de leurs droits, enregistrées à la présidence du Sénat le 9 juin 2026 sous les numéros 714 et 715, le Conseil d'Etat, après en avoir examiné le contenu, formule les observations et suggestions qui suivent.

2. Ainsi que le relèvent leurs exposés des motifs, ces propositions de loi entendent tirer les conséquences d'un rapport d'évaluation de l'inspection générale de la justice qui, en octobre 2025, a recommandé l'adoption de dispositions permettant aux victimes d'accéder à l'autorité judiciaire afin de mieux comprendre la nature et le sens des décisions prises, dans le respect de la procédure applicable aux informations judiciaires.

Par ailleurs, dans le cas d'une affaire de violences sur mineur ayant entraîné la mort impliquant des mineurs mis en cause dans d'autres procédures judiciaires, le collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire a, par un avis du 2 avril 2026, répondu négativement à la demande de la mère de la victime demandant à accéder à des éléments de ces procédures en opposant le secret professionnel et l'indépendance juridictionnelle. Il n'avait admis la possibilité d'un entretien avec un magistrat spécialisé, qu'à la condition expresse que celui-ci ne s'entretienne pas avec les magistrats qui avaient été en charge des dossiers. L'autrice des propositions de loi entend remédier à ce qu'elle analyse comme un déficit de compréhension du fonctionnement de la justice par les victimes d'actes susceptibles de faire l'objet de qualifications pénales ainsi qu'au risque de défaut d'interlocuteur.

3. A cette fin, la proposition de loi entend résoudre la difficulté que crée le respect des secrets régissant la procédure pénale.

4. Les deux propositions de loi formant un ensemble - la seconde érigeant en faute disciplinaire le manquement au droit que la première institue -, le Conseil d'Etat les a examinées conjointement et leur consacre un avis unique.

5. Les dispositions des propositions de loi tendent donc en conséquence :

- à consacrer, dans un nouvel article 10-2-1 du code de procédure pénale, un droit des victimes à recevoir du service public de la justice, à leur demande, toute information ou explication utile à la compréhension des procédures et des décisions définitives présentant un lien direct ou indirect avec les faits dont elles ont été victimes et visant les mêmes auteurs, et à écarter, pour l'organisation de ce droit, le respect de la chose jugée, le secret professionnel, le secret de l'instruction ou de l'enquête et le secret du délibéré (article 1^{er} de la proposition de loi) ;

- à créer un médiateur national de la justice, nommé pour quatre ans par le garde des sceaux, chargé de recevoir et de traiter les réclamations individuelles portant sur le fonctionnement du service public de la justice (article 2) ;

- à instituer, au sein de chaque tribunal judiciaire et de chaque cour d'appel, un comité des usagers contribuant à l'amélioration de la politique d'accueil et de prise en charge des justiciables (article 3) ;

- à ériger en faute disciplinaire le manquement, par un magistrat, au respect dû aux victimes et à leur droit à l'information et à la compréhension des décisions de justice (article unique de la proposition de loi organique).

Office du Conseil d'Etat

6. Le Conseil d'Etat rappelle que, lors de l'examen d'une proposition de loi, il lui est loisible de formuler des observations sur l'efficacité de la voie choisie pour atteindre les objectifs poursuivis par les auteurs, mais qu'il ne lui appartient pas d'apprécier les choix qui la fondent dès lors que ces objectifs ne se heurtent à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel. Il lui revient ensuite d'apprécier la cohérence interne des dispositions proposées et de suggérer, si nécessaire, les moyens de leur meilleure intégration dans le droit.

Cadre constitutionnel et conventionnel

7. S'agissant du droit des victimes, le Conseil d'Etat rappelle que le Conseil constitutionnel considère que des dispositions tendant à la protection de la vie privée des victimes de certains faits criminels ou à la facilitation de leur indemnisation poursuivent un objectif d'intérêt général (Décision n° 2017-645 QPC du 21 juillet 2017 ; Décision n° 2023-853 DC du 26 juillet 2023). Il est donc loisible au législateur d'adopter des dispositions d'information des victimes justifiées par cet intérêt général

8. S'agissant du secret du délibéré, le Conseil d'Etat observe que ce principe général du droit (Cass, 3^e civ, 15 février 1995, Bull. civ 1995 III n°48, CE 17 novembre 1922, Legillon, p. 849) est consacré par la loi (articles 448 du code civil, 304 du code de procédure pénale et L. 8 du code de justice administrative) et protégé par l'article 6 de l'ordonnance organique n° 58-1270 du 27 décembre 1958. Il découle de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 qui garantit le principe d'indépendance, indissociable de l'exercice de fonctions juridictionnelles. Appréciant ainsi la conciliation opérée par le législateur entre, d'une part, la recherche des auteurs d'infractions nécessaire à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle, et, d'autre part, l'exercice des libertés constitutionnellement garanties au nombre desquelles figure le principe d'indépendance des juridictions, le Conseil constitutionnel a jugé que « *s'il est loisible au législateur de permettre*

la saisie d'éléments couverts par le secret du délibéré, il lui appartient de prévoir les conditions et modalités selon lesquelles une telle atteinte au principe d'indépendance peut être mise en œuvre afin que celle-ci demeure proportionnée » (Décision n° 2015-506 QPC du 4 décembre 2015, cons. 13 et 15). Constatant qu'aucune disposition n'indiquait à quelles conditions un élément couvert par le secret du délibéré peut être saisi, il a jugé que le législateur avait méconnu l'étendue de sa compétence dans des conditions qui affectaient par elles-mêmes le principe d'indépendance des juridictions.

9. La Cour européenne des droits de l'homme a quant à elle estimé, au titre du droit à un procès équitable garanti par l'article 6 de la convention, que la règle régissant le secret des délibérations du jury constitue un trait essentiel et légitime du droit du procès, en l'espèce anglais, qui conforte le rôle du jury comme arbitre ultime des faits et garantit des délibérations ouvertes et franches entre jurés sur les preuves qu'ils ont entendues. (CEDH, *Gregory c./ Royaume-Uni*, 25 février 1997, n° 22299/93, § 44).

10. S'agissant du secret de l'enquête et de l'instruction, le Conseil d'Etat rappelle que le Conseil Constitutionnel juge qu'en « *instaurant le secret de l'enquête et de l'instruction, le législateur a entendu, d'une part, garantir le bon déroulement de l'enquête et de l'instruction, poursuivant ainsi les objectifs de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions, tous deux nécessaires à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle, et entendu, d'autre part, protéger les personnes concernées par une enquête ou une instruction, afin de garantir le droit au respect de la vie privée et de la présomption d'innocence, qui résulte des articles 2 et 9 de la Déclaration de 1789* » (Décision n° 2017-693 QPC du 2 mars 2018, paragr. 8).

11. La Cour européenne des droits de l'homme considère pour sa part qu'« *il est légitime de vouloir accorder une protection particulière au secret de l'instruction compte tenu de l'enjeu d'une procédure pénale, tant pour l'administration de la justice que pour le droit au respect de la présomption d'innocence des personnes mises en examen* » (CEDH, *Dupuis et autres c./ France*, 7 juin 2007, n° 1914/02). La protection de la confidentialité des pièces d'une procédure pénale constitue une obligation positive pesant sur l'Etat au titre de la protection de la vie privée consacrée à l'article 8 de la convention (CEDH, *Craxi c. Italie (n° 2)*, 17 juillet 2003, n° 25337/94, § 73).

12. L'article 1^{er} de la proposition de loi n° 714 vise à créer une obligation pour le service public de la justice de délivrer toute information ou explication utile à des personnes sur des procédures, achevées ou en cours, auxquelles elles ne sont pas parties. Le second alinéa peut être lu comme permettant d'écarter les règles dont il vient d'être rappelé qu'elles mettent en œuvre des objectifs ou principes de valeur constitutionnelle.

13. Le Conseil d'Etat considère que rien ne s'oppose, ainsi qu'il a été rappelé au point 7, à ce que l'information des victimes sur des éléments qui les concernent soit regardée par le législateur comme un objectif d'intérêt général. Toutefois, leur permettre d'accéder à des informations précises et circonstanciées, couvertes par les secrets précités, et relevant d'une procédure à laquelle elles ne sont pas parties, porterait, au regard de l'intérêt général poursuivi, une atteinte disproportionnée aux objectifs et principes de valeur constitutionnelle et conventionnelle gouvernant les secrets du délibéré, de l'enquête et de l'instruction et le secret professionnel.

Création d'un droit subjectif propre aux victimes

14. Il semble toutefois au Conseil d'Etat qu'une autre voie permettrait de renforcer l'informations des victimes en s'inspirant des intentions de l'autrice des propositions de loi.

15. En premier lieu, le Conseil d'Etat observe que la proposition de loi s'inscrit dans un mouvement, commencé dans les années 2000 et donnant lieu à l'adoption de lois à un rythme quasi annuel, de renforcement par le législateur des droits accordés aux victimes. Le Conseil d'Etat constate que ce mouvement de renforcement des droits des victimes est également à l'œuvre au niveau européen (directive 2012/29 du 25 octobre 2012 modifiée par la directive 2026/1472 du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2026). Il note cependant que les droits reconnus aux victimes ne le sont que dans la mesure où elles sont parties à un procès pénal, ou seulement à compter du moment où la procédure pénale l'exige, sans que cela réponde nécessairement à des besoins d'information plus immédiats.

16. En deuxième lieu, si les articles 85 et suivants du code de procédure pénale permettent la constitution de partie civile à toute personne qui se prétend lésée par un crime ou un délit, le Conseil d'Etat observe que cette notion est distincte de celle de victime. Toutes les victimes d'infractions pénales ne se constituent pas parties civiles ou ne sont en mesure de le faire. Le Conseil d'Etat relève que la victime de l'infraction bénéficie de certains droits sans avoir à se constituer de la sorte. Elle peut ainsi demander le soutien d'un bureau d'aide aux victimes ou faire l'objet de mesures de protection sans être partie civile. Enfin, la qualité de partie civile n'est pas réservée aux victimes : les articles 2-1 et suivants du code de procédure pénale autorisent certaines associations à « *exercer les droits reconnus à la partie civile* » pour des infractions limitativement énumérées, prenant alors la qualité de partie civile sans pour autant être victimes des infractions visées. La qualité de victime d'une infraction pénale et les enjeux qui s'attachent à leur protection semblent ainsi excéder le champ des procédures auxquelles une victime est partie. C'est en vue de renforcer notamment les droits des victimes lorsque la procédure pénale ne leur en reconnaît pas en matière d'information, pour divers motifs, que l'autrice de la proposition de loi propose des dispositions nouvelles complétant le droit en vigueur.

17. En troisième lieu, le Conseil d'Etat relève que la notion même de victime dans le code de procédure pénale présente un double sens dès lors que la langue française ne connaît pas deux termes pour distinguer la victime supposée d'une infraction et la victime reconnue – distinction dont le principe est analogue à celui gouvernant la distinction entre le *suspect* et l'*auteur* d'une infraction. L'article L. 1400-1 du nouveau code de procédure pénale dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2025-1091 du 19 novembre 2025, s'inspirant de formulations employées dans le code actuellement en vigueur notamment aux articles 85 et 418, éclaire utilement l'ambiguïté du mot de la manière suivante : « *Est qualifiée de victime au sens des dispositions du présent code : / 1° Toute personne physique ou morale qui déclare ou paraît avoir été lésée par un crime, un délit ou une contravention ; cette qualification n'implique pas la reconnaissance de l'existence de l'infraction ou de la culpabilité de la personne ayant pu être mise en cause ; 2° Toute personne reconnue comme telle par une décision de justice définitive.* » Il est ainsi admis qu'une personne puisse être victime non seulement sans décision de justice mais même sans procédure, passée, en cours ou à venir.

18. En quatrième lieu, le Conseil d'Etat observe l'importance accordée, dans le débat public et juridictionnel, à la manière dont une victime est traitée par la justice en tant que service public ainsi qu'en atteste l'essor de la notion de victimisation secondaire. Au niveau européen en particulier, la recommandation CM/Rec(2023) du 15 mars 2023 du Conseil de l'Europe sur les

droits, les services d'aide et le soutien des victimes de la criminalité prévoit à son article 15 intitulé « Droit à une protection » : « *Les Etats membres sont encouragés à s'assurer que des mesures sont mises en place pour protéger, dans la mesure du possible, la victime et les membres de sa famille d'une victimisation secondaire et répétée, d'intimidations et de représailles, et d'atteintes contre sa vie privée et sa dignité.* » La CEDH a en outre constaté une violation des articles 3 et 8 de la convention ainsi que de l'article 14 combiné avec ceux-ci dans une affaire où les autorités françaises ont manqué à leur « *obligation de protéger la dignité* » d'une victime ayant porté plainte en l'exposant à certains propos culpabilisants et moralisateurs propres à décourager la confiance des victimes dans la justice et ayant entraîné « *une victimisation secondaire caractérisant également une discrimination* » (CEDH, *L. et a. c/ France*, 24 avril 2025, n° 46949/21). Cette décision, certes rendue dans le contexte particulier d'infractions sexuelles où les procédures pénales sont souvent vécues comme une épreuve par la victime, atteste du souci de la Cour de protéger les droits des victimes de manière effective, en particulier à l'égard de l'institution judiciaire.

19. Le Conseil d'Etat rappelle par ailleurs que les dispositions relatives à l'information des victimes sur la procédure tout au long du processus pénal sont d'ores et déjà nombreuses notamment en raison de la place cardinale dans le procès que reconnaît le modèle pénal français à la partie civile. Le ministère public avise les plaignants et les victimes, si elles sont identifiées, de sa décision sur l'action publique (article 40-2 du code de procédure pénale). S'il décide de classer sans suite, il doit également informer ces personnes des raisons juridiques ou d'opportunité qui justifient sa décision. La victime bénéficie de cette information, même si elle n'a pas déposé plainte. S'agissant de l'instruction, le juge d'instruction doit informer la victime de l'ouverture de l'information et de son droit de se constituer partie civile. Dès sa première audition, la victime est informée du délai prévisible d'achèvement de la procédure et de la possibilité qu'elle aura, à l'issue de ce délai, de solliciter la clôture de l'information (article 89-1 du code de procédure pénale). En matière criminelle et pour les délits contre les personnes prévus par le code pénal, le juge d'instruction avise la partie civile de l'avancement de l'information tous les six mois. A la demande de la partie civile, cette information a lieu tous les quatre mois (article 90-1 du code de procédure pénale). Devant les juridictions de jugement, la date d'audience devant la juridiction du fond est communiquée à la victime, qu'elle se soit constituée partie civile ou non.

Durant la phase d'application des peines, de nombreuses mesures d'information sont également prévues (articles 712-16-1, 712-16-2 et D. 49-72 du code de procédure pénale).

Le Conseil d'Etat rappelle enfin l'action menée par le bureau d'aide aux victimes au sein des juridictions, la mission des associations d'aide aux victimes et le rôle en la matière des avocats.

20. Le Conseil d'Etat observe toutefois que ces dispositifs ne permettent pas, par eux-mêmes, à une victime d'être informée et de recevoir des éléments d'explicitation de la part de l'autorité judiciaire sur des procédures auxquelles elle n'est pas partie. Le dispositif qu'il suggère, intervenant de manière supplétive par rapport à la constitution de partie civile et aux droits déjà reconnus aux victimes quel qu'en soit le fondement, vise à garantir aux victimes le droit d'être entendues et d'accéder à cette information, même en l'absence de toute procédure, dans le respect des secrets précités.

21. Le Conseil d'Etat souligne par ailleurs la nécessité de coordonner ces nombreux dispositifs existants et rappelle à cet égard l'œuvre de regroupement des dispositions propres aux victimes que permettra l'entrée en vigueur du nouveau code de procédure pénale.

Portée et formulation de la mesure

22. Le Conseil d'Etat suggère de s'inspirer de l'article L. 1400-1 du nouveau code de procédure pénale précité pour la définition de ce droit. Il recommande de conditionner celui-ci à l'existence d'un lien entre les infractions sur le traitement desquelles il est demandé des informations et les faits qui concernent personnellement la victime. Il recommande également de faire de la juridiction concernée la responsable de ce droit à l'information, charge revenant au pouvoir réglementaire (cf points 26 et 33) d'en déterminer les conditions d'organisation. La formulation pourrait être la suivante : *« la victime a le droit d'être informée, à sa demande, des conditions dans lesquelles les juridictions pénales traitent ou ont traité des infractions par lesquelles elle a été lésée, ou déclare ou paraît l'avoir été, dès lors que ces infractions présentent un lien avec des faits qui la concernent personnellement. La qualification de victime n'implique pas la reconnaissance de l'existence de l'infraction ni de la culpabilité de la personne ayant pu être mise en cause. »*

La victime est ainsi définie comme une personne qui a subi un tort susceptible de recevoir une qualification pénale mais ce tort peut ne pas être nécessairement lié à une procédure, soit en raison du fait qu'elle ne peut pas se porter partie civile dans une procédure, soit en raison d'autres circonstances telles que l'effet de la prescription ou de l'extinction des droits. Même si l'action publique n'a pas pu être mise en œuvre ou menée à son terme, la victime dispose d'un droit à être informée par l'autorité judiciaire notamment pour l'aider à comprendre comment cette dernière traite ou a traité des faits qui ont eu des impacts significatifs sur sa situation.

23. Le Conseil d'Etat suggère d'introduire ces dispositions dans le code de procédure pénale, et non pas dans le code de l'organisation judiciaire, pour en limiter explicitement le champ à la matière pénale et les inscrire dans la continuité des principaux droits des victimes existants. S'il est loisible au législateur de faire un autre choix sur ce point pour inclure les victimes de dommages civils délictuels, ceux-ci sont d'une autre nature et n'entrent pas dans les objectifs de l'autrice de la proposition.

Limites et organisation de la mesure

24. Le Conseil d'Etat suggère de prévoir que, lorsque le secret professionnel, le secret de l'enquête et de l'instruction ou le secret du délibéré sont susceptibles de faire obstacle à l'information de la victime et concernent des éléments indispensables à cette information, une personne joue un rôle d'intermédiaire pour la mettre en œuvre. Cette fonction pourrait être assurée par un magistrat, y compris honoraire, et impliquerait d'être articulée ou fusionnée avec celle du juge délégué aux victimes qui a pour mission de veiller à la prise en compte des droits reconnus par la loi aux victimes.

25. Le Conseil d'Etat considère qu'il est possible que le législateur prévoie que cet intermédiaire ait accès à ces éléments couverts par les secrets précités pour sa seule compréhension personnelle de l'affaire afin de faciliter l'exercice de sa mission d'information. Cette personne demeurerait tenue par ces secrets dans des conditions qui pourraient être celles prévues à l'article 226-13 du code pénal sanctionnant l'atteinte au secret professionnel et ne

pourrait les révéler ni à la victime demandeuse, ni à quiconque. Il n'en résulterait de ce fait aucune atteinte aux principes constitutionnels et conventionnels rappelés plus haut, puisqu'il ne s'agirait de donner accès à ces secrets qu'à la personne chargée de l'information de la victime, sans droit de les retransmettre à la victime, et sans que celle-ci y ait donc jamais accès – à moins qu'elle ne dispose du droit de le faire au titre d'autres dispositions du code de procédure pénale.

26. Ainsi pourraient être données les explications nécessaires à une meilleure compréhension des agissements en cause et de leur traitement par l'autorité judiciaire. Eu égard à la nature des explications recherchées et aux garanties permises par le mécanisme d'intermédiation, un échange entre la personne chargée d'informer la victime et les magistrats ou agents ayant eu à traiter de l'affaire en cause ne conduirait à aucune violation du secret professionnel de ces derniers. Le Conseil d'Etat relève que la mise en œuvre de ce droit impliquera l'allocation de ressources et moyens adéquats aux autorités qui en auront la charge.

Domaine de la loi

27. Le Conseil d'Etat relève que la désignation de l'autorité en charge de la mise en œuvre de cette mesure au sein de la juridiction ainsi que les modalités d'organisation de cette intermédiation, n'ont ni pour objet, ni pour effet de confier à cette autorité des fonctions juridictionnelles propres, ni de modifier des fonctions juridictionnelles existantes (CE, 6/1 SSR, 28 décembre 2009, *Syndicat de la magistrature*, n° 312314). De telles dispositions ne concernent pas non plus la procédure pénale ou le statut des magistrats. Dès lors, elles ne relèvent d'aucune des matières que l'article 34 ou une autre disposition de la Constitution rattache au domaine de la loi et, par suite, le Conseil d'Etat estime qu'elles doivent être écartées de la proposition de loi.

28. A l'inverse, la détermination des conditions assurant la proportionnalité de l'atteinte au principe d'indépendance et aux objectifs de recherche des auteurs d'infractions et de respect de la présomption d'innocence, dont découlent le secret du délibéré et le secret de l'enquête et de l'instruction, appartient au domaine de la loi et les conditions définies au point 24 doivent donc être fixées par elle. Le Conseil d'Etat suggère de renvoyer ensuite à un décret en Conseil d'Etat les conditions d'application de cette disposition.

29. Ainsi défini et mis en œuvre, le Conseil d'Etat estime que l'objet de la proposition de loi consistant à étendre le droit à l'information des victimes à des procédures auxquelles elles ne sont pas parties conserve son effectivité et ne se heurte à aucun obstacle constitutionnel ou conventionnel.

Intégration de ce droit dans les obligations des magistrats

30. La proposition de loi organique entend ajouter aux manquements constitutifs d'une faute disciplinaire le manquement au respect dû aux victimes et à leur droit à l'information et à la compréhension des décisions de justice.

31. Le Conseil d'Etat considère que les manquements actuellement prévus à l'article 43 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, notamment à la conscience professionnelle, à l'honneur, à la dignité, à la délicatesse et aux devoirs de son état permettent déjà de réprimer l'absence de respect des victimes ou de leurs droits. La responsabilité disciplinaire de magistrats pouvant déjà être

engagée pour de tels manquements, il n'apparaît pas nécessaire de modifier l'ordonnance organique sur ce point.

32. La création du droit à l'information des victimes tiré non pas de leur qualité de partie civile mais de leur qualité même de victime par le dispositif suggéré ci-dessus entraîne par elle-même une obligation pour les agents et membres de l'autorité judiciaire en matière pénale, notamment les magistrats, selon les conditions d'organisation qui seront prévues au niveau réglementaire. Il appartiendra au conseil supérieur de la magistrature de s'assurer que la charte de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire prend bien en compte les évolutions permises par ces dispositions.

Création d'un médiateur national de la justice et de comités des usagers

33. Le Conseil d'Etat considère que, pour les mêmes raisons que celles indiquées au point 27, la création de ces instances ne relève pas du domaine de la loi, sous réserve des dispositions tendant à donner accès aux secrets mentionnés *supra*, et que ces dispositions doivent, par suite, être écartées de la proposition de loi.

Cet avis a été délibéré par l'assemblée générale du Conseil d'Etat dans sa séance du jeudi 17 septembre 2026.