

N° 106

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2026-2027

Enregistré à la Présidence du Sénat le 27 octobre 2026

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage
universel, du Règlement et d'administration générale (1)
sur la proposition de loi relative au **droit des victimes à l'information**
et à la **compréhension des procédures et décisions de justice**,*

Par Mme Nadine BELLUROT,

Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : Mme Muriel Jourda, présidente ; MM. Marc-Philippe Daubresse, Olivier Bitz, Mmes Audrey Linkenheld, Cécile Cukierman, MM. Michel Masset, Benjamin Huin, Guy Benarroche, Cédric Chevalier, Fabien Bravi, Mmes Lauriane Josende, Isabelle Florennes, Marie-Pierre de La Gontrie, vice-présidents ; M. Christophe Chaillou, Mmes Jacqueline Eustache-Brinio, Marie Mercier, Olivia Richard, secrétaires ; M. Jean-Michel Arnaud, Mme Nadine Bellurot, MM. Jean-Baptiste Blanc, Hussein Bourgi, Mmes Sophie Briante Guillemont, Agnès Canayer, Evelyne Corbière Naminzo, M. Bastien Coriton, Mme Catherine Di Folco, M. Dimitri Doussot, Mmes Françoise Dumont, Françoise Gatel, Sylvie Josserand, MM. Éric Kerrouche, David Margueritte, Arnaud Marthey, Thani Mohamed Soilihi, Mmes Marie-Pierre Mouton, Corinne Narassiguin, MM. Jean-Jacques Panunzi, Paul Toussaint Parigi, Hervé Reynaud, Pierre Jean Rochette, Pierre-Alain Roiron, Mmes Elsa Schalck, Anne Souyris, M. Francis Szpiner, Mmes Lana Tetuanui, Marie-Claude Varaillas, Dominique Vérien, MM. Louis Vogel, Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Sénat : 714 rect. (2025-2026) et 107 (2026-2027)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. LA RECONNAISSANCE INACHEVÉE DE LA PLACE DES VICTIMES DANS LA PROCÉDURE PÉNALE	6
A. LES PROGRÈS INSUFFISANTS RÉALISÉS DEPUIS UNE VINGTAINE D'ANNÉES...	6
B. LES SUITES DE L'AFFAIRE ELIAS AU SEIN DE L'INSTITUTION JUDICIAIRE	6
II. LA CONSÉCRATION D'UN DROIT POUR LES VICTIMES DE RECEVOIR DE L'INSTITUTION JUDICIAIRE UNE INFORMATION SUR LA FAÇON DONT CELLE-CI A TRAITÉ DES INFRACTIONS PASSÉES.....	7
A. UNE PROPOSITION DE LOI SOUMISE POUR AVIS AU CONSEIL D'ÉTAT	7
B. LA PROPOSITION DE LOI RECTIFIÉE	7
III. LA POSITION DE LA COMMISSION	8
EXAMEN DES ARTICLES	9
• <i>Article unique</i> Création d'un droit de la victime à recevoir une information sur le traitement par les juridictions pénales d'infractions antérieures l'ayant lésée	9
EXAMEN EN COMMISSION.....	19
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT.....	31
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	33
LA LOI EN CONSTRUCTION	35

L'ESSENTIEL

La proposition de loi relative au **droit des victimes à l'information** et à la compréhension des procédures et décisions de justice a été déposée par Marie-Claire Carrère-Gée afin de tirer les conséquences d'un fait divers tragique – le meurtre du jeune Elias par deux mineurs multirécidivistes à Paris en janvier 2025 – et de la façon dont sa famille a été traitée par l'institution judiciaire.

En conséquence, elle vient consacrer un droit pour les victimes d'être **informées par la justice** de la façon dont celle-ci a traité les infractions les ayant lésées, dès lors que celles-ci présentent un lien avec des faits les concernant personnellement.

Elle prévoit également, pour garantir ce droit, qu'un **magistrat** pourrait servir d'intermédiaire lorsque des éléments sont couverts par les **secrets régissant la procédure pénale** (secret professionnel, secret de l'enquête et de l'instruction, secret du délibéré). Ayant accès à ces derniers, il pourrait ainsi assurer la bonne information des victimes, sans pour autant lui révéler les éléments en question.

La commission des lois partage pleinement les objectifs de ce texte, qui s'inscrit dans le mouvement plus large de revalorisation de la place et des droits des victimes dans la procédure pénale engagé depuis plus de vingt ans.

En conséquence, **elle a adopté la proposition de loi**, assortie de plusieurs modifications proposées par sa rapporteure Nadine Bellurot et visant à :

- souligner le **caractère supplétif de ce dispositif**, dont la mise en œuvre doit relever du procureur de la République ou du juge d'instruction pour les procédures dont ils sont saisis ;

- tenir compte du fait que le procureur de la République ne constitue pas une juridiction pénale et doit donc être mentionné explicitement afin que son traitement des enquêtes préliminaires relève de ce texte ;

- assurer son application en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna.

I. LA RECONNAISSANCE INACHEVÉE DE LA PLACE DES VICTIMES DANS LA PROCÉDURE PÉNALE

A. LES PROGRÈS INSUFFISANTS RÉALISÉS DEPUIS UNE VINGTAINE D'ANNÉES

Historiquement, **la victime a tenu une place secondaire dans la procédure pénale**, essentiellement réduite au rôle de partie civile, en retrait par rapport à l'action publique exercée par le procureur de la République. Toutefois, un mouvement de revalorisation de sa place et de ses droits a été engagé par le législateur, en réponse à l'évolution des attentes de la société vis-à-vis de la justice.

La procédure pénale reste couverte par le secret de l'enquête et de l'instruction, qui découle à la fois des objectifs de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et de recherche des auteurs d'infraction et des droits au respect de la vie privée et à la présomption d'innocence.

Toutefois, la victime a acquis un droit à l'information à ses différentes étapes sur certains actes du procureur de la République ou de la juridiction, et la qualité de partie civile, lorsqu'elle peut y prétendre lui permet d'avoir accès, par le biais de son avocat, au dossier de la procédure.

Le traitement judiciaire du meurtre du jeune Elias a néanmoins mis en lumière les limites des réformes engagées jusqu'à présent et la **persistance de formes de victimisation secondaire**. Alors que les mis en cause avaient commis plus d'une dizaine de faits délictuels, la famille de la victime a rencontré de grandes difficultés pour être reçue par l'institution judiciaire et obtenir d'elle des informations sur leurs antécédents et le traitement de ces infractions.

B. LES SUITES DE L'AFFAIRE ELIAS AU SEIN DE L'INSTITUTION JUDICIAIRE

L'affaire Elias a eu des **répercussions importantes** au sein de l'institution judiciaire, qui témoignent de l'existence de visions divergentes au sujet de la place à accorder à la victime durant la procédure pénale.

Le garde des sceaux a diligenté une **mission d'évaluation de l'inspection générale de la justice (IGJ)** afin d'analyser la prise en charge des deux mis en cause par le système pénal ainsi que leur parcours judiciaire et d'identifier d'éventuelles défaillances.

Dans son rapport, l'IGJ se montre favorable à un **accès facilité des victimes à l'institution judiciaire** afin d'améliorer leur information et leur compréhension des décisions rendues.

Le collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire, saisi par le premier président de la cour d'appel de Paris, a apporté une **nuance** à cette ouverture. S'il a invité à faire appel à un magistrat spécialisé pour éclairer la famille de la victime, il a estimé que celui-ci ne pouvait pas rencontrer ceux ayant eu à traiter de cette affaire ou accéder au dossier de la procédure.

Dans le même temps, par une circulaire du 13 octobre 2025 adressée aux chefs de juridiction, le garde des sceaux a appelé à « *centrer* » l'organisation juridictionnelle sur la victime.

II. LA CONSÉCRATION D'UN DROIT POUR LES VICTIMES DE RECEVOIR DE L'INSTITUTION JUDICIAIRE UNE INFORMATION SUR LA FAÇON DONT CELLE-CI A TRAITÉ DES INFRACTIONS PASSÉES

A. UNE PROPOSITION DE LOI SOUMISE POUR AVIS AU CONSEIL D'ÉTAT

Le 9 juin 2026, Marie-Claire Carrère-Gée a déposé une **proposition de loi** et une **proposition de loi organique** visant à tirer les enseignements de l'affaire Elias et, de manière plus générale, à renforcer les droits des victimes.

Le Président du Sénat a décidé, en application de l'article 39 de la Constitution, de les **soumettre au Conseil d'État pour avis**. Celui-ci, dans son avis du 17 septembre 2026, a estimé que le dispositif envisagé portait une **atteinte disproportionnée** au secret du délibéré, au secret de l'enquête et de l'instruction et au secret professionnel, protégés constitutionnellement et conventionnellement.

Toutefois, il a reconnu que l'auteure poursuivait un **objectif d'intérêt général** en cherchant à améliorer l'information des victimes et a proposé de substituer au dispositif initial la **création d'un droit subjectif** propre à celles-ci en la matière, pouvant être exercé même en l'absence d'une procédure pénale en cours.

B. LA PROPOSITION DE LOI RECTIFIÉE

Mme Carrère-Gée a en conséquence rectifié sa proposition de loi et retiré sa proposition de loi organique.

À son article unique, ce texte institue désormais un **droit pour la victime d'être informée**, à sa demande, sur la façon dont les juridictions ont traité les infractions dont elle déclare qu'elles l'ont lésée, à condition que celles-ci présentent un lien avec des faits qui la concernent personnellement.

Il retient une **définition large de la victime**, inspirée des dispositions qui régiront la procédure pénale dès 2029. Elle n'est pas limitée à la reconnaissance de ce statut par une décision de justice mais inclut toute personne déclarant ou paraissant avoir été lésée par une infraction, sans préjuger de l'existence de celle-ci ou de la culpabilité de la personne mise en cause.

Afin de surmonter les difficultés liées aux secrets régissant la procédure pénale, il prévoit l'intervention d'un **intermédiaire**, magistrat spécialement désigné à cette fin, pour connaître des éléments couverts par ceux-ci et, sans les révéler, disposer d'une bonne connaissance du dossier pour être en mesure d'assurer l'information de la victime.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

La commission partage le souhait de l'auteur de la proposition de loi de **faire progresser les droits des victimes** dans la procédure pénale et **reculer la victimisation secondaire** dont elles peuvent encore souffrir. Les travaux de sa rapporteure Nadine Bellurot ont démontré la **nécessité d'évoluer** en la matière, alors qu'une volonté de changement existe au sein de l'institution judiciaire.

Sur la proposition de sa rapporteure, la commission a apporté une **précision** au champ de la proposition de loi en incluant expressément le traitement des enquêtes préliminaires par le procureur de la République, celui-ci ne faisant pas partie des « *juridictions pénales* » mentionnées par le texte.

Elle a surtout souhaité **garantir la bonne articulation du dispositif** proposé avec la répartition des compétences au sein des juridictions et rappeler, comme le propose le Conseil d'État, son **caractère supplétif**.

Ainsi, elle a prévu que le **procureur de la République** ou le **juge d'instruction** seraient chargés de la mise en œuvre de ce nouveau droit pour les procédures dont ils sont saisis, au stade de l'enquête préliminaire pour le premier et de l'information judiciaire pour le second. C'est en l'absence d'une telle procédure qu'un magistrat ou, selon son ajout, un magistrat honoraire, serait désigné pour le garantir.

Enfin, elle a assuré l'application de la proposition de loi en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna.

*

* *

La commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

EXAMEN DES ARTICLES

Article unique

Création d'un droit de la victime à recevoir une information sur le traitement par les juridictions pénales d'infractions antérieures l'ayant lésée

L'article unique de la proposition de loi reconnaît aux personnes ayant été ou paraissant avoir été victimes d'une infraction pénale le droit d'être informées par l'institution judiciaire de la façon dont les juridictions pénales ont traité d'autres infractions les ayant lésées et présentant un lien avec les faits qui la concernent directement.

Afin de tenir compte de l'impératif de respecter les secrets régissant le fonctionnement de la justice pénale, l'article prévoit l'intervention d'un magistrat qui, jouant le rôle d'intermédiaire, pourrait prendre connaissance des éléments couverts par ces secrets afin d'assurer l'information de la victime, sans pour autant lui révéler les éléments en question.

La commission a approuvé la création de ce nouveau droit et a adopté quatre amendements de sa rapporteure. Elle a notamment rappelé le caractère supplétif de l'intervention de cet intermédiaire, la mise en œuvre de ce droit relevant de la responsabilité du procureur de la République ou du juge d'instruction dans le cadre des procédures dont ils sont saisis.

1. L'affaire Elias a mis en lumière l'insuffisante information des victimes dans le cadre de la procédure pénale

Le 24 janvier 2025, le jeune Elias, âgé de 14 ans, était agressé à l'arme blanche dans le 14^e arrondissement de Paris par deux autres mineurs, âgés respectivement de 17 et 16 ans, qui cherchaient à lui dérober son téléphone. Il est décédé le lendemain des suites de ses blessures.

Il est rapidement apparu que ses agresseurs étaient défavorablement connus de la justice et, après des parcours familiaux et scolaires chaotiques, faisaient l'objet de mesures éducatives ordonnées par le juge pénal tout en étant placés sous contrôle judiciaire, avec l'interdiction d'entrer en contact l'un avec l'autre, après avoir commis plus d'une dizaine de faits délictuels. Ils sont poursuivis du chef d'extorsion avec violence ayant entraîné la mort¹, ont été placés en détention provisoire et renvoyés devant la cour d'assises des mineurs, qui devrait les juger au premier trimestre 2027.

¹ Puni de la réclusion criminelle à perpétuité et de 150 000 euros d'amende par l'article 312-7 du code pénal.

Les difficultés rencontrées par sa famille pour obtenir de l'institution judiciaire des informations sur les antécédents des personnes mises en cause et sur la façon dont avaient été traitées les infractions qu'elles avaient commises sont venues illustrer les limites des droits des victimes dans la procédure pénale, malgré les progrès réalisés ces dernières années.

a) Les droits des victimes dans la procédure pénale

Historiquement, la victime a tenu une place secondaire dans la procédure pénale, essentiellement réduite au rôle de partie civile, en retrait par rapport à l'action publique exercée par le procureur de la République. Toutefois, un mouvement de revalorisation de sa place et de ses droits est engagé depuis plus d'une vingtaine d'années¹. Ainsi, selon l'article préliminaire du code de procédure pénale², l'autorité judiciaire « *veille à l'information et à la garantie des droits des victimes au cours de toute procédure pénale* ».

Plusieurs dispositions visent ainsi à assurer l'information de la victime aux différentes étapes de la procédure pénale :

- lors de son engagement, avec une obligation pour l'officier de police judiciaire qui reçoit sa plainte de l'informer d'un certain nombre de droits, parmi lesquels figurent ceux d'obtenir réparation de son préjudice, de se constituer partie civile, d'être assistée par un avocat ou encore de bénéficier de mesures de protection (article 10-2 du code de procédure pénale) ;

- au cours de son déroulement, avec une information par le procureur de la République des suites données à une plainte (poursuites, mesures alternatives à celles-ci ou classement sans suite³) et par le juge d'instruction, tous les six mois, sur l'état d'avancement de l'instruction (articles 40-2 et 90-1) ;

- au sujet de certaines décisions prises par la juridiction, comme l'interdiction pour la personne mise en examen d'entrer en relation avec la victime (article 138-1) ou la mise en liberté d'une personne en détention provisoire faisant courir un risque à celle-ci (article 144-2) ;

¹ Voir principalement les lois n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, n° 2011-939 du 10 août 2011 sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs, n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales.

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

³ Qui doit désormais faire l'objet d'une motivation individualisée et circonstanciée s'agissant des crimes mentionnés à l'article 706-47 du code de procédure pénale (art. D. 15-3-2 du code de procédure pénale issu du décret n° 2026-907 du 30 septembre 2026 imposant une motivation spéciale des décisions de classement sans suite des affaires portant sur un crime mentionné à l'article 706-47 du code de procédure pénale).

– à l’issue de la peine privative de liberté, en cas de remise en liberté anticipée d’une personne condamnée pour une infraction sexuelle ou commise sur un mineur, qui doit être assortie d’une interdiction d’entrer en relation avec la victime, ou en cas de remise en liberté au terme d’une telle condamnation, si la victime en a fait la demande (article 712-16-2).

Lorsqu’elle a la qualité de partie civile, la victime a accès au dossier de la procédure par le biais de son avocat et peut obtenir une copie de l’ensemble des pièces et actes qui y sont versés et sont donc soumis au contradictoire (article 114).

Il existe par ailleurs dans chaque juridiction un juge délégué aux victimes (Judévi), institué par un décret du 13 novembre 2007¹ et chargé de veiller à « *la prise en compte des droits reconnus par la loi aux victimes* » (article D. 47-6-1). Celui-ci assure également la présidence de la commission d’indemnisation des victimes d’infractions.

Enfin, depuis 2022, le ministère de la justice dispose d’un référentiel relatif à l’accueil et l’accompagnement des victimes en juridiction, élaboré avec l’aide de l’Afnor. Destiné aux juridictions, il comprend une série d’engagements que celles-ci doivent mettre en œuvre, soit généraux, soit spécifiques à certaines procédures, soit spécifiques à certaines victimes. Sur cette base, chacune peut agir, sous l’impulsion du chef de juridiction, pour améliorer la façon dont les victimes sont traitées lors de leurs interactions avec l’institution judiciaire et dont leurs droits et leur dignité sont respectés par celle-ci.

b) La communication sur les affaires en cours et le respect des secrets régissant la procédure pénale

La procédure pénale française est couverte par le secret de l’enquête et de l’instruction, énoncé à l’article 11 du code de procédure pénale, selon lequel « *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* ». Il s’impose aux personnes qui concourent à cette procédure, comme les magistrats, les enquêteurs ou les experts mais n’est pas opposable aux parties, aux avocats ou encore aux journalistes.

Le Conseil constitutionnel a jugé² à son sujet qu’il avait pour objectif de « *garantir le bon déroulement de l’enquête et de l’instruction* », répondant ainsi aux objectifs de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l’ordre public et de recherche des auteurs d’infraction, et de « *protéger les personnes concernées par une enquête ou une instruction* », conformément aux droits au respect de la vie privée et à la présomption d’innocence qui résultent des articles 2 et 9 de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen (DDHC) de 1789.

¹ Décret n° 2007-1605 du 13 novembre 2007 instituant le juge délégué aux victimes.

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

Ce secret bénéficie également d'une reconnaissance conventionnelle¹. Sa violation, s'agissant d'une procédure portant sur un délit ou un crime, est punie de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende (article 434-7-2 du code pénal).

Par dérogation à ce secret, l'article 11 précité confère au procureur de la République la responsabilité de « *rendre publics des éléments objectifs tirés de la procédure* » lorsqu'un impératif d'intérêt public le justifie, comme la nécessité de mettre fin à un trouble à l'ordre public. Il bénéficie d'un monopole en matière de communication sur une affaire en cours, puisqu'il peut agir en la matière d'office, à la demande de la juridiction d'instruction ou des parties.

Le secret du délibéré, quant à lui, est consacré en matière pénale à l'article 304 du même code et dans le serment que doit prêter tout magistrat². Il est le corollaire du principe d'indépendance des juridictions, qui découle de l'article 16 de la DDHC.

c) Les suites de l'affaire Elias

L'affaire Elias, si elle a suscité une forte attention médiatique, a également eu des répercussions importantes au sein de l'institution judiciaire.

Le garde des sceaux a diligenté le 2 mai 2025 une mission d'évaluation de l'inspection générale de la justice (IGJ) afin d'analyser la prise en charge des deux mis en cause par le système pénal ainsi que leur parcours judiciaire et d'identifier d'éventuelles défaillances.

Dans son rapport, daté de septembre 2025, l'IGJ a notamment recommandé d'« *initier et favoriser toute bonne pratique consistant à ce que les victimes accèdent à l'autorité judiciaire dans la perspective de mieux comprendre la nature et le sens des décisions prises dans le respect de la procédure applicable aux informations judiciaires* ».

Le collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire a également été saisi par le premier président de la cour d'appel de Paris à la suite de la demande formulée par la mère de la victime d'avoir « *un entretien direct avec les juges des enfants qui étaient intervenus à l'occasion de procédures concernant les deux mineurs mis en cause* », dans le but « *d'obtenir des explications sur des décisions qui avaient pu être prises* ».

Dans son avis n° 2026-12 du 2 avril 2026, il a conclu à l'impossibilité d'un tel échange mais a invité à faire appel à « *un magistrat spécialisé chargé de contribuer à mieux éclairer, dans cette affaire, la famille dramatiquement éprouvée, sous la réserve expresse de l'impossibilité pour le magistrat chargé de rencontrer les parents de la victime de bénéficier d'un entretien préalable avec les juges des enfants concernés et d'avoir accès au dossier* ».

¹ CEDH, 7 juin 2007, Dupuis et autres c./ France, n° 1914/02.

² Article 6 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

Dans le même temps, par une circulaire du 13 octobre 2025 adressée aux chefs de juridiction¹, le garde des sceaux a appelé à « *centrer* » l'organisation juridictionnelle sur la victime et à mieux prendre en compte ses droits et intérêts au stade de l'enquête, notamment en l'informant régulièrement de l'évolution de la procédure judiciaire.

2. Le dispositif proposé

a) La proposition de loi initiale

Afin de tirer les conséquences des difficultés de communication entre l'institution judiciaire et les victimes mises notamment en lumière par l'affaire Elias, Marie-Claire Carrère-Gée a déposé le 9 juin 2026 une proposition de loi (n° 714, 2025-2026) relative au droit des victimes à l'information et à la compréhension des procédures et décisions de justice et une proposition de loi organique (n° 715, 2025-2026) modifiant le statut des magistrats et relative au respect des victimes et de leurs droits.

Dans sa version initiale, la proposition de loi comptait trois articles :

- l'article 1^{er} reconnaissait aux victimes le droit de recevoir du service public de la justice toute information ou explication utile à la compréhension de procédures et décisions antérieures présentant un lien avec les faits dont elles ont été victimes et impliquant les mêmes auteurs, sans que le respect de la chose jugée, le secret professionnel, le secret de l'enquête et de l'instruction et le secret du délibéré n'y fassent obstacle ;

- l'article 2 prévoyait l'institution d'un médiateur national de la justice, chargé de traiter les réclamations individuelles portant sur le fonctionnement du service public de la justice ;

- l'article 3 créait un comité des usagers au sein de chaque tribunal judiciaire ou cour d'appel, qui aurait eu vocation à améliorer la politique d'accueil et de prise en charge des justiciables.

La proposition de loi organique, quant à elle, visait à son article unique à inscrire le respect dû aux victimes et à leur droit à l'information parmi les devoirs des magistrats. Tout manquement à ceux-ci serait devenu passible de sanctions disciplinaires.

¹ Circulaire du 13 octobre 2025 relative à l'accueil et à l'amélioration de la prise en charge des victimes d'infractions pénales ; NOR JUST2527935C.

b) L'avis du Conseil d'État

Conformément à l'article 39 de la Constitution et à l'article 4 *bis* de l'ordonnance du 17 novembre 1958¹, le président du Sénat a soumis pour avis en juin 2026 au Conseil d'État les deux propositions de loi de Mme Carrère-Gée. Celui-ci a statué le 17 septembre dernier².

Il a reconnu que le législateur pouvait adopter des dispositions relatives à l'information des victimes, celle-ci étant justifiée par un objectif d'intérêt général. Il a néanmoins estimé que le dispositif proposé portait une atteinte disproportionnée au secret du délibéré, au secret de l'enquête et de l'instruction et au secret professionnel, qui constituent des objectifs et principes de valeur constitutionnelle et conventionnelle reconnus par la jurisprudence du Conseil constitutionnel et de la Cour européenne des droits de l'homme (cf. *supra*).

Il a proposé d'y substituer la création d'un droit subjectif propre aux victimes en matière d'information, allant au-delà de ceux reconnus à la partie civile et pouvant être exercé même en l'absence d'une procédure pénale en cours³. De ce fait, ce droit aurait vocation à intervenir de manière supplétive par rapport aux droits déjà reconnus dans la procédure pénale et viserait à « *garantir aux victimes le droit d'être entendues* ».

L'information attendue, lorsqu'elle impliquerait des éléments couverts par les secrets susmentionnés, pourrait être délivrée par un intermédiaire habilité à en connaître et qui pourrait rencontrer les magistrats ayant eu à traiter de l'affaire en cause.

Il a indiqué par ailleurs que les articles 2 et 3 ne relevaient pas du domaine de la loi.

Enfin, s'agissant de la proposition de loi organique, il a estimé que ses dispositions étaient déjà satisfaites, les manquements actuellement constitutifs d'une faute disciplinaire⁴ couvrant l'absence de respect des victimes. Il a également souligné qu'il appartenait au Conseil supérieur de la magistrature (CSM) de veiller à ce que la charte de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire prenne bien en compte le nouveau droit à l'information des victimes qu'il propose d'instituer.

¹ Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

² Avis nos 411345 et 411346 du 17 septembre 2026.

³ Dans le cas par exemple du décès de l'auteur de l'infraction.

⁴ Parmi d'autres, les atteintes à la conscience professionnelle, à l'honneur, à la dignité, à la délicatesse et aux devoirs de son état (art. 43 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature).

c) Les dispositions du texte

Afin de tenir compte de l'avis du Conseil d'État, Mme Carrère-Gée a procédé à la rectification de sa proposition de loi. Elle a également retiré sa proposition de loi organique.

En conséquence, le texte ne comporte plus qu'un article unique traitant du droit à l'information de la victime sur les conditions dans lesquelles les juridictions pénales ont traité des infractions par lesquelles elle déclare ou paraît avoir été lésé, à la condition que ces infractions présentent un lien avec des faits qui la concernent personnellement. Ces dispositions sont insérées dans le sous-titre du titre préliminaire du code de procédure pénale consacré aux droits des victimes, à un article 10-2-1 nouveau.

S'inspirant de la définition retenue par le nouveau code de procédure pénale¹, il précise que la qualification de victime est indépendante de la reconnaissance de l'existence de l'infraction ou de la culpabilité du mis en cause, donc sans lien nécessaire avec une procédure pénale en cours. Il appartiendrait ainsi à l'autorité judiciaire d'informer la victime même si l'action publique n'a pas pu être mise en œuvre à son profit ou que ce statut ne lui est pas reconnu par une décision de justice définitive.

Cette information pourrait par ailleurs intervenir indifféremment, lors d'une procédure pénale, dans sa phase pré- ou post-sentencielle.

Comme le suggérait le Conseil d'État, l'article unique prévoit l'intervention d'un intermédiaire, dont il est précisé qu'il serait un magistrat, pour garantir ce droit à l'information lorsque des éléments couverts par le secret professionnel, le secret de l'enquête et de l'instruction ou le secret du délibéré sont en cause. Il pourrait y avoir accès afin de contribuer à la bonne information de la victime, sans pour autant être autorisé à les lui révéler.

En conséquence, les réserves émises par le collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire dans son avis du 2 avril 2026 précité seraient levées. Cette dérogation prévue par le législateur à ces secrets permettrait ainsi à cet intermédiaire d'échanger avec les magistrats ayant traité de l'affaire en cause sans violer le secret professionnel, comme l'a souligné le Conseil d'État dans son avis.

La détermination des conditions d'application de ce dispositif (modalités d'organisation au sein des juridictions ou d'intervention du magistrat, etc.) est enfin renvoyée à un décret en Conseil d'État.

¹ Art. L. 1400-1, en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2029.

3. La position de la commission

Ces dernières années, plusieurs drames sont venus démontrer que le mouvement de reconnaissance d'une place à part entière pour la victime dans la procédure pénale restait inachevé et que ses droits, en particulier en matière d'information, étaient insuffisants, ne correspondant plus aux attentes de la société vis-à-vis de l'institution judiciaire.

Sans remettre en cause le principe d'indépendance des juridictions et sa garantie par l'article 16 de la DDHC ainsi que les secrets qui régissent la procédure pénale, il est possible, comme l'a démontré l'avis du Conseil d'État, de reconnaître aux victimes un véritable droit à l'information en matière pénale, ce qui contribuerait également, parmi d'autres initiatives, à la lutte contre la victimisation secondaire.

La commission partage donc pleinement l'intention de l'auteur de la proposition de loi. Elle salue d'ailleurs son choix d'une acception large de la notion de victime, inspirée des dispositions du code de procédure pénale qui entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2029 : la vision d'une victime limitée à la partie au procès pénal ou reconnue comme telle par une décision de justice définitive est aujourd'hui dépassée, tandis que la qualification de partie civile n'est pas universelle.

Il convient de prendre en compte la situation des victimes qui ne se constituent pas partie civile ou ne sont pas en mesure de le faire. Surtout, aucune disposition ne permet aujourd'hui à une victime de recevoir de l'autorité judiciaire des éléments d'information et d'explicitation sur des procédures auxquelles elle n'est pas partie, quand bien même les infractions en cause auraient un lien avec les faits qu'elle a subis.

Cette proposition de loi vient donc compléter le cadre juridique actuel protégeant les droits des victimes, dont l'effectivité est par ailleurs régulièrement remise en cause, et ainsi corriger une de ses lacunes.

Dans son avis, le Conseil d'État avait souligné que le dispositif prévu par le texte avait vocation à intervenir de manière supplétive par rapport aux droits déjà reconnus aux victimes. Il est ressorti des auditions conduites par la rapporteure que son articulation avec le déroulement de la procédure pénale méritait d'être précisée.

En effet, l'information de la victime au stade de l'enquête préliminaire relève du parquet et, au cours de l'instruction, du juge d'instruction. Dès lors, par un amendement COM-7 de sa rapporteure, la commission a précisé que la mise en œuvre de ce nouveau droit appartenait à l'un ou à l'autre dans le cadre des procédures dont ils sont saisis et, en l'absence de procédure ou une fois celle-ci achevée, à un magistrat ou un magistrat honoraire spécialement désigné afin de le garantir.

Constatant par ailleurs que la notion de « *juridictions pénales* » ne comprenait pas le procureur de la République elle a adopté un amendement de précision COM-6 de sa rapporteure visant à inclure expressément dans le champ du texte le traitement par celui-ci des enquêtes préliminaires.

Elle a enfin adopté un amendement COM-8 visant à garantir l'application de la proposition de loi en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna ainsi qu'un amendement rédactionnel COM-5.

La commission a adopté l'article unique ainsi modifié.

EXAMEN EN COMMISSION

MARDI 27 OCTOBRE 2026

Mme Muriel Jourda, présidente. – Nous examinons à présent le rapport sur la proposition de loi relative au droit des victimes à l'information et à la compréhension des procédures et décisions de justice. Nous accueillons son auteure, notre collègue Marie-Claire Carrère-Gée, pour qu'elle puisse nous en présenter rapidement le contenu.

Mme Marie-Claire Carrère-Gée, auteure de la proposition de loi. – Je vous remercie, madame la présidente, de m'avoir conviée à présenter ce texte. Je remercie également les sénatrices et sénateurs qui ont bien voulu le cosigner. Je suis particulièrement reconnaissante à l'égard du président Larcher d'en avoir saisi le Conseil d'État. Celui-ci a apporté, par son avis, une analyse éclairante, que j'ai suivie au pied de la lettre : la rédaction présentée aujourd'hui reprend ainsi intégralement celle qui a été proposée par le Conseil d'État.

Je me suis intéressé à la question du droit des victimes à l'information à la suite de l'affaire Élias, tragique à maints égards. Les auteurs de cet assassinat, très jeunes, étaient engagés depuis des années dans une spirale de récidive, avec des infractions de plus en plus violentes, que la justice n'est pas parvenue à endiguer. La famille d'Élias, légitimement demandeuse d'informations sur la façon dont le parcours de ces jeunes avait été traité en amont, était en souffrance de ne pas en obtenir. L'institution judiciaire peinait à accéder à sa demande pour une seule raison : la famille n'était pas partie aux affaires antérieures.

Cette difficulté à répondre s'est matérialisée dans un avis du collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire, estimant que tous les grands principes de l'institution judiciaire – secret de l'instruction, secret du délibéré, etc. – s'opposaient à ce que la famille reçoive des informations.

Pour autant, il ne s'agit pas d'une proposition de loi « Élias ». Ce texte est susceptible de concerner de nombreuses autres victimes et s'inscrit dans un mouvement législatif engagé depuis plusieurs années pour renforcer le droit des victimes et lutter contre la victimisation secondaire.

Ainsi, sont concernées toutes les victimes au sens de l'ordonnance de 2025 ayant recodifié le code de procédure pénale, soit à la fois toute personne qui déclare ou paraît avoir été lésée par une infraction et toute personne reconnue comme telle par une décision de justice définitive.

Selon le Conseil d'État, les dispositifs actuels « *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 collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire l'avait lui-même reconnu et l'inspection générale de la justice (IGJ) a formulé dans un rapport une recommandation demandant d'initier toute bonne pratique en ce sens. La proposition de loi répond donc, à la fois, au constat dressé par le Conseil d'État et à la double invitation du comité de déontologie et de l'IGJ.

Le dispositif prévu par la proposition de loi intervient de manière supplétive par rapport à la constitution de partie civile et aux droits que la loi reconnaît déjà aux victimes. C'est un filet de sécurité garantissant un droit général des victimes à l'information sur des affaires qui les concernent, y compris lorsqu'elles ne sont pas parties – à ce titre, je remercie la rapporteure pour ces amendements qui viennent compléter utilement le dispositif.

La plupart des magistrats sont submergés par leur masse de travail. Respecter les victimes et répondre à leurs besoins d'information fait pourtant pleinement partie de leurs missions. Éviter qu'une victime ne le soit doublement à cause du service public de la justice est, je crois, une manière de contribuer à améliorer le fonctionnement de ce service public et de conforter le lien de confiance entre les citoyens et la justice.

Mme Marie-Claire Carrère-Gée quitte la réunion.

Mme Nadine Bellurot, rapporteure. – Je voudrais remercier Marie-Claire Carrère-Gée pour sa présentation et son initiative, qui nous donne l'occasion de franchir une nouvelle étape d'un mouvement engagé depuis une vingtaine d'années : la reconnaissance des droits des victimes dans la procédure pénale.

Depuis lors, le législateur a dû à de nombreuses reprises remettre l'ouvrage sur le métier, dans une approche malheureusement morcelée. Notre assemblée a adopté, pas plus tard que mardi dernier, une proposition de loi visant à garantir l'information et la protection effective des victimes de violences sexuelles lors de la libération de leur agresseur. Nous ne bégayons-pas pour autant.

En effet, l'affaire Élias, qui a été rappelée, le drame vécu par sa famille ainsi que son traitement par l'institution judiciaire ont démontré que le droit à l'information des victimes, tel que nous l'avons élaboré jusqu'à présent, restait insuffisant et ne correspondait plus aux attentes légitimes de nos concitoyens.

Élias, jeune adolescent de 14 ans, a été tué par deux mineurs de 16 et 17 ans, très défavorablement connus de la justice, en janvier 2025, à Paris, alors qu'ils cherchaient à lui dérober son téléphone. Cette tragédie pour sa famille a été accentuée par la difficulté à obtenir de la justice des informations sur les antécédents des deux mis en cause et les décisions prises dans le cadre du traitement des infractions précédentes qu'ils avaient commises.

C'est un héritage de la place secondaire que tenait historiquement la victime dans la procédure pénale française, en retrait par rapport à l'action publique exercée par le procureur de la République. Cet état d'esprit, s'il est en déclin, reste encore présent dans la magistrature.

Un changement de paradigme est pourtant à portée de main, même si les suites de l'affaire Élias ont fait apparaître des contradictions.

Une mission d'évaluation de l'inspection générale de la justice, diligentée par le garde des sceaux, a ainsi recommandé de favoriser les bonnes pratiques visant à permettre aux victimes d'accéder à l'autorité judiciaire pour améliorer la compréhension des décisions rendues.

L'avis du collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire mentionné par Marie-Claire Carrère-Gée y a apporté un bémol : il invite à confier à un magistrat spécialisé le soin d'éclairer la famille, mais estime que celui-ci ne peut pas accéder au dossier ni rencontrer les juges ayant eu à connaître des affaires concernant les deux mis en cause.

Ce n'est d'ailleurs sans doute pas une coïncidence si le 13 octobre 2025, le garde des sceaux a pris une circulaire sur l'accueil et l'amélioration de la prise en charge des victimes d'infractions pénales, qui appelle notamment à « centrer » l'organisation juridictionnelle sur la victime.

La présente proposition de loi, qui a connu plusieurs évolutions depuis son dépôt en juin dernier, s'inscrit dans ce contexte. Elle a été déposée conjointement à une proposition de loi organique modifiant le statut de la magistrature.

Le président Larcher a en effet saisi le Conseil d'État sur ces deux textes. Dans son avis du 17 septembre dernier, qui a été rendu public et est disponible sur le site du Sénat, celui-ci a reconnu que des dispositions visant à améliorer les droits des victimes répondaient à un objectif d'intérêt général.

Toutefois, il a estimé que la rédaction initiale du texte, qui prévoyait un devoir d'information de l'institution judiciaire envers les victimes et suspendait l'application des secrets qui protègent la procédure pénale – secret de l'enquête et de l'instruction, secret du délibéré, secret professionnel – portait à ces derniers, qui sont protégés par la Constitution, une atteinte disproportionnée.

Le Conseil d'État a proposé une solution alternative : la reconnaissance d'un droit subjectif à l'information propre aux victimes, entendues au sens large et non limitées aux seules personnes reconnues comme telles par une décision de justice. Ce droit serait complété, lorsque des éléments sont couverts par les secrets que je viens de citer, par l'intervention d'un intermédiaire, qui serait habilité à en connaître et pourrait, sans les révéler à la victime, contribuer ainsi à sa bonne information.

Le Conseil d'État a par ailleurs estimé que les autres dispositions qui figuraient dans la proposition de loi – création d'un médiateur national de la

justice et de comités des usagers dans les tribunaux – relevaient du pouvoir réglementaire. Il a considéré que la proposition de loi organique était satisfaite par le régime de responsabilité disciplinaire des magistrats, qui pourrait déjà être invoqué en cas de manquement aux droits des victimes.

En conséquence, notre collègue Marie-Claire Carrère-Gée a rectifié sa copie initiale et retiré la proposition de loi organique.

Le texte qui nous est soumis ne comporte donc plus qu'un article unique et vient en quelque sorte traduire la recommandation de l'IGJ que j'ai mentionnée il y a quelques instants.

Il insère dans la partie préliminaire du code de procédure pénale consacrée aux droits des victimes un nouvel article 10-2-1 qui établit un droit pour la victime d'être informée sur la façon dont les juridictions ont traité les infractions dont elle déclare qu'elles l'ont lésée. Une condition est posée : ces infractions doivent présenter un lien avec des faits la concernant.

Il s'agit donc d'un mécanisme visant à garantir l'information sur des infractions antérieures qui ont conduit ensuite, directement ou indirectement, aux faits ayant affecté la personne demandeuse.

Le texte retient – il faut le saluer – une acception large de la notion de victime, qui est inspirée de celle qui régira le code de procédure pénale à compter de 2029, selon son article L. 1400-1. La victime n'est pas seulement la personne reconnue comme telle par une décision de justice ; elle est aussi celle qui déclare ou paraît avoir été lésée par une infraction. Cela n'implique pas la reconnaissance de l'infraction ou la culpabilité du mis en cause.

Comme le suggérait le Conseil d'État, l'intervention d'un intermédiaire, qui devra être un magistrat, est prévue lorsque des éléments couverts par les secrets de la procédure seront indispensables à l'information de la victime. Il pourra en prendre connaissance pour ensuite, sans les révéler, mais en disposant ainsi d'éléments de contexte, obtenus le cas échéant en rencontrant les magistrats ayant traité le dossier, répondre de façon pertinente aux interrogations de la victime.

L'article renvoie enfin à un décret en Conseil d'État le soin de déterminer ses conditions d'application.

Au cours de mes travaux, j'ai recueilli des avis discordants sur ce texte au sein de la magistrature, notamment parmi les chefs de juridiction, certains le jugeant nécessaire, d'autres se montrant plus réservés, tout comme la chancellerie.

Je suis pour ma part convaincue de son utilité. On peut regretter qu'une fois de plus, le législateur soit contraint de réagir à une actualité dramatique sans avoir été en mesure d'initier une réflexion d'ensemble sur la place des victimes dans la procédure pénale, mais nous ne pouvons pas rester inactifs.

Quelques modifications doivent toutefois être apportées au texte.

Il apparaît ainsi nécessaire, au terme de mes auditions, de réaffirmer le caractère supplétif de ce nouveau droit, comme le propose le Conseil d'État, et d'assurer sa bonne articulation avec les canaux d'information habituels de la procédure pénale.

Je vais ainsi vous proposer, par amendement, de prévoir que cette information est assurée en principe par le procureur de la République au cours de l'enquête préliminaire ou le juge d'instruction en cas d'information judiciaire.

C'est seulement dans les autres cas de figure, lorsqu'aucune procédure n'a pu être engagée ou qu'elle est close, qu'un intermédiaire, magistrat ou magistrat honoraire, serait mobilisé afin de garantir ce droit à l'information.

Je vous soumettrai également trois autres amendements visant à préciser le périmètre de la proposition de loi et à garantir son application outre-mer. Ils ont tous reçu l'assentiment de son auteure.

Je vous proposerai ensuite – vous n'en serez pas surpris – d'adopter la proposition de loi ainsi modifiée.

- Présidence de M. Marc-Philippe Daubresse, vice-président -

M. Hussein Bourgi. – Je tiens d'abord à remercier notre collègue Nadine Bellurot, rapporteure de cette proposition de loi, qui vient d'en faire l'exégèse avec beaucoup de précision.

J'ai toutefois le sentiment que l'on reprend les mêmes – ou presque – et que l'on recommence. Lorsque je suis arrivé à la commission des lois, en 2020, nous avons été saisis dès la première année de deux textes, qui ont donné naissance à la loi du 8 avril 2021 visant à améliorer l'efficacité de la justice de proximité et de la réponse pénale, puis à la loi du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire.

Dans ces textes, comme dans d'autres que nous avons examinés depuis, notamment la loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027, nous retrouvons toujours les mêmes proclamations.

Nous voterons bien évidemment cette proposition de loi, mais elle ne révolutionnera rien et ne changera pas fondamentalement les choses. C'est surtout un texte pour nous donner bonne conscience et montrer à la famille d'une victime que nous avons fait quelque chose.

Mme la rapporteure a évoqué l'émergence du droit des victimes en France. Ce mouvement a commencé il y a près de quarante-cinq ans, notamment lorsque Robert Badinter, devenu garde des sceaux, a encouragé la création dans chaque département d'associations d'information et d'accompagnement des victimes. Ces premières associations ont dû se faire une place auprès de magistrats qui les regardaient parfois avec beaucoup de défiance. Au fil des années et des décennies, elles ont acquis leur légitimité. Elles sont aujourd'hui reconnues, disposent de conventions avec les juridictions et les cours d'appel et sont notamment fédérées au sein du réseau France Victimes.

Mais que se passe-t-il concrètement dans les tribunaux ? D'après mon expérience de vingt-cinq ans de bénévolat dans une association d'aide aux victimes, je puis vous dire qu'il est très rare qu'une victime soit satisfaite de la manière dont un procès s'est déroulé.

Lorsqu'elle entre dans la salle d'audience, la victime espère que son agresseur va s'excuser, qu'il sera condamné très sévèrement et qu'il se verra infliger la peine de prison ferme la plus élevée possible. Or nous savons tous que les peines prévues par la loi sont des plafonds qui sont rarement prononcés.

Ensuite, la victime apprend parfois que le condamné est insolvable et qu'il lui faut entreprendre de nouvelles démarches pour obtenir l'indemnisation, souvent modeste, qui lui a été accordée. Quelques mois ou quelques années plus tard, elle peut découvrir que la personne condamnée et incarcérée a été libérée, voire qu'elle a récidivé.

Surtout, les victimes nous disent que, pendant les deux ou trois heures de procès, il a surtout été question de l'auteur, ce qui constitue une violence symbolique inouïe à leurs yeux. On demande à la victime de décliner son identité, on lui pose quelques questions sur les soins qu'elle suit éventuellement, puis l'essentiel du procès porte sur l'enfance du prévenu, son adolescence, son insertion professionnelle ou ses difficultés personnelles.

C'est aussi pour cette raison que les associations et les avocats jouent un rôle essentiel en préparant les victimes à l'audience et en les accompagnant après celle-ci.

Lorsqu'elles ont ensuite affaire à l'institution judiciaire, elles se heurtent souvent à une véritable déshumanisation. Il faut téléphoner, taper sur des touches, comme lorsque l'on appelle les impôts ou n'importe quelle autre administration.

Certaines victimes doivent relancer pendant des mois l'institution judiciaire avant de découvrir par une association ou leur avocat que leur plainte a été classée sans suite, et que la décision ne leur a pas été notifiée faute de moyens.

Par ailleurs, deux questions essentielles ne sont pas réellement traitées dans la proposition de loi.

La première est celle des moyens accordés aux associations d'aide aux victimes. Dans certaines juridictions, elles disposent de locaux au sein même du tribunal ; c'est notamment le cas au tribunal judiciaire de Lille. Ailleurs, faute de place, on remet simplement un petit papier à la victime en lui disant qu'elle peut s'adresser à une association d'aide aux victimes à l'adresse indiquée.

La deuxième question est celle des moyens de la justice elle-même. Nous allons confier de nouvelles obligations aux magistrats, mais avons-nous vérifié qu'ils disposeront des moyens humains nécessaires – assistants de justice, magistrats placés, greffiers – pour les exercer ?

Un juge qui accomplit une tâche supplémentaire est un juge qui, pendant ce temps, n'est pas à l'audience. Et un juge qui n'est pas à l'audience, ce sont des stocks qui augmentent et des délais qui s'allongent.

Il aurait donc fallu traiter parallèlement les moyens des associations d'aide aux victimes et ceux des juridictions chargées d'appliquer le texte. Je parle surtout ici des juridictions de première instance, car la situation est différente en appel, où les victimes sont très généralement assistées d'un avocat.

Je terminerai par un sujet qui demeure un grand tabou : la responsabilité de ceux qui n'appliqueront pas les obligations que nous sommes en train de créer. Lorsqu'une obligation existe, sa méconnaissance devrait engager la responsabilité de celui qui ne la respecte pas. Lorsque cette loi aura été votée et qu'elle ne sera pas appliquée, qui sera responsable ? L'État ? Le président du tribunal ? Le procureur ? Sur ce point, le silence du texte est complet.

Nous devons être exigeants avec nous-mêmes comme avec les gardes des sceaux qui se succèdent. Ils nous donnent volontiers leur blanc-seing lorsque nous examinons des projets ou des propositions de loi, mais je ne voudrais pas que ces textes restent de simples vœux pieux.

Mme Olivia Richard. – Je tiens à remercier la rapporteure pour ce travail, qui s'inscrit dans la continuité de la proposition de loi visant à garantir l'information et la protection effective des victimes de violences sexistes et sexuelles lors de la libération de leur agresseur, que Marie Mercier et moi-même avons rapportée la semaine dernière. Je vous remercie d'avoir veillé à maintenir une ligne cohérente et une même voix pour notre commission.

Vous avez évoqué une forme de morcellement. Bégayons-nous ? Peut-être pas, mais nous travaillons en effet de manière assez impressionniste : une petite touche ici, une autre là.

Or nous sommes supposés examiner, en janvier prochain, une proposition de loi apportant une réponse intégrale au phénomène des violences sexuelles et sexistes contre les femmes et les enfants.

À force de réagir à l'actualité, qui révèle certes régulièrement des dysfonctionnements de notre justice, en ajoutant à chaque fois une nouvelle petite touche, nous nous privons d'une vision d'ensemble et d'une réflexion globale sur le statut de la victime.

Qu'est-ce qu'une victime ? Quelle place voulons-nous lui donner ? Ne faudra-t-il pas, à un moment, réfléchir par exemple à lui permettre de faire appel d'une décision de première instance dont elle ne serait pas satisfaite ?

Évidemment, nous ne pouvons pas rester inactifs face à un drame et je suis particulièrement sensible à ce sujet. Devons-nous pour autant continuer à réfléchir uniquement par petits pas ?

Je veux aussi revenir sur les moyens. Pour avoir été rapporteure du texte qui visait à pérenniser le statut d'avocat honoraire exerçant des fonctions juridictionnelles, je connais les difficultés de recrutement et les difficultés budgétaires rencontrées par les chefs de juridiction pour pourvoir les postes.

On ne peut donc pas exclure que les mesures que nous votons aujourd'hui ne soient pas effectivement mises en œuvre. La justice dispose d'un budget d'environ 13,5 milliards d'euros. La véritable question est là, et nous nous la poserons dans les prochaines semaines : voulons-nous une justice à hauteur de victime ?

M. Guy Benarroche. – Je partage très largement ce qui vient d'être dit.

Nous revenons constamment au même problème, la place de la victime dans notre système judiciaire.

Plusieurs d'entre nous ont effectué il y a quelques mois un déplacement à Madrid à l'initiative de Gérard Darmanin, pour observer la façon dont l'Espagne place les victimes de violences sexistes et sexuelles au centre de la prise en charge. Il avait été très révélateur de ce qui nous manque aujourd'hui.

Il ne s'agit pas de légiférer après chaque fait divers sur un petit morceau du droit pour nous donner bonne conscience, satisfaire une attente immédiate ou donner le sentiment que nous avons répondu aux victimes. Comment ne pas éprouver une forme de sentiment d'action vaine lorsque nous avançons ainsi texte après texte ?

Nous aurons nous aussi du mal à ne pas voter cette proposition de loi, et nous remercions la rapporteure de l'avoir améliorée, mais nous attendons surtout un texte qui traite en profondeur de la place de la victime, de l'organisation de l'ensemble de la chaîne judiciaire et des moyens nécessaires à la justice.

En réalité, les deux sont indissociables. Nous déplorons aujourd'hui le manque d'informations données aux victimes, mais les prochains débats budgétaires risquent de nous montrer que nous n'aurons pas les moyens de satisfaire les obligations que nous inscrivons dans la loi. Je suis donc très partagé sur l'adoption de textes de cette nature.

Mme Marie Mercier. – Je m'associe très largement à ce qui vient d'être dit.

Nous avons effectivement le sentiment de légiférer dans l'émotion, à la façon d'un puzzle. Yanis, Élias : chaque situation semble plus dramatique que la précédente et nous nous disons qu'il faut immédiatement agir.

Ce qui m'interroge surtout, c'est la raison pour laquelle nous en arrivons à programmer séparément les deux textes. Est-ce parce que nous craignons que la proposition de loi intégrale n'aboutisse pas fin janvier ?

Lorsque je regarde notre ordre du jour, une chose me contrarie franchement : nous avons fait passer le texte « casseur-payeur » avant la protection de l'enfance, que nous allons maintenant examiner en deux morceaux. Nous affirmons vouloir placer les victimes, les femmes et les enfants au premier plan, mais, concrètement, ce n'est pas le cas.

Mme Lauriane Josende. – Je rejoins ce qui vient d'être dit, et j'ai le sentiment que tous les membres de cette commission éprouvent la même frustration.

Nous passons beaucoup de temps sur des textes, des rapports et des amendements qui interviennent par petites touches et dont nous avons régulièrement l'impression qu'ils ne serviront pas à grand-chose.

Dans la période que nous traversons, il faut savoir le dire beaucoup plus clairement : cela devient insupportable. Pour nous, bien sûr, mais surtout pour nos concitoyens. Nous avons aussi, à cet égard, une responsabilité politique qu'il va falloir assumer.

Je lance véritablement un cri d'alerte, nous ne pouvons plus continuer ainsi, et il faut aussi savoir le dire au Gouvernement. Sur la protection de l'enfance, par exemple, il fait, défait, inscrit un texte à l'ordre du jour, le retire, puis revient avec une disposition, un article ou un amendement. Plus personne n'y comprend rien.

Mme Nadine Bellurot, rapporteure. – Je rejoins une grande partie de ce qui vient d'être dit.

Je voudrais néanmoins rappeler que cette proposition de loi tend à modifier le code de procédure pénale et qu'elle crée un droit pour toutes les victimes, et non seulement pour les seules victimes de violences intrafamiliales ou sexuelles. Elle répond tout de même à des situations dans lesquelles le procureur de la République ou le juge d'instruction n'a pas

transmis certaines informations, d'autant que la personne concernée n'est pas nécessairement celle qui a porté plainte.

Le texte s'inscrit donc dans une réflexion que nous menons depuis plusieurs années, même si je reconnais que le morcellement nous prive d'une vision d'ensemble et qu'une réflexion globale est absolument indispensable.

Nous ne devons pas ignorer les contraintes liées au calendrier parlementaire. Depuis la révision constitutionnelle de 2008, deux semaines sur quatre sont réservées à l'initiative parlementaire. Je ne prétends évidemment pas qu'il faudrait limiter cette initiative, mais cela entraîne mécaniquement l'inscription d'un nombre plus important de propositions de loi, qui viennent s'ajouter aux projets de loi du Gouvernement.

Se pose enfin, bien évidemment, la question des moyens.

Les associations jouent un rôle absolument essentiel auprès des victimes. Nous échangeons tous régulièrement avec les magistrats et nous savons combien il est bénéfique, lorsque cela est possible, que les victimes puissent être accueillies et accompagnées directement au sein des juridictions. Cela pose nécessairement la question des moyens accordés à ces associations, mais aussi celle des moyens humains des juridictions.

Vous avez également évoqué la responsabilité des magistrats. Une proposition de loi organique avait été déposée par Mme Carrère-Gée sur ce sujet, mais elle a été retirée après que le Conseil d'État a considéré que les mécanismes existants étaient suffisants. Les décisions mettant en cause la responsabilité des magistrats restent peu nombreuses, même si elles existent. Cela montre, là encore, que toute réforme de ce type doit être pensée dans un cadre plus large.

La proposition de loi dont nous discutons aujourd'hui répond à un droit attendu par nos concitoyens, mais je partage votre conviction : elle doit trouver sa place dans une réflexion globale sur les victimes, leurs droits, leur place dans la procédure et les moyens nécessaires pour garantir l'effectivité de ces droits.

M. Marc-Philippe Daubresse, président. – Avant de passer à l'examen des articles, il nous revient d'arrêter le périmètre indicatif du texte. En application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, je vous propose de considérer que ce périmètre inclut les dispositions relatives à l'information, en matière pénale, des victimes sur le traitement par l'institution judiciaire d'infractions antérieures les ayant lésées et les dérogations aux secrets protégés par la loi pour y parvenir.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique

L'amendement rédactionnel COM-5 est adopté.

Mme Nadine Bellurot, rapporteure. – L'amendement COM-1 vise à restreindre le champ de la proposition de loi aux seuls plaignants. Avis défavorable.

M. Hussein Bourgi. – Cet amendement me semble pourtant frappé au coin du bon sens.

Mme Nadine Bellurot, rapporteure. – La proposition de loi vise toutes les victimes, pas seulement celles qui ont déposé une plainte.

M. Hussein Bourgi. – La qualité de victime, au sens juridique, n'est accordée qu'une fois la culpabilité du mis en cause prononcée. Avant la condamnation, la victime est considérée comme un simple plaignant. La notion de plaignant me semble donc bien plus large et inclusive que celle de victime, mais nous pourrions approfondir ce débat en séance.

Mme Nadine Bellurot, rapporteure. – L'objet même de cette proposition de loi est d'élargir la catégorie des victimes au-delà des seuls plaignants. Retenir un tel terme aurait pour conséquence d'exclure les parties civiles.

L'amendement COM-1 n'est pas adopté.

Mme Nadine Bellurot, rapporteure. – Mon amendement COM-6 vise à inclure les procédures conduites par le procureur de la République dans le champ de la proposition de loi.

L'amendement COM-6 est adopté.

Mme Nadine Bellurot, rapporteure. – Je suis défavorable aux amendements COM-3 et COM-2 et COM-4, qui entrent en contradiction avec l'esprit de la proposition de loi.

Les amendements COM-3, COM-2 et COM-4 ne sont pas adoptés.

Mme Nadine Bellurot, rapporteure. – Mes amendements COM-7 et COM-8 visent à préciser le caractère supplétif de l'intervention d'un magistrat spécialement désigné pour garantir le droit à l'information des victimes et à assurer l'application de la proposition de loi outre-mer.

Les amendements COM-7 et COM-8 sont adoptés.

L'article unique constituant l'ensemble de la proposition de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Les sorts des amendements examinés par la commission sont retracés dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article unique			
Mme BELLUROT, rapporteure	5	Amendement rédactionnel	Adopté
M. SZPINER	1	Restriction du champ de la proposition de loi aux seuls plaignants	Rejeté
Mme BELLUROT, rapporteure	6	Inclusion des procédures conduites par le procureur de la République dans le champ de la proposition de loi	Adopté
M. SZPINER	3	Restriction du champ des infractions concernées par la proposition de loi	Rejeté
M. SZPINER	2	Suppression du lien entre les infractions dont le traitement judiciaire est questionné et des faits qui concernent personnellement la victime	Rejeté
M. SZPINER	4	Restriction du champ de la proposition de loi	Rejeté
Mme BELLUROT, rapporteure	7	Caractère supplétif de l'intervention d'un magistrat spécialement désigné pour garantir le droit à l'information des victimes	Adopté
Mme BELLUROT, rapporteure	8	Application outre-mer	Adopté

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie².

Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

¹ Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

² Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des lois **a arrêté**, lors de sa réunion du mardi 27 octobre 2026, **le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 714 rect. (2025-2026) relative au droit des victimes à l'information et à la compréhension des procédures et décisions de justice.**

Elle a considéré que **ce périmètre incluait** les dispositions relatives à **l'information**, en matière pénale, des **victimes sur le traitement par l'institution judiciaire d'infractions antérieures** les ayant lésées et les dérogations aux secrets protégés par la loi pour y parvenir.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mme Marie-Claire Carrère-Gée, sénatrice de Paris, auteure de la proposition de loi

Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG)

Mme Florence Béclier, adjointe au sous-directeur de la négociation et de la législation pénales

Mme Clara Bergheimer, rédactrice au bureau de la législation pénale générale

Direction des services judiciaires (DSJ)

Mme Sandrine Branche, sous-directrice des ressources humaines de la magistrature

Mme Coline Legeay, sous-directrice de l'organisation judiciaire et de l'innovation

M. Jérémie Piété, rédacteur au bureau du statut et de la déontologie

Service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (Sadjav)

Mme Marianne Lepaitre, chargée de mission auprès de la cheffe de service

Mme Mathilde Dubois, cheffe du bureau de l'aide aux victimes et de la politique associative

Tribunal judiciaire de Paris

M. Peimane Ghaleh-Marzban, président

Conférence nationale des présidents de tribunaux judiciaires (CNPTJ)

Mme Florence Bouvier, secrétaire générale, présidente du tribunal judiciaire de Bayonne

M. Louis-Benoît Bétermiez, président du tribunal judiciaire de Valenciennes

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl25-714.html>