



Paris, le 11 Mars 2015

DIRECTION DES AFFAIRES CRIMINELLES ET DES GRÂCES

SOUS-DIRECTION DE LA JUSTICE PÉNALE GÉNÉRALE

Bureau de la politique pénale générale

Le directeur des affaires criminelles et des grâces

à

Mesdames et Messieurs les procureurs généraux près les cours d'appel
Monsieur le procureur de la République près le tribunal supérieur d'appel
Mesdames et Messieurs les procureurs de la République près les tribunaux de grande instance
Madame la procureure de la République financier près le tribunal de grande instance de Paris

Pour attribution

Mesdames et Messieurs les premiers présidents des cours d'appels
Monsieur le président du tribunal supérieur d'appel
Mesdames et Messieurs les présidents des tribunaux de grande instance
Monsieur le membre national d'Eurojust pour la France

Pour information

N° NOR : JUS D 1506570 C

N° CIRCULAIRE : CRIM – 2015 – 4 / E1 – 11.03.2015

REFERENCES : SDJPG 2013-081-D2

TITRE DETAILLE : Circulaire relative à la communication aux administrations publiques et aux organismes exerçant une prérogative de puissance publique d'informations ou copies de pièces issues des procédures pénales diligentées contre des fonctionnaires et agents publics

MOTS CLES : Pièces de procédure – communication – administrations – organismes exerçant une prérogative de puissance publique - fonctionnaires – agents publics

ANNEXES : 2

Modalités de diffusion

SOMMAIRE

I- La communication de copies de pièces ou informations durant le cours des procédures pénales diligentées à l'encontre de fonctionnaires et agents publics

I.1. L'avis donné par le parquet aux administrations et organismes publics

I.2. Les demandes d'informations ou copies de pièces de procédure formulées par les administrations et organismes publics

I.2.1. La communication d'informations

I.2.2. La communication de copies de pièces

II- La communication de copies de pièces à l'issue des procédures pénales

II.1. La copie des pièces de procédure

II.2. La copie des décisions définitives

Les magistrats du ministère public sont régulièrement saisis de demandes d'administrations publiques ou d'organismes exerçant une prérogative de puissance publique, tendant à obtenir la communication d'informations relatives aux procédures pénales ou la délivrance de copies de pièces qui en sont issues.

Ces demandes concernent, très souvent, des procédures pénales diligentées à l'encontre de fonctionnaires et agents publics qui sont, par ailleurs, passibles de sanctions disciplinaires.

Pour mémoire, les règles générales applicables aux communications d'informations aux administrations avaient été exposées dans une dépêche-circulaire CRIM-AP n°02-948.C39 du 20 décembre 2002¹. La présente circulaire a pour objet de compléter et actualiser les développements qui y figuraient, s'agissant des seules procédures pénales diligentées à l'encontre de fonctionnaires et agents publics et de définir le cadre des informations susceptibles d'être communiquées aux administrations (fonction publique d'Etat, fonction publique territoriale et fonction publique hospitalière) et aux organismes exerçant une prérogative de puissance publique.

Bien évidemment, le principe reste celui du secret de l'enquête et de l'instruction ; toutefois, l'autorité judiciaire doit apporter une réponse favorable à ces demandes, dès lors qu'elles s'inscrivent rigoureusement dans le cadre défini par la loi et précisé par la jurisprudence.

Pour ce faire, vous veillerez à mettre en place un circuit spécifique de traitement de ces demandes permettant d'une part de les identifier et d'autre part de leur apporter une réponse dans un délai raisonnable.

Il convient de distinguer le cadre juridique des communications de copies de pièces ou informations durant le cours des procédures pénales diligentées à l'encontre de fonctionnaires et agents publics (I), de celles effectuées à leur issue (II).

I. LA COMMUNICATION DE COPIES DE PIÈCES OU INFORMATIONS DURANT LE COURS DES PROCÉDURES PÉNALES DILIGENTÉES À L'ENCONTRE DE FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS

Les dérogations au secret de l'enquête et de l'information judiciaire sont prévues par la loi ou la jurisprudence. Elles peuvent être générales ou spéciales.

Doivent être distingués les avis que le parquet doit donner d'initiative aux administrations et organismes publics, au titre d'une dérogation générale (I-1), et les éléments que le procureur de la République peut communiquer en réponse à des sollicitations et au titre de dérogations spéciales (I-2).

I.1. L'avis donné par le parquet aux administrations et organismes publics

La circulaire n°57-28 du 7 décembre 1957 exposait les règles encadrant les avis à donner aux administrations lorsque des poursuites pénales sont engagées contre des fonctionnaires et agents publics.

Elle soulignait l'importance des contacts entre les autorités administratives, chargées de la sanction disciplinaire, et les autorités judiciaires. Même si les procédures judiciaires et disciplinaires sont indépendantes, les éléments recueillis dans le cadre de l'enquête

¹ Jointe à la présente, en annexe n°1

administrative peuvent intéresser les magistrats chargés de la procédure judiciaire ; inversement, les faits ayant motivé la mise en mouvement de l'action publique, voire la condamnation de l'agent, peuvent être de nature à entraîner une sanction disciplinaire. Il conviendra, à ce stade, de veiller à privilégier une information le plus en amont possible du

processus judiciaire en avisant l'administration ou l'organisme de tutelle dès l'exercice des poursuites à l'encontre de l'agent.

En outre, le droit de la fonction publique limite la durée d'une mesure de suspension d'un fonctionnaire à une période de quatre mois, sauf si des poursuites pénales sont engagées à son encontre : l'information de l'administration par le parquet lors de la mise en mouvement de l'action publique à l'encontre d'un fonctionnaire est par conséquent essentielle pour garantir le respect de la loi statutaire.

Les préconisations de la circulaire du 7 décembre 1957 ont été rappelées dans les circulaires des 12 septembre 1989, 30 août 1990, 7 juillet 1994 et la dépêche du 29 novembre 2001².

Ces directives renouvelées demandent aux parquets d'aviser le supérieur hiérarchique d'un fonctionnaire ou agent public lors de l'engagement de poursuites pénales à son encontre ou du prononcé d'une condamnation définitive. Les parquets doivent également transmettre ces informations au préfet lorsque le fonctionnaire mis en cause est placé à un titre quelconque sous la surveillance de l'autorité préfectorale.

S'agissant plus particulièrement de poursuites engagées à l'encontre d'agents du ministère de la justice, il convient de distinguer trois situations :

- Les magistrats et fonctionnaires des juridictions pour lesquels il conviendra d'aviser le chef de juridiction et la direction des services judiciaires ;
- Les magistrats et fonctionnaires en poste à l'administration centrale pour lesquels il conviendra d'aviser conjointement la direction de rattachement et la direction des services judiciaires ;
- Les magistrats et fonctionnaires en détachement ou mis à disposition pour lesquels il conviendra d'aviser conjointement l'autorité hiérarchique et la direction des services judiciaires.

L'intérêt d'un tel avis ne saurait néanmoins affranchir le procureur de la République du respect des principes du secret et de la présomption d'innocence. Il convient ainsi de limiter les informations transmises aux chefs de poursuites ainsi que, le cas échéant, aux mesures privatives de liberté ou restrictives de droits prononcées.

En outre, et conformément à la circulaire n°82-02 du 22 janvier 1982, lorsque le tribunal ordonne une dispense d'inscription au bulletin numéro 2 du casier judiciaire sur le fondement de l'article 775-1 du code de procédure pénale, il convient de s'abstenir de transmettre d'initiative cette condamnation à l'administration dont dépend le condamné.

² Jointe à la présente, en annexe n°2

I-2 Les demandes d'informations ou copies de pièces de procédure formulées par les administrations et organismes publics

I-2-1 La communication d'informations

Le dernier alinéa de l'article 11 du code de procédure pénale autorise le procureur de la République, « *afin d'éviter la propagation d'informations parcellaires ou inexactes ou pour mettre fin à un trouble à l'ordre public* » à « *rendre publics des éléments objectifs tirés de la procédure ne comportant aucune appréciation sur le bien-fondé des charges retenues contre les personnes mises en cause* ».

Ces dispositions, bien qu'introduites dans le code de procédure pénale pour fournir un cadre juridique à la communication des parquets à destination des médias, peuvent aussi constituer une base juridique pour autoriser la transmission d'informations couvertes par le secret à une administration ou un organisme public à leur demande.

Ces informations doivent uniquement consister en des « *éléments objectifs tirés de la procédure ne comportant aucune appréciation sur le bien-fondé des charges* », dont la communication n'est pas préjudiciable à l'enquête.

Sous ces réserves, ces dispositions peuvent donc servir de fondement juridique à la communication d'informations à des administrations ou organismes publics. Il incombera cependant au procureur de la République d'apprécier la pertinence et l'opportunité d'une telle communication en veillant à vérifier le cadre dans lequel ces informations sont sollicitées ainsi que le bien-fondé de leur transmission au regard des circonstances de chaque espèce. Si l'existence d'un lien direct ou indirect entre l'infraction reprochée à l'agent et l'exercice de ses fonctions pourra systématiquement justifier une information de son administration ou organisme public de rattachement, il appartiendra en revanche au ministère public d'apprécier l'opportunité de toute communication en cas d'infraction distincte et non rattachable aux fonctions.

I-2-2 La communication de copie de pièces

A- Le principe dégagé par la jurisprudence

Dans un arrêt du 10 juin 1992, la première chambre civile de la Cour de cassation³ a jugé que « *le secret de l'instruction ne lui étant pas opposable, le ministère public, dans l'exercice des missions que la loi lui attribue, a qualité pour apprécier l'opportunité de communiquer au juge une procédure judiciaire de nature à l'éclairer (...)* ».

En l'espèce, la cour d'appel de Bordeaux, statuant en qualité de juge disciplinaire des avocats, avait refusé que soit versée aux débats la copie de la procédure pénale dans le cadre de laquelle l'avocat poursuivi disciplinairement avait été mis en cause.

Le principe posé par la Cour de cassation a d'autant plus de force qu'il retient comme seuls critères la libre appréciation du ministère public sur l'opportunité de procéder à la communication et le fait que cette communication s'inscrive dans le cadre des missions du ministère public.

³ Civ. 1^{ère}, 10 juin 1992, Bull. 1992 I. n°176, p.120

Son application au bénéfice d'une administration publique peut toutefois susciter une interrogation dès lors qu'il s'agissait, en l'espèce, d'une procédure judiciaire civile dans laquelle le ministère public était lui-même partie. Pourtant, la jurisprudence, antérieure et postérieure, de la Cour de cassation justifie une telle extension de cette dérogation au principe du secret de l'enquête.

D'une part, la dérogation au secret avait déjà été admise dans le cadre d'une procédure judiciaire à laquelle le ministère public n'était pas partie. Dans un arrêt du 15 novembre 1961⁴, la chambre commerciale de la Cour de cassation avait en effet admis que le ministère public ait pu communiquer au tribunal de commerce, dans le cadre d'une procédure de faillite, des documents extraits d'une procédure pénale en cours bien qu'à cette époque, « *la législation ne permettait pas au ministère public d'agir d'office ou d'intervenir devant cette juridiction* »⁵.

D'autre part, le bénéfice de la dérogation au secret a été explicitement étendu aux administrations. Dans un arrêt en date du 26 mai 2004, la chambre criminelle de la Cour de cassation a en effet rejeté un pourvoi qui faisait grief à la cour d'appel d'Aix-en-Provence d'avoir considéré qu'un procureur de la République n'avait porté atteinte ni au secret de l'enquête ni à la vie privée de la personne, en communiquant l'expertise psychiatrique d'un officier de police judiciaire à « *l'administration* » chargée de la procédure disciplinaire engagée contre ce fonctionnaire.

En validant la transmission par le procureur de la République, dans le cadre d'une enquête en cours, d'une expertise psychiatrique d'un officier de police judiciaire à l'administration chargée de la procédure disciplinaire, la chambre criminelle de la Cour de cassation donne une illustration de ce qui peut orienter l'appréciation en opportunité reconnue au procureur de la République par la jurisprudence de 1992.

De même, le Conseil d'Etat a jugé que n'était pas entaché d'irrégularité l'arrêté préfectoral ordonnant un placement en hospitalisation d'office au visa du rapport d'une expertise psychiatrique établi dans le cadre de l'instruction d'une affaire criminelle et communiqué au préfet par le procureur de la République⁶.

B- Les conditions de mise en œuvre du principe

Dans son arrêt précité du 10 juin 1992, la Cour de cassation a indiqué que la communication d'une pièce de procédure à un tiers était soumise à la seule appréciation du parquet sous réserve que cette communication s'inscrive dans le cadre de l'exercice des missions que la loi lui attribue.

Les exemples précités – qu'il s'agisse de la discipline des avocats⁷, de celle des officiers de police judiciaire⁸ ou de la procédure d'hospitalisation d'office⁹ – illustrent parfaitement l'application de cette règle.

⁴ Cass. Com. 15 novembre 1961, JCP 1962, éd. G, II, 636, note Gavalda

⁵ F. DESPORTES, in Jurisclasseur procédure pénale T. 1, Art 11, n°89

⁶ C.E., 3 mars 1995, req. n°126013.

⁷ Le décret n°91-1197 du 27 novembre 1991 relatif à l'organisation de la profession d'avocat confère aux procureurs généraux une mission en matière de discipline des avocats.

⁸ Articles 16 et suivants du code de procédure

⁹ Article L. 3213-7 du code de la santé publique : « *Lorsque les autorités judiciaires estiment que l'état mental d'une personne qui a bénéficié d'un non-lieu, d'une décision de relaxe ou d'un acquittement en application des dispositions de l'article 122-1 du code pénal nécessite des soins et compromet la sûreté des personnes ou porte atteinte, de façon grave, à l'ordre public, elles avisent immédiatement le représentant de l'Etat dans le département, qui prend sans délai toute mesure utile, ainsi que la commission mentionnée à l'article L. 3222-5. L'avis médical mentionné à l'article L. 3213-1 doit porter sur*

Cette jurisprudence paraît également autoriser le ministère public à initier une communication allant au-delà de ces domaines en retenant comme critère le fait qu'elle soit en lien avec l'exercice des missions légalement dévolues au parquet : une telle analyse résulte de la combinaison de l'extension générale de la dérogation au secret dont bénéficient les administrations et des dispositions de l'article R.156 du code de procédure pénale.

A titre d'exemple et sans prétendre à l'exhaustivité, peuvent être évoqués comme constituant des domaines de compétence dans lequel le ministère public s'est vu confier une mission légale pouvant justifier qu'il communique des pièces de procédure pénale à des administrations publiques : le contrôle de l'état civil, les procédures relatives à la nationalité, ou encore la surveillance des auxiliaires de justice.

Ainsi, dans la pratique, il importe que des instructions soient données afin que les demandes des administrations publiques tendant à obtenir la délivrance d'une copie de pièces de procédure fassent l'objet d'un examen attentif.

Compte tenu de la jurisprudence précitée, les parquets doivent notamment s'assurer que la demande relève d'un domaine de compétence dans le cadre duquel le ministère public s'est vu conférer une mission particulière par le législateur. Il convient également de s'assurer de la pertinence et de l'opportunité d'une telle communication au regard du cadre dans lequel ces informations sont sollicitées.

C- Les documents dont la copie est susceptible d'être communiquée

En l'absence de précision de la jurisprudence sur la nature des pièces judiciaires susceptibles d'être communiquées en copie aux administrations publiques, il n'est pas possible d'exclure *a priori* une catégorie particulière de pièces.

La jurisprudence de 1992 ne limite pas en effet le type de pièces susceptibles d'être transmises. L'arrêt du 26 mai 2004 valide quant à lui la transmission d'une expertise psychiatrique, laquelle constitue des éléments de personnalité et non de fait. Toutefois, cet arrêt ne paraît pas devoir être interprété comme érigeant un principe restreignant la faculté de communication aux seuls éléments de personnalité. Il semble en réalité qu'il incombe au procureur de la République d'apprécier au cas par cas la pertinence des éléments qu'il envisage de transmettre.

S'agissant toutefois d'une exception au principe du secret, l'autorisation jurisprudentielle de communiquer copie des pièces de procédure à un tiers doit être interprétée strictement. Il importe donc que les parquets limitent la délivrance de copies aux pièces dont le contenu est véritablement de nature à répondre à la demande et à la mission de l'administration.

Souvent, la communication de renseignements par un courrier officiel doit pouvoir suffire à satisfaire les attentes de l'autorité demanderesse, sans qu'il faille nécessairement délivrer une copie des pièces de procédure dont sont tirés ces renseignements.

II. LA COMMUNICATION DE COPIE DE PIÈCES A L'ISSUE DES PROCÉDURES PÉNALES

Au terme des procédures pénales, les demandes de copie des administrations peuvent concerner tant des pièces de procédures (II.1) que des décisions définitives (II.2).

l'état actuel du malade. A toutes fins utiles, le procureur de la République informe le représentant de l'Etat dans le département de ses réquisitions ainsi que des dates d'audience et des décisions rendues. »

II.1. La copie des pièces de procédure

Conformément aux dispositions de l'article R. 156 du code de procédure pénale, les pièces de procédure autres que les arrêts, les jugements et les ordonnances pénales définitives, ne peuvent être délivrées à des tiers qu'avec l'autorisation du procureur de la République ou du procureur général, selon le cas.

Le texte précise expressément que cette règle s'applique « *notamment [aux] pièces d'une enquête terminée par une décision de classement sans suite* ».

Il est également précisé que l'autorisation doit être donnée par le procureur général lorsque la demande de communication porte sur « *des pièces déposées au greffe de la cour d'appel ou faisant partie d'une procédure close par une décision de non-lieu ou d'une affaire dans laquelle le huis clos a été ordonné* ».

Le dernier alinéa de l'article R. 156 précise que l'éventuel refus du procureur de la République ou du procureur général doit être motivé et notifié en la forme administrative.

II.2. La copie des décisions définitives

Pour ces documents – les arrêts, les jugements et les ordonnances pénales définitives – le principe est celui du libre accès des tiers compte tenu du caractère public des décisions de justice.

Ce principe s'applique même si la juridiction de jugement a prononcé une dispense d'inscription au bulletin numéro 2 du casier judiciaire¹⁰.

La circulaire du 20 décembre 2002 recommande aux parquets de répondre avec diligence aux demandes des administrations ayant pour objet l'obtention d'une copie d'une décision définitive prononcée à l'encontre d'un de leurs agents.

*

Je vous saurais gré de bien vouloir me tenir informé, sous le timbre du bureau de la politique pénale générale, de toute difficulté qui pourrait survenir dans la mise en œuvre de la présente circulaire.

Le directeur des affaires criminelles et des grâces,

Robert GELLI

¹⁰ Circulaire n°82-02 du 22 janvier 1982