

Paris, le 23 avril 2021

Filmer les procès

Le titre 1^{er} du projet de loi comporte un article unique ayant pour objet de « faciliter l'enregistrement et la diffusion des audiences pour améliorer la connaissance par nos concitoyens des missions et du fonctionnement de la justice »¹. Il crée un nouveau régime d'autorisation d'enregistrement audio-visuel des audiences, tant judiciaires qu'administratives, qui se présente sous forme d'une dérogation à l'interdiction générale de ces enregistrements fixée à l'article 38ter de la loi du 29 juillet 1881.

Sur le principe, ces dispositions du projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire sont parmi les rares qui peuvent recueillir notre approbation. En effet, la possibilité d'enregistrer ou de filmer certaines audiences – pas toutes – présente un intérêt certain pour rendre davantage effectif le principe de la publicité des audiences, et plus généralement pour « donner à voir » la justice, la rendre plus visible et par conséquent – nous l'espérons – plus lisible. Cela permettrait d'éviter les biais et les simplifications à outrance, en montrant la justice dans toute sa complexité, mais aussi sa simplicité. A la condition bien sûr que ne soient pas concernés que les « grands » procès ou ceux qui font la une des faits divers, la diffusion des audiences permettraient ainsi aux citoyens d'avoir plus facilement accès au fonctionnement de la justice du quotidien et donc à la connaissance de leurs droits.

Il est vrai en outre que le cadre actuel² apparaît obsolète par rapport au besoin d'information sur le fonctionnement de la justice et n'est d'ailleurs plus respecté, nombre de reportages ou documentaires ayant pu être réalisées, en dehors de ce cadre légal, selon un régime d'autorisation qui sont données de fait *contra legem*.

Le système retenu, correspondant à celui existant dans de nombreux pays, à savoir celui du maintien d'une interdiction de principe, avec des dérogations possible lorsque cela relève d'un intérêt public, nous apparaît équilibré.

1 Exposé des motifs du projet de loi

2 Ne permettant l'enregistrement à l'attention du public qu'avant le début de l'audience, ou bien uniquement des procès ayant un intérêt historique.

Il faut néanmoins rester lucide sur les réels effets réels produits par ces dispositions. En effet, l'étude d'impact les présente comme un moyen de restaurer la confiance dans la justice en montrant comment elle fonctionne ainsi que la complexité de l'acte de juger. Si tout cela est vrai et présente un intérêt certain, il y a lieu de relever que la confiance dans la justice ne dépend pas uniquement de sa visibilité ou de sa lisibilité. Ainsi, comme le rappelle l'étude d'impact, le manque de confiance envers l'institution judiciaire concerne notamment des suspicions quand à l'impartialité des juges et leur indépendance vis à vis du pouvoir politique, autant de questions qui ne sauraient être résolues par la simple diffusion d'images d'audiences à la télévision ou sur internet mais qui nécessitent des réformes institutionnelles permettant de renforcer dans les faits le statut des magistrats. De même, il ne saurait être ignoré l'impact notable de l'indigence des moyens de la justice sur la qualité des audiences et de la motivation, sur les délais d'audience et de jugement, autant d'éléments qui ont une incidence non négligeable sur la mauvaise opinion que les citoyens peuvent se faire de leur justice, à juste titre malgré l'engagement de l'ensemble des professionnels pour faire au mieux.

Pour autant, les modalités prévues suscitent un certain nombre d'interrogations de notre part, voire des inquiétudes qui n'ont pas toutes été levées par la modification de l'avant-projet de loi à la suite de l'avis du Conseil d'État, avis qui va dans le bon sens.

I - Absence d'étude d'impact digne de ce nom et d'expérimentation

Avant que de rentrer dans les détails des dispositions prévues, il convient de souligner que l'enregistrement d'une part, et la diffusion d'autre part, des audiences comporte des enjeux multiples qu'il convient de ne pas négliger. Tout d'abord, plusieurs des principes qui fondent notre Etat de droit peuvent être concernés par de telles dispositions, voire entrer en tension entre eux : publicité des audiences, droit à l'information, intérêt historique vs droit au respect de la vie privée, droit à la dignité des personnes, respect de la présomption d'innocence et des droits de la défense. Les évolutions de notre législation sur le sujet³ en montrent d'ailleurs bien la complexité et le caractère mouvant, au gré des avancées technologiques et sociétales qui donnent aujourd'hui une toute autre dimension à la captation de son et d'image, notamment au regard du potentiel de diffusion extrêmement large et rapide des réseaux sociaux. Ensuite, le sujet pose de multiples questions pratiques pour lesquelles nous n'avons que peu de réponses à l'heure actuelle (qui filme : un service dépendant du ministère de la Justice ou les médias ? Quand l'enregistrement peut-il être diffusé ? Quelles audiences ? Qui donne l'autorisation ? Comment ?). En outre, il ne nous apparaît pas évident que le projet n'aura aucun coût pour les juridictions, or celui-ci n'est absolument pas évalué. Ainsi, il n'est pas à exclure que certains aménagements de salles d'audience soient nécessaires pour permettre cet enregistrement sans perturber le bon déroulement des débats. De même, si la Cour de cassation et le Conseil d'État doivent envisager une diffusion le jour-même de leurs audiences, cela doit selon nous être confié à un service de la juridiction et non à un média, ce qui aura donc nécessairement un coût que l'étude d'impact n'évalue pas.

Au regard de ces éléments, l'étude d'impact relative à cet article du projet de loi apparaît totalement indigente. En effet, cette étude se contente de faire un état des lieux des évolutions de la législation française et de la législation de quelques autres pays. Les pratiques actuelles – qui s'inscrivent en dehors du cadre légal pour la plupart – sont esquissées sans qu'il en soit véritablement

3 L'interdiction de principe de l'enregistrement et de la diffusion des audiences est – logiquement – relativement récente et coïncide avec le développement de la télévision (1954), des aménagements ayant ensuite progressivement été prévus au fur et à mesure que la connaissance et la maîtrise de ce média a pu augmenter.

dressé un réel bilan. De même, alors qu'il est prévu pour la Cour de cassation et le Conseil d'État un régime proche de celui du Conseil constitutionnel, permettant une diffusion des audiences le jour-même, aucune évaluation précise du dispositif du Conseil constitutionnel, de ses avantages et de ses inconvénients, n'est abordée dans l'étude d'impact. L'étude d'impact mentionne la consultation du comité technique spécial près la cour de cassation, sans toutefois évoquer l'avis de ce comité. *In fine*, l'évaluation de l'impact juridique, de celui sur le fonctionnement des juridictions, sur les médias et enfin sur la société, sont balayés en quelques phrases et affirmations péremptoires nullement justifiées. Cela n'apparaît guère étonnant au regard de la précipitation encore à l'oeuvre dans l'élaboration de ce projet de loi, les consultations ayant d'ailleurs été réduites à leur strict minimum. Pour exemple, l'avis de la CNIL n'a pas été recueilli au motif qu'il ne serait pas obligatoire, le gouvernement arguant d'une future consultation sur les dispositions réglementaires, qui seront néanmoins contraintes par le volet législatif.

Pour notre part, au vu des enjeux et de la complexité du sujet, qui a tout de même fait l'objet de plusieurs groupes de travail et de réflexion dans le passé, il nous aurait paru adapté de procéder par la voie de l'expérimentation, ce dont nous avons immédiatement fait part au ministère lorsque le projet de loi nous a été communiqué (c'est à dire très tardivement). Il y a lieu de souligner que cet avis est partagé par d'autres et notamment par le conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. La faiblesse de l'étude d'impact ne fait que conforter notre opinion à ce sujet. Il est étonnant que le gouvernement, si prompt à user de cette modalité, ne s'en soit pas saisi pour une telle réforme dont les enjeux sont de taille. Le fait que des pratiques *contra legem* existent depuis plusieurs années ne saurait tenir lieu d'expérimentation dès lors que le ministère n'en tire aucun bilan. Evidemment, à l'inverse de ce qui est fait pour les cours criminelles départementales, il aurait fallu une réelle expérimentation, s'achevant par une évaluation du dispositif après une période suffisante de mise en œuvre, avant que de le généraliser.

II - Une détermination insuffisante de l'autorité chargée d'autoriser les enregistrements et la diffusion et une absence de pilotage indépendant

Initialement, le projet de loi prévoyait que l'autorisation de filmer telle ou telle audience reviendrait à la chancellerie ce qui posait un problème évident en termes de séparation des pouvoirs que le Conseil d'État n'a pas manqué de souligner. Le projet de loi tel que déposé à l'Assemblée nationale renvoie donc à un décret en Conseil d'État notamment pour préciser l'autorité qui sera compétente pour autoriser la captation et la diffusion d'image au sein des juridictions. Cela nous semble néanmoins insuffisant, l'autorité compétente devant à notre sens être précisée dans la loi.

Par ailleurs, la création d'une instance *ad hoc* et indépendante (pas un service de la chancellerie), chargée d'apprécier le type d'audiences devant être filmée et d'élaborer une charte de « bonne conduite » pour s'assurer que l'enregistrement et la diffusion audio-visuels ne heurtent pas les différents principes en jeu, nous apparaît opportune. Elle pourrait être composée à la fois de représentants de l'institution judiciaire mais aussi de professionnels des médias. Ladite instance pourrait ainsi être saisie pour avis lors de chaque demande d'enregistrement d'audience, la décision finale devant revenir néanmoins à la juridiction. En outre, elle pourrait être chargée de piloter l'expérimentation suggérée.

Cette instance nous apparaît d'autant plus nécessaire qu'en l'état, et bien que le ministère ait manifestement déjà en tête un projet bien précis avec France Télévisions⁴, la perception des enjeux de principe et pratiques qui se poseront nous apparaît largement insuffisante. Pour n'en prendre qu'un exemple, il est totalement saugrenu de considérer comme le fait l'étude d'impact que les conséquences en termes de ressources humaines seront nulles pour le greffe dès lors qu'ils n'aura pas à solliciter le consentement préalable des parties. Le greffe sera nécessairement, parce qu'en charge de l'accueil, sollicité par les médias pour identifier les audiences intéressantes, répercuter la demande d'autorisation d'enregistrement au président d'audience et de la juridiction, pour s'assurer du consentement préalable des parties lors des audiences non publiques, pour donner l'identité des parties aux médias lorsqu'elles devront recueillir le consentement à la diffusion d'images permettant leur identification, préciser s'il existe ou non majeur protégé dont l'image ne pourra pas être diffusée, etc.

III- Des garanties présentes mais insuffisantes

Compte tenu des différents risques pour la sérénité des débats, pour la sécurité des parties et des témoins, pour le droit à la vie privée, pour le respect de la dignité des personnes, de la présomption d'innocence et des droits de la défense, il est évident qu'un tel projet doit prévoir des garanties assez strictes.

En ce sens, ce projet de loi constitue indéniablement une avancée dès lors qu'actuellement, les autorisations d'enregistrement et de diffusion sont réalisées sans cadre légal et de manière relativement aléatoire selon les juridictions, si bien que les garanties posées ne sont pas toujours les mêmes pour tous les justiciables.

Le projet de loi fixe un certain nombre de garanties auxquelles nous ne pouvons que souscrire :

- les audiences qui pourront être filmées sont celles qui présentent un intérêt public : cette formulation est large mais répond à l'objectif fixé sans trop le restreindre, tout en évitant le risque d'un enregistrement systématique de toutes les audiences qui ne serait pas acceptable. La partie réglementaire devrait pouvoir préciser cette notion d'intérêt public en prévoyant notamment qu'un objectif pédagogique peut répondre à cette notion, sans quoi le risque serait de ne filmer que des audiences concernant des affaires médiatiques et de ne pas répondre à l'un des objectifs fixés dans l'exposé des motifs qui est celui de mieux faire connaître le fonctionnement de la justice, ce qui implique de donner également accès à des audiences qui correspondent à ce que les tribunaux jugent « au quotidien ».

- l'enregistrement ne doit pas gêner le bon déroulement de l'audience ni porter atteinte au libre exercice de leurs droits par les parties : cette condition est essentielle pour préserver la sérénité des débats et s'assurer que la présence des caméras ne gênera pas le bon déroulement de l'audience. En effet, l'on perçoit aisément l'impact que celles-ci pourraient avoir sur le comportement des parties voire même de leurs conseils, leur capacité à s'exprimer mais aussi sur un plan plus matériel, la capacité à bien s'entendre, à bien voir, etc. L'effectivité de cette garantie nous paraît assurée par la possibilité pour le président d'audience d'interrompre à tout moment l'enregistrement en dépit de l'accord des parties pour la poursuite de celui-ci.

4 Cf. *Canard Enchaîné* du 21 avril 2021

- la diffusion ne peut avoir lieu qu'une fois l'affaire définitivement jugée (sauf devant la Cour de cassation ou le Conseil d'État où la diffusion pourra avoir lieu le jour-même): cela nous semble effectivement important pour ne pas risquer de porter atteinte à la présomption d'innocence et n'influer ni sur le délibéré, ni sur l'éventuelle juridiction d'appel. Toute autre solution aurait accru le risque d'entrer dans une forme de « justice spectacle » qui n'apparaît pas conforme à la sérénité des débats.

- la diffusion ne peut permettre d'identifier des mineurs ou des majeurs sous protection, dès lors que l'inverse serait contraire aux textes légaux applicables.

D'autres des garanties fixées nous apparaissent en revanche tout aussi essentielles mais s'avèrent trop imprécises voire incomplètes.

- s'agissant des audiences qui ne sont pas publiques, leur enregistrement et leur diffusion peut présenter un intérêt indéniable en termes de pédagogie sur le fonctionnement de la justice. Il est néanmoins essentiel, justement parce qu'elles ne sont pas publiques, que les conditions posées soient d'autant plus strictes. A cet effet, le projet de loi n'a en l'état prévu que le recueil du consentement préalable des parties au litige. Outre le fait que rien n'est précisé s'agissant du délai et des modalités de recueil de ce consentement (combien de temps avant l'audience ? Comment les risques seront présentés aux parties? Recueil de l'accord par écrit ?), il nous semble que l'accord du président de l'audience concernée (et non pas seulement du chef de juridiction) devrait également être requis, celui-ci pouvant avoir une appréciation plus fine que les parties (surtout si elles ne sont pas assistées d'un avocat) des enjeux de l'audience et des risques que pourrait présenter un tel enregistrement. Il en est de même de la possibilité de déroger aux interdictions posées par l'article 39 de la loi du 29 juillet 1881⁵ que le projet de loi ne soumet qu'à l'accord des parties, sans aucune précision sur les modalités et le moment du recueil de cet accord. Là aussi, l'accord du président d'audience nous semblerait une garantie supplémentaire. Enfin, même si c'est une évidence, le projet de loi devrait préciser que pour ces audiences, comme il le fait pour les mineurs et les majeurs protégés, la diffusion d'éléments permettant d'identifier les parties est strictement prohibée.

- la condition selon laquelle l'enregistrement et la diffusion ne devront porter atteinte ni à la sécurité, ni au respect de la vie privée des personnes enregistrées, ni à la présomption d'innocence est d'importance mais n'a, en l'état, pas de dimension concrète. Il conviendra de préciser, au besoin en partie réglementaire, la manière dont les risques pour la sécurité ou le respect de la vie privée sont identifiés et appréciés. Cela ne peut à notre sens relever de l'appréciation des seuls médias, ni se déduire du consentement donné à la diffusion de leur image ou d'éléments d'identification par les parties ou témoins enregistrés qui n'ont pas toujours conscience des risques que cela peut comporter pour eux.

- la condition du recueil du consentement préalable pour la diffusion des images et des éléments d'identification des personnes enregistrées, ainsi que la possibilité de se rétracter après l'audience pour les personnes jugées, plaignants et témoins gagnerait à être précisée davantage, en fixant notamment un délai d'information suffisant (une personne est-elle véritablement en mesure d'apprécier les enjeux si cela lui est demandé le matin même de l'audience?) ainsi qu'un délai pour la rétractation, les enjeux pouvant d'ailleurs être différents selon le type d'affaire. Il faut remarquer ici

5 Interdiction de rendre compte des procès en diffamation dans certaines hypothèses, des procédures concernant les questions de filiation, actions à fins de subsides, procès en divorce, séparation de corps et nullités de mariage, procès en matière d'avortement

que le texte opère une distinction entre le recueil préalable du consentement, qui sera demandé à toutes les personnes susceptibles d'être filmées, en ce compris le public mais aussi les magistrats, le greffe, les jurés, les avocats, etc., et le droit de se rétracter qui lui est réservé aux personnes jugées, aux plaignants et aux témoins. Si la distinction n'est peut-être pas illogique, l'enjeu n'étant évidemment pas le même pour ces personnes *a posteriori* de l'audience que pour les professionnels, rien n'est toutefois explicité sur ce choix qui peut tout de même se questionner, ni dans l'étude d'impact, ni dans l'exposé des motifs, si ce n'est pour rappeler le besoin particulier de protection des témoins, au point que l'on peut se demander si cette distinction est volontaire. Par exemple, n'aurait-il pas fallu étendre le droit de se rétracter aux jurés qui, n'ayant pas comme les professionnels de justice l'habitude de siéger ou participer à un procès (et donc d'anticiper les incidents d'audience éventuels, les risques de prise à partie, etc.), ne sont pas forcément à même de mesurer avant l'audience l'enjeu qu'il y aurait à être identifiable sur la vidéo diffusée ultérieurement.

- les délais fixés pour la diffusion d'éléments permettant d'identifier les personnes (pas de nouvelle diffusion plus de 5 ans après la première et pas de diffusion plus de 10 ans après le recueil du consentement) nous semblent assez arbitraires, l'étude d'impact ne précisant d'ailleurs nullement comment ils ont été établis. Le délai de 10 ans après le recueil du consentement nous paraît par exemple particulièrement long. La question se pose aussi du contrôle du respect d'une telle disposition et de son champ d'application. La publication sur un réseau social d'un reportage publié plusieurs années auparavant entrera-t-elle dans ce champs ? Une sanction au nom respect de cette disposition est-elle prévue ?

- si nous sommes favorables, sur le principe, à l'application du dispositif concerné aux audiences intervenant au cours d'une enquête ou d'une instruction, cela pose à notre sens des questions encore plus spécifiques et notamment des risques d'entrave à la conduite de l'enquête ou de l'instruction, qui ne peuvent être traitées en une phrase comme le fait le projet de loi. Pour ce type d'audiences, l'accord des magistrats concernés (directeur d'enquête), les plus à même d'apprécier ces risques, nous apparaît là-encore essentiel.

En conclusion, si cette partie du projet de loi permet de répondre à un réel besoin de mieux faire connaître la justice et apporte un cadre juridique plus protecteur que les pratiques actuelles qui s'écartent totalement des textes législatifs en vigueur, il nous semble en l'état insuffisamment évalué et préparé, ce qui se ressent sur la définition parfois incomplète et trop imprécise des garanties à poser. Cela renforce d'autant notre préconisation de réaliser une expérimentation préalable avant que de généraliser un tel dispositif.