



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

ÉTUDE D'IMPACT

PROJET DE LOI ORGANIQUE

Pour la confiance dans l'institution judiciaire

NOR : JUSX2110856L/BLEUE-1

13 avril 2021

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	3
INTRODUCTION GÉNÉRALE	4
TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS	9
TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION	10
TABLEAU DES INDICATEURS D'IMPACT	11
TITRE I – DISPOSITIONS RELATIVES AUX MAGISTRATS EXERÇANT A TITRE TEMPORAIRE ET AUX MAGISTRATS HONORAIRES EXERÇANT DES FONCTIONS JURIDICTIONNELLES	12
ARTICLES N° 1 ET 2 : PÉRENNISATION DE LA COMPÉTENCE DES MAGISTRATS EXERÇANT À TITRE TEMPORAIRE ET DES MAGISTRATS HONORAIRES EXERÇANT DES FONCTIONS JURIDICTIONNELLES POUR EXERCER LES FONCTIONS D'ASSESEUR DANS LES COURS CRIMINELLES	12
TITRE II – DISPOSITIONS RELATIVES AU STATUT DE L'AVOCAT HONORAIRE EXERCANT DES FONCTIONS JURIDICTIONNELLES	20
ARTICLE 3 : STATUT DE L'AVOCAT HONORAIRE EXERÇANT DES FONCTIONS JURIDICTIONNELLES	20
TITRE III : DISPOSITIONS RELATIVES À L'ENREGISTREMENT ET LA DIFFUSION DES AUDIENCES DE LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE	29
ARTICLE 4 : ENREGISTREMENT ET DIFFUSION DES AUDIENCES DE LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE	29

INTRODUCTION GÉNÉRALE

1. CADRE GÉNÉRAL

Née à la Révolution française, la cour d'assises a connu d'importantes évolutions. La procédure, méticuleusement réglemantée par le code de procédure pénale, est fondée sur de grands principes : publicité, oralité, contradictoire, continuité des débats.

Deux grandes réformes récentes ont fait évoluer la cour d'assises: la loi du 15 juin 2000, qui a introduit la possibilité d'interjeter appel en matière criminelle, la loi du 10 août 2011, qui a introduit une obligation de motivation des arrêts.

La cour d'assises est une juridiction échevinale non permanente, composée de magistrats professionnels et de jurés, dont le nombre varie selon que la cour siège en première instance ou en appel. Le jury de jugement est composé de six jurés lorsque la cour statue en premier ressort et de neuf jurés lorsqu'elle statue en appel.

Face au constat d'engorgement de certaines cours d'assises et de l'allongement de la durée des jugements, la loi n°2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la Justice a institué à titre expérimental les cours criminelles départementales.

Dans un souci d'une plus grande efficacité de la Justice, il a été décidé de permettre dans des départements, dont la liste est fixée par arrêté du ministre de la justice, que les crimes les moins sévèrement réprimés, punis de quinze ou vingt ans de réclusion et qui ne sont pas commis en récidive, soient jugés en premier ressort non plus par la cour d'assises, mais par une cour criminelle départementale composée de cinq magistrats, dont le cas échéant deux magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles ou magistrats exerçant à titre temporaire.

En effet, l'article 12 de la loi organique n°2019-221 du 23 mars 2019 relative au renforcement de l'organisation des juridictions a prévu la participation de ces deux catégories de magistrats non-professionnels aux cours criminelles jusqu'au 31 décembre 2022.

L'expérimentation devait s'achever à cette date. Elle a été mise en œuvre tout d'abord dans un nombre restreint de départements qui a été ensuite augmenté par arrêtés successifs. Le dernier arrêté en date du 2 juillet 2020 a porté leur nombre à vingt.

Le projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire propose, au vu des excellents résultats de ces cours criminelles, de les généraliser à l'ensemble du territoire national.

Cette généralisation des cours criminelles départementales va avoir un impact fort en termes de ressources humaines.

La participation de magistrats non-professionnels a été importante lors de l'expérimentation des cours criminelles. Elle a en effet permis de rendre ces dernières opérationnelles et efficaces et de préserver les magistrats de carrière.

Le recours aux magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles et aux magistrats exerçant à titre temporaire sera d'autant plus nécessaire à l'avenir.

Il ne sera toutefois pas suffisant et l'institution à titre expérimental d'un nouveau juge non-professionnel, l'avocat honoraire exerçant des fonctions juridictionnelles, permettra de répondre à ce besoin accru d'assesseurs en matière criminelle.

La présence d'un avocat honoraire dans la composition de jugement vise également à restaurer la confiance de nos concitoyens dans la Justice par le biais d'une ouverture supplémentaire de la composition des formations de jugement des crimes, les avocats honoraires bénéficiant d'une expertise spécifique en matière de procédure pénale, de débat contradictoire et de droits de la défense.

Restaurer la confiance, c'est aussi mieux faire connaître et comprendre le fonctionnement de la justice. C'est l'objet de l'article 1^{er} du projet de loi pour la confiance susvisée qui tend, dans une optique de lisibilité accrue, à rapprocher l'institution judiciaire des citoyens en sécurisant le cadre juridique d'enregistrement et de diffusion des audiences ainsi que et des actes d'audiences intervenant au cours de l'enquête et de l'instruction. Le droit à l'information doit en effet bénéficier à tous et justifie la transparence de l'œuvre de justice dans le respect des droits des justiciables. Le présent projet de loi organique tend donc, dans la continuité de cette disposition, à rapprocher l'institution judiciaire des citoyens, en ouvrant ce nouveau régime d'enregistrement et de diffusion aux audiences devant la Cour de justice la République.

Le présent projet de loi organique met en œuvre sur le plan statutaire les réformes engagées dans ce sens, par la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire.

2. LES STATUTS DES MAGISTRATS HONORAIRES EXERCANT DES FONCTIONS JURIDICTIONNELLES ET DES MAGISTRATS EXERÇANT A TITRE TEMPORAIRE

Ces magistrats non-professionnels ne peuvent exercer qu'une part limitée de la compétence de la juridiction dans laquelle ils sont nommés en application des dispositions de l'article 41-10 A de l'ordonnance du 22 décembre 1958 et ne peuvent composer majoritairement une formation collégiale.

2.1. LES MAGISTRATS HONORAIRES EXERÇANT DES FONCTIONS JURIDICTIONNELLES

Ils sont soumis au statut de la magistrature, sous réserve de certaines adaptations qui tiennent à leur exercice partiel et temporaire des fonctions normalement dévolues aux magistrats.

A ce titre, ils peuvent exercer certaines activités professionnelles, mais sont néanmoins soumis à un certain nombre d'incompatibilités d'exercice. Ils sont nommés pour cinq ans,

après avis conforme ou simple du Conseil supérieur de la magistrature – selon que la candidature concerne le siège ou le parquet –, par décret du président de la République. Ils ne peuvent exercer leurs fonctions au-delà de l'âge de 72 ans.

Ils sont également soumis à une obligation de formation dans les deux mois de leur installation, s'ils sont amenés à exercer des fonctions qu'ils n'ont pas exercées auparavant.

Ils ne peuvent exercer qu'une part limitée des fonctions dévolues aux magistrats. Leurs attributions ont évolué depuis l'adoption de la loi organique n°2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature.

Les magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles peuvent exercer en tant qu'assesseur dans les formations collégiales des tribunaux judiciaires et des cours d'appel (contentieux civil et pénal) ou en tant que substitut ou substitut général.

Ils peuvent également être désignés par le premier président de la cour d'appel pour présider la formation collégiale compétente en matière de contentieux social depuis le 1^{er} janvier 2019.

Par ailleurs, depuis la promulgation de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la Justice du 23 mars 2019, les magistrats honoraires peuvent être désignés par le premier président de la cour d'appel pour exercer les fonctions d'assesseur dans les cours d'assises mais également dans une cour criminelle départementale, dans le cadre de l'expérimentation.

Tout comme les magistrats de l'ordre judiciaire, ils remettent à leur prise de fonctions une déclaration d'intérêts, ils prêtent serment et sont soumis aux mêmes règles s'agissant d'une action disciplinaire exercée à leur encontre.

2.2. LES MAGISTRATS EXERÇANT À TITRE TEMPORAIRE

Par l'effet conjugué de la loi organique du 8 août 2016 et de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle, les statuts de juge de proximité et de magistrat exerçant à titre temporaire ont été fusionnés au profit de la dernière appellation, le législateur organique ayant, dans un souci de simplification, souhaité qu'il n'existe plus qu'une seule catégorie de « *magistrat à titre temporaire* »

Les magistrats exerçant à titre temporaire issus de la société civile participent donc aux côtés des magistrats de carrière à l'œuvre de justice. Ancrés dans le monde professionnel, leur participation a permis d'étoffer l'équipe autour du magistrat en ouvrant la justice à l'apport de citoyens. Cette voie de recrutement s'adresse notamment aux professionnels du droit, issus de la société civile dotés de 7 ans d'expérience.

Ces magistrats recrutés à titre temporaire sont également soumis au statut de la magistrature, sous les mêmes réserves que leurs collègues magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles.

Ils sont nommés pour une durée de cinq ans, renouvelable une fois, après avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature, par décret du président de la République.

Avant de rendre son avis, le Conseil supérieur de la magistrature peut soumettre les candidats à une formation probatoire qui comprend une formation théorique de 10 jours à l'Ecole nationale de la magistrature et un stage en juridiction de 40 à 80 jours. Ils peuvent à titre exceptionnel être dispensés de cette formation probatoire, au vu de leur expérience professionnelle et suivent en ce cas une formation préalable à leur prise de fonctions, comprenant une part théorique et un stage dont la durée peut également être réduite par le Conseil supérieur de la magistrature.

Ils peuvent exercer des fonctions de juge des contentieux et de la protection, d'assesseur dans les formations collégiales des tribunaux judiciaires, de juge du tribunal de police ou de juge chargé des compositions pénales. Ils peuvent également exercer une part limitée des compétences matérielles dévolues aux chambres de proximité. Enfin, ils peuvent également exercer à titre expérimental les fonctions d'assesseur de la cour criminelle.

Ils ne peuvent assurer plus du tiers des services du tribunal dans lequel ils sont affectés. Tout comme les magistrats de l'ordre judiciaire et les magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles, ils remettent à leur prise de fonctions une déclaration d'intérêts, ils prêtent serment et sont soumis aux mêmes règles s'agissant d'une action disciplinaire à leur encontre.

2.3. PANORAMA DES EFFECTIFS DES MAGISTRATS EXERÇANT À TITRE TEMPORAIRE ET DES MAGISTRATS HONORAIRES EXERÇANT DES FONCTIONS JURIDICTIONNELLES

2.3.1 Les effectifs de magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles

Au 1^{er} mars 2021, 264 magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles sont en fonction, 115 ayant été nommés dans une cour d'appel et 149 au sein d'un tribunal judiciaire.

Ils sont répartis sur 34 cours d'appel, toutes fonctions confondues (siège-parquet).

218 magistrats honoraires exercent leurs fonctions juridictionnelles au siège contre 46 au parquet.

Le taux de féminisation est de 45,83% (121 femmes et 143 hommes).

La moyenne d'âge est de 64 ans.

2.3.2 Les effectifs de magistrats exerçant à titre temporaire

Au 1^{er} mars 2021, 461 magistrats exerçant à titre temporaire sont affectés dans les juridictions de première instance. Cet effectif se décompose de la manière suivante :

- 272 magistrats exerçant à titre temporaire (59% de l'effectif total) relèvent de la catégorie « bac + 4 et 7 ans d'expérience juridique », étant précisé que sont inclus dans cette catégorie :
 - les anciens juges de proximité (226) ;
 - les greffiers des tribunaux (2) ;

- les conciliateurs de justice (8) ;
- les magistrats honoraires de l'ordre administratif (1);
- les juristes (35) ;
- 3 directeurs des services de greffe judiciaires (0,65% de l'effectif total) ;
- 1 fonctionnaire de catégorie A du ministère de la justice ;
- 140 membres (en activité ou non) des professions libérales juridiques et judiciaires réglementées (30,37% de l'effectif total) ;
- 45 magistrats honoraires de l'ordre judiciaire (9,76% de l'effectif total).

Le taux de féminisation est de 53,15% (245 femmes et 216 hommes).

L'âge moyen d'un magistrat exerçant à titre temporaire est de 64 ans, 60 ans pour les femmes et 68 ans pour les hommes.

Les situations professionnelles des magistrats à titre temporaire sont diverses :

- En retraite : 200 (43,38%)
- Sans emploi ou non précisé : 44 personnes (9,54%)
- En activité : 208 personnes (45,12%)
- Sans précision : 9 (1,95 %)

TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
1 ^{er}	Pérennisation de la compétence des magistrats exerçant à titre temporaire et des magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles pour exercer les fonctions d'assesseur des cours criminelles	Conseil d'administration de l'École nationale de la magistrature	
2	Abrogation des dispositions de la loi n°2019-221 du 23 mars 2019 relative au renforcement de l'organisation des juridictions relatives à la participation des magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles et des magistrats à titre temporaire aux cours criminelles jusqu'au 31 décembre 2022	Conseil d'administration de l'École nationale de la magistrature	
3	Statut de l'avocat honoraire exerçant des fonctions juridictionnelles assesseur en cour d'assises et à la cour criminelle	Conseil d'administration de l'École nationale de la magistrature	
4	Enregistrement et diffusion des audiences de la Cour de justice de la République	CTSJ et CTM consultés dans le cadre du projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire	

TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION

Article	Objet de l'article	Nature du texte d'application	Administration compétente
1 ^{er}	Pérennisation de la compétence des magistrats exerçant à titre temporaire et des magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles pour exercer les fonctions d'assesseur des cours criminelles	Arrêtés pour prévoir la rémunération des magistrats exerçant à titre temporaire et des magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles participant à la cour criminelle et abroger les dispositions provisoires	Ministère de la Justice DSJ
2	Abrogation des dispositions de la loi n°2019-221 du 23 mars 2019 relative au renforcement de l'organisation des juridictions relatives à la participation des magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles et des magistrats à titre temporaire aux cours criminelles jusqu'au 31 décembre 2022	-	
3	Statut de l'avocat honoraire exerçant des fonctions juridictionnelles assesseur en cour d'assises et à la cour criminelle	Décret en Conseil d'Etat afin de déterminer notamment les conditions de dépôt et d'instruction des dossiers de candidature ainsi que les modalités d'organisation et la durée de la formation préalable et les conditions de la rémunération des avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles	Ministère de la Justice DSJ
4	Enregistrement et diffusion des audiences de la Cour de justice de la République	Décret en Conseil d'Etat afin de déterminer notamment l'autorité compétente au sein des juridictions pour décider l'enregistrement de l'audience et sa diffusion	Ministère de la Justice DSJ

TABLEAU DES INDICATEURS D'IMPACT

Indicateur	Définition et modalités de d'élaboration	Horizon temporel	Mesures prévues dans la loi (articles)
Nombre de candidatures, de MTT et MHFJ, nombre de MTT et MHFJ désignés assesseurs des cours criminelles, nombre d'audiences auxquelles ils participent, durée de ces audiences	Mesurer l'impact de la généralisation des cours criminelles et de la mobilisation des magistrats non-professionnels pour composer ces cours – pilote DSJ – objectif de hausse	3 ans compte tenu des délais de recrutement des MTT notamment	1 ^{er}
Nombre de candidatures, d'avocats honoraires assesseurs désignés, nombre d'audiences auxquelles ils participent	Mesurer l'impact de l'expérimentation prévue par l'article 3 du projet de loi organique pour la confiance dans l'institution judiciaire – pilote DSJ – objectif de hausse	Les dispositions du présent article sont applicables pendant une durée de trois ans à compter de la date fixée par cet arrêté.	3

TITRE I – DISPOSITIONS RELATIVES AUX MAGISTRATS EXCERÇANT À TITRE TEMPORAIRE ET AUX MAGISTRATS EXCERÇANT DES FONCTIONS JURIDICTIONNELLES

ARTICLES N° 1 ET 2 : PÉRENNISATION DE LA COMPÉTENCE DES MAGISTRATS EXCERÇANT À TITRE TEMPORAIRE ET DES MAGISTRATS HONORAIRES EXCERÇANT DES FONCTIONS JURIDICTIONNELLES POUR EXERCER LES FONCTIONS D’ASSESEUR DANS LES COURS CRIMINELLES

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. SITUATION ACTUELLE GÉNÉRALE

Instituées par la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la Justice, les cours criminelles départementales sont des juridictions compétentes pour juger des personnes majeures accusées d’un crime puni de quinze ans ou de vingt ans de réclusion criminelle, lorsqu’il n’est pas commis en état de récidive légale.

La procédure y est identique à celle devant la cour d’assises à trois exceptions :

- premièrement, l’absence de jurés, compensée par le passage de deux à quatre assesseurs – dont un ou deux magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles ou magistrats à titre temporaire ;
- deuxièmement, le délai maximal d’audiencement – entre la mise en accusation et la comparution –, qui est fixé à six mois lorsque l’accusé est détenu – contre douze pour les cours d’assises ;
- troisièmement, la possibilité d’accéder au dossier écrit en amont pour les membres de la cour criminelle.

Cette expérimentation a permis de traiter plus rapidement certaines infractions, notamment les crimes sexuels (qui constituent 90 % des affaires renvoyées devant les cours criminelles¹), la valeur médiane du délai d’audiencement des dossiers d’accusés détenus étant en effet de 6,5 mois, et 8,7 mois pour les accusés libres, ce qui est particulièrement bref. En outre, la durée d’audience moyenne par dossier est de 2 jours devant la cour criminelle contre 3,5 jours devant la cour d’assises.² Ce point décisif contribuera, à effectifs constants, à réduire la durée de traitement des dossiers criminels.

¹ Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l’administration générale de la République - Mission « flash » sur les cours criminelles - Communication de MM. Stéphane Mazars et Antoine Savignat, du 16 décembre 2020

² Direction de projet Cour Criminelle, Direction des affaires criminelles et des grâces.

La mission Mazars diligentée par l'Assemblée Nationale a relevé que les cours criminelles sont un succès, tant sur le plan qualitatif : « *Les professionnels sont apparus convaincus par un dispositif qui est resté plus proche de la cour d'assises que du tribunal correctionnel et qui, en l'état, fonctionne correctement. Nous avons observé in situ que les audiences se tiennent de la même manière que devant la cour d'assises : les débats y sont intégralement oraux, les témoins sont nombreux, les pièces sont lues, les plaidoiries sont longues bien qu'adaptées à des juges professionnels* »³, que sur le plan quantitatif. En effet, le taux d'appel des accusés y est de 21%, ce qui est inférieur au taux d'appel des décisions rendues en première instance aux assises (32%), pour un quantum de peine moyen de 9,9 ans ce qui est tout à fait conforme aux peines prononcées par les cours d'assises pour des dossiers similaires.

De plus, le coût journalier moyen est estimé à 1100 €, contre 2060 € pour un jour de session d'assises⁴, ce qui présente un avantage considérable pour une procédure permettant d'avoir des peines similaires à une cour d'assises, avec un traitement plus rapide et un taux d'appel notablement moindre

Enfin, la création de ces cours criminelles n'a pas trop alourdi la charge pesant sur les magistrats de carrière, du fait de la possibilité que deux des assesseurs de ces cours puissent être des magistrats exerçant à titre temporaire ou des magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles, en application des dispositions de l'article 12 de la loi organique n°2019-221 du 23 mars 2019 relative au renforcement de l'organisation des juridictions.

Cette extension des compétences des magistrats nommés pour un temps limité au jugement de crimes par la cour criminelle départementale est apparue cohérente. En effet, l'attribution de ce champ de compétence supplémentaire aux magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles et aux magistrats à titre temporaire est particulièrement intéressante compte tenu de leur expérience professionnelle antérieure et a permis de faire profiter les juridictions des compétences acquises notamment par les magistrats honoraires.

En 2020, dix-neuf magistrats honoraires ont été affectés à une cour criminelle pour un total de 224 jours d'audience réalisés. Pour les magistrats à titre temporaire, trente-sept ont siégé au sein des cours criminelles départementales pour un total de 122 jours d'audience.

Les juridictions dans leur ensemble ont eu recours massivement aux magistrats à titre temporaire et aux magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles, notamment pour libérer du temps pour les magistrats professionnels.

Il est nécessaire, d'accompagner la généralisation des cours criminelles prévue par le projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire d'une modification statutaire permettant la possibilité de recourir aux magistrats non-professionnels pour siéger à la cour criminelle.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

La participation à des activités judiciaires des magistrats exerçant à titre temporaire et des magistrats honoraires exerçant des activités juridictionnelles, a été encadrée par le Conseil Constitutionnel.

³ Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République - Mission « flash » sur les cours criminelles - Communication de MM. Stéphane Mazars et Antoine Savignat, du 16 décembre 2020

⁴ Direction de projet Cour Criminelle, Direction des affaires criminelles et des grâces.

Ainsi dans ses décisions DC n°94-355 du 10 janvier 1995 et DC n° 2016-732 du 28 juillet 2016, le Conseil a validé et encadré la possibilité de confier des fonctions dévolues aux magistrats, à un magistrat non-professionnel: *« les fonctions de magistrat de l'ordre judiciaire doivent en principe être exercées par des personnes qui entendent consacrer leur vie professionnelle à la carrière judiciaire; que la Constitution [article 64] ne fait cependant pas obstacle à ce que, pour une part limitée, des fonctions normalement réservées à des magistrats de carrière puissent être exercées à titre temporaire par des personnes qui n'entendent pas pour autant embrasser la carrière judiciaire, à condition que, dans cette hypothèse, des garanties appropriées permettent de satisfaire au principe d'indépendance qui est indissociable de l'exercice de fonctions judiciaires; qu'il importe à cette fin que les intéressés soient soumis aux droits et obligations applicables à l'ensemble des magistrats sous la seule réserve des dispositions spécifiques qu'impose l'exercice à titre temporaire de leurs fonctions ».*

Il a donc posé plusieurs conditions pour encadrer la participation des juges non-professionnels à l'exercice de la justice :

- Leurs fonctions ne doivent constituer qu'une **« part limitée »** de celles normalement réservées aux magistrats de carrière ;
- Il doit s'agir de **fonctions exercées à titre temporaire** ;
- Des **garanties appropriées** doivent permettre de satisfaire au **principe d'indépendance** et aux exigences résultant de l'article 6 de la Déclaration de 1789 (égal accès des citoyens aux emplois publics)⁵ : les juges non-professionnels doivent être **soumis aux mêmes droits et obligations que les magistrats de carrière** et doivent être assujettis à certaines conditions s'agissant notamment de leur nomination après avis du CSM, de leur formation, ou de leurs incompatibilités.

Toute nouvelle extension des compétences des magistrats non-professionnels soumis au statut de la magistrature doit donc être examinée à l'aune de ces dispositions constitutionnelles et prévue par la loi organique.

Par ailleurs, dans une décision du 1er avril 2016 n° 2016-532 QPC relative à la composition du tribunal correctionnel de Mata-Utu, le Conseil constitutionnel a considéré *« qu'aux termes de l'article 66 de la Constitution : « Nul ne peut être arbitrairement détenu. - L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi » ; que, si ces dispositions s'opposent à ce que le pouvoir de prononcer des mesures privatives de liberté soit confié à une juridiction qui ne serait composée que de juges non professionnels, elles n'interdisent pas, par elles-mêmes, que ce pouvoir soit exercé par une juridiction pénale de droit commun au sein de laquelle siègent de tels juges ; que, s'agissant des formations correctionnelles de droit commun, la proportion des juges non professionnels doit rester minoritaire ».*

⁵ Notamment décision n° 98-396 DC du 19 février 1998, cons. 17, Rec. p. 153

Il en résulte qu'un tribunal correctionnel doit être composé d'une majorité de magistrats professionnels.

Dans ces conditions, afin de respecter les principes constitutionnels, une juridiction pénale, a fortiori criminelle, ne peut être composée majoritairement de juges non-professionnels, au nombre desquels figurent les magistrats exerçant à titre temporaire et les magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles.

La pérennisation de la participation des magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles et des magistrats à titre temporaire au sein des cours criminelles, s'inscrit pleinement dans ce cadre constitutionnel.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Les cours criminelles départementales ont jugé 135 affaires concernant 156 accusés dont 148 ont fait l'objet d'une condamnation.

La généralisation de la cour criminelle, permettant la réduction des délais de traitement des dossiers criminels, entraîne la nécessité de pérenniser la compétence des magistrats exerçant à titre temporaire et des magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles pour exercer les fonctions d'assesseur au sein de cette juridiction, au-delà du 31 décembre 2022.

L'objectif est en effet de permettre de rendre des décisions dans un délai raisonnable sans sacrifier la qualité de l'audience.

En application du cadre constitutionnel exposé ci-dessus, dès lors que les compétences des magistrats exerçant à titre temporaire et des magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles relèvent du niveau organique, une modification de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature est nécessaire pour inscrire de façon pérenne leur compétence pour siéger à la cour criminelle.

3. OPTION ENVISAGÉE ET DISPOSITIF RETENU

Il a été envisagé de n'adopter les dispositions de niveau organique relatives au statut des magistrats exerçant à titre temporaire et des magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles qu'au terme de l'expérimentation des cours criminelles.

Toutefois, au vu de la généralisation des cours criminelles prévue dans le projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire et de la nécessité de permettre une large participation des magistrats non-professionnels, il est apparu nécessaire d'inscrire dès à présent dans l'ordonnance statutaire, de façon pérenne, la participation des magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles et des magistrats exerçant à titre temporaire.

L'article 1^{er} du présent projet de loi organique rappelle tout d'abord le principe d'une participation minoritaire des magistrats non-professionnels au sein de la cour criminelle, afin de respecter pleinement le cadre constitutionnel rappelé ci-dessus. Puis elle prévoit expressément la compétence des magistrats exerçant à titre temporaire et des magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles pour composer cette cour.

L'article 2 abroge en conséquence le I de l'article 12 de la loi organique n°2019-221 du 23 mars 2019 relative au renforcement de l'organisation des juridictions.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

L'article 1^{er} modifie les articles 41-10 A, 41-10 et 41-25 de l'ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

L'article 2 quant à lui abroge l'article 12 de la loi organique n°2019-221 du 23 mars 2019 relative au renforcement de l'organisation des juridictions.

Les dispositions du présent projet de loi organique ne renvoient à aucun décret d'application.

Toutefois, dans le prolongement de ces dispositions, il conviendra de modifier les arrêtés relatifs à la rémunération des magistrats exerçant à titre temporaire et des magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles.

4.2. IMPACTS SUR LES JURIDICTIONS

La généralisation des cours criminelles à l'ensemble du territoire national va nécessiter un plus grand nombre de magistrats afin de pouvoir exercer les fonctions d'assesseur.

Les magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles et les magistrats à titre temporaire vont donc être particulièrement sollicités.

Cependant, ces magistrats non-professionnels peuvent effectuer au plus 300 vacations par an.

Les audiences des cours criminelles, pouvant se dérouler sur plusieurs jours, sont consommatrices d'un nombre important de vacations des magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles et des magistrats exerçant à titre temporaire.

Il est donc envisagé de recruter davantage de magistrats exerçant à titre temporaire et magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles et d'accélérer les recrutements.

S'agissant des magistrats exerçant à titre temporaire, la durée actuelle de recrutement est comprise entre 18 mois et 2 ans.

La direction des services judiciaires a engagé depuis plusieurs mois une réflexion visant à raccourcir le délai d'instruction des candidatures des magistrats exerçant à titre temporaire.

Plusieurs leviers ont été identifiés:

- Des nominations au fil de l'eau par le Conseil supérieur de la magistrature, ce qui permettrait d'augmenter les sessions de formation organisées ;
- Des mesures de simplification et de réduction des délais actuels dans l'instruction des candidatures notamment dans la remontée des bilans de stage, à l'issue de la formation probatoire.

En 2022, 79 nouveaux magistrats exerçant à titre temporaire devraient prendre leurs fonctions.

Situation des MTT			
Années	MTT en fonction	stagiaires	Arrivées prévisionnelles
01/01/2019	511	27	année 2020
01/01/2020	489	36	1er trimestre 2022
01/01/2021	468	43	septembre 2022

Il convient de signaler que la baisse des effectifs de magistrats exerçant à titre temporaire est conjoncturelle. Elle est liée notamment aux fins de second mandat pour un certain nombre d'anciens juges de proximité ayant bénéficié de leur renouvellement de mandat en 2017 ou qui ont été atteints par une limite d'âge de 75 ans.

Par ailleurs, des recrutements supplémentaires, dès 2023, sont envisagés sur le plan budgétaire. Il est toutefois nécessaire que ces mesures s'accompagnent d'un nombre suffisant de candidatures.

A cette fin, le ministère de la justice a engagé une campagne de communication autour du recrutement des magistrats exerçant à titre temporaire. Cela se traduit par une rénovation en cours du site « La justice recrute ». La direction des services judiciaires travaille également à susciter des articles dans la presse spécialisée (Dalloz, village de la justice et la Gazette du palais). Une plaquette de communication à destination de tous les acteurs, dont les barreaux, sera diffusée très prochainement auprès des chefs de cour d'appel afin qu'ils puissent disposer d'un outil de communication adapté permettant de susciter davantage de candidatures utiles pour cette fonction.

De la même façon, la direction des services judiciaires a déjà engagé des démarches afin d'améliorer la visibilité des postes de magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles, notamment dans le cadre d'échanges avec l'Association Nationale des Magistrats Honoraires (ANAMHO).

4.3. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Les simplifications procédurales opérées par la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire et notamment la généralisation des cours criminelles départementales, devraient avoir un impact positif en réduisant le temps d'audience criminelle (actuellement 3,2 jours d'audience par affaire en moyenne) et donc des besoins humains comme logistiques.

La mesure conduit à une économie de frais de justice, en réduisant les indemnités versées aux jurés des cours d'assises. On estime ces indemnités à environ 465 € par juré, sur la base d'une étude réalisée sur le ressort de la cour d'assises de Douai. L'économie réalisée par la suppression de six jurés en première instance serait donc d'environ 2 800 € par affaire.

Au total, l'impact net devrait donc être à peu près neutre pour les services judiciaires, le surcoût lié au besoin complémentaire de magistrats à titre temporaire ou honoraires étant compensé par la baisse des indemnités de jurés.

A ce titre, il peut être précisé que, ainsi qu'il ressort de l'expérimentation en cours relative aux cours criminelles départementales, le contentieux qui relève de cette juridiction représente environ la moitié des affaires criminelles. Aussi, ce sont environ mille affaires qui pourraient jugées chaque année par les CCD, tandis qu'un millier d'autres relèverait comme actuellement des cours d'assises.

5. CONSULTATIONS MENÉES ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATION MENÉE

Le Conseil d'administration de l'École nationale de la magistrature a été consulté.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

Les présentes dispositions entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2022.

5.2.2 Application dans l'espace

Le statut de la magistrature s'applique sur tout le territoire de la République. Le présent projet de loi organique s'appliquera donc à tous les magistrats exerçant à titre temporaire et les magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles, y compris ceux exerçant leurs fonctions dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et la Nouvelle-Calédonie.

5.2.3 Textes d'application

Les arrêtés d'application relatifs à la rémunération des magistrats exerçant à titre temporaire et des magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles devront être modifiés :

- L'arrêté du 28 juin 2017 fixant les conditions d'application de l'article 35-6 du décret n° 93-21 du 7 janvier 1993 pris pour l'application de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature,
- L'arrêté du 30 juin 2017 fixant les conditions d'application de l'article 29-4 du décret no 93-21 du 7 janvier 1993 pris pour l'application de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature.

L'arrêté du 31 mai 2019 portant dispositions relatives aux indemnités allouées aux magistrats exerçant à titre temporaire et aux magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles pour exercer des fonctions dans les cours d'assises ou dans les cours

criminelles en application de la loi organique n° 2019-221 du 23 mars 2019, devra être abrogé.

TITRE II – DISPOSITIONS RELATIVES AU STATUT DE L’AVOCAT HONORAIRE EXERÇANT DES FONCTIONS JURIDICTIONNELLES

ARTICLE 3 : STATUT DE L’AVOCAT HONORAIRE EXERÇANT DES FONCTIONS JURIDICTIONNELLES

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Comme l’expose en détail l’étude d’impact du projet de loi pour la confiance dans l’institution judiciaire, les données recueillies en 2018 indiquent une situation globalement mauvaise sur le territoire national, s’agissant des délais de jugement des cours d’assises, avec une durée moyenne d’écoulement des stocks estimée à plus d’un an (13,5 mois) et des départements dans lesquelles l’écoulement est estimé à dix-huit mois, voire, dans certains cas, trois ans.

Les données chiffrées des stocks d’affaires en attente et des arrêts rendus indiquent une érosion progressive des arrêts rendus et dans le même temps, le délai moyen d’écoulement des stocks a, paradoxalement, augmenté, passant de 11,6 mois à 13,5 mois. Les cours d’assises jugent moins, et plus lentement. Cette situation s’explique notamment par un temps de plus en plus long consacré à l’examen de chaque affaire, puisqu’il n’est pas observé de diminution du nombre ou de la durée des sessions d’assises.

Après une amélioration en 2016, le délai d’écoulement de stock est à la hausse depuis 2018 (13,5 mois). L’accroissement du stock s’explique par l’insuffisance des capacités de jugement des cours d’assises, mais aussi par l’accroissement important du taux d’appel, qui a une incidence majeure sur l’organisation des sessions. La part des appels a atteint 31,99% en 2018.

C’est pour mettre un terme à la dégradation continue de cette situation que le législateur a lancé l’expérimentation des cours criminelles départementales et que le projet de loi pour la confiance dans l’institution judiciaire envisage désormais leur généralisation.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

En premier lieu, il convient de rappeler que l’organisation judiciaire entre pleinement dans le champ de l’article 37-1 de la Constitution qui prévoit que « *la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental* ». Plus encore, l’article 37-1 a été créé par la loi constitutionnelle n° 2003-276 relative à l’organisation décentralisée de la République précisément avec l’objectif de mettre en œuvre

des expérimentations en matière d'organisation judiciaire, ainsi qu'il résulte des débats parlementaires.

Il a, également, été recouru à cette disposition pour l'expérimentation des cours criminelles départementales (article 63 de la loi n°2019-22 du 23 mars 2019).

En second lieu, comme exposé précédemment, la participation de juges non-professionnels ou de citoyens à l'exercice de la mission de juger a été envisagée et encadrée par plusieurs décisions du Conseil constitutionnel⁶ et notamment par la décision n°2003-466, en date du 20 février 2003.

Or dans cette dernière décision, s'agissant du caractère organique du statut des juges de proximité et de leur soumission au statut de la magistrature, le Conseil Constitutionnel a tout d'abord rappelé son considérant de principe selon lequel *« la Constitution ne fait pas obstacle à ce que, pour une part limitée, des fonctions normalement réservées à des magistrats de carrière puissent être exercées à titre temporaire par des personnes qui n'entendent pas pour autant embrasser la carrière judiciaire »*.

Puis il a ajouté : *5. Considérant que la loi du 9 septembre 2002 susvisée a créé des juridictions de proximité auxquelles elle a transféré une part limitée des compétences dévolues jusqu'alors aux tribunaux d'instance et de police, juridictions composées de magistrats de carrière ; qu'il appartenait dès lors au législateur organique de soumettre les juges de proximité aux mêmes droits et obligations que ceux des magistrats de carrière, sous réserve des dérogations et aménagements justifiés par le caractère temporaire de leurs fonctions et leur exercice à temps partiel ; »*

Il résulte de cette décision que les juges non-professionnels qui exercent des fonctions qui étaient dévolues ou qui sont normalement dévolues aux magistrats de carrière, doivent être soumis aux droits et obligations applicables aux magistrats, sous réserve des adaptations qu'impose l'exercice temporaire et partiel de leurs fonctions et que ces droits et obligations auxquels sont soumis les magistrats relèvent du niveau organique, en application des dispositions de l'article 64 de la Constitution.

Les adaptations du statut des magistrats qui peuvent être justifiées par le caractère temporaire et partiel des fonctions exercées par ces « magistrats » non-professionnels, peuvent concerner leur formation compte tenu de leur expérience professionnelle passée et du caractère très limité des contentieux qu'ils auront à connaître. Elles peuvent naturellement porter aussi sur la possibilité d'exercer une autre activité professionnelle concomitamment à l'exercice de leurs fonctions judiciaires, comme c'est le cas pour les magistrats exerçant à titre temporaire et les magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles.

Mais certains droits et certaines garanties ne paraissent pas pouvoir être adaptés en ce qu'ils constituent le socle du statut de tous les « magistrats » professionnels ou temporaires, c'est-à-dire tous ceux qui exercent les fonctions dévolues aux magistrats. Ces garanties fondamentales visent à préserver l'indépendance des magistrats. Il s'agit des conditions de nomination, après avis du Conseil supérieur de la magistrature, de la déclaration d'intérêts à laquelle tous les magistrats temporaires sont également soumis, mais aussi des conditions de l'action disciplinaire.

⁶ Décisions DC n°94-355 du 10 janvier 1995, DC n°2004-510 du 20 janvier 2005, QPC n°2011-14 en date du 8 juillet 2011, DC n°2011-635 et DC n° 2016-732 du 28 juillet 2016

Par ailleurs, comme indiqué supra, même s'agissant d'une participation très ponctuelle, le Conseil constitutionnel a constamment jugé que les juges non-professionnels ne peuvent pas être majoritaires dans la formation de jugement en matière pénale⁷.

Seul le tribunal pour enfants fait figure d'exception. Après avoir rappelé le principe de la majorité des juges professionnels, le Conseil constitutionnel valide l'exception prévue de la majorité des assesseurs non-professionnels en raison de l'exigence constitutionnelle de spécialisation des juridictions de jugement en droit pénal des mineurs⁸.

Compte tenu de la gravité des enjeux en matière criminelle qui commande un niveau élevé de garanties en terme d'indépendance, d'impartialité pour permettre à des juges non-professionnels, comme les avocats honoraires, de participer à une formation de jugement criminelle, des dispositions de niveau organique paraissent donc nécessaires pour fixer leur statut.

Ce niveau organique du statut de l'avocat honoraire exerçant des fonctions juridictionnelles se justifie d'autant plus au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel récemment évoquée, qu'ils exerceront des compétences normalement dévolues à des magistrats de carrière.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

La participation des juges non-professionnels est régie par les principes d'indépendance et d'impartialité mentionnés dans les dispositions de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, relatives au droit à un tribunal indépendant et impartial.

Pour la CEDH, le respect de cette exigence d'un tribunal indépendant et impartial se vérifie notamment sur la base de critères de nature statutaire, comme les modalités de nomination et la durée du mandat des membres du tribunal, ou l'existence de garanties suffisantes contre les pressions extérieures⁹. Le point de savoir s'il y a ou non apparence d'indépendance est également pris en considération par la Cour.

En matière d'impartialité, la CEDH adopte une double démarche, subjective mais également objective, amenant à s'assurer que des garanties suffisantes existent pour exclure tout doute légitime.

Les principes établis dans la jurisprudence de la CEDH quant à l'indépendance et à l'impartialité valent pour les juges non-professionnels comme pour les magistrats professionnels.

La participation des avocats honoraires en tant qu'assesseurs à la cours d'assise et à la cour criminelle doit donc s'inscrire dans le cadre posé par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme. Cela exige par conséquent que le législateur prévoie un statut de ce nouveau juge non professionnel qui garantisse son indépendance et son impartialité.

⁷ Décision n°2004-510 du 20 janvier 2005 Conseil constitutionnel, Décision n° 2004-510 DC du 20 janvier 2005, Décision n°2016-532 QPC du 1er avril 2016

⁸ Décision n° 2002-461 DC. 29 août 2002 ; Décision n° 2011-147 QPC du 8 juillet 2011 – considérant n°6.

⁹ Voir notamment Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal [GC], 6 novembre 2018, §§ 153-156.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

L'analyse des données statistiques présentées supra, qui révèlent un engorgement des cours d'assises et d'excellents résultats des cours criminelles, justifie la généralisation du dispositif en cours par le projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire.

En effet, le recours aux magistrats non professionnels - les magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles mais également aux magistrats à titre temporaire, pour les seules cours criminelles) - sera possible mais ne sera pas suffisant pour faire face à l'accroissement des audiences des cours d'assises et concomitamment à la généralisation des cours criminelles. Par ailleurs, seuls les magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles peuvent déjà siéger comme assesseur à la cour d'assises, et leurs effectifs ne permettent pas de libérer de façon suffisamment significative les magistrats professionnels.

En 2020, sur 218 magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles affectés au siège, seuls 36 ont exercé les fonctions d'assesseurs en cour d'assises.

Dans le cadre de l'expérimentation cours criminelles, les magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles et les magistrats exerçant à titre temporaire ont été sollicités : dans seulement 6% des affaires, 5 magistrats professionnels siégeaient, ils étaient 4 dans 20% des cas et 3 (le minimum) dans 74% des cas. Les 135 affaires jugées par les cours criminelles ont donc mobilisé 675 magistrats, dont 14% de magistrats honoraires et 20% de magistrats à titre temporaire.

Les magistrats exerçant à titre temporaire comme les magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles exercent des compétences juridictionnelles civiles et pénales étendues et les juridictions ont également besoin de ces ressources pour exercer ces autres fonctions normalement dévolues aux magistrats professionnels. Or, les magistrats exerçant à titre temporaire et les magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles ne peuvent réaliser plus de 300 vacations par an et leur activité est nécessairement limitée, alors qu'ils sont déjà très mobilisés dans le cadre de la justice de proximité en matière pénale.

Enfin, le recrutement des magistrats exerçant à titre temporaire est un processus relativement long, alors qu'un recrutement rapide et souple est souhaité pour exercer les fonctions d'assesseur dans ces deux cours. A noter qu'actuellement sur 461 magistrats à titre temporaire, 107 sont avocats dont 11 avocats honoraires.

A titre de renfort complémentaire au profit des juridictions, il est donc prévu d'instituer, à titre expérimental un nouveau juge non-professionnel, l'avocat honoraire exerçant des fonctions juridictionnelles, ce qui permettra d'apporter une réponse supplémentaire au besoin d'assesseurs en matière criminelle.

Cette ouverture supplémentaire de la composition des formations de jugement des crimes confortera le sentiment que la justice mêle de nombreuses expériences professionnelles, spécialement celles garantissant une expertise particulière des droits de la défense.

Elle permettra également de renforcer et valoriser les échanges inter-professionnels entre avocats et magistrats, dans le contexte actuel qui connaît des tensions importantes entre ces professions. Cette démarche s'inscrit dans une démarche plus large de rapprochement entre les professions et une réflexion pour faciliter les passages d'une profession à l'autre.

Le présent projet de loi organique doit prévoir et encadrer le statut de cet avocat honoraire exerçant des fonctions juridictionnelles.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

L'inscription dans la loi ordinaire du statut de l'avocat honoraire exerçant des fonctions juridictionnelles a été dans un premier envisagée.

Ce vecteur normatif est toutefois apparu inadapté au regard du cadre constitutionnel rappelé ci-dessus.

3.2. OPTION RETENUE

Le statut des avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles doit donc être prévu par la loi organique et prévoir les garanties de nature à satisfaire aux principes d'indépendance, de compétence et d'impartialité.

De même, en application du cadre constitutionnel rappelé ci-dessus, le principe de la participation minoritaire des avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles et des autres magistrats non professionnels à la cour d'assises et à la cour criminelle départementale doit être posé par la loi organique.

Le choix de l'expérimentation :

Il a été fait le choix de recourir à l'expérimentation compte tenu des incertitudes relatives au vivier d'avocats honoraires pouvant participer à l'activité des cours d'assises et des cours criminels.

En effet, la mesure propose de recourir aux avocats honoraires, n'ayant pas exercé depuis au moins 5 ans la profession d'avocat sur le ressort de la cour d'appel. Ces exigences, risquent de limiter le nombre d'avocats susceptibles de pouvoir exercer ces fonctions.

Au 1^{er} janvier 2020, 6 318 avocats honoraires ont été recensés sur l'ensemble du territoire. Le barreau de Paris en regroupe à lui seul 28% (1781). En 2020, on dénombre 2228 avocats honoraires de plus qu'en 2010, soit une augmentation de 54,5%.

Selon les chiffres clés de la profession d'avocat diffusés par le Conseil national des barreaux, les avocats partent à la retraite en moyenne à 65 ans.

Les avocats en activité et honoraires participent déjà à l'activité juridictionnelle en qualité de magistrat à titre temporaire. Ainsi, parmi les 461 magistrats à titre temporaire, on dénombre 107 avocats dont 11 avocats honoraires, soit 0,17% du total des avocats honoraires recensés au 1^{er} janvier 2020.

Le statut des avocats assesseurs honoraires apparaît cependant plus attractif que celui des magistrats exerçant à titre temporaire dans la mesure où :

- la procédure de recrutement est beaucoup plus souple et rapide ;

- les fonctions qui seront exercées sont circonscrites au procès criminel, proches de l'exercice professionnel de nombreux anciens avocats pénalistes ou généralistes et ne requièrent pas de travail de préparation ou de rédaction.

La part des avocats honoraires qui se portera volontaire pour assurer ces fonctions sera dès lors nécessairement plus importante que celle des avocats honoraires parmi les magistrats exerçant à titre temporaire.

L'on peut relever que si la part des avocats honoraires se portant candidat pour exercer ces fonctions atteint 5% du total des avocats honoraires, il serait possible de mobiliser 315 avocats assesseurs honoraires.

L'expérimentation permettra d'évaluer l'importance de ce vivier mais également d'apprécier s'il convient d'élargir les conditions de recrutement à des avocats encore en exercice ou tout en maintenant la qualité d'avocat honoraire, de limiter le périmètre de l'incompatibilité. Une étude approfondie des candidatures permettra d'affiner ces conditions.

L'expérimentation a été circonscrite à la participation des seuls avocats en raison de leur proximité naturelle avec les juridictions de jugement. En effet, pour certains, susceptibles d'être candidats (avocats pénalistes) ils ont déjà une connaissance approfondie du fonctionnement de la cour d'assises, ainsi que plus généralement de la matière pénale.

Toutes matières confondues, le taux de spécialisation des avocats s'élève à 11,4 % (droit du travail, droit fiscal et droit douanier, droit des sociétés, droit de la sécurité sociale et de la protection sociale, droit de la famille, des personnes et de leur patrimoine, droit immobilier, droit commercial, des affaires et de la concurrence et droit public). Ce taux varie considérablement d'un barreau à l'autre. Ainsi, parmi les barreaux composés de plus de cent avocats, ce taux s'élève à 32% au barreau d'Epinal (35 mentions de spécialisations pour 110 avocats) et à 0% devant celui de Saint-Nazaire¹⁰. Une majorité d'avocats exerce ainsi des fonctions généralistes et pratiquent la matière pénale quotidiennement. Cette proportion se retrouve nécessairement dans la population des avocats honoraires.

Les avocats de plusieurs grands barreaux de France, ont pu, dans le cadre d'un groupe de travail chargé de proposer des mesures visant à la résorption des stocks mis en place le 3 février 2021, exprimer par la voie de leurs représentants l'intérêt qu'ils portent à la possibilité de siéger dans des formations de jugements et notamment la cour d'assises.

L'idée au cœur de cette expérimentation est en effet de bénéficier au sein des compositions de jugement des cours d'assises et des cours criminelles du regard des avocats, professionnels du droit qui attacheront une importance toute particulière, compte tenu de leur propre culture professionnelle et de leur propre déontologie, au respect de la présomption d'innocence, du débat contradictoire et des droits de la défense.

Dans ces conditions, les autres professions qui ont une connaissance plus académique et éloignées de la pratique de l'audience ont été écartées de l'expérimentation.

Le dispositif expérimental permettra enfin d'évaluer de manière plus fine le coût de cette mesure en prenant en compte la participation effective des avocats à ce dispositif.

¹⁰ Rapport statistique annuel 2020 sur la profession d'avocat élaboré par le pôle d'évaluation de la justice civile de la direction des affaires civiles et du sceau

L'importance de la participation des avocats déterminera à la fois le coût d'une telle réforme ainsi que ses bénéfices en termes de temps de magistrat professionnel dégagé.

La généralisation de la cour criminelle à l'ensemble du territoire va induire des changements importants notamment dans la gestion des stocks de dossiers. L'expérimentation des assesseurs avocats honoraires dans ces juridictions sera dépendante de la façon dont les juridictions appréhenderont par ailleurs cette généralisation.

Le statut de l'avocat honoraire exerçant des fonctions juridictionnelles :

L'article 3 du présent projet de loi organique prévoit que seuls peuvent être nommés avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles, après avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature, les avocats honoraires n'ayant pas exercé la profession d'avocat depuis au moins cinq ans dans le ressort de la cour d'appel. Cette restriction permet d'une part de garantir un niveau de compétence certain, dès lors que pour pouvoir se prévaloir de l'honorariat les avocats doivent avoir exercé durant vingt années et d'autre part, de prévenir les conflits d'intérêts et de garantir l'indépendance et l'impartialité de cet assesseur.

Il est prévu que les avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles seront uniquement soumis à une formation préalable à leur installation dans leurs fonctions. La durée de cette formation sera fixée par décret en Conseil d'Etat. Elle comprendra au moins 10 jours de formation théorique dispensée par l'Ecole nationale de la magistrature, qui pourra porter spécifiquement sur la procédure criminelle.

D'autres dispositions, inspirées du statut de la magistrature, permettent également de soumettre les avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles aux mêmes droits et obligations que les magistrats, afin de garantir leur indépendance et leur impartialité.

Il est notamment indiqué que les avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles ne peuvent recevoir une affectation nouvelle sans leur consentement.

L'article 3 précise également les activités incompatibles avec l'exercice des fonctions d'avocat honoraire exerçant des fonctions juridictionnelles, les termes de leur serment, les règles déontologiques auxquelles ils sont soumis, les conditions de la remise de leur déclaration d'intérêts et les conditions d'une action disciplinaire à leur égard.

Les avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles seront indemnisés suivant le régime des magistrats exerçant à titre temporaire (indemnisation d'un demi taux de vacation par jour de formation en application de l'article 35-6 du décret n°93-21 du 7 janvier 1993).

La durée du mandat de l'avocat honoraire exerçant des fonctions juridictionnelles est fixée à trois ans, au plus, qui correspond à la durée de l'expérimentation.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

S'agissant de dispositions statutaires correspondant à un dispositif expérimental, les dispositions relatives au statut de l'avocat honoraire exerçant des fonctions juridictionnelles ne seront pas inscrites dans l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

4.2. IMPACTS SUR LES JURIDICTIONS

Ce dispositif aura un impact sur l'emploi des ressources humaines des juridictions.

S'agissant de la cour criminelle, dans l'hypothèse maximale dans laquelle un avocat honoraire siègerait comme assesseur à chaque audience et remplacerait un magistrat de carrière, cela représenterait un gain de 462 jours d'audience, soit 2,2 ETPT de magistrats libérés par an.

Pour la cour d'assises, dans la même hypothèse maximale, cela permettrait de libérer 1 454 jours d'audience de magistrat professionnel, soit 7 ETPT par an.

Au total, la participation d'un avocat honoraire à chaque audience de la cour d'assises ou de la cour criminelle permettrait donc de libérer 9,2 ETPT de magistrat par an, soit 761 981 € incluant les charges hors pension civile. Cette économie réalisée permettra en contrepartie l'indemnisation des avocats honoraires et permettra aux magistrats de se consacrer à l'exercice d'autres fonctions juridictionnelles.

Cette estimation est toutefois très haute dans la mesure où il n'est pas possible d'estimer avec certitude la participation effective des avocats honoraires aux audiences de la cour d'assises et de la cour criminelle.

En outre, les avocats honoraires pourront remplacer également les magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles à la cour d'assises ou les magistrats exerçant à titre temporaire et les magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles à la cour criminelle. En ce cas, ces magistrats non professionnels seraient également plus disponibles pour exercer d'autres fonctions au sein des juridictions, mais il n'est pas possible d'exprimer ce bénéfice en termes d'ETPT, s'agissant de magistrats exerçant à la vacation.

4.3. IMPACTS BUDGÉTAIRES

Il ressort de l'expérimentation en cours relative aux cours criminelles départementales que le contentieux qui relève de cette juridiction représente environ la moitié des affaires criminelles.

Aussi, ce sont environ mille affaires qui pourraient être jugées chaque année par les CCD, tandis qu'un millier d'autres relèverait comme actuellement des cours d'assises. Le présent projet de loi prévoit le versement d'indemnités aux assesseurs ayant la qualité d'avocat honoraire exerçant des fonctions juridictionnelles et siégeant en cour d'assises ou en cour criminelle.

A l'instar du dispositif indemnitaire prévu pour la participation des magistrats exerçant à titre temporaire aux cours criminelles départementales, une indemnité forfaitaire d'un montant égal à cent cinq dix millièmes du traitement brut annuel moyen d'un magistrat du deuxième grade, soit 321,78 euros bruts (montant chargé : 447 euros), leur sera allouée pour chaque jour d'audience, dans la limite de cent audiences par an.

Compte-tenu à la fois du nombre de départements concernés par cette expérimentation et du nombre de dossiers traités annuellement en cours d'assises ou au sein des cours criminelles départementales ainsi que de la durée moyenne de traitement des dossiers en audience, le coût de cette mesure est estimé à environ 616 047,81 euros bruts (856 478,55 euros chargés).

Ce montant est une estimation maximale, correspondant à l'hypothèse dans laquelle un avocat honoraire siège comme assesseur à chaque audience de la cour d'assises et de la cour criminelle. En réalité, le coût représenté par la rémunération des avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles sera inférieur, dès lors qu'il dépendra du vivier d'avocats honoraires souhaitant exercer ces fonctions d'assesseur et de la volonté des juridictions d'avoir recours à ce dispositif.

5. CONSULTATIONS MENÉES ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATION MENÉE

Le Conseil d'administration de l'École nationale de la magistrature a été consulté.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

Les dispositions de l'article 3 entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2022.

5.2.2 Application dans l'espace

L'expérimentation de la participation des avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles dans les compositions des cours d'assises et des cours criminelles concernera un nombre de départements compris entre deux et vingt en application des dispositions du projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire.

5.2.3 Textes d'application

Il conviendra d'adopter un décret en Conseil d'Etat pour préciser les modalités d'application de l'article 3 et notamment les conditions de la rémunération des avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles, la durée de leur formation et les conditions de dépôt et d'instruction des candidatures.

TITRE III – DISPOSITIONS RELATIVES À L'ENREGISTREMENT ET LA DIFFUSION DES AUDIENCES DE LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE

ARTICLE 4 : ENREGISTREMENT ET DIFFUSION DES AUDIENCES DE LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. SITUATION ACTUELLE GÉNÉRALE

Aujourd'hui, par principe il est interdit d'enregistrer ou de diffuser des audiences devant les juridictions judiciaires. Ce principe d'interdiction est posé par l'article 38 ter de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse. Il dispose en effet que : « *dès l'ouverture de l'audience des juridictions administratives ou judiciaires, l'emploi de tout appareil permettant d'enregistrer, de fixer ou de transmettre la parole ou l'image est interdit. Le président fait procéder à la saisie de tout appareil et du support de la parole ou de l'image utilisés en violation de cette interdiction.* »

Cette interdiction absolue de filmer des audiences a été introduite par le législateur avec la loi n° 54-1218 du 6 décembre 1954¹¹, afin de préserver la sérénité et la dignité des débats judiciaires.

Ce système est pourtant apparu trop rigide, et il a fallu l'infléchir pour assurer une plus grande transparence de la justice vis-à-vis du citoyen. C'est ainsi que des exceptions très précises et limitées ont été introduites par les lois des 2 février 1981¹² et 11 juillet 1985¹³ (notamment enregistrement sonore des procès d'assises sur décision et sous le contrôle du président de la cour d'assises : article 308 du CPP – loi de 1981- ; enregistrement des procès présentant un intérêt pour la constitution d'archives historiques : loi de 1985).

Cependant, malgré ce cadre particulièrement strict, des autorisations sont données en dehors du cadre légal par les autorités judiciaires d'enregistrer des débats, soit pour des films, soit pour des reportages ayant pour destinataire le grand public. A titre d'illustration, en 2019, 53 demandes de captation d'audience faites par un média sur 261 demandes ont été adressées à la direction des services judiciaires puis renvoyées aux cours d'appel, et ont fait l'objet d'une autorisation exceptionnelle des chefs de cour ; un cadre conventionnel garantissant le visionnage technique précédant la diffusion pour veiller notamment au respect de l'anonymat des parties présentes à l'audience est par ailleurs fixé. De nombreuses autres autorisations

¹¹ Complétant l'article 39 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse en vue d'interdire la photographie, la radiodiffusion et la télévision des débats judiciaires.

¹² Loi n° 81-82 du 2 février 1981 renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes.

¹³ Loi n° 85-699 du 11 juillet 1985 tendant à la constitution d'archives audiovisuelles de la justice.

sont par ailleurs délivrées directement par les chefs de juridiction sans avoir transité par le ministère de la justice.

1.2. L'INTRODUCTION DU PRINCIPE D'INTERDICTION ABSOLUE

Le cadre juridique actuel est le fruit d'une évolution importante sur laquelle il convient de revenir pour mieux en comprendre les motifs.

1.2.1 Avant 1954 : le principe de liberté

Jusqu'en 1954, le principe de liberté totale prédominait : la presse tant écrite que radiotélévisée avait accès librement aux prétoires. La seule limite était la police de l'audience assurée par le président d'audience.

1.2.2 Après 1954 : le principe d'interdiction absolue

En raison de certaines dérives, le Gouvernement était intervenu par deux fois par voie de circulaire pour « restreindre » l'accès des journalistes aux prétoires :

- la circulaire du 06 juillet 1949 recommandait aux présidents des cours d'assises, des tribunaux de grande instance et aux juges de paix de ne pas se prononcer en faveur de la radiodiffusion des débats judiciaires ;
- la circulaire du 20 janvier 1953 consistait à mettre en évidence les cas de troubles de l'audience. Elle relevait notamment : « *la seule présence dans la salle d'audience ou ses dépendances des installations nécessaires à la radiodiffusion, à la cinématographie ou la télévision cause un trouble qui ne peut être toléré...* ».

La persistance de certaines dérives, spécialement lors du procès de Gaston Dominici en 1954, conduit le législateur à adopter la loi n° 54-1218 du 6 décembre 1954 en posant le principe d'interdiction des enregistrements et diffusions des audiences. L'article 39 de la loi du 29 juillet 1881 portant statut de la liberté de la presse fut complété de la manière suivante : « *Pendant le cours des débats et à l'intérieur des salles d'audience, des tribunaux administratifs ou judiciaires, l'emploi de tout appareil d'enregistrement sonore, caméra de télévision ou de cinéma, est interdit. Sauf autorisation donnée à titre exceptionnel par le garde des sceaux, ministre de la justice, la même autorisation est applicable à l'emploi des appareils photographiques* ».

En 1958, ce régime d'interdiction fut introduit dans le code de procédure pénale (C.P.P.) aux articles 308 et 403 pour faire de la violation de cette interdiction un délit : « *Dès l'ouverture de l'audience, l'emploi de tout appareil d'enregistrement ou de diffusion sonore, de caméra de télévision ou de cinéma, d'appareils photographique, est interdit sous peine d'une amende de 300 francs (F) à 90 000 F, qui peut être prononcée dans les conditions prévues au titre VIII du livre IV* »¹⁴.

¹⁴ Ordonnance n° 58-1296 du 23 décembre 1958 modifiant et complétant le code de procédure pénale.

1.3. LES EXCEPTIONS LÉGALES AU PRINCIPE D'INTERDICTION

1.3.1 Enregistrement sonore des procès d'assises à des fins judiciaires

La première exception adoptée avec la loi n° 81-82 du 2 février 1981 renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes est celle permettant de procéder à des enregistrements sonores à des fins strictement judiciaires des procès d'assises.

L'article 308 du CPP relatif à la cour d'assises a été complété de la manière suivante :

« Toutefois, le président de la cour d'assises peut ordonner que les débats feront l'objet, sous son contrôle, d'un enregistrement sonore. Les supports de cet enregistrement sont placés sous scellés et déposés au greffe de la cour d'assises. L'enregistrement sonore peut être utilisé devant la cour d'assises, jusqu'au prononcé de l'arrêt; s'il l'est au cours de la délibération, les formalités prévues au troisième alinéa de l'article 347 sont applicables. L'enregistrement sonore peut encore être utilisé devant la Cour de cassation saisie d'une demande en révision, ou, après cassation ou annulation sur demande en révision, devant la juridiction de renvoi, en ce qui concerne les déclarations faites par des personnes qui ne peuvent plus être entendues »

Cette disposition fixe une dualité de régime : un régime pour les procès de première instance et un autre pour les procès en appel devant la cour d'assises.

Ainsi, en appel, d'une part, l'enregistrement sonore du procès par la cour, sauf renonciation expresse de l'ensemble des accusés, est obligatoire ; d'autre part, les victimes peuvent solliciter l'enregistrement audiovisuel de leur audition par la cour.

Pour les procès d'assises de première instance, d'une part, leur enregistrement sonore repose sur une décision du président prise soit d'office soit à la demande du ministère public ou des parties. D'autre part, la cour peut à la demande des victimes procéder à l'enregistrement audiovisuel de leur audition.

En revanche, l'enregistrement des procès d'assises par une personne privée constitue un délit puni de 18 000 euros d'amende.

Cette exception est donc extrêmement limitée dans la mesure où seule la cour peut dans des cas résiduels faire procéder à de tels enregistrements, et pour un usage restreint en ce que les enregistrements ne sont utilisés que par la cour d'assises, la cour d'assises statuant en appel, ou par la cour de révision et de réexamen lors de l'audience.

1.3.2 Prise de vue avant le début du procès sur autorisation préalable

Une deuxième exception a été adoptée avec la loi n° 81-82 du 2 février 1981: les prises de vue avant le début du procès sur autorisation du président d'audience. Cela s'est traduit par l'abrogation de l'article 403 C.P.P. et du 5ème alinéa de l'article 39 de la loi du 29 juillet 1881, et l'introduction d'un article 38 ter à ladite loi : *« Dès l'ouverture de l'audience des juridictions administratives ou judiciaires, l'emploi de tout appareil permettant d'enregistrer, de fixer ou de transmettre la parole ou l'image est interdit. Le président fait procéder à la saisie de tout appareil et du support de la parole ou de l'image utilisés en violation de cette interdiction. Toutefois, sur demande présentée avant l'audience, le président peut autoriser des prises de vue quand les débats ne sont pas encore commencés et à la condition que les parties ou leurs représentants et le ministère public y consentent. Toute infraction aux*

dispositions du présent article sera punie d'une amende de 300 F à 30 000 F. Le tribunal pourra en outre prononcer la confiscation du matériel ayant servi à commettre l'infraction et du support de la parole ou de l'image utilisée. Est interdite, sous les mêmes peines, la cession ou la publication, de quelque manière ou par quelque moyen que ce soit, de tout enregistrement ou document obtenu en violation des dispositions du présent article. »

Cette exception est limitée puisqu'il ne s'agit que d'autoriser des photographies avant le début de l'audience ; ceci est soumis à l'accord des parties et du ministère public.

1.3.3 Constitution d'archives audiovisuelles de la justice

Une troisième exception a enfin été adoptée avec la loi n° 85-699 du 11 juillet 1985 ainsi qu'avec son décret d'application du 15 janvier 1986 permettant la constitution d'archives audiovisuelles historiques de la justice¹⁵. C'est ainsi que l'article premier de ladite loi énonce : « *les audiences publiques devant les juridictions de l'ordre administratif ou judiciaire peuvent faire l'objet d'un enregistrement audiovisuel ou sonore dans les conditions prévues par la présente loi lorsque cet enregistrement présente un intérêt pour la constitution d'archives historiques de la justice. Sous réserve des dispositions de l'article 6, l'enregistrement est intégral.* » Cette exception a ensuite été codifiée aux articles L. 221-1 et suivant du code du patrimoine.

Il s'agit, au nom du devoir de mémoire, de filmer les audiences publiques devant les juridictions administratives ou judiciaires pour lesquelles l'enregistrement ***présente un intérêt pour la constitution d'archives historiques.***

Ce régime est encadré strictement. D'une part, une autorisation par l'autorité juridictionnelle compétente est nécessaire avant tout enregistrement. Avant de se prononcer, la juridiction doit recueillir au préalable les observations des parties et l'avis de la commission consultative des archives audiovisuelles de la justice.

D'autre part, le régime procédural de la diffusion de l'enregistrement est restrictif, en ce que la communication de l'enregistrement à des fins historiques ou scientifiques est possible dès que l'instance a pris fin par une décision devenue définitive, **mais** la reproduction ou la diffusion est quant à elle, subordonnée à une autorisation accordée par ordonnance motivée du président du tribunal judiciaire de Paris ou par le juge qu'il délègue à cet effet, après que toute personne justifiant d'un intérêt pour agir a été mise en mesure de faire valoir ses droits. Elle ne devient libre qu'après cinquante ans.

Lorsqu'elle est réalisée, la diffusion ne donne lieu à aucune occultation des éléments d'identification des personnes filmées.

Une exception a été ajoutée par la loi n° 90-615 du 13 juillet 1990 tendant à réprimer tout acte raciste, antisémite ou xénophobe, dite « Gayssot », afin que la reproduction ou la diffusion de l'enregistrement des audiences d'un procès pour crime contre l'humanité soit possible dès que le procès a pris fin par une décision devenue définitive¹⁶. L'article 69 de la loi n°2019-222 du

¹⁵ Décret n° 86-74 du 15 janvier 1986 pris pour l'application de la loi n° 85-699 du 11 juillet 1985 tendant à la constitution d'archives audiovisuelles de la justice.

¹⁶ Art. 15. de la loi du 13 juillet 1990 : - I. - Le deuxième alinéa de l'article 8 de la loi no 85-699 du 11 juillet 1985 tendant à la constitution d'archives audiovisuelles de la justice est complété par la phrase suivante:

23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice est venue étendre cette exception aux procès pour acte de terrorisme. C'est sur ce fondement que le récent procès des attentats de Charlie Hebdo, de Montrouge et de l'Hyper Casher a été filmé.

Depuis l'adoption de la loi de 1985, 14 procès ont été filmés notamment ceux de Klaus Barbie, de Maurice Papon, d'Augusto Pinochet, ou d'AZF.

1.4. CADRE CONSTITUTIONNEL

1.4.1 Décision du Conseil constitutionnel du 6 décembre 2019

Dans la décision n° 2019-817 QPC du 6 décembre 2019, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la constitutionnalité de l'interdiction de filmer les audiences posées par l'article 38 ter de la loi du 29 juillet 1881.

En l'espèce, la requérante avait soulevé le fait que l'évolution des techniques de captation et d'enregistrement ainsi que le pouvoir de police de l'audience du président de la juridiction suffisaient à assurer la sérénité des débats, la protection des droits des personnes et l'impartialité des magistrats, et que dès lors cette interdiction de principe était une violation de la liberté d'expression et de communication des journalistes et du « *droit du public de recevoir des informations d'intérêt général* ».

Au visa de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'Homme, qui dispose « *La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi* », le Conseil constitutionnel a conclu que l'atteinte à l'exercice de la liberté d'expression et de communication portée par l'article 38 ter de la loi du 29 juillet 1881 est nécessaire, adaptée et proportionnée, aux motifs suivants :

- en instaurant cette interdiction, le législateur garantit la *sérénité des débats* et donc poursuit l'objectif de valeur constitutionnelle de bonne administration de la justice ;
- le législateur prévient les atteintes que la diffusion des images ou des enregistrements issus des audiences pourrait porter au *droit au respect de la vie privée* des parties au procès et des personnes participant aux débats, à la *sécurité des acteurs judiciaires* et, en matière pénale, à la *présomption d'innocence* de la personne poursuivie ;
- l'interdiction d'employer des dispositifs de captation et d'enregistrement au cours des audiences permet d'interdire la diffusion des images ou des enregistrements, qui, elle, est susceptible de perturber les débats ; d'autant plus que l'évolution des moyens de communication est susceptible de conférer à cette diffusion un retentissement important qui amplifie le risque qu'il soit porté atteinte aux intérêts précités ;

"Toutefois, la reproduction ou la diffusion, intégrale ou partielle, de l'enregistrement des audiences d'un procès pour crime contre l'humanité peut être autorisée dès que ce procès a pris fin par une décision devenue définitive." II. - Les procès dont l'enregistrement aura été autorisé au jour de la promulgation de la présente loi pourront être reproduits ou diffusés en suivant la procédure prévue par l'article 8 modifié de la loi no 85-699 du 11 juillet 1985 précitée.

- l'interdiction n'est pas absolue puisqu'elle ne prive pas le public qui assiste aux audiences de la possibilité de rendre compte des débats par tout autre moyen, y compris pendant leur déroulement, sous réserve du pouvoir de police du président de la formation de jugement.

Le Conseil constitutionnel considère ainsi que l'actuelle interdiction de captation et d'enregistrement des audiences répond à l'objectif de prévenir les atteintes que la diffusion des images ou des enregistrements issus des audiences pourrait porter au droit au respect de la vie privée des parties au procès et des personnes participant aux débats, à la sécurité des acteurs judiciaires et, en matière pénale, à la présomption d'innocence de la personne poursuivie. Il valide donc le choix actuel du législateur de faire prévaloir sur le droit à l'information du public les principes précités. Néanmoins, il n'affirme pas la supériorité d'un principe sur les autres.

Par cette décision, il révèle donc indirectement qu'une évolution normative est possible si une conciliation entre les différents intérêts en présence est assurée.

1.4.2 Les principes à concilier

Le Conseil constitutionnel évoque dans sa décision l'ensemble des principes et droits à concilier en matière d'enregistrement et de diffusion des audiences : droit à l'information, présomption d'innocence, droit au respect de sa vie privée, sérénité des débats, et sécurité des acteurs judiciaire. Il convient de revenir sur chacun de ces principes.

➤ *Droit à l'information :*

Le droit à l'information est un des attributs de la liberté d'expression, protégée par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, qui dispose : « *La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi* ».

Il est également protégé par le droit européen, aussi bien avec l'article 11 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : « *1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontières. 2. La liberté des médias et leur pluralisme sont respectés.* », qu'avec l'article 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, qui dispose : « *Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière.* »

➤ *La présomption d'innocence :*

C'est le principe selon lequel, en matière pénale, toute personne poursuivie est considérée comme innocente des faits qui lui sont reprochés tant qu'elle n'a pas été déclarée coupable par la juridiction compétente. Elle revêt une double dimension : celle d'un droit processuel relatif

à la détermination de la charge de la preuve et celle du droit substantiel de ne pas être présenté publiquement comme coupable.

L'enregistrement et la diffusion des audiences peut conduire à fragiliser ce droit substantiel, si la diffusion manque de subjectivité, que le suspect est identifiable et que l'audience est diffusée avant la prononcé de la décision. A titre d'illustration, la chambre criminelle de la Cour de cassation, dans un arrêt du 22 octobre 1996¹⁷, avait relevé que « *le compte rendu d'un débat judiciaire doit mettre en regard les prétentions contraires des parties et **permettre par une narration générale ou partielle d'apprécier l'ensemble des débats judiciaires, en s'abstenant de toute dénaturation des faits et de tout commentaires malveillant (..) le but légitime d'information du public sur le fonctionnement de la justice ne dispensait pas les journalistes du respect de la présomption d'innocence ainsi que des devoirs de prudence et d'objectivité dans l'expression de la pensée** ».*

Ce principe est protégé par le droit international¹⁸, comme par le droit européen¹⁹ et le droit national²⁰. Il est notamment fixé à l'article 9 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789, et le Conseil constitutionnel a reconnu sa valeur constitutionnelle dans une décision n°89-258 DC du 8 juillet 1989.

➤ **Le droit au respect de la vie privée :**

L'introduction des caméras dans les salles d'audience pose le problème du droit au respect de la vie privée. Ce principe est protégé par le droit européen²¹ et le droit national.

C'est ainsi que l'article 9 du code civil dispose : « *Chacun a droit au respect de sa vie privée.* ».

Le Conseil constitutionnel dans une décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999²² a affirmé que le droit au respect de la vie privée découle de l'article 2 de la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen avec la formule suivante : « *aux termes de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen: Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression; **que la liberté proclamée par cet article implique le respect de la vie privée** ».*

➤ **Le droit à l'image :**

Le droit à l'image est une composante du droit au respect de la vie privée, trouvant ainsi également son fondement dans l'article 9 du code civil.

¹⁷ Cour de Cassation, Chambre criminelle, du 22 octobre 1996, 94-84.819, Publié au bulletin

¹⁸ Fixé par l'article 14 2. Du Pacte International du 19 décembre 1966 relatifs aux droits civiques et politiques, ainsi qu'à l'article 11 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme du 10 décembre 1948.

¹⁹ Fixé à l'article 6 § 2 Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ; et l'article 48 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne.

²⁰ Fixé à l'article préliminaire du Code de procédure pénale ainsi qu'à l'article 9-1 du Code civil.

²¹ Protégé par l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne et l'article 8 de la Convention Européenne de sauvegarde droits de l'Homme et des Libertés fondamentales.

²² Considérant 45 de ladite décision.

Ce droit est particulièrement protecteur puisque la Cour de cassation juge de manière constante que « *toute personne a sur son image un droit exclusif et absolu et peut s'opposer à sa fixation, à sa reproduction ou à son utilisation sans autorisation préalable mais que ce droit doit se combiner avec l'exercice de la liberté de communication des informations, ce dont il résulte qu'une personne ne peut s'opposer à la réalisation et à la divulgation de son image chaque fois que le public a un intérêt légitime à être informé* » (Cass., Civ. 2^{ème}, 30 juin 2004, n°02-19.599 et n°03-13-416).

La condition commune d'une atteinte à l'image et à la vie privée consiste dans l'identification de la personne concernée (Cass., Civ. 1^{ère}, 21 mars 2006, n°05-16.187). Par ailleurs, la Cour de cassation précise que le fait que les personnes filmées ne soient pas nécessairement identifiables ne prive pas le diffuseur [télévisé] de solliciter leur accord préalable pour une diffusion dans un contexte différent de celui duquel ils avaient donné leur autorisation (Cass., Civ. 1^{ère}, 14 juin 2007, n°06-13.601).

➤ ***La sérénité des débats :***

La sérénité des débats a été reconnu par le Conseil constitutionnel dans la décision précitée comme découlant de l'objectif à valeur constitutionnelle de bonne administration de la justice.

Ce principe est également prévu par le législateur comme une justification de la restriction de la publicité des audiences : en effet, le juge pénal peut prononcer le huis clos²³ et le juge civil peut décider de juger une affaire en chambre du conseil²⁴ afin de préserver la sérénité des débats.

➤ ***La sécurité des acteurs judiciaires :***

La médiatisation de l'œuvre de justice expose les acteurs judiciaires au regard de l'opinion publique, et cette exposition peut engendrer un risque pour la sécurité des acteurs judiciaires. En étant plus reconnaissables, ils peuvent être plus vulnérables.

1.5. CADRE CONVENTIONNEL

D'une part, le comité des ministres du Conseil de l'Europe a émis en 2003 une recommandation aux Etats membres sur la diffusion d'informations par les médias en relation avec les procédures pénales²⁵, dont l'annexe énonce plusieurs principes concernant l'enregistrement et à la diffusion de reportages ou d'audiences pénales. De manière générale, la recommandation énonce qu'une attention particulière doit être portée à l'effet préjudiciable que peut avoir la divulgation d'informations permettant l'identification des personnes suspectées, accusées ou condamnées, ou autres parties aux procédures pénales. Concernant les reportages en direct et les enregistrements dans les salles d'audience, le principe est celui de l'interdiction des enregistrements. Des exceptions sont néanmoins possibles mais elles

²³ Article 306 du CPP pour la cour d'assises et l'article 400 du CPP pour le Tribunal Correctionnel.

²⁴ Article 435 du code de procédure civile.

²⁵ Recommandation/Rec(2003)13 : [https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?Reference=Rec\(2003\)13](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?Reference=Rec(2003)13)

doivent être strictement autorisées par la loi ou permises par les autorités judiciaires. Dans tous les cas, les reportages ne peuvent être autorisés que s'il ne résulte aucun risque sérieux d'influence sur les victimes, les témoins, les parties aux procédures pénales, les jurés ou les magistrats.

Concernant les reportages réalisés en détention, un enregistrement n'est possible qu'à la condition qu'il ne nuise pas à la bonne administration de la justice, aux droits des prisonniers et du personnel pénitentiaire ou à la sécurité dans les prisons.

Concernant les reportages réalisés sur des condamnés ayant exécuté leur peine, il est recommandé de protéger leur identité, sauf à ce qu'elles aient explicitement consenti à sa divulgation ou que le délit revête un sujet d'intérêt public.

D'autre part, la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) a développé une jurisprudence abondante sur le périmètre du droit à l'image protégé par la Convention européenne des droits de l'Homme. Dans l'arrêt *Hannover c/ Allemagne*, elle énonce que l'identité, le nom et l'image de la personne font partie intégrante de sa vie privée, laquelle couvre aussi bien l'intégrité physique que morale. Elle ajoute que « *la notion de vie privée ne se limite pas à un « cercle intime », où chacun peut mener sa vie personnelle sans intervention extérieure, mais englobe également le droit de mener une « vie privée sociale », à savoir la possibilité pour l'individu de nouer et de développer des relations avec ses semblables et le monde extérieur.* » A ce titre, elle n'exclut pas les activités professionnelles, ni les activités qui ont lieu dans un contexte public. La qualité de « *personne ordinaire* » élargit cette zone d'interaction susceptible de relever de la vie privée.

Dans un arrêt de 2014²⁶, la CEDH énonce que « *l'enregistrement d'images vidéo constitue une ingérence dans la vie privée d'un individu* » et précise : « *Le droit de la personne à la protection de son image constitue ainsi l'une des composantes essentielles de son épanouissement personnel et présuppose principalement la maîtrise par l'individu de son image. Si pareille maîtrise implique dans la plupart des cas la possibilité pour l'individu de refuser la diffusion de son image, elle comprend en même temps le droit pour lui de s'opposer à la captation, la conservation et la reproduction de celle-ci par autrui. En effet, l'image étant l'une des caractéristiques attachées à la personnalité de chacun, sa protection effective présuppose, en principe, le consentement de l'individu dès sa captation et non pas seulement au moment de son éventuelle diffusion au public* ».

Néanmoins, la CEDH considère qu'une « *ingérence de l'Etat [dans ce droit] est possible à condition qu'elle soit prévue par la loi, qu'elle poursuive un ou des buts légitimes et qu'elle soit nécessaire dans une société démocratique* »²⁷. Afin de déterminer s'il y a eu une ingérence disproportionnée dans la vie privée d'un requérant, la Cour prend en considération la contribution des publications à un débat d'intérêt général, la notoriété de la personne visée, le contenu, la forme et les répercussions de la publication, ainsi que les circonstances de la prise des photographies. C'est ainsi que la CEDH considère qu'une publication portant atteinte à la vie privée d'une personne ne viole pas l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'Homme lorsque la publication prise dans son ensemble et au regard du contexte dans lequel

²⁶ CEDH, *De La Flor Cabrera c. Espagne*, n°10764/09, 27 mai 2014, §30

²⁷ CEDH 24 avr. 1990, *Huvig c. France*

elle s'inscrit, se rapporte à une **question d'intérêt général, lequel a trait « aux questions qui touchent le public dans une mesure telle qu'il peut légitimement s'y intéresser, qui éveillent son attention ou le préoccupent sensiblement, notamment parce qu'elles concernent le bien-être des citoyens ou la vie de la collectivité »**²⁸.

Pour la cour d'appel de Paris, l'ingérence évoquée par la CEDH peut consister **en une information du public**, comme elle l'a précisé dans un arrêt du 19 décembre 2013 : « *le droit au respect de l'intimité de la vie privée peut se heurter aux droits d'information du public et de la liberté d'expression garantis par l'art. 10 Conv. EDH; dans un tel cas il revient au juge de dégager un équilibre entre ces droits antagonistes qui ne sont ni absolus, ni hiérarchisés entre eux, étant d'égale valeur dans une société démocratique* ».

La Cour de cassation a quant à elle précisé que « *des faits touchant à la vie privée d'une personne ayant été livrés, en leur temps, à la connaissance du public par des comptes rendus de débats judiciaires, ils ont été licitement révélés et, partant, échappent à sa vie privée, la personne ne pouvant se prévaloir d'un droit à l'oubli pour empêcher qu'il en soit à nouveau fait état* »²⁹.

Aussi, au regard de ces éléments, il convient de souligner que le droit au respect de la vie privée n'est pas absolu, qu'il peut y être porté atteinte à condition que l'atteinte à ce dernier soit prévue par la loi, poursuive un but légitime qui peut consister en l'information du public, et soit nécessaire dans une société démocratique.

La CEDH laisse une marge d'appréciation aux Etats dans l'appréciation de ces critères, et elle considère qu'il revient au juge d'apprécier *in concreto* dans chaque affaire si le droit à l'information du public doit primer sur le droit au respect de la vie privée.

Et c'est au nom de la bonne information du public, que la CEDH, comme d'autres juridictions internationales, ont fait le choix d'enregistrer et de diffuser leurs audiences.

1.6. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

1.6.1 Les juridictions internationales

La majorité des juridictions internationales enregistrent et diffusent elle-même leurs audiences et ce depuis le procès des dirigeants du troisième Reich par le tribunal militaire international qui s'est tenu à Nuremberg du 20 novembre 1945 au 1^{er} octobre 1946.

Le tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) est le précurseur en matière de diffusion d'audience. Cette instance judiciaire de l'organisation des Nations Unies a, de 1993 à 2017, jugé les auteurs de crimes de guerre commis pendant les conflits des années 90 dans les Balkans. À la création du tribunal en 1993, la plupart des procès menés par des juridictions pénales nationales n'étaient pas retransmis à la radio ou à la télévision. Lorsque le TPIY a tenu son premier procès en 1996, il disposait d'une salle d'audience équipée d'un matériel moderne permettant l'interprétation simultanée des débats en trois langues et leur diffusion par

²⁸ CEDH, 10 nov. 2015, n°40454/07

²⁹ Civ. 1^{re}, 20 nov. 1990, n° 89-12.580.

les journalistes des médias du monde entier. Le tribunal a disposé ensuite de trois salles d'audience où les audiences étaient diffusées en direct en circuit interne et sur internet.

Des règles précises imposées aux techniciens audiovisuels, employés du greffe, permettaient de respecter l'impartialité des retranscriptions. Pendant l'enregistrement ou le montage, les techniciens devaient veiller déontologiquement à ce que les images reflètent la solennité des débats. Pour éviter toute erreur en direct, les images étaient diffusées avec un différé de 30 minutes, ce qui permettait au technicien audiovisuel de couper, à la demande des juges, un passage dont l'image ou le son poserait un problème à ce titre.³⁰

La cour internationale de justice (CIJ), organe judiciaire principal de l'organisation des Nations Unies (ONU), instituée en juin 1945 par la Charte des Nations Unies, diffuse elle-même ses audiences. Plus précisément, d'une part, une salle de presse est dédiée aux journalistes qui se sont accrédités au préalable auprès de la cour, avec une retransmission en direct des audiences publiques en langue française et anglaise. D'autre part, la prise de vue n'est autorisée que pendant quelques minutes au début de certaines audiences. Et enfin, c'est la cour qui « *produit des vidéos et des photographies de toutes ses audiences publiques et de diverses manifestations officielles organisée par elles. La presse et les établissements d'enseignements peuvent utiliser ce matériel à des fins éditoriales.* »

La cour pénale internationale (CPI) diffuse l'intégralité de ses audiences. En effet, selon la norme 21 du règlement de la cour adopté le 26 mai 2004 (ICC-BD/01-01-04), en principe, toutes les audiences sont publiques, toutes les audiences sont enregistrées, les enregistrements sonores et vidéos sont tous diffusés avec un différé de trente minutes sur le site internet de la Cour, et tous les éléments de preuve produits par les participants au cours de l'audience sont inclus dans la retransmission.

La cour dispose également d'une chaîne YOUTUBE sur laquelle elle publie des résumés audio et vidéos des audiences à destination des médias, ainsi que pour téléchargement pour les professionnels.

La Cour européenne des Droits de l'Homme (CEDH) diffuse l'intégralité de ses audiences publiques. Elles sont consultables dès 14h30 pour les audiences ayant lieu le matin, et en fin de journée pour celles qui sont tenues dans l'après-midi. D'ailleurs, toutes les audiences publiques de la Cour depuis 2007 ont été filmées et peuvent être visionnées dans leur intégralité, avec interprétation en français et en anglais.

La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) ne diffuse pas ses audiences, et ne permet pas aux médias de les enregistrer ni de les diffuser. Pour que des journalistes assistent à un prononcé ou à une plaidoirie, ils doivent au préalable se faire accréditer par la Cour. Une salle de presse leur est réservée au sein de la Cour et ils peuvent prendre des photographies ou faire des enregistrements audio uniquement des prononcés des décisions et de la lecture des conclusions ou de l'appel de l'affaire. L'utilisation de flashes, de téléphones portables, d'ordinateurs portables ou d'autres appareils électroniques n'est pas autorisée dans les salles d'audience.

³⁰ Jean-Paul JEAN, La retransmission en direct des procès, Les Cahiers de la Justice 2019, pp 99-106.

Jean-Paul JEAN est Président de chambre honoraire à la Cour de cassation et Vice-Président de l'Association française pour l'histoire de la Justice.

1.6.2 Une situation hétérogène en Europe

Chaque pays européen a édicté ses propres règles en matière de diffusion et d'enregistrement des audiences, si bien qu'il existe quasiment un modèle par Etat.

La très grande majorité des Etats européens ont par principe interdit l'enregistrement et la diffusion des audiences, à l'exception notable de l'Espagne qui, elle, a érigé la médiatisation de la justice en principe. En effet, en Espagne, les médias peuvent filmer toutes les audiences mais pas les personnes vulnérables ni les mineurs. Les juridictions espagnoles filment toutes les audiences. En effet, les enregistrements tenus par les greffes équivalent aux notes d'audience.

Bien que la plupart de nos voisins européens interdisent par principe la captation des audiences, ils ont quasiment tous prévu des cas d'exceptions.

La majorité de ces exceptions sont des possibilités pour les médias d'enregistrer et de diffuser des audiences. C'est ainsi le cas en Grèce, à Malte, en Lettonie, en Pologne, en Slovaquie, au Royaume-Unis, Irlande, et en Finlande. Il faut préciser qu'à Malte et en Grèce cette autorisation ne peut qu'être exceptionnelle et est conditionnée à l'accord des parties. La Lettonie, quant à elle, exige l'accord des parties pour les audiences pénales.

Certains pays ont envisagé des exceptions au profit de la juridiction elle-même. Ainsi, en Allemagne, la juridiction peut à des fins probatoires uniquement procéder à un enregistrement audio des audiences pénales pour ses propres besoins à des fins de conservation. Au Royaume Uni, les audiences de la *crown court* sont enregistrées par elle-même. En Finlande, si par principe les médias sont interdits, l'enregistrement et la diffusion des audiences par les juridictions est libre.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Il ressort de ce qui précède qu'il existe aujourd'hui en France une réelle contradiction entre une situation de droit qui interdit en principe les enregistrements et les diffusions d'audience, et une situation de fait qui se caractérise par la délivrance, aux seuls médias, de nombreuses autorisations « *contra legem* » de filmer les audiences. Cette contrariété entre le droit et la réalité factuelle peut être source d'un manque de lisibilité du cadre et du régime actuel, d'inégalités de traitement des demandes selon les juridictions où elles sont présentées, et *in fine* d'insécurité juridique pour les justiciables. Par ailleurs, l'absence de régime juridique adapté ne permet pas de rendre compte au citoyen du fonctionnement du service public de la justice.

Les limites de notre cadre juridique sont identifiées depuis plus d'une quinzaine d'années. Dès 2005, le rapport de la commission présidée par Mme LINDEN soulignait le caractère aléatoire, et parfois illégal, des délivrances d'autorisations de captation par les autorités judiciaires malgré l'interdiction posée par l'article 38 ter de la loi 29 juillet 1881 sur la loi de la presse. L'inégalité de traitement et l'insécurité juridique en découlant étaient ainsi déjà condamnées.

Quinze ans plus tard, l'interdiction totale d'enregistrement et de diffusion subit toujours de nombreuses entorses. La délivrance d'autorisation d'enregistrement et de captation en dehors de tout cadre légal perdure en effet alors que la définition de la place des médias au cours des débats judiciaires conserve toute son actualité : en témoigne la récente décision rendue par le Conseil constitutionnel dans le cadre du procès Merah ³¹.

Les limites du système existant sont donc bien identifiées et la situation actuelle aboutit à fragiliser les principes fondamentaux de la justice.

Pour remédier à ces défaillances du cadre juridique actuel, il est donc nécessaire de modifier la loi organique n°93-1252 du 23 novembre 1993 sur la Cour de justice de la République.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

2.2.1 Rendre plus effectif le principe de publicité des audiences

La publicité des audiences est un principe fondamental aussi bien en droit international³², européen³³ que national³⁴.

En droit interne, il est aussi bien reconnu devant les juridictions administratives que judiciaires. Ainsi, la chambre criminelle de la Cour de cassation a reconnu dès 1974³⁵ que la publicité des débats est un « *un principe essentiel de la procédure pénale* » ; et la première chambre civile a reconnu dès 1998³⁶ que « *la publicité des débats est un principe général du droit* », avant que le Conseil constitutionnel en 2004³⁷ ne juge qu'une audience pouvant aboutir à une privation de liberté devait être publique, sauf circonstances particulières, et ce au regard d'une lecture combinée des articles 6, 8, 9 et 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789. Au-delà du procès pénal, le Conseil constitutionnel a jugé qu'il ressortait de la lecture combinée des articles 6 et 16 de cette même Déclaration, que la publicité des audiences devant les juridictions civiles et administratives avait également valeur constitutionnelle (décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, paragr. 102).

Bien qu'il soit protégé par le droit international, européen et national, affirmé par le législateur pour l'ensemble des audiences civiles, pénales et administratives, et reconnu par le Conseil constitutionnel, son effectivité paraît néanmoins compromise notamment lors des grands procès au retentissement national.

D'une part, l'organisation de ces procès privilégie naturellement l'accueil des parties souvent très nombreuses et de leurs avocats ainsi que l'accueil des médias. L'espace laissé aux citoyens en est néanmoins réduit d'autant. Pour exemple, lors du procès d'Abdelkader Merah, seul 150 personnes ont pu assister à l'audience, le reste des citoyens devant s'en remettre à la couverture médiatique.

³¹ Décision n°2019-817 QPC du 6 décembre 2019.

³² Il est protégé par l'article 10 de la DUDH du 10 décembre 1948 et l'article 14§1 du pacte International relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966.

³³ Il est prévu à l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne et à l'article 6-1 de la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme.

³⁴ La publicité des audiences est prévue par l'article 306 du CPP (cour d'assises), article 400 du CPP (tribunal correctionnel), article 535 du CPP (tribunal de police) ; et par l'article 433 du Code de Procédure Civile.

³⁵ Crim. 10 juillet 1974

³⁶ Civ. 1ere 28 avril 1998

³⁷ DC du 02 mars 2004 (considérant 117).

La multiplication des accidents collectifs, des catastrophes naturelles, des scandales sanitaires ou encore des actions terroristes de masse met l'institution judiciaire en grande difficulté dans la tenue d'audiences exceptionnelles au sein de juridictions non adaptées.

D'autre part, l'éloignement géographique de la salle d'audience reste un obstacle pour la majorité du public s'agissant aussi bien des procès médiatiques que de la justice du quotidien, et constitue une limite importante à l'effectivité du principe de publicité des audiences alors même que les outils modernes de communication permettraient facilement de rapprocher la justice du citoyen.

L'enregistrement en vue de la diffusion au public des audiences serait la solution à ces deux obstacles majeurs et rendrait ainsi plus effectif ce principe de publicité des audiences pourtant indispensable dans un Etat de droit, car comme l'a relevé la CEDH³⁸ « *la publicité de la procédure protège les justiciables contre une justice secrète échappant au contrôle du public; elle constitue aussi l'un des moyens qui contribue à préserver la confiance dans les cours et tribunaux. Par la transparence qu'elle donne à l'administration de la justice, elle aide à réaliser le but de l'article 6 §1: le procès équitable, dont la garantie compte parmi les principes de toute société démocratique au sens de la Convention* ».

2.2.2 Renforcer le droit d'information du public

L'ouverture des prétoires aux caméras serait également un moyen efficace pour informer le public sur la manière dont la justice est rendue.

Ce constat a été dressé depuis de très nombreuses années. En effet, dès le 27 février 1984, la commission présidée par André Braunschweig, président de la chambre criminelle de la Cour de cassation, et composée de nombreuses personnalités du monde juridique et journalistique³⁹, avait déposé à la Chancellerie un rapport dont la principale proposition consistait en la faculté pour les médias télévisuels d'enregistrer des audiences durant une période probatoire de trois ans. L'idée était de soumettre cette faculté à des conditions strictes⁴⁰.

Lors des débats parlementaires relatif au projet de loi sur les archives historiques audiovisuelles de la justice, plusieurs parlementaires avaient exprimé leur regret de voir le projet se cantonner aux archives historiques alors qu'il devait, selon eux, prévoir de diffuser plus largement les audiences afin d'apporter « *une information moderne et éducative sur le déroulement des procédures, des débats et des décisions de justice* ». Ils estimaient qu'il fallait « *ouvrir la justice sur le monde extérieur et aux techniques modernes de diffusion* »

³⁸ CEDH, arrêt Riepan c/Autriche, 14 novembre 2000.

³⁹ Cette commission était composée de Mme Mireille Delmas-Marty, professeur de droit, MM. Marcel Dorwling-Carter, procureur général à Amiens, Paul Guimard, membre de la Haute Autorité de la communication audiovisuelle, Me Henri Leclerc, avocat à Paris, ainsi que de Jean-Marc Théolleyre, grand reporter au Monde et président de l'Association de la presse judiciaire.

⁴⁰ D'une part, en prévoyant « un contrôle de nature procédurale assuré par la juridiction de jugement visée », et d'autre part en instituant des restrictions d'ordre technique. Enfin, cette expérience devait être soumise à la surveillance d'une commission permanente, celle-ci se prononçant à l'issue de ce délai d'épreuve sur les suites qu'il convient de donner à cette expérience.

afin de mettre fin à la « *distorsion qui fait, que, au nom de la sérénité de la justice, le peuple français perçoit mal le fonctionnement de cette justice cependant rendue en son nom.* »⁴¹

Vingt ans plus tard, c'est le même constat que dressait la commission présidée par Mme LINDEN. En effet dans son rapport, cette dernière insiste sur le fait que la médiatisation de la justice ne doit se faire que s'il en résulte un bénéfice pour le bien commun. A cet égard, elle liste trois objectifs que pourrait remplir la diffusion des audiences. Le premier serait la transparence, en rendant plus effectif le principe de la publicité des audiences ; le deuxième serait la pédagogie, en éclairant les citoyens sur les enjeux encourus en cas de violation de la loi ; et enfin le troisième serait la culture, en montrant à tous le fonctionnement de l'institution judiciaire.

Aujourd'hui, soit seize ans plus tard, c'est le même constat qui est dressé. Les citoyens connaissent mal le fonctionnement de la justice alors même que leur intérêt pour les affaires judiciaires est de plus en plus importants. Les multiples émissions télévisées sur des procès retentissants, ou encore les émissions sur les litiges du quotidien en témoignent ; tout comme les nombreuses sollicitations par les médias d'autorisations de filmer des audiences pour des documentaires sur la justice qui démontrent l'intérêt du public pour cette matière.

2.2.3 Restaurer la confiance du justiciable dans la justice

Plus transparente et mieux comprise, la justice pourra ainsi inspirer plus de confiance aux justiciables. Aujourd'hui, les citoyens ont une confiance limitée dans leur système judiciaire. En effet, comme l'a révélé un sondage IFOP, réalisé en septembre 2019, une courte majorité de Français (53%, -2 points depuis 2011) déclare faire confiance à la justice française, plaçant cette institution loin derrière les hôpitaux (85%), l'armée (83%), l'école (77%) ou encore la police (75%).

Parallèlement, plus de six Français sur dix considèrent que la justice fonctionne mal (62%), un chiffre en baisse ces dernières années puisqu'ils étaient 72% en 2011.

Si les juges ont plutôt bonne presse puisqu'ils sont perçus comme respectueux du secret professionnel (72%, -7 points par rapport à 2011) et de la loi (71%, -12 points), ainsi que compétents (70%, -12 points) et bien formés (70%, -8 points), moins d'un Français sur deux considère que les juges sont neutres et impartiaux dans leurs jugements (47%, -10 points) ou indépendants du pouvoir politique (45%). A peine un tiers d'entre eux estime qu'ils prononcent des peines adaptées (34%, -8 points).

C'est pourquoi montrer la complexité de l'acte de juger ainsi que toutes les différentes phases qui amènent au prononcé de la décision contribuera à restaurer la confiance du citoyen dans la justice, qui œuvre quotidiennement à la défense et la préservation des droits et libertés fondamentales de chacun.

2.2.4 Objectif scientifique et pédagogique

Les médias n'étant pas les seuls à être intéressés par le fait judiciaire, enregistrer et diffuser des audiences permettra également de constituer des supports pédagogiques utiles pour

⁴¹ Compte rendu des débats parlementaires de l'Assemblée Nationale lors de la séance du 3 juin 1985, publié au Journal officiel du 4 juin 1985(plus précisément page 1384).

notamment des universités de droit, des institut d'études judiciaires, l'école nationale de la magistrature, l'école nationale des greffes, ou encore les écoles du barreau.

Les enregistrements pourront également servir à des équipes de recherches qui veulent procéder à des analyses sur la justice ou sur certains types de contentieux.

3. DISPOSITIF RETENU: INSERTION DANS LA LOI ORGANIQUE N°93-1252 DU 23 NOVEMBRE 1993 SUR LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE

La Cour de justice de la République (CJR) est mentionnée aux articles 68-1 et 68-2 dans le titre X de la Constitution (De la responsabilité pénale des membres du gouvernement).

La Cour est compétente pour juger les membres du gouvernement (Premier ministre, ministres, secrétaires d'État) pénalement responsables des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, qualifiés de crimes ou délits au moment où ils ont été commis. Les infractions n'ayant aucun lien avec la conduite de la politique de la nation sont du ressort des juridictions pénales de droit commun.

La composition et le fonctionnement de la Cour ont été fixés par la loi organique n°93-1252 du 23 novembre 1993 sur la Cour de justice de la République.

La Cour de justice de la République relevant de la loi organique, prévoir un système d'enregistrement et de diffusion de ses audiences nécessite l'intervention du législateur organique.

La Cour est composée de quinze juges : douze parlementaires (six élus par l'Assemblée nationale et six élus par le Sénat) et de trois magistrats du siège à la Cour de cassation. Un de ces trois magistrats la préside.

La Cour peut être saisie par toute personne, française ou étrangère, qui s'estime lésée par un crime ou un délit imputé à un membre du gouvernement dans l'exercice de ses fonctions.

La procédure de saisine comprend trois étapes :

La commission des requêtes, composée de sept magistrats issus de la Cour de cassation, du Conseil d'État et de la Cour des comptes, décide de l'engagement des poursuites. Ce filtre est mis en place afin que le nouveau droit offert aux particuliers ne devienne pas une arme politique contre l'action gouvernementale. La personne qui se déclare victime saisit la commission des requêtes. Cette dernière décide de la transmission de la plainte au procureur général près la Cour de cassation afin de saisir la Cour de justice de la République. Elle peut, à l'inverse, prononcer le classement de la procédure. Si la plainte est déclarée recevable, la commission d'instruction, composée de trois magistrats de la Cour de cassation, procède aux auditions des personnes se déclarant victimes et des personnes incriminées. Elle décide ou non du renvoi de ces dernières devant la CJR. La formation de jugement, composée de trois magistrats et de douze parlementaires, se prononce à la majorité absolue et à bulletin secret sur la culpabilité du prévenu puis, en cas de culpabilité, sur l'application de la peine infligée. Son arrêt peut faire l'objet d'un pourvoi en cassation, en cas de rejet de ses décisions, la Cour doit être recomposée avant de rejurer l'affaire.

Les décisions prises par la Cour de justice de la République peuvent faire l'objet d'un pourvoi devant la Cour de cassation conformément aux dispositions des articles 24 et 33 de la loi organique :

Article 24 : « *Dans les conditions et formes déterminées par le titre Ier du livre III du code de procédure pénale, les arrêts de la commission d'instruction peuvent faire l'objet de pourvois en cassation qui sont portés devant l'assemblée plénière de la Cour de cassation.* »

Article 33 : « *Dans les conditions et formes déterminées par le titre Ier du livre III du code de procédure pénale, les arrêts de la Cour de justice de la République peuvent faire l'objet de pourvois en cassation qui sont portés devant l'assemblée plénière de la Cour de cassation. La Cour de cassation doit statuer dans un délai de trois mois.* »

Les audiences et débats devant la CJR sont donc des débats et audiences judiciaires, toutefois sa composition, son organisation et ses compétences relevant de la loi organique, le législateur organique vient, par le présent projet de loi organique, préciser que l'enregistrement et la diffusion de ses audiences est autorisé, conformément au dispositif prévu à l'article 1^{er} du projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire introduisant un article 38 quater à la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse.

Afin de renforcer la lisibilité du régime général applicable aux audiences judiciaires et administratives, il paraît donc plus opportun de fixer les règles propres à l'enregistrement et la diffusion des audiences administratives que des audiences judiciaires au sein de la loi du 29 juillet 1881, à la suite de l'article 38 ter qui consacre le principe de l'interdiction, et pour la Cour de justice de la République, de faire mention de cette autorisation dans la loi organique.

3.1. SYSTÈME D'AUTORISATION PRÉALABLE

3.1.1 Option écartée : consécration d'un principe de liberté absolue

L'enregistrement et la diffusion des audiences de la Cour de justice de la République, s'ils peuvent être des moyens utiles pour rendre plus effectif le principe de publicité des débats, et s'ils permettent en montrant l'œuvre de justice de faire œuvre de pédagogie envers le justiciable, et de favoriser le droit à l'information, présentent également des risques d'atteinte au respect du droit à la vie privée, à la présomption d'innocence, à la sécurité des acteurs judiciaires, ainsi qu'à la sérénité des débats.

Face à ces enjeux, il est indispensable que le régime à adopter concilie ces principes *a priori* antagonistes ; raison pour laquelle un principe de liberté absolue est à proscrire, car il ne permettrait pas de s'assurer du respect des droits précités, pourtant essentiels dans un état de droit.

3.1.2 Option retenue : consécration d'une nouvelle exception au principe d'interdiction absolue

Afin de concilier les droits et intérêts en présence, et d'apporter une sécurité suffisante à tous les acteurs concernés, un régime d'autorisation préalable a été retenu.

Tout projet d'enregistrement d'audience de la Cour de justice de la République devra néanmoins satisfaire à un motif d'intérêt public. L'autorité décisionnaire sera donc guidée par

ce motif dans son choix de délivrance de l'autorisation. Un tel critère s'inscrit dans la droite ligne de la jurisprudence européenne et est destiné à placer le curseur de la nécessaire conciliation entre les différents droits en présence : l'ouverture des prétoires aux caméras est destinée à rapprocher le citoyen de l'institution judiciaire en éclairant son fonctionnement.

Le régime de l'autorisation préalable des audiences de la Cour de justice de la République permettra de veiller au respect de ce motif d'intérêt public, afin de se prémunir de toute réutilisation non autorisée des images. En effet, l'autorité décisionnaire délivrera une autorisation à un projet d'enregistrement en vue d'une diffusion précise, et d'un projet éditorial, pédagogique ou culturel arrêté. L'autorisation ainsi délivrée sera personnelle et particulière, autrement dit, elle ne sera accordée qu'au demandeur et sera circonscrite au seul projet soumis à l'autorisation préalable. Par conséquent, les accords recueillis relatifs aux consentements à l'enregistrement et, ou, aux consentements à la diffusion des éléments d'identification ne pourront être réutilisés pour un autre projet.

Les régimes choisis pour le recueil des accords des parties et pour la protection du droit à l'image au stade de la diffusion, et présentés ci-après, démontrent à ce titre que l'appréciation de ce motif devra d'avantage être tournée vers l'objet du document audiovisuel réalisé que vers les personnes parties au litige.

3.2. RÉGIME D'ACCORD PRÉALABLE

3.2.1 Option écartée : recueil préalable systématique à toutes les audiences

Il est possible de se dispenser du recueil du consentement des personnes filmées si l'enregistrement de l'audience en vue de sa diffusion présente un intérêt supérieur ; ce que la CEDH appelle un « but légitime ».

Recueillir systématiquement et au préalable l'accord des parties à tout enregistrement n'a donc pas été retenu. Par principe, une audience judiciaire est publique et donc soumise au regard de l'extérieur. Dès lors, pour les audiences publiques de la Cour de justice de la République, il a été décidé de ne pas soumettre l'enregistrement à l'accord des parties, le motif d'intérêt public, ainsi que la publicité des débats, devant prévaloir sur les droits individuels des parties et ce, d'autant plus, qu'en tout état de cause, elles pourront toujours s'opposer à la diffusion de leurs éléments d'identification, et ainsi leur droit au respect à la vie privée au stade de la diffusion.

D'autre part, systématiser le recueil des accords au préalable de toute audiences de la Cour de justice de la République, sans distinguer entre les audiences publiques et non publiques, présente le risque d'alourdir excessivement le processus d'enregistrement et *in fine* de dissuader les futurs diffuseurs de se saisir de cette nouvelle faculté ; le droit à l'information du public en sera donc restreint excessivement.

3.2.2 Option retenue : recueil préalable obligatoire pour les audiences non publiques

Que ce soit en matière pénale ou civile dans le projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire, le législateur a prévu des exceptions au principe de la publicité des débats. En effet, afin d'assurer la protection des personnes, de leur vie privée et de leur

intimité, il a estimé qu'un certain nombre d'audiences devaient être exclues du public : c'est la raison pour laquelle il a identifié en matière pénale des cas « d'audiences à huis clos » et en matière civile des cas « d'audiences en chambre du conseil ».

Dans la continuité de ce qu'a prévu le législateur pour la publicité des débats, il a semblé opportun de fixer un régime d'enregistrement différent en fonction du caractère public ou non de l'audience de la CJR. Ainsi, afin de préserver au maximum le droit des parties en cas d'audience à huis clos, leur accord à tout enregistrement sera systématiquement sollicité en amont des audiences. Le refus d'une des parties empêchera alors l'enregistrement de l'audience de la CJR.

3.3. MODALITÉS DE L'ENREGISTREMENT

Si, pour une partie des audiences devant la CJR, l'accord des parties ne sera pas sollicité, l'enregistrement ne pourra pour autant pas porter atteinte à leurs droits. En effet, les modalités de l'enregistrement ne devront pas porter atteinte ni au bon déroulement de la procédure ou des débats, ni au libre exercice de leurs droits par les parties et les personnes enregistrées.

Pour rendre effective cette règle essentielle, il est donné pouvoir au président de l'audience de suspendre ou arrêter l'enregistrement pour l'un de ces motifs.

En effet, si le cours des débats est entravé par l'enregistrement de l'audience, ou si le comportement d'une des parties est bouleversé par la présence de la caméra alors le président d'audience, dans la continuité de son pouvoir de police, pourra le suspendre ou l'interrompre. En effet, le droit à l'information du public ne peut contrevenir à la bonne administration de la justice, à la manifestation de la vérité judiciaire ou au respect de droit de chacun, raison pour laquelle cette protection est prévue.

3.4. TEMPORALITÉ DE LA DIFFUSION

3.4.1 Option écartée : Diffuser en direct

Pour rappel, proscrire une diffusion en direct est l'une des préconisations soulevées dans le rapport de la commission présidée par Mme LINDEN⁴², mais aussi l'une des recommandations⁴³ du comité des ministres du Conseil de l'Europe.

La diffusion en direct a ainsi été écartée car elle mettrait en péril l'équilibre entre les droits en présence.

S'agissant de la sérénité des débats, la décision de la juridiction doit pouvoir être rendue sans être influencée de quelque manière que ce soit, notamment par des réactions en direct sur des

⁴² Principe 14 des Recommandations adoptées le 10 juillet 2003 relatives à la diffusion d'informations des procédures pénales par les médias- Rec (2003). « **Principe 14 - Reportages en direct et enregistrements dans les salles d'audience** : Les reportages en direct ou les enregistrements effectués par les médias dans les salles d'audience ne devraient pas être possibles, sauf si et dans la mesure où la loi ou les autorités judiciaires compétentes le permettent explicitement. De tels reportages ne devraient être autorisés que s'il n'en résulte aucun risque sérieux d'influence induite sur les victimes, les témoins, les parties aux procédures pénales, les jurés ou les magistrats. »

⁴³ Préconisation 3.3.5 du rapport LINDEN : Interdire la diffusion avant le prononcé de la décision sous peine de sanctions pénales, civiles, administratives.

chaines télévisées ou sur les réseaux sociaux, surtout dans le cas de procès se déroulant sur plusieurs jours, qui viendraient faire peser sur les acteurs du procès voire même sur la décision finale une pression certaine.

Le risque d'atteinte à la présomption d'innocence serait, lui aussi, bien trop important. Avant une déclaration de culpabilité par une juridiction, la diffusion en direct pourrait soumettre le justiciable à une forme de tribunal médiatique.

Le risque d'une dérive vers une justice spectacle serait ainsi trop élevé, le droit à l'information du public ne justifiant pas de telles atteintes.

Enfin, une diffusion en direct limiterait la possibilité de protéger les personnes enregistrées, notamment en empêchant l'introduction d'un pouvoir de rétractation sur leur choix de solliciter ou non leur anonymisation (cf. *infra*).

Option retenue : diffuser après décision définitive. Seuls les pourvois en cassation des décisions de la CJR - étant portés devant l'assemblée plénière de la Cour de cassation - pourront être retranscrits le jour-même.

Les audiences tenues devant la Cour de justice de la République ne pourront quant à elles être diffusées qu'après l'affaire définitivement jugée.

3.4.2 Protection absolue des mineurs et des majeurs protégés

La protection maximale des plus vulnérables, à savoir les mineurs et les majeurs faisant l'objet d'une mesure de protection, apparaît comme une évidence au stade de la diffusion des audiences devant la Cour de justice de la République.

Cette question avait été beaucoup débattue par la commission présidée Mme LINDEN. En effet, dans son rapport elle avait d'abord préconisé d'interdire tout enregistrement d'audience relatif aux mineurs ou aux majeurs protégés pour ensuite reconnaître qu'il y avait « *un véritable intérêt à ce que l'institution se donne aussi à voir dans sa prise en charge de ces publics, et que, par ailleurs, les médias ont déjà fait la démonstration de leur capacité à traiter ces débats avec le plus grand respect des personnes* ».

Pour assurer une bonne information du public, tout en protégeant au mieux les justiciables vulnérables, le choix d'un régime de protection absolue au stade de la diffusion a donc été fait : toute diffusion de leur image et de tout élément d'identification est interdite.

3.5. DROIT À L'OUBLI

3.5.1 Option écartée : encadrer la diffusion dans un délai

Dans un premier temps, afin de concilier le droit à l'oubli avec le droit à l'information du public, il avait été envisagé d'interdire la diffusion d'un enregistrement passé un certain délai.

Si ce régime peut paraître protecteur, il n'en demeure pas moins qu'il interdirait notamment la diffusion de reportages centrés non pas sur des individualités mais sur une problématique (par exemple la justice des mineurs), qui des années après leur première diffusion auraient pourtant toujours intérêt à être diffusés au public. A titre d'exemple, les documentaires sur la

justice de Raymond DEPARDON continuent plus d'une décennie après d'être toujours aussi éclairants.

3.5.2 Option retenue : interdire la diffusion de l'image et des éléments d'identification à l'expiration d'un délai de 5 ans

Pour permettre à la fois de protéger les justiciables, mais aussi les œuvres filmées, il a été prévu d'interdire toute diffusion d'image et d'éléments d'identification, à l'expiration d'un délai de cinq ans à compter de la première diffusion, et au plus tard à l'expiration d'un délai de dix ans à compter de l'autorisation d'enregistrement. Ainsi, cinq ans après la première diffusion et au plus tard dix ans après l'autorisation d'enregistrement, systématiquement les visages seront floutés et les éléments d'identification occultés, afin de préserver le droit à l'oubli des personnes qui avaient initialement consenties à la diffusion de telles données. La fixation d'un deuxième délai butoir vise à se prémunir de l'absence de diffusion ou d'une première diffusion très éloignée dans le temps par rapport à l'enregistrement.

Une question s'est posée de savoir si cette modalité de protection du droit à l'oubli devait s'appliquer à toutes les personnes enregistrées ou seulement aux non professionnels de la justice, mais il a été prévu que ce régime s'applique à tous sans distinction. En effet, même un professionnel de la justice doit bénéficier d'un droit à l'oubli.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Les modifications législatives induites par le présent projet de loi organique concerneront exclusivement la loi organique n°93-1252 du 23 novembre 1993 sur la Cour de justice de la République, et viseront à inscrire dans celle-ci l'application du dispositif prévu dans un article 38 quater nouveau de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, que crée l'article 1^{er} du projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire. Même si les enregistrements réalisés avec les moyens des institutions judiciaires seront des archives publiques soumises aux dispositions du livre II du code du patrimoine, il n'a pas été jugé nécessaire de prévoir des dispositions spécifiques à cette catégorie d'enregistrements dans la mesure où les dispositions actuelles s'articuleront avec celles du projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire : ce dernier organise les règles de réalisation et de diffusion, tandis que le code du patrimoine prévoit les dispositions d'accès aux enregistrements à l'instar de ce qui est d'ores et déjà appliqué au dossier de procédure pénale (incommunicabilité pendant 75 ou 100 ans, sauf autorisation du parquet, cf. article L213-2 et 3 du code du patrimoine).

4.2. IMPACTS SUR L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DES SERVICES

Les modalités de traitement des demandes de tous les médias intéressés seront prévues par la voie réglementaire.

Le premier impact pour les services et notamment pour les magistrats et les greffiers⁴⁴ sera de s'adapter à la présence de la caméra dans les prétoires dans la mesure où cet enregistrement s'imposera à eux. Si cela peut soulever des craintes, l'objectif d'une meilleure information du public, la nécessité de rendre plus visible et plus pédagogique l'œuvre de justice ainsi que la protection du droit à l'image des personnes enregistrées doivent rassurer les acteurs sur les raisons de cette réforme.

L'impact en terme de ressources humaines est aujourd'hui nul, notamment sur les fonctionnaires de greffe, dès lors que ces deniers ne sollicitent pas les consentements préalables.

4.3. IMPACTS SUR LES MÉDIAS

Tous les médias autorisés pourront diffuser ces audiences.

Lorsqu'un média sera autorisé à filmer, les installations techniques seront à sa charge : l'impact budgétaire est donc nul pour les services judiciaires.

4.4. IMPACTS SOCIAUX

Les justiciables seront filmés lors des audiences, ce qui pourra, pour certains, les déstabiliser. Mais le recueil des consentements se faisant au préalable des audiences, il obligera l'enregistreur à aller vers les justiciables pour leur expliquer sa démarche et en tout état de cause pour les informer de leur droit d'être totalement anonymisés. De plus, le président d'audience conservant son pouvoir de police pourra, si besoin, mettre fin à l'enregistrement.

De plus, des règles seront édictées sur le plan réglementaire pour que l'enregistrement se fasse de la manière la plus discrète possible, et ne vienne pas perturber le bon déroulement des débats.

La présence de la caméra pourra aussi rassurer certains justiciables sur le fait que la justice n'a pas à se cacher et qu'elle se rend publiquement car elle préserve les droits et intérêts de tous.

Enfin, l'impact social à grande échelle sera de mieux faire connaître et comprendre le fonctionnement de la justice avec une volonté pédagogique auprès de nos concitoyens et des explications apportées au fonctionnement de la justice par des commentaires de professionnels (magistrats, avocats par exemple) associés au documentaire.

⁴⁴ Il s'agit des professionnels présents à l'audience de la Cour de justice de la République

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

5.1.1 Pas de saisine obligatoire de la CNIL

Les dispositions de ce présent projet de loi organique, dès lors qu'elles ne portent pas sur le cadre général de la protection des droits et libertés des personnes s'agissant de leurs données à caractère personnel ou du traitement de ces données, et qu'elles ne déterminent pas, dans certaines de leurs caractéristiques essentielles, les conditions de création ou de mise en œuvre d'un traitement ou d'une catégorie de traitements de données à caractère personnel (CE, 20 juin 2018, n° 408185, B), n'imposent pas la consultation de la CNIL sur le fondement du a) du 4° de l'article 8 de la loi Informatique et libertés.

Une telle consultation sera évidemment réalisée au stade des dispositions réglementaires d'application.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

Ces dispositions entrent en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal Officiel*.

5.2.2 Application dans l'espace

Le présent projet de loi organique est applicable de plein droit dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises.

5.2.3 Textes d'application

Il conviendra notamment fixer l'autorité décisionnaire, les modalités entourant la demande d'enregistrement, la nature de l'autorisation, les modalités du recueil des consentements pour les audiences non publiques, les règles techniques d'enregistrement, les modalités du recueil de consentements concernant la diffusion de l'image et des éléments d'identification, les modalités de la rétractation du consentement ainsi que les modalités techniques de la diffusion en cas de refus de la personne filmée.