

**SCHWEIZER PRESSERAT
CONSEIL SUISSE DE LA PRESSE
CONSIGLIO SVIZZERO DELLA STAMPA**

Geschäftsstelle/Secrétariat de direction:
Ursina Wey, Rechtsanwältin
Effingerstrasse 4a
3011 Bern
Telefon/Téléphone: 033 823 12 62
info@presserat.ch / www.presserat.ch

Restrictions imposées à la chronique judiciaire et autres problèmes dans la chronique judiciaire

**Prise de position du Conseil suisse de la presse 25/2015
du 7 mai 2015**

I. En fait

A. Le Conseil suisse de la presse est censé contribuer par ses activités à la réflexion sur des problèmes fondamentaux d'éthique des médias et ainsi alimenter le débat déontologique au sein des rédactions. Il n'agit pas que sur plainte, mais son règlement lui permet aussi de prendre position de sa propre initiative sur des questions de déontologie journalistique.

Le 19 septembre 2013, le Conseil de la presse a décidé en séance plénière de se saisir de la question des procédures simplifiées prévues par le code de procédure pénale et a chargé la 3^e chambre de préparer une prise de position. La discussion est partie d'une série d'exemples de situations dans lesquelles les chroniqueurs judiciaires se sont sentis limités dans leur travail, situations qui se sont multipliées dans un passé récent. La question faisait débat depuis un certain temps déjà dans des commentaires de presse: «Des marchés en lieu et place de jugements» («Beobachter», 16 mars 2011), «Chiens de garde profondément endormis» («Tages-Anzeiger», 22 mars 2011), «La justice secrète progresse» («St. Galler Tagblatt», 1^{er} février 2013), quelques exemples des titres d'articles consacrés à la procédure simplifiée du droit de la procédure pénale. Entre le ministère public et les prévenus, les «marchés conclus à huit clos» se seraient multipliés. Les décisions ne seraient plus soumises à l'assentiment des tribunaux que pour la forme. L'administration de la justice pour des crimes et délits serait progressivement passée des mains des tribunaux à celles des ministères publics.

Le plénum a donné toute latitude à la 3^e Chambre d'inclure d'autres sujets à sa réflexion sur la procédure simplifiée.

B. Les restrictions évoquées concernent les comptes rendus judiciaires lors de procédures simplifiées, d'ordonnances pénales et d'ordonnances de classement. Depuis l'entrée en vigueur du nouveau code de procédure pénale (CPP) en 2011, la justice tranche de manière

définitive de plus en plus de cas dans le cadre d'une procédure simplifiée, les ministères publics exerçant ainsi davantage de compétences que par le passé. La question se pose de savoir si le droit constitutionnel au prononcé public du jugement est encore garanti. La situation est la même lorsque la procédure est classée après réparation au sens de l'art. 53 du code pénal (CP). Ainsi le Ministère public du canton de Zurich a-t-il postulé, lors du classement de la procédure ouverte contre l'ancien chef de l'armée Roland Nef, qu'il n'était pas tenu de rendre publique l'ordonnance de classement. Des problèmes similaires se posent pour les ordonnances pénales et les décisions de non-entrée en matière. Là aussi, les procédures longues et coûteuses que la consultation des dossiers impose aux journalistes ont pour effet que la publicité des décisions de justice ne peut plus guère être assurée. S'ajoutent à cela les conditions renouvelées ou renforcées que les tribunaux mettent lors de l'accréditation de chroniqueurs judiciaires et l'accumulation de conditions que les tribunaux prescrivent quant au contenu des comptes rendus dans certains cas.

C. La 3^e chambre a décidé de procéder à une audition d'experts de la chronique judiciaire et du droit pénal. L'audition du 19 mars 2014 n'a pas seulement porté sur la procédure simplifiée au sens des art. 358 ss CPP, mais aussi sur la procédure d'ordonnance pénale, sur les ordonnances de classement, les décisions de non-entrée en matière et les réparations au sens de l'art. 53 CP.

Ont été entendus:

- Martin Bürgisser, procureur général du canton de Zurich;
- Thomas Hasler, rédacteur au «Tages-Anzeiger»;
- Dominique Strebel, directeur d'études au MAZ, co-président d'investigativ.ch;
- Marc Thommen, professeur de droit pénal et de droit de la procédure pénale, Université de Zurich;
- Alex Baur, rédacteur à la «Weltwoche»;
- Catherine Boss, rédactrice à la cellule de recherche de la «SonntagsZeitung» et du «Matin Dimanche»;
- Niklaus Oberholzer, juge fédéral.

Les résultats de l'audition sont présentés en annexe. Les experts ont confirmé leurs déclarations au printemps 2015.

D. La 3^e chambre – elle est composée de Max Trossmann, président, ainsi que de Marianne Biber, Jan Gruebler, Peter Liatowitsch, Markus Locher, Franca Siegfried et Matthias Halbeis – a discuté du projet de prise de position lors de sa séance du 4 juin 2014 et par voie de correspondance.

E. L'assemblée plénière du Conseil de la presse a discuté de la prise de position en plénum lors de ses séances du 25 septembre 2014 et du 7 mai 2015 et il l'a adoptée le 7 mai 2015.

II. Considérants

1. Le principe de publicité des audiences est la réponse des Lumières aux dérives de la justice secrète et arbitraire de l'absolutisme. La bourgeoisie n'était plus disposée à accepter un pouvoir étatique jugeant le peuple à huit clos. Le principe selon lequel la procédure judiciaire est publique compte au nombre des principaux acquis de l'Etat de droit libéral. La transparence qu'il garantit est capitale pour la confiance que doit inspirer une justice indépendante et équitable. L'art. 30, al. 3, de la Constitution (Cst.) garantit par conséquent la publicité de l'audience et du prononcé du jugement, tout en prévoyant des exceptions. Des garanties analogues figurent à l'art. 6, al. 1, de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et à l'art. 14, al. 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (Pacte II de l'ONU). L'art. 30, al. 3, Cst. (en relation avec l'art. 16 Cst.) concrétise la liberté d'information pour les procédures judiciaires. Le public doit être en mesure d'observer avec une distance critique et de commenter l'application que les tribunaux font du droit. C'est pourquoi non seulement les personnes directement touchées (publicité réservées aux parties), mais aussi tout un chacun jouit d'un droit d'accès aux audiences et au prononcé des jugements (publicité des débats). Les audiences et les jugements sont donc des sources d'informations publiques. On ne saurait toutefois nier que les prévenus ne ressentent souvent plus cette publicité comme une protection, mais comme un fardeau supplémentaire, comparable à la mise au pilori du Moyen Âge.

2. Le droit à la publicité ne se limite pas aux audiences et aux prononcés des jugements. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, les journalistes ont aussi le droit de consulter les ordonnances pénales, les ordonnances de classement et les décisions de non-entrée en matière pour autant qu'il existe un intérêt digne de protection à le faire et qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose. La procédure de l'ordonnance pénale n'est en soi pas publique en vertu de l'art. 69, al. 3, CPP. Si aucune opposition n'est formée, l'ordonnance pénale a l'effet d'un jugement. Elle doit certes être accessible aux personnes intéressées. Mais il suffit, selon la pratique du Tribunal fédéral, que la décision soit mise à leur disposition dans une chancellerie. Vu le nombre des ordonnances pénales qui sont prononcées, il est rare que le public apprenne quoi que ce soit sur ces jugements. Et seulement si les médias s'y intéressent.

3. La procédure simplifiée repose, en vertu des art. 358 ss CPP, sur une entente entre le ministère public et le prévenu (deal). Le prévenu reconnaît les faits et en contre partie l'accusation fait preuve de souplesse envers le prévenu.

Le prévenu peut demander le recours à une procédure simplifiée au ministère public pour autant qu'il reconnaisse les faits déterminants pour l'appréciation juridique ainsi que, au moins dans leur principe, les prétentions civiles. Le ministère public peut donner suite à sa demande s'il n'entend pas requérir une peine privative de liberté supérieure à cinq ans et ne peut conclure la procédure par une ordonnance pénale. Ces conditions étant réunies, le ministère public est libre de recourir ou non à la procédure simplifiée. S'il accepte la demande, il prépare l'acte d'accusation, contenant aussi la quotité de la peine et toutes les

conséquences du jugement. L'acte d'accusation est soumis à l'acceptation du prévenu et de l'éventuelle partie plaignante privée. Le prévenu doit accepter expressément l'acte d'accusation (un silence vaut refus), la partie plaignante ne peut le rejeter (un silence vaut acceptation). Si les parties sont d'accord, une date est fixée pour les débats. Lors de ces débats, le tribunal se contente de vérifier que le prévenu reconnaît les faits fondant l'acte d'accusation. Il n'y a pas d'administration des preuves. Le tribunal apprécie si l'exécution de la procédure simplifiée est conforme au droit et justifiée, si l'accusation concorde avec le résultat des débats et avec le dossier et si les sanctions proposées sont appropriées.

La procédure simplifiée était contestée avant même son introduction et elle l'est encore aujourd'hui. En particulier parce qu'elle touche à toute une série de principes de l'Etat de droit. Le prévenu renonce, par exemple, à la garantie de l'accès au juge. En acceptant l'acte d'accusation, il ne dispose plus que de voies de recours très limitées. Comme le ministère public peut refuser d'exécuter la procédure simplifiée, même si les conditions requises sont réunies, sans motiver sa décision, l'égalité de droit est en outre menacée. Dans le cadre de la procédure simplifiée, le prévenu n'est souvent interrogé que de manière rudimentaire en l'absence de procédure probatoire directe (à laquelle témoins et/ou experts sont cités à comparaître). Le public a donc un aperçu encore plus limité des débats que ce n'est le cas dans la procédure ordinaire.

4. Le nombre des procédures exécutées sous une forme simplifiée augmente d'année en année. Les chiffres cités par Niklaus Oberholzer, juge fédéral, pour le canton de St-Gall en sont une illustration: en 2013, sur les 400 procédures pénales ayant conduit à un acte d'accusation, 80 ont été réglées dans la procédure simplifiée. Si on y ajoute les procédures d'ordonnance pénale, seul le 1,5 pour cent de toutes les procédures pénales arrivent jusqu'en salle de tribunal. Ces chiffres sont pour l'essentiel confirmés par la statistique de 2014. Martin Bürgisser, procureur général, évoque lui aussi une augmentation du nombre des procédures simplifiées. En 2011, les cinq ministères publics généraux du canton de Zurich ont accepté au total 120 demandes d'exécution de la procédure simplifiée (Martin Bürgisser: «Erste Erfahrungen mit dem abgekürzten Verfahren – Art. 358-362 StPO – in der Praxis» in: Justice-Justiz-Giustizia, 2012/3). En 2013, le chiffre se montait déjà à 187, en 2014 à 372.

Il est indiscutable que les formes de règlement simplifié s'accompagnent forcément d'une moindre publicité. Marc Thommen, professeur de droit pénal, relève en outre de manière critique que même les procédures ordinaires sont aujourd'hui déjà «raccourcies» dans bien des cantons puisqu'il est devenu rare que des témoins soient interrogés. Cette évolution rend en particulier plus difficile au public de suivre des affaires judiciaires, notamment pour le public. L'entrée en vigueur du nouveau code de procédure pénale n'y a rien changé. Dans la procédure de l'ordonnance pénale, on va encore plus loin. Même les prévenus ne sont pas entendus dans bien des cas. Et même quand le procureur les interroge, le public est complètement exclu. Enfin, dans la procédure simplifiée, le juge se contente de poser des questions sommaires qui ne visent pas à approfondir le sujet et ne facilitent ainsi pas la compréhension des débats.

Martin Bürgisser déclare que lors d'une procédure simplifiée les débats principaux sont sommaires et guère publics. L'interrogatoire du prévenu est cependant prescrit par le CPP et il devrait à son avis être conduit par respect pour ce dernier. A noter toutefois que l'harmonisation amenée par le nouveau CPP fédéral a tout de même, selon la configuration des débats dans les CPP cantonaux, renforcé la publicité de la procédure dans quelques cantons.

Marc Thommen estime que la procédure simplifiée sera à terme équivalente à la procédure ordinaire. Un avis que partagent d'autres experts interrogés lors de l'audition et qui est étayé par les chiffres émanant de Zurich et St-Gall.

Vient s'ajouter que la proportion des procédures judiciaires publiques a de toute façon diminué. Avec le nouveau code de procédure pénale, le législateur a considérablement élargi les compétences des ministères publics. Ils règlent la plupart des affaires dans la procédure de l'ordonnance pénale.

Aux yeux de Niklaus Oberholzer, juge fédéral, se pose non seulement un problème de publicité, mais aussi un problème de justice. Ce qui serait déterminant, c'est combien de prévenus sont encore jugés après des débats publics.

5. Les affaires Zuppiger et Nef, tous deux personnages publics, illustrent combien la collecte d'informations peut être difficile pour les journalistes.

Bruno Zuppiger, conseiller national, a été jugé coupable d'abus de confiance par la justice zurichoise dans une procédure simplifiée. Il a écopé de la même peine que son comptable. Pour retracer la participation concrète de Zuppiger, le journaliste Alex Baur a demandé à consulter le dossier, demande à laquelle le tribunal de district n'a pas accédé. Il a donc fallu qu'il obtienne une ordonnance afin de pouvoir attaquer la décision devant le tribunal cantonal. Ce dernier a lui aussi fini par refuser la consultation.

Toutes ces démarches ont déjà occasionné des frais de procédure de plusieurs milliers de francs. Un recours devant le Tribunal fédéral aurait encore coûté beaucoup d'argent à la rédaction de la «Weltwoche», sans certitude que la consultation du dossier soit acceptée ni quand elle le serait. Selon Alex Baur, le tribunal cantonal a invoqué la protection de la personnalité de l'intéressé, qui aurait priorité, pour motiver son refus d'ouvrir le dossier à la consultation. Le prononcé public du jugement suffisait à assurer le respect du principe de publicité.

L'accès aux informations du dossier Nef a été tout aussi problématique. L'ancien chef de l'armée, impliqué dans une procédure pénale pour contrainte envers son ex-amie, a pu «acheter sa liberté» sur la base de l'article du CP sur la réparation. Plusieurs rédactions et journalistes ont demandé à consulter l'ordonnance de classement et mené l'affaire jusqu'au Tribunal fédéral. Même si quelques questions sont encore en suspens, ils ont obtenu gain de cause au bout de deux ans. Le tribunal suprême a tout de même statué que les médias intéressés pouvaient consulter le dossier. Pour garantir la protection de la personnalité,

certains passages de l'ordonnance de classement ont cependant été masqués.

C'est donc en grande partie à des journalistes tenaces que l'on doit un meilleur accès. Parallèlement, la jurisprudence du Tribunal fédéral veille depuis à ce que la consultation des ordonnances pénales et des ordonnances de classement soit garantie, du moins en théorie. En pratique, la jurisprudence n'est toutefois pas toujours observée partout comme elle le devrait. Lorsque les procédures sont longues et coûteuses, l'investissement est trop élevé pour les rédactions.

Le nombre des ordonnances pénales ou des ordonnances de classement accessibles étant élevé et sans doute appelé à augmenter, le délai de consultation ne doit pas être trop court. Prolonger ce délai ne serait que d'une utilité relative. Une consultation devrait être possible une fois le délai écoulé sans que les démarches et les coûts ne soient disproportionnés. Il paraît problématique également que les procédures et les délais varient considérablement d'un canton à l'autre, parfois même d'un ministère public à l'autre. Une harmonisation serait dans l'intérêt de la chronique judiciaire. La remarque vaut d'ailleurs aussi pour le traitement des actes d'accusation dans les procès tout à fait normaux. Il y a encore des cantons qui ne remettent pas les actes d'accusation aux chroniqueurs judiciaires, mais ne les leur fournissent que sur place.

6. Depuis l'entrée en vigueur du nouveau CPP, on constate une augmentation des limitations de contenu dans les comptes rendus de procès. Les tribunaux imposent d'eux-mêmes de telles restrictions aux représentants des médias ou le font à la demande des parties.

Ainsi un tribunal zurichois est allé jusqu'à déterminer, dans le cas d'un manager qui avait contraint des prostituées à des actes sexuels sur le trottoir de Zurich, ce qui pouvait être rapporté ou non au sujet de l'accusé. Pour imposer son ordonnance, le tribunal a menacé les journalistes d'une amende pouvant atteindre 10 000 francs et du retrait de leur accréditation.

Même quand les tribunaux n'ont pas préalablement interdit l'accès de la salle d'audience au public, ils n'hésitent pas à imposer certaines obligations aux journalistes.

Dans le cas de l'auteur du tweet sur la «Nuit de cristal» – tweet inspiré par le pogrom nazi de 1938 envers les Juifs : «Nous avons peut-être besoin d'une Nuit de cristal... cette fois contre les mosquées» –, le tribunal de première instance a par exemple statué que ni le nom, ni l'âge, ni le lieu de domicile, ni la profession, ni même le blog public du prévenu, ne pouvaient être cités. Dans ce cas le tribunal a imposé ses conditions en vertu de l'art. 70, al. 3, CPP, bien que le procès se soit déroulé conformément à l'art. 69 CPP, c'est-à-dire en public, et qu'il ait même été retransmis par vidéo dans une salle annexe. Le «Tages-Anzeiger» et la «Neue Zürcher Zeitung» ont contesté cette décision devant la cour suprême. Cette dernière a conclu que la première instance se fondait sur une base légale erronée et qu'en plus elle ne pouvait pas exiger que le nom et l'âge du prévenu soient tenus secrets. La Cour suprême a en revanche considéré comme admissible qu'il soit interdit aux journalistes, le jour du procès, de dévoiler le lieu de domicile, le nom de l'employeur et l'adresse Internet du blog. La décision est actuellement soumise au Tribunal fédéral.

Pareilles ordonnances restreignent la liberté de la presse. Saxer/Thurnheer écrivent dans le Basler Kommentar, art. 70 CPP, N 9: «La réserve est ainsi de mise face au huis-clos prononcé dans l'intérêt du prévenu: si ce dernier jouit en principe du droit à la protection de sa personnalité, la publicité de la procédure est dans l'intérêt public. Le prévenu doit donc en principe endurer la charge psychique qui peut résulter d'une audience publique. Il n'est notamment pas acceptable de dispenser du devoir de publicité les personnes jouissant d'un prestige social élevé en raison de la sensibilité particulière de leur réputation.»

Dans le cas d'exclusion du public ou de limitation de son accès, il faut tenir compte du principe de proportionnalité. Les chroniqueurs judiciaires et d'autres personnes ayant un intérêt légitime peuvent, malgré le huis-clos prononcé en vertu du CPP, être autorisés à assister aux débats sous certaines conditions. Toujours selon Saxer/Thurnheer dans le Basler Kommentar, art. 70 CPP, N 17, les journalistes doivent être admis aussi souvent que possible. Les restrictions envisageables peuvent concerner par exemple la préservation de l'anonymat de la victime ou d'agents infiltrés. Selon Saxer/Thurnheer, les restrictions imposées aux représentants des médias ne devraient se rapporter qu'exceptionnellement à la protection du prévenu (Basler Kommentar, N 22). Les restrictions ne sont pas le bon moyen d'encourager les médias à renoncer à citer un nom ou à respecter la présomption d'innocence

7. En ce qui concerna l'accréditation des chroniqueurs judiciaires, il est frappant de constater que les exigences ne cessent d'augmenter. Là où une réputation sans tache suffisait naguère, il arrive qu'on exige aujourd'hui des études complètes de droit. Ce critère est prohibitif. Au contraire le Conseil de la presse demande d'accorder l'accès le plus libre possible à la chronique judiciaire. C'est un des moyens d'assurer le principe de publicité au vu de la tendance à des audiences de moins en moins publiques et compte tenu des ressources humaines et financières limitées des rédactions.

8. Les médias ont des moyens financiers limités, plus encore, la pression pour faire des économies est omniprésente. Les rédactions ont aussi nettement réduit la chronique judiciaire classique (l'article paraissant au lendemain de l'audience) probablement aussi pour des raisons économiques.

Si on y ajoute l'évolution d'une justice qui travaille toujours plus vite et toujours moins publiquement, il en résulte un recul de la publicité de la procédure judiciaire. Cela doit inquiéter une société libre et ouverte. C'est la raison pour laquelle le Conseil de la presse rend attentif à ce malaise.

III. Conclusions

1. Le principe selon lequel les procédures devant les tribunaux sont publiques compte parmi les principaux acquis de l'Etat de droit libéral. La transparence qu'il garantit est capitale pour la confiance en une justice indépendante et équitable. Des réformes destinées à augmenter l'efficacité de la justice ont eu pour effet que le règlement des affaires pénales est de plus en plus souvent soustrait aux tribunaux et par là même au public. En conséquence, le rôle est accru des médias pour assurer le respect du principe de publicité.

2. Pour que les journalistes puissent s'acquitter de leur mission de «chiens de garde de la démocratie», ils doivent avoir accès aussi facilement que possible aux actes d'accusation, aux jugements, aux ordonnances de classement et aux ordonnances pénales. Le droit de consulter les dossiers dans des cas motivés doit leur être accordé.

Au vu du grand nombre de jugements et d'ordonnances pénales des réglementations praticables, comme des délais plus longs et uniformes, sont nécessaires. Les jugements et les ordonnances pénales devraient aussi être disponibles a posteriori, c'est-à-dire une fois le délai ordinaire écoulé. Il importe en outre que les journalistes ne se voient pas imposer des exigences financières disproportionnées pour leurs demandes de consultation. Il faut supprimer les frais prohibitifs.

Les tribunaux et les ministères publics doivent instaurer un maximum de transparence, en permettant par exemple d'accéder facilement aux informations sur Internet. Le Tribunal fédéral et certaines autorités judiciaires cantonales exemplaires le font déjà.

3. Les accréditations ne doivent pas servir à mettre les journalistes sous pression. La justice ne devrait pas relever à loisir les exigences posées à l'agrément. Ces deux pratiques nuisent à la publicité des procédures judiciaires. L'accréditation doit être ouverte à tous les journalistes.

4. Les conditions imposées par les tribunaux en matière de contenu compliquent la tâche des chroniqueurs judiciaires. Elles doivent donc être ordonnées avec la plus grande retenue. Les tribunaux ne doivent également donner suite aux demandes de huis-clos des prévenus qu'avec la plus grande réserve. Dictier aux journalistes les conditions pour leur travail nuit à la liberté d'expression et à la liberté de la presse garanties par la Constitution.

5. Le Conseil de la presse note que les médias portent la responsabilité d'une chronique judiciaire équitable. Cette responsabilité comprend la présomption d'innocence et la question de publication des noms, la protection de la personnalité et le compte rendu des acquittements prononcés par les instances supérieures.