

Atelier n°19 sur le *Policy transfer*, congrès AFSP, Septembre 2007 :

Policy transfer or not ?

**Retour sur la genèse d'une innovation organisationnelle dans la justice
Le cas de l'activité juridictionnelle à distance**

Laurence Dumoulin, Chargée de recherche CNRS

à l'Institut des Sciences sociales du Politique, Pôle de Cachan

61 av du président Wilson, F-94235 Cachan cedex

Tél : 00 33 147 405 960

ldumoulin9@aol.com ou Laurence.Dumoulin@gapp.ens-cachan.fr

Christian Licoppe, Professeur à l'Ecole nationale supérieure des Télécoms

46 rue Barrault, F-75013 Paris,

Tél : 00 33 145 818 116

christian.licoppe@enst.fr

A la fin des années 1990, l'utilisation de la visioconférence est apparue comme une solution susceptible d'être mobilisée pour résoudre un certain nombre de problèmes juridiques et judiciaires, initialement rencontrés à Saint-Pierre-et-Miquelon, en raison du manque de magistrats sur place. Des « visioaudiences » ont ainsi eu lieu entre les juridictions de Saint-Pierre-et-Miquelon et la Cour d'appel de Paris. La possibilité de juger à distance a ensuite été étendue à d'autres situations judiciaires, différents textes juridiques ayant permis une utilisation de la visioconférence dans des contextes qui, à bien des égards, sont extrêmement différents de celui de l'Outre-mer (contentieux des étrangers en situation irrégulière, contentieux de la détention notamment). Aujourd'hui, le ministère de la Justice et plus particulièrement son secrétariat général sont très actifs à promouvoir et étendre les possibilités de recours à la visioconférence pour des productions judiciaires. L'équipement de l'ensemble des juridictions en matériel de visioconférence a été décidé en 2006 et est actuellement en cours.

Comment comprendre que la visioconférence se soit implantée et développée en l'espace de seulement 10 ans dans un milieu, celui de la justice, généralement pensé comme rétif à la modernité et aux technologies ? Comment expliquer que cette montée en charge se soit effectuée sans rencontrer de véritable résistance alors même que ce dispositif introduit des transformations objectivement importantes dans les conditions de réalisation de l'activité judiciaire – puisque les participants d'un même procès ne sont plus physiquement réunis dans une même salle d'audience ? Dans quelle mesure les exemples et expériences menées à l'étranger – aux Etats-Unis dès les années 1970 par exemple – ont-ils influencé voire nourri ce processus et sont-ils susceptibles d'offrir des clefs pour comprendre ce développement finalement peu controversé ?

Une explication pourrait consister à utiliser le modèle du *policy transfer* proposé par Marsch et Dolowitz (Dolowitz, Marsch, 2000 ; Dolowitz, Marsch, 2001) et se dire que si la visioconférence se développe en France, si elle gagne de plus en plus d'espaces sociaux à l'intérieur de la justice, c'est parce qu'elle est importée des Etats-Unis et qu'elle s'inscrit dans un processus global qui pourrait être rattaché à ce qui a pu être désigné comme une américanisation des politiques de justice et de sécurité. Un certain nombre d'auteurs insistent en effet sur le caractère convergent des évolutions qui affectent les politiques de justice et de sécurité aux Etats-Unis et en Europe, soulignant une forme de durcissement de la pénalité ainsi que la mondialisation de certains principes comme celui de la tolérance zéro (Wacquant, 1999). D'autres auteurs soulignent des évolutions comparables des deux côtés de l'Atlantique, notamment entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis en utilisant explicitement la notion de *policy transfer* (Nellis, 2000 ; Newburn, 2002).

De plus, d'autres innovations technologiques utilisées dans le cadre des activités policières, judiciaires ou pénitentiaires et adoptées en France sont parfois également interprétées comme le signe d'une américanisation de la justice. Mike Nellis a par exemple montré que si l'idée de recourir au placement des condamnés sous surveillance électronique est née simultanément en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis, la mise en œuvre a été plus rapide aux Etats-Unis ce qui a permis aux promoteurs britanniques de s'inspirer de ce précédent (Nellis, 2000). S'agissant de la vidéosurveillance ou encore de la biométrie, nombreux sont les auteurs qui ont souligné les convergences des deux côtés de la Manche et surtout de l'Atlantique.

La visioconférence relève-t-elle d'une logique autonome, endogène, propre au secteur judiciaire français et à la façon dont il fonctionne et/ ou procède-t-elle d'une logique d'emprunt à des éléments extérieurs, puisés dans d'autres espaces nationaux ou locaux ? Est-elle inspirée d'expériences étrangères et si oui lesquelles ? Les Etats-Unis sont-ils le seul pays susceptible de nourrir des emprunts de visioconférence judiciaire ou bien d'autres pays disposent-ils également de savoir-faire dont le cas français aurait éventuellement pu s'inspirer ?

C'est à ces questions que cette communication propose de répondre en testant le caractère plus ou moins heuristique des théories du *policy transfer* proposées par Marsch et Dolowitz¹. A partir du cas de la visioconférence, nous montrerons que si les analyses en termes de *policy transfer* ont le mérite de mettre l'accent sur les processus et mécanismes d'emprunts, de circulation et d'apprentissages à différentes échelles territoriales, elles sont toutefois traversées par plusieurs limites.

La première tient à la place très réductrice qui est faite à l'étranger et corrélativement à la démarche empirique entreprise pour administrer la preuve que des emprunts ont bien lieu. L'étranger est essentiellement pensé comme une ressource univoque, comme un réservoir de programmes, de solutions ou d'idées dans lesquels les acteurs de politiques publiques puisent effectivement au cours des processus de *policy making*. Ce mécanisme du transfert est attesté empiriquement par la consultation de la littérature officielle et des mentions qui sont faites aux exemples étrangers. Or, il faut rappeler que démontrer que des rapports administratifs évoquent des exemples étrangers pour défendre telle ou telle mesure atteste certes du fait que l'étranger est mobilisé comme une ressource mais ne vaut pas solde de tout compte s'agissant

¹ Dolowitz (2000), "Policy Transfer : a new framework of policy analysis", in Dolowitz, Hulme, Nellis, O'Neill (2000), *Policy Transfer and British Social Policy*, Buckingham – Philadelphia, Open University Press ; Dolowitz and Marsh (2001), "Learning from Abroad : the Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making", *Governance, an International Journal of Policy and Administration*, vol.13, number 1, January, pp.5-24.

de la sociogenèse et de la justification de l'idée. Une mesure peut très bien être élaborée dans un contexte national, selon des logiques internes portées par des acteurs nationaux, mais être justifiée, validée par la mention selon laquelle « c'est ce qui se fait déjà dans d'autres pays ». Il convient donc de pousser plus loin l'analyse notamment dans l'interprétation de ce qui peut être considéré comme des indices empiriques de *policy transfer*. En particulier il convient d'intégrer d'emblée l'idée selon laquelle la référence à l'étranger peut être plurielle, plurivoque et qu'elle peut notamment être mobilisée à un second degré dans un discours d'argumentation, de justification.

La seconde limite a trait à la difficulté de penser la complexité des trajectoires et des processus de fabrication d'innovations institutionnelles à l'aide du seul appareillage théorique du *policy transfer*. Pour Marsch et Dolowitz, différents types d'acteurs agissant comme des acteurs rationnels empruntent des solutions toutes faites, des programmes d'action publique, des idées, des valeurs d'un univers pour les implanter voire les adapter dans un autre univers. Or, ce mode de pensée ne valorise pas ce qui se passe dans le processus de transfert (hormis à travers la question de l'adaptation qui est cependant peu développée) et reste dans une vision peu contextualisée et peu complexe du transfert. La référence implicite est celle de la greffe, de l'implant ou du décalque c'est-à-dire conserve une dimension fortement mécanique et peu centrée sur les formes intermédiaires et localisées du transfert lui-même. L'idée selon laquelle une pluralité de références nationales peuvent être concomitamment mobilisées, la non-linéarité des processus enclenchés, les effets de rétroactions ou de circulation complexe ne sont guère développés. D'ailleurs, la relation de *policy transfer* est surtout pensée comme une relation bilatérale, incluant deux espaces nationaux surtout les Etats-Unis et la Grande-Bretagne (Dolowitz et al., 2000) ou infra-nationaux par exemple deux Etats d'un même pays fédéral alors que les mécanismes d'échanges peuvent s'établir à des échelles plus variées et selon des parcours moins linéaires, plus torturés.

Nous montrerons que penser l'innovation institutionnelle non pas comme un donné, un ensemble constitué *a priori* mais bien comme un dispositif socio-technique dont les caractéristiques propres sont définies au fil du processus d'intéressement et d'enrôlement de nouveaux acteurs et de nouveaux alliés, peut davantage permettre de comprendre ce qui fait tenir le réseau de l'innovation, ce qui lui confère sa force. Le processus n'est pas distingué ici de ce qu'il produit, ce qui permet de concevoir que ce qui circule est aussi constitué pendant qu'il circule et par le fait même de circuler. En l'occurrence, la visioconférence ne véhicule pas un modèle professionnel univoque du juge, du greffier ou de l'avocat qu'elle contiendrait forcément mais redéfinit autour d'elle ce que ces différents protagonistes du procès peuvent faire ou non en situation d'audience.

1. La visioconférence pour réaliser des audiences à distance : une logique locale et interne

Le recours à la visioconférence en contexte judiciaire existe maintenant depuis fort longtemps aux Etats-Unis. La première procédure menée par visioconférence remonte à 1972, dans la juridiction du Cook County Circuit Court, c'est-à-dire entre vingt-cinq et trente ans avant que l'outil ne pénètre le système judiciaire français (Surette, 1988 ; Surette, 2006). Depuis les années 1990, la visioconférence a été mise en œuvre dans de nombreuses juridictions américaines, pour toute une série de cas restrictifs d'abord puis plus larges : auditions de témoins, d'experts et même de victimes pour des affaires de mœurs, de violences survenues dans le cadre familial ou touchant des enfants (Surette, 2006, 182-184). A présent, les juridictions américaines sont dans une phase de recours assez banalisé à la visioconférence

(Wiggins, 2006), notamment dans le cadre de procédures judiciaires pénales². Dans les Cours d'appel (*Appellate Courts*), la visioconférence est maintenant utilisée pour permettre plus largement aux parties, aux avocats et aux juges de participer aux audiences lorsqu'il leur est difficile de se rendre sur place (Dunn, Norwick, 2006).

En France, les premières utilisations de la visioconférence pour tenir des audiences datent de la fin des années 1990-début des années 2000. Elles n'ont cessé depuis de se développer (1). Sont-elles liées aux précédents américains ? Si oui, de quelle façon et selon quels mécanismes ? Un premier retour sur la sociogenèse de cette idée nous permettra de souligner les mécanismes essentiellement internes et locaux de production de cette innovation dans le cas français (2).

1.1. Une solution qui a le vent en poupe

En 2003, lorsque nous avons commencé à travailler sur la visioconférence judiciaire, il s'agissait à l'époque d'un dispositif spécifique, très localisé, dont rien ne laissait pressentir le développement qu'il connaît aujourd'hui. En effet, la visioconférence judiciaire est actuellement engagée dans une phase de diversification, d'intensification et d'institutionnalisation qui reste cependant très ouverte. On ne peut dire si elle tournera court, si elle sera cantonnée à des situations spécifiques et rares négociées au cas par cas ou si elle prendra racine pour le tout-venant des pratiques judiciaires. Ce qui est sûr néanmoins, c'est que ce dispositif possède d'ores et déjà une certaine solidité, une certaine capacité à réagencer le monde autour de lui, à faire tenir ensemble des acteurs d'horizons différents.

Un changement d'échelle est intervenu en quelques années, la visioconférence étant passée, pour le dire vite, d'un cas anecdotique (Saint-Pierre-et-Miquelon) à une dimension transversale dans le champ judiciaire.

En 1996, lorsque la possibilité de réaliser des audiences à distance grâce à la visioconférence émerge et fait l'objet d'un travail politique et administratif de mise en forme, seul l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon, collectivité territoriale française au large du Canada, est concerné, essentiellement pour pallier le manque de magistrats sur place³. En 1998 puis en 2001, des textes *ad hoc* viennent poser un cadre juridique qui autorise la mise à distance entre les juges et les autres acteurs du procès tandis que dès 2000 les premières audiences à distance sont effectivement réalisées entre Paris et Saint-Pierre. Côté Saint-Pierre, une vingtaine d'audiences ont lieu tous les ans et progressivement toutes les configurations sont expérimentées. Ce sont d'abord les juges qui se trouvent à Paris, les autres acteurs étant à Saint-Pierre ; puis les avocats acquièrent en fait (mais pas en droit) la possibilité de plaider à distance et pratiquement de se trouver du côté du juge à Paris. Mais il peut arriver que les juges soient à Saint-Pierre et que l'accusé soit lui entendu par visioconférence depuis l'hôpital parisien dans lequel il se trouve. A l'échelle de Saint-Pierre déjà, la visioconférence équipe des activités judiciaires de plus en plus diversifiées : après les audiences du tribunal supérieur d'appel, ce sont les audiences des autres juridictions, puis des interrogatoires du juge d'instruction et même des auditions dans le cadre de procédures civiles, comme celles du juge des affaires familiales qui ont lieu par médiation de ce dispositif technique.

² Pour un recensement des différentes pratiques en la matière, voir *Videoconferencing technology applications in courts*, Superior Court Law Library, Superior Court of Arizona, Maricopa County, octobre 1995, consultable sur le site du National Center for State Courts, <http://www.ncsconline.org>

³ Pour plus de détails sur la genèse de la visioconférence entre Paris et Saint-Pierre, voir *infra*.

Les pratiques effectives restent limitées compte tenu de l'activité judiciaire de cet archipel, mais les cas d'usages se multiplient et surtout se diversifient. Parallèlement à partir de 2001, plusieurs textes juridiques étendent les possibilités de recours à la visioconférence en dehors de Saint-Pierre.

En 2001, dans le contexte des attentats du 11 septembre, la loi sur la sécurité intérieure prévoit la possibilité d'utiliser la visioconférence dans les enquêtes et les instructions ainsi que dans le cas de demandes d'entraide entre autorités judiciaires françaises et étrangères. L'assistance de l'interprète pendant les auditions, interrogatoires et confrontations peut également être apportée par l'intermédiaire de la visioconférence. Ces dispositions qui sont provisoires et liées à la lutte contre le terrorisme sont validées deux ans plus tard, par la loi d'orientation et de programmation pour la justice⁴ qui non seulement confirme la possibilité de recourir à la visioconférence pour entendre toute personne utile dans le cadre des recherches effectuées mais étend cette faculté aux cas de « présentation aux fins de prolongation de la garde à vue ou de la retenue judiciaire ».

En 2003, c'est le contentieux des étrangers en situation irrégulière qui devient éligible à l'utilisation de la visioconférence. La loi prévoit que les audiences judiciaires à l'issue desquelles la prolongation de la rétention et du maintien en zone d'attente peut être décidée peuvent désormais s'effectuer à distance⁵. C'est un pan entier de l'activité judiciaire de certains tribunaux situés à proximité des aéroports qui devient disponible pour la visioconférence et ce, même si la mise en œuvre de ce texte s'avère lente et difficile.

Un an plus tard, la loi dite Perben II⁶ étend considérablement la gamme des usages de la visioconférence dans le cadre de la procédure pénale. Elle prévoit que la possibilité d'utiliser la visioconférence soit offerte aux tribunaux correctionnels pour l'audition des témoins, des parties civiles ou des experts, et aux tribunaux de police pour l'interrogatoire du prévenu. De même, l'interrogatoire ou l'audition d'une personne détenue par le juge d'instruction peut être effectuée par visioconférence. Le contentieux de la détention est lui-même touché puisque le détenu peut être entendu par visioconférence dans bon nombre de cas⁷. Enfin, le texte prévoit qu'à partir de 2005, il est possible pour la chambre de l'application des peines d'entendre, par visioconférence, un détenu qui fait appel d'une décision du juge de l'application des peines (relative aux réductions de peine, aux autorisations de sorties sous escorte et aux permissions de sortir).

En matière de justice administrative, une ordonnance de 2004 et son décret d'application de 2005 permettent d'utiliser la visioconférence pour mutualiser les ressources humaines entre les Tribunaux administratifs de l'outre-mer (par exemple entre Saint-Pierre-et-Miquelon, Fort-de-France, Basse-Terre et Cayenne).

Les domaines d'utilisation de la visioconférence gagnent donc du terrain, au moins sur le plan juridique. Les pratiques – hors Saint-Pierre-et-Miquelon – restent ponctuelles jusqu'aux années 2005-2006. A partir de 2002, quelques auditions et interrogatoires dans des affaires qui impliquent des ressortissants de plusieurs pays sont certes réalisés par visioconférence mais c'est surtout à partir de 2005, que des expérimentations sont officiellement lancées dans le cadre de juridictions françaises.

⁴ Loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002.

⁵ Il s'agit de la loi n°2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité qui modifie les articles 35 bis et 35 quater de l'ordonnance du 2 novembre 1945.

⁶ Loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

⁷ En l'occurrence : débat contradictoire préalable au placement en détention provisoire d'une personne détenue pour une autre cause ; débat contradictoire prévu pour la prolongation de la détention provisoire ; examen des demandes de mise en liberté par la chambre de l'instruction ; examen des demandes de mise en liberté par la juridiction de jugement in *La boîte à outils pour appliquer la loi du 9 mars 2004*, article « Vidéoconférence », document interne du ministère de la Justice, p.225.

La création du secrétariat général du ministère de la Justice marque un pas important dans ce processus dans la mesure où celui-ci se dote d'un pôle nouvelles technologies qui récupère le dossier visioconférence auparavant géré par la mission modernisation de la Direction des services judiciaires du ministère. Le changement loin d'être anecdotique traduit l'importance et le caractère transversal qui sont alors donnés à la visioconférence⁸.

En 2005, le secrétariat général met donc en place des expérimentations notamment dans le cadre de la juridiction interrégionale de Nancy. La visioconférence est également utilisée par certaines Cour d'assises, à Reims, à Saint-Denis de la Réunion pour entendre les témoins et experts à partir de 2005. A Paris, les discussions, entamées depuis plusieurs années, autour de la construction d'une salle dédiée à la visioconférence au sein du Palais de justice aboutissent en 2005 ce qui traduit bien l'institutionnalisation de la solution visioconférence dans le paysage judiciaire. En 2006, au terme d'une année d'exercice complète, c'est environ quatre-vingt dix audiences qui ont été réalisées dans cette salle dédiée. Parallèlement, une généralisation de la visioconférence à usage administratif (réunions du Parquet...) est décidée fin 2005.

Un groupe de travail interministériel incluant les inspections générales de la Gendarmerie, de la Police et de la Justice se réunit et publie en juin 2006 un rapport d'audit qui dresse un premier bilan de l'utilisation de la visioconférence judiciaire pour les « cas ayant permis de limiter le nombre des escortes de police et de gendarmerie pour les personnes retenues et détenues »⁹. Il identifie les sites pilotes, dénombre les pratiques et pointe les blocages, difficultés qui peuvent expliquer un développement encore timide.

Ce rapport confirme le fait que la visioconférence fait l'objet d'un véritable volontarisme politique au sens où elle est investie comme une solution susceptible d'être utilisée pour résoudre un certain nombre de problèmes pendants, celui des escortes n'étant que le plus saillant. Nous sommes bien dans une phase de changement d'échelle de la visioconférence et de migration de cette solution vers d'autres problèmes judiciaires.

Parallèlement, en 2006-2007, plusieurs groupes de travail internes au ministère de la justice se réunissent sous le pilotage du secrétariat général et contribuent à produire un document de plus de 70 pages, le « mémento » qui récapitule les principes et les règles pratiques d'utilisation de la visioconférence en situation juridictionnelle.

Si en 2007, les pratiques de visioconférence ne sont pas quantitativement considérables et relèvent encore de l'activisme de certains acteurs de justice qui entendent promouvoir cet outil, la situation de la visioconférence a cependant considérablement évolué en quelques années. Une véritable volonté politique de développement de la visioconférence est désormais affichée, de nombreux textes juridiques permettent d'utiliser ce dispositif et la plupart des juridictions sont désormais équipées en matériel. De surcroît, la visioconférence entre ponctuellement dans des routines organisationnelles. C'est le cas à Saint-Denis de la Réunion, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Paris, où des savoir-faire liés à l'activité juridictionnelle à distance sont produits, capitalisés et intégrés.

Dans quelle mesure la genèse et le développement rapide de la visioconférence relèvent-ils d'un phénomène de *policy transfer* ? En quoi ce dispositif a-t-il fait l'objet d'emprunts, d'inspirations ou de recyclage de ce qui se passait ailleurs ?

⁸ En fait, l'administrateur civil en charge de la Mission modernisation rejoint le Secrétariat général et y développe le projet visioconférence, qu'il avait déjà fait avancer dans le cadre de la Mission modernisation, via notamment le co-financement ponctuel de matériels pour certaines juridictions qui en avaient fait la demande.

⁹ MISSION D'AUDIT DE MODERNISATION DE L'ETAT, *Rapport sur l'utilisation plus intensive de la visioconférence dans les services judiciaires*, juin 2006, p.4.

1.2. La visioconférence comme réponse endogène à un problème local : le cas de Saint-Pierre

Il faut dire d'emblée que quand on analyse la naissance et le développement du recours à la visioconférence en contexte judiciaire, la dimension de *policy transfer* n'apparaît pas de façon flagrante. A ce jour, l'histoire de la visioconférence n'est pas celle de l'emprunt de ce dispositif technologique à d'autres pays. Ce n'est pas non plus celle de l'intégration de contraintes fortes qui seraient produites par des organismes internationaux comme l'Union européenne, le FMI ou la Banque mondiale et qui seraient en mesure de disposer de ressources économiques, juridiques ou diplomatiques suffisantes pour faire intégrer à la France un programme « modernisation de la justice » qui comporterait par exemple un volet visioconférence.

L'histoire de la visioconférence en contexte judiciaire apparaît plutôt comme la réponse à un problème précis, qui se pose initialement en des termes franco-français et plus exactement en termes de relations entre la métropole et l'outre-mer¹⁰. En effet, à la fin des années 1990, la visioconférence est une solution formulée explicitement pour résoudre un problème de manque de magistrats à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Jusqu'aux années 1990, ce petit archipel jouissait d'un statut dérogatoire et incontesté par rapport à certains aspects de droit commun, s'agissant en particulier des dispositions du Code de l'organisation judiciaire¹¹. En l'absence d'un barreau local, les fonctions de conseil étaient en fait accomplies par des agréés locaux ; le greffier local était également détenteur d'une charge de notaire ; la personne faisant fonction d'huissier était en fait un gendarme. De plus, compte tenu du faible nombre de magistrats sur place¹², les juges pouvaient être recrutés parmi les citoyens de l'archipel sous le statut d'intérimaires ou d'assesseurs et siéger seuls, hors la présence d'un magistrat professionnel. Le Parquet un et indivisible n'était composé que d'un seul magistrat agissant à tous les stades de la procédure, et en son absence, la fonction d'accusation pouvait être accomplie par un fonctionnaire de l'archipel (le directeur des douanes). Mais plus encore, il était admis et en tout cas usuel que la même personne physique fasse fonction, y compris sur le même dossier, de juge d'instruction et de juge de première instance ou encore que la composition de la formation de jugement soit identique en première instance et en appel. La Chancellerie était saisie de ces questions délicates par les autorités locales saint-pierraises mais rien ne la poussait vraiment à prendre à bras le corps le problème tant que ce mode de fonctionnement n'était véritablement remis en cause par personne.

Or, cette situation est brutalement ébranlée lorsqu'en mars 1996 un avocat, à l'occasion d'une affaire particulière, soulève l'une de ces irrégularités au regard du Code de procédure pénale et de la Convention européenne des Droits de l'Homme, et demande la récusation du juge qu'il obtient sans difficulté. Cette mise à l'épreuve fait voler en éclats les compromis fragiles qui permettaient au système de fonctionner tant bien que mal. La justice pénale locale se retrouve en état de blocage et ce, d'autant plus qu'à l'été suivant, à l'issue des procédures de mobilité des magistrats, le poste de juge au Tribunal de première instance de

¹⁰ Ce qui n'empêche pas que des apprentissages aient lieu à partir de ce qui se fait à l'international ou à partir de ce qui se fait à d'autres niveaux de l'action publique en France, nous y reviendrons plus loin.

¹¹ Il convient de noter que la plupart des dérogations ici rapportées sont encore en vigueur, exceptées celles ayant trait aux magistrats du siège.

¹² Il y avait en permanence quatre à cinq magistrats, un président, deux assesseurs dont un juge d'instruction, un procureur. En appel, un magistrat du tribunal d'appel se faisait accompagner de suppléant (échevins) pris parmi les fonctionnaires de l'île.

Saint-Pierre n'est toujours pas pourvu et accroît les risques pour les magistrats en poste d'avoir à connaître plusieurs fois de la même affaire.

Dès lors, la Chancellerie est saisie, directement et formellement, d'un problème concret qu'il faut résoudre : remédier à cette situation de confusion des fonctions de juge aux différents stades de la procédure et ce dans le contexte spécifique de Saint-Pierre-et-Miquelon où l'activité judiciaire est quantitativement limitée.

Dès lors le problème est entier : il convient de trouver une solution qui permette d'être en conformité avec les exigences du procès équitable telles qu'elles sont formulées par l'article 6.1 de la CEDH, sans envisager une refonte de la carte judiciaire (avec par exemple la suppression pure et simple de la juridiction d'appel à Saint-Pierre) et sans accroître non plus le nombre de postes de magistrats sur place. La question est ici « comment faire pour assurer la continuité du service public de la justice française à Saint-Pierre-et-Miquelon sans revoir la carte judiciaire, ni ouvrir davantage de postes de magistrats ? », les postes créés n'étant déjà pas tous pourvus. La Chancellerie propose deux solutions : soit confier les fonctions de juge d'appel à des intérimaires c'est-à-dire à des citoyens sélectionnés ce qui va dans le sens d'accentuer les spécificités du système judiciaire saint-pierrais, soit confier la compétence d'appel à la Cour d'appel de Paris.

Les acteurs institutionnels consultés – les acteurs politiques locaux (député, Président du Conseil général), les chefs de cours saint-pierrais mais aussi les avocats parisiens qui interviennent ponctuellement à Saint-Pierre – parlent d'une seule voix pour faire entendre leur rejet de la première solution¹³. Ils s'appuient sur l'épisode de la récusation, l'argument de la conformité à la CEDH ainsi que celui de l'alignement de Saint-Pierre sur le droit commun pour refuser de nouvelles dispositions spécifiques.

La seconde solution, qui consiste à confier la compétence de l'appel à la Cour d'appel de Paris, laquelle est souvent sollicitée pour des compétences extraordinaires (l'outre-mer en général, le tribunal aux armées...), est mieux acceptée. Le Tribunal supérieur d'appel (TSA) de Saint-Pierre n'est pas supprimé, son président reste en poste mais peut alors prendre en charge des dossiers à d'autres niveaux de la procédure compte tenu de l'absence d'un juge de première instance. Si une des affaires dont il a eu à connaître va en appel, c'est alors un magistrat parisien qui se substitue à lui et qui siège pour le compte du TSA.

Des magistrats de la Cour d'Appel de Paris sont donc envoyés siéger à Saint-Pierre lorsque plusieurs affaires doivent être jugées en appel¹⁴. Mais les dépenses engendrées par cette solution s'avèrent exorbitantes, compte tenu du coût des billets d'avion et des frais de mission sur place. D'autant que quelques mauvaises expériences liées à la rigueur du climat alourdissent encore le coût de l'opération (un magistrat se trouve bloqué pendant plusieurs jours par une tempête de neige qui empêche les avions de décoller). A chaque session, il faut en outre trouver des volontaires disponibles qui se trouvent de ce fait empêchés de régler les dossiers parisiens pendant une semaine au moins (compte tenu de la faible fréquence des liaisons aériennes). En termes financiers comme en termes organisationnels, cette solution s'avère pratiquement trop coûteuse et trop aléatoire. La Cour d'appel de Paris fait donc remonter ses difficultés à la Chancellerie.

¹³ Note du président du TSA et du Procureur de la République près dudit tribunal au bureau AB1 en date du 21/10/96, à laquelle sont agrafés l'avis du Conseil général de SPM n°11-96 du 27 Septembre 1996 et la transcription d'une interview donnée par un avocat parisien et le député-président du Conseil général de Saint-Pierre le 14 Mars 1996 à RFO SPM, journal de 12h30, tous documents allant dans le même sens d'une volonté de ne pas accentuer les spécificités du système judiciaire saint-pierrais, archives du bureau AB1

¹⁴ Cette solution suppose d'entreprendre une réforme législative mais sur suggestion du bureau du droit pénal de la Chancellerie elle est finalement intégrée dans un projet d'ordonnance relatif à la procédure criminelle à Saint-Pierre-et-Miquelon alors en cours de préparation.

Il a été à la fois long et difficile de cerner où était née l'idée d'utiliser la visioconférence pour réaliser des audiences à distance. Dans nos recherches, personne ne revendiquait la paternité de cette idée. Les uns et les autres reconnaissaient qu'ils avaient tenu un rôle de promoteur, qu'ils avaient participé à la première audience par visioconférence, qu'ils avaient poussé la Chancellerie à publier le décret précisant les modalités de mise en œuvre de la visioconférence, mais personne ne semblait avoir la moindre idée de qui avait imaginé que l'on puisse recourir à cette technologie pour équiper l'activité d'audience. Assez vite, les entretiens nous donnaient à penser que l'idée était initialement née à la Chancellerie mais au sein des responsables de la DSJ elle-même personne ne revendiquait cette solution comme étant la sienne. En fait, il a fallu redescendre tout en bas de la hiérarchie, jusqu'à un magistrat rédacteur pour parvenir à isoler l'origine de la solution visioconférence. Fêré de technologies, ayant connaissance de l'existence de la visioconférence, ce magistrat imagine des audiences réalisées à distance entre Paris et Saint-Pierre¹⁵. Il propose cette solution à son chef de bureau puis le dossier remonte ensuite l'ensemble de la hiérarchie pour validation.

Quand on l'interroge sur l'origine de l'idée, ce magistrat évoque surtout sa propre passion des technologies qu'il s'efforce systématiquement de promouvoir¹⁶. Il rappelle aussi le problème très spécifique dont il était saisi et pour lequel il avait toute liberté d'élaborer un projet *ad hoc*.

Quand on lui demande plus précisément le cheminement intellectuel et cognitif qui fut le sien et en particulier s'il avait des exemples en tête qui permettraient d'expliquer comment cette idée lui était venue à l'époque, il évoque « une expérience de visioconférence [...] administrative, qui avait été initiée par un précédent Garde des Sceaux, qui avait fait une réunion de tous les procureurs [...] et le directeur des Affaires criminelles, par visioconférence. [Elle] avait eu lieu deux ou trois ans avant. »¹⁷ De cet usage administratif ponctuel, il en est arrivé à se demander, dit-il : « Pourquoi ne pas l'utiliser en matière juridictionnelle ? »¹⁸

Mais à aucun moment, ce magistrat ne mentionne spontanément les exemples étrangers dont, par les archives, nous savions qu'ils avaient pourtant documenté ses dossiers, via notamment une note¹⁹. Lorsque nous l'interrogeons explicitement sur de possibles exemples étrangers, il répond : « Après moi j'ai fait une recherche..., on a fait faire une recherche par nos magistrats placés déjà, aux Etats-Unis. On les a interrogés. [...] J'ai appris que l'Australie avait utilisé peu de temps avant la visioconférence pour faire entendre un témoin dans une affaire, par l'intermédiaire donc de la police française. Voilà, non, c'est par notre SAEI [Service des affaires européennes et internationales] que j'ai eu les renseignements. Je leur ai demandé : « Quels sont les exemples étrangers ? », ils ont fait une recherche et ils m'ont fourni un dossier. »²⁰ explique-t-il dans le premier entretien, ce qu'il confirme ensuite en disant : « A l'époque, on s'est quand même intéressé à ce qui se passait à l'étranger. J'avais demandé un point au SAEI, qui a fait une note »²¹.

¹⁵ Au détour d'une phrase, il dit en effet « Donc m'est venue personnellement l'idée de la visioconférence », entretien avec le magistrat rédacteur du bureau AB1, 14 juin 2006.

¹⁶ Il dit ainsi « Parce que moi je suis personnellement intéressé par l'utilisation [...] des nouvelles technologies. Disons que [cela a été] le début de plusieurs sujets pour moi sur ce thème-là [notamment sur la question de l'enregistrement des audiences] » et plus loin « J'ai une démarche très technologique. [...] La technologie appelle la technologie », entretien avec le magistrat rédacteur du bureau AB1, 14 juin 2006.

¹⁷ Entretien avec le magistrat rédacteur du bureau AB1, 14 juin 2006.

¹⁸ Entretien avec le magistrat rédacteur du bureau AB1, 14 juin 2006.

¹⁹ Note rédigée à l'intention du Directeur des services judiciaires, en date du 21 février 1997, émanant du bureau L4 du SAEI, 5 p., archives de la Cour d'appel de Paris, dossier « Saint-Pierre-et-Miquelon », sous dossier « CA de Paris, Cabinet du PP Gestion des magistrats », chemise « avant-projet de décret 1998 ».

²⁰ Entretien avec le magistrat rédacteur du bureau AB1, 14 juin 2006.

²¹ Second entretien avec le magistrat rédacteur du bureau AB1, 19 juillet 2006.

Et peu après il ajoute d'autres exemples d'usages de la visioconférence dont il avait connaissance à l'époque précisant qu'« il y avait donc toute une série de petites choses qui se sont rajoutées » : le fait que « Bill Clinton avait été entendu, je crois à cette époque, dans l'affaire Monica Levinski, pour des raisons je suppose liées à sa fonction » ou le fait que « ça a été utilisé après, à Bagdad [...] et [aussi au sein du] TPI [Tribunal pénal international] »²². Et il conclut : « En tout cas, ça validait l'idée, parce que quand on est le premier dans le monde, n'est-ce pas, c'est difficile d'obtenir l'accord de sa direction. C'est plus facile quand on dit : « Ça existe déjà ». »²³

Que ressort-il de ces premiers éléments de la genèse de la visioconférence appliquée à la justice ? On peut dire que le problème juridique et pratique qui émerge courant 1996-1997 pour aboutir à la proposition de réaliser des audiences par visioconférence se pose en termes strictement internes à l'organisation judiciaire française. Le problème est un problème saint-pierrais. Certes, la CEDH est invoquée mais elle est toujours présentée comme un argument additionnel pour souligner la gravité de la situation et mettre sous pression les interlocuteurs que ce soit le juge auquel l'avocat demande de se récuser ou bien le ministère qui est sommé de trouver une solution. Qui plus est, la recherche de solution se fait elle aussi très largement en interne, en mobilisant des connaissances et des expériences qui touchent en premier lieu à ce qui a déjà été accompli dans le secteur judiciaire, même s'il s'agissait de réunions et donc d'activités qui relèvent davantage de l'administration de la justice que de son exercice. Puisque la visioconférence a déjà été utilisée pour tenir des réunions entre le ministère de la Justice et les juridictions, impliquant le personnel judiciaire, pourquoi ne pourrait-on pas déplacer cet outil et l'utiliser dans un contexte qui est toujours celui de la justice, mais qui touche cette fois à la dimension juridictionnelle de l'activité judiciaire ? C'est ce type de raisonnement qui prévaut dans la conception de cette innovation.

Que peut-on en tirer s'agissant du canevas théorique que nous éprouvons ici ? Il apparaît que s'il y a *policy transfer* c'est davantage à l'intérieur d'une organisation, en l'occurrence l'organisation judiciaire, que depuis des unités territoriales différentes or, dans tous les cas, cette dimension est complètement absente du modèle du *policy transfer*. Les mécanismes d'apprentissage que décrivent Marsch et Dolowitz s'inscrivent dans une dimension soit historique (les emprunts au passé par exemple) soit territoriale (les emprunts à d'autres niveaux de décisions au plan national ou international) mais jamais sectorisée. C'est certainement là une limite importante de ce modèle, qu'illustre bien le cas de la visioconférence. Mais, en même temps, étendre de cette façon le *policy transfer* ne reviendrait-il pas à diluer plus encore ce concept auquel il est déjà reproché une certaine mollesse ainsi qu'une forme d'indistinction par rapport à d'autres concepts déjà existants comme l'apprentissage organisationnel ou le *lesson-drawing* (James, Lodge, 2003).

Par ailleurs, les expériences étrangères apparaissent comme secondaires dans la conception de cette solution d'action publique. Elles sont évoquées comme des ressources permettant d'attester que cette solution est sérieuse puisqu'elle a déjà sa place dans différents systèmes judiciaires. C'est bien la raison pour laquelle le promoteur de la visioconférence demande une note au Service international du ministère : les exemples étrangers qui y sont rapportés ne sont pas à l'origine du projet visioconférence selon une logique que l'on pourrait assimiler à du *benchmarking*. Cette note vise à recenser les pratiques existantes pour attester de la validité d'une proposition qui existe déjà. Comme le dit très bien ce magistrat, il s'agissait de s'informer de ce qui se passait à l'étranger *pour* en tirer argument et convaincre

²² Entretien avec le magistrat rédacteur du bureau AB1, 14 juin 2006.

²³ Entretien avec le magistrat rédacteur du bureau AB1, 14 juin 2006.

les différents interlocuteurs que ce projet était à la fois réaliste et réalisable. La question ne se pose pas en terme de transfert ou d'emprunts mais bien dans une dynamique de justification où il s'agit de rendre acceptable une solution qui semble être la seule possible compte tenu des contraintes posées mais qui a l'inconvénient de transformer de façon importante le procès. Le besoin d'arguments, de ressources de justification est d'autant plus vif que d'importantes résistances peuvent être anticipées, s'agissant de la remise en cause de la co-présence lors du procès.

Or dans les travaux de Marsch et Dolowitz la diversité des usages de la ressource « étranger » n'est pas du tout évoquée. La perspective est toujours de l'ordre du premier degré et n'intègre jamais le second plan stratégique, argumentatif et justificatif. Les cas étrangers sont conçus comme des supports d'imports qui peuvent être volontaires, libres ou bien contraints et forcés mais ils ne sont jamais utilisés autrement, selon d'autres modalités ou à d'autres moments du processus de *policy making*. Or nous voyons ici que les choses sont un peu plus compliquées s'agissant des usages qui peuvent être faits de références étrangères. Le comparatisme fait l'objet d'usages politiques et stratégiques de la part d'acteurs nationaux, qui tentent en jetant des ponts par-delà les frontières, de justifier des réformes vis-à-vis d'arènes professionnelles nationales et en référence à des problèmes définis localement. La mention de l'expérience étrangère fonctionne comme outil de légitimation, comme garantie de qualité, d'ouverture et de modernisme ; elle contribue à réaffirmer qu'il s'agit de bonnes pratiques de gouvernement, puisqu'elles sont mises en œuvre ailleurs, et que seuls un nationalo-centrisme ou une autarcie franco-française peuvent conduire à les ignorer.

Si nous revenons au cas d'espèce qui est le nôtre, force est de constater qu'à ce stade de notre démonstration, l'hypothèse selon laquelle l'utilisation de la visioconférence pour des procès entre Paris et Saint-Pierre-et-Miquelon serait le résultat d'un processus de *policy transfer* opéré à partir des premières expériences américaines ou canadiennes n'est pas du tout vérifiée. Elle est même contredite. D'abord parce qu'ainsi que nous venons de le voir, la logique de production de cette idée est essentiellement interne et locale. Elle s'inscrit dans un contexte et une formulation du problème qui sont étroitement liés aux modes d'organisation de la justice française. Ensuite parce que le registre international est utilisé non à titre de réservoir de solutions d'action publique sur le mode du mimétisme mais à titre de justification de ce qui est proposé dans une logique éminemment interne et nationale. Enfin, et c'est ce que nous allons voir maintenant, parce que si des traces de connexion voire de transfert peuvent être repérées, elles n'impliquent pas spécialement les Etats-Unis mais bien plutôt l'Italie. La double question du contenu exact du transfert et des modalités de démonstration du transfert se pose alors avec force.

2. La visioconférence pour réaliser des audiences à distance : une logique de l'innovation

Un des intérêts de l'approche que développent Marsch et Dolowitz réside dans l'accent qu'ils mettent sur le repérage précis des mécanismes par lesquels le *policy transfer* s'effectue. Ils insistent sur la nécessité d'administrer empiriquement la preuve que des emprunts ont bien eu lieu d'un pays à l'autre, qu'ils ont été opérés de façon consciente par différents acteurs qui prennent part au processus de fabrique de l'action publique. La concomitance ou la ressemblance de programmes, de mesures, leur succession dans le temps ne valent pas démonstration du processus par lequel un emprunt a lieu. « Just showing that policies look alike is not evidence of transfer » (Marsch and Dolowitz, 2000, 33). Il convient en effet de documenter les processus d'emprunts de politiques publiques, d'identifier qui

participe à ces transferts, d'analyser ce qui transite, ce qui se déplace dans ce processus et enfin de vérifier empiriquement qu'il y a bien eu processus de *policy transfer*.

Cette insistance des deux auteurs sur les conditions de démonstration du phénomène décrit est particulièrement bienvenue car comme nous le soulignons en introduction, on peut être parfois tenté d'interpréter un peu rapidement des similarités, des évolutions comparables en termes de diffusion d'un modèle ou d'une tendance globale. S'agissant de la visioconférence et de possibles échanges entre la France et d'autres pays, la vigilance épistémologique et méthodologique s'avère particulièrement fructueuse. En effet, si nous n'avons pas repéré de connexions particulières entre des acteurs français et américains, nous avons mis en évidence deux espaces spatio-temporels, deux lieux de mise en commun des expériences italiennes de visioconférence avec les acteurs judiciaires français, dont les effets sont toutefois contrastés.

2.1. France-Italie : un pluralité de chemins pour le *policy transfer*

Nous avons établi que le magistrat innovateur que nous avons longuement évoqué plus haut n'a pas importé un dispositif (la visioconférence à des fins juridictionnelles) d'un pays étranger quel qu'il soit vers la France. Il s'est contenté d'utiliser les informations dont il disposait pour rendre plus crédible sa proposition, dans une logique qui est celle de l'intéressement, de l'attachement, de la traduction telle qu'elle est présente dans une sociologie de l'acteur-réseau (Callon, Latour, Akrich, 2006). Est-ce à dire que le contexte international serait complètement étranger à l'émergence de la visioconférence en France dans les années 1996-1998 ? Il faut ici encore y regarder de plus près...

Lors de nos recherches, nous avons retrouvé la trace d'un colloque ayant porté sur les perspectives européennes de la vidéoconférence dans le procès pénal. Ce colloque, parrainé par les ministères français et italien de la justice, s'est tenu à l'automne 1998 à Paris. Y ont participé plusieurs magistrats, notamment le chef du SAEI au ministère de la justice français, celui-là même qui avait produit, courant 1997, une note d'information de droit comparé sur les usages de la visioconférence à l'international. Un autre magistrat qui intervient lors de ce colloque est le conseiller pour les affaires de justice à la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, qui deviendra ensuite magistrat de liaison en Italie.

Un des temps forts de ce colloque a consisté en une mise en connexion avec un procès italien en cours, dans lequel la visioconférence était utilisée. Les participants français ont alors été associés à cette expérience, dans une logique de « démonstration » classique dans le secteur des nouvelles technologies d'information et de communication. Ceux qui étaient là ont été familiarisés à cette utilisation de la visioconférence pour entendre des témoins en situation de procès. Les actes de ce colloque ont été publiés par *Les petites affiches*, à l'hiver 1999²⁴, ce qui atteste du fait que cette expérience a circulé dans les milieux juridiques et judiciaires. De plus, nous avons retrouvé dans les archives de la Cour d'appel de Paris un fax informant le premier président de la tenue de ce colloque.

Mais que tirer de ces informations, comment les interpréter ? Autrement dit, quel est l'impact réel de ce laboratoire franco-italien sur la formulation de l'idée visioconférence dans le cas précis des audiences entre Saint-Pierre-et-Miquelon et Paris ?

Ces différents éléments n'apportent rien de nouveau si l'on considère qu'ils sont postérieurs au moment où le problème de Saint-Pierre-et-Miquelon était ouvert et « en

²⁴ « La vidéoconférence dans le procès pénal : perspectives européennes », actes du colloque du Cercle des comparatistes droit et finance du 27 novembre 1998, Université Paris Dauphine, *Les Petites Affiches*, n°41, 26 février 1999.

recherche de solution ». En effet, la justice pénale s'est trouvée bloquée autour de mars 1996 et l'idée de recourir à la visioconférence a été évoquée dans des avant-projets de texte dès décembre de la même année²⁵. Or, ce n'est qu'en novembre 1998 c'est-à-dire presque deux ans plus tard que ce colloque a eu lieu, publicisant les expériences italiennes de visioconférence menées dans le cadre des procès anti-mafia. Ce n'est donc pas parce qu'il y a échange, collaboration et démonstrations autour de cette innovation qu'est l'utilisation de la visioconférence pour tenir des audiences qu'il y a effectivement transfert de cette innovation.

Ce colloque est typiquement un lieu de socialisation qui exprime en même temps qu'il fait vivre les coopérations internationales en matière de justice. Il vise à donner la preuve que les technologies peuvent être appliquées aux activités judiciaires selon une logique technophile et que les exemples étrangers peuvent donner matière à réflexion pour le cas français, selon une logique pro-européenne. C'est un des nombreux espaces entre administration et université où sont échangées des idées, des façons de faire, où des personnes appartenant à des univers différents sont mis en lien..., tels que les décrivent Marsch et Dolowitz. Pour autant, si ce lieu contribue à faire caisse de résonance en matière d'utilisation des technologies et de modernisation de la justice, s'il contribue à promouvoir l'idée selon laquelle la visioconférence est un outil utile pour tenir des audiences et répondre à des problèmes à la fois économiques et de sécurité, s'il contribue à développer les interconnaissances entre magistrats de différents pays européens, ses effets précis, ce qu'il advient des idées et des expériences qui y sont présentées, reste extrêmement difficile à évaluer. Dans notre cas, établir l'existence de ce colloque ne nous apporte guère d'éléments, d'autant que personne dans les entretiens réalisés, n'en fait même état. Il nous permet seulement de souligner la grande diversité des liens, des formes de coopération, douces, lentes qui peuvent avoir lieu, notamment à l'international. Toutes ne se traduisent pas forcément par l'import d'une mesure, d'un programme, d'une idée strictement objectivable, ce qui rend les mécanismes plus subtils, plus ténus que Marsch et Dolowitz ne le laissent penser.

Ce qui est plus notable en revanche, c'est un second circuit d'import entre l'Italie et la France, en la personne d'un technicien informatique recruté en avril 1998 par la Cour d'appel de Paris avec pour mission de mettre en place la visioconférence entre Paris et Saint-Pierre. Ce technicien est celui qui va très concrètement jouer un rôle de passeur entre ce qui se fait déjà en Italie et ce qui est alors en gestation pour Paris et Saint-Pierre. Il revient d'Australie où il a acquis une expérience sur des systèmes de visioconférence. D'origine italienne, il mobilise les conseils de son cousin qui travaille dans une société de télécommunications en Italie et qui a lui-même participé à la mise en place des dispositifs de visioconférence judiciaire dans les procès anti-mafia des années 1990.

Par ce contact direct, interpersonnel, relevant du réseau familial, ce technicien dispose d'un ensemble d'expériences capitalisées relatives aux choix techniques des matériels : concernant la fiabilité plus ou moins grande des différentes marques qui produisent du matériel de visioconférence, les normes en vigueur au niveau international, la compatibilité des matériels entre eux (suivant les marques, les spécifications techniques et les spécificités nationales)... De l'expérience italienne il tire également des informations sur comment utiliser l'outil, quels sont les façons dont une situation judiciaire donnée peut être restituée, comment régler le couple image / son et comment cadrer...

Si au stade de la formulation de l'idée visioconférence au sein du ministère de la justice, les exemples étrangers n'ont été utilisés que sur un mode justificatoire, dans la phase

²⁵ Note n°028811 du 19 Décembre 1996, signée du Directeur des services judiciaires, émanant du bureau AB1, destinée au Garde des Sceaux, et ayant pour objet : « Avant-projet de loi portant modification de diverses dispositions d'organisation judiciaire et de procédure applicables à la collectivité territoriale de SPM », archives de la DSJ, bureau AB1, dossier « Saint-Pierre et Miquelon », chemise « Avant projet de loi ».

pragmatique de mise en place du dispositif de visioconférence, des transferts d'expérience ont eu lieu. Mais en quoi sont-ils spécifiques, en quoi se distinguent-ils de ce qui se passe dans n'importe quel processus de fabrication de l'action publique où les *policy makers* tirent parti de leurs contacts, de leurs réseaux...? Il s'agit là de réseaux personnels, en l'occurrence familiaux, qui pourraient intervenir dans n'importe quel autre contexte et ici, la notion de *policy transfer* ne semble pas être distincte d'autres formes de *policy making*. Nous rejoignons donc les critiques qui ont déjà été adressées aux concepts de *lesson-drawing* et de *policy transfer* (James et Lodge, 2003, 180). Mais nous voudrions ajouter une critique supplémentaire qui concerne la prise en compte du temps, de la temporalité des processus d'élaboration de l'action publique dans la théorie du *policy transfer*.

En effet, le cas de la visioconférence montre bien que l'émergence des audiences à distance relève d'une pluralité d'acteurs qui interviennent en des lieux et des moments différents, qui parfois se rencontrent, mais qui parfois aussi restent largement à l'écart les uns des autres. Quand les audiences à distance commencent-elles vraiment à exister? Est-ce lorsque la solution est évoquée au stade du bureau AB1 en administration centrale, est-ce lorsqu'elle est âprement débattue devant le Conseil d'Etat au moment de l'adoption des textes juridiques qui la réglementent, est-ce lorsque les premières simulations ont lieu, alors même que les textes n'existent pas encore? Si Marsch et Dolowitz mettent l'accent sur la pluralité des agents qui prennent part au *policy transfer*, ils n'introduisent pas du tout la question de savoir si le *policy transfer* est plus ou moins présent suivant les différents moments du processus de *policy making*, ou bien si les formes de *policy transfer* varient suivant les acteurs impliqués, le moment où ils interviennent... Cet angle mort est tout à fait regrettable puisque il donne l'impression que les emprunts se font de façon monolithique, une fois pour toute, et à partir d'un seul exemple national. Or, introduire la pluralité des agents, des scènes et des microcosmes qui participent concomitamment et / ou successivement à la fabrication de l'action publique peut permettre de souligner, qu'à un niveau très micro, les emprunts peuvent être multiples, plus ou moins anecdotiques, plus ou moins convergents voire contradictoires... Ce peut être également une façon d'alimenter la question du succès ou de l'échec des politiques publiques (*policy failure*) qui est très présente dans les travaux de Marsch et Dolowitz. Nous l'avons vu dans le cas de la visioconférence, il peut y avoir plusieurs systèmes de collaboration avec un même pays, en l'occurrence l'Italie, qui ne sont pas connectés entre eux et qui restent parallèles. Il n'y a donc pas une seule trajectoire possible pour le *policy transfer* et la capacité des acteurs à faire coopérer les différents réseaux, à intéresser des partenaires pour en faire des alliés est déterminante dans la capacité à solidifier une innovation, à la durcir et à implanter un programme ou une mesure de politique publique.

Dans le cas qui nous intéresse, la logique dans laquelle les acteurs sont pris n'est pas tant une logique du *policy transfer* à l'échelle internationale qu'une logique de l'innovation, c'est-à-dire une logique dans laquelle il faut faire feu de tout bois, dans une optique incrémentale (Lindbloom, 1959), pas à pas et multidirectionnelle, opportuniste orientée vers l'objectif de parvenir à cristalliser, à faire prendre l'innovation, en s'appuyant bien évidemment sur ce qui est dans « l'air du temps » (le fait que la visioconférence se développe dans d'autres secteurs : la formation, la médecine...). Les acteurs font avec les moyens disponibles et ici l'international est clairement une ressource qui est opportunément utilisée, par les uns et les autres, en fonction de ce qu'ils ont à portée de main : un service international pour l'un, un cousin déjà expérimenté pour l'autre.

2.2. L'objet du délit : qu'est-ce qui, au juste, est transféré ?

Une des questions posées dans le cadre de cet atelier concerne l'importation de modèles professionnels spécifiques via le *policy transfer*. Or s'agissant de la visioconférence, nous avons montré que cette notion n'est pas particulièrement indispensable ni même très utile pour rendre compte de l'émergence et du développement des audiences à distance, ce qui conduit à remettre en cause d'une certaine façon la prétention qu'ont ses auteurs à en faire un nouveau paradigme d'analyse des transformations de l'action publique (*policy change*). Si le changement relève parfois de l'importation de modèles, comme dans les processus de démocratisation, il peut aussi s'inscrire dans des logiques beaucoup plus localisées et incrémentales. Mais dès lors que des coopérations ont lieu, même limitées et interpersonnelles, que produisent-elles et comment discriminer ce qui est contenu dans ce qui est transféré, de ce qui est adapté au contexte du pays où l'import est réalisé ?

Dans le cas de la visioconférence, ce que le technicien informatique tire de l'expérience de son cousin italien, ce sont des informations techniques qui bien entendu ne sont pas dénuées de partis pris, de choix de valeurs : ainsi les normes techniques qui lui sont recommandées sont celles qui permettent d'utiliser la visioconférence au plan international. Les adopter et en faire un pré-requis en matière de matériel de visioconférence est donc une façon de préparer un après Saint-Pierre c'est-à-dire de laisser la porte ouverte à l'utilisation de la visioconférence dans d'autres cas, comme celui des commissions rogatoires internationales. En ce sens, les choix techniques opérés à un moment donné contribuent à orienter le dispositif dans une certaine direction et à alimenter la logique de l'innovation. Les acquis de la sociologie des sciences et des technologies ont bien établi que la technique ne peut jamais être isolée du social. Au contraire, l'objet technique, devenu progressivement boîte noire que plus personne n'interroge, fonctionne comme un acteur-réseau qui attache entre eux des conceptions, des choses, des acteurs... (Akrich, 1987). Le retour sur la genèse permet de décortiquer ces attachements, de retracer ces chaînes longues qui ont permis de rendre acceptable, inattaquable et indolore un dispositif socio-technique donné.

Dans le cas qui nous intéresse, il ne s'agit pas d'une innovation technique à proprement parler – puisque l'outil visioconférence existe déjà et qu'il est utilisé dans d'autres secteurs par exemple pour réaliser des formations – mais d'une innovation qui consiste en l'équipement technologique de l'activité d'audience.

Or l'équipement de cette activité comporte peu d'effets inclus dans le dispositif dès lors que l'innovation que nous avons suivie était en train d'être constituée. L'outil technologique permet simplement la distribution des acteurs dans l'espace et cette remise en cause du principe de co-présence à l'audience réouvre le champ des possibles. C'est en effet toute *la chaîne des actions et interactions en amont, en aval et dans le procès* qui est réinterrogée par le fait que les audiences aient lieu à distance. Des questions comme celle du dépôt et de la transmission des pièces du dossier, de la rédaction, de la signature et de la transmission du procès-verbal de l'audience se posent à nouveau alors qu'elles avaient été réglées, rôdées pour les audiences en co-présence. L'utilisation de la visioconférence réinterroge donc les acteurs sur leurs pratiques, là où ils avaient intégré des habitudes, des façons de faire.

Plus encore, les audiences à distance posent des problèmes pratiques inédits comme celui de savoir quelles images seront transmises : qui filme, comment, avec quels cadrages ? En effet, là où la co-présence permet à chacun de choisir là où il veut faire porter son regard, la médiation par la visioconférence suppose la définition d'un ou deux points de vue (par des vignettes incrustées à l'écran) qui s'imposent ensuite à tous. Inversement, là où la co-présence contraint la distance du regard (les places étant assignées dans la salle d'audience et les acteurs du procès ne se déplaçant pas), l'utilisation d'une caméra permet d'effectuer des

zooms c'est-à-dire de se rapprocher artificiellement des personnes qui prennent la parole pour mieux les voir.

La résolution de toutes ces questions se fait principalement selon deux modalités : via la production de textes juridiques qui mettent en forme les audiences à distance en leur attribuant un certain nombre de caractéristiques et en indiquant ce qui peut être fait ou non, et via la résolution pragmatique des problèmes qui se posent en situation d'audience. Nous avons suivi ces deux processus par une enquête orientée à la fois vers la sociogenèse du dispositif et vers l'observation de situations d'audience. D'un côté comme de l'autre, on ne peut pas dire que la visioconférence véhicule *a priori* un modèle professionnel spécifique du juge, du greffier ou de l'avocat.

C'est tout le travail de l'innovation d'attacher ensemble des objets, des règles, de façons de faire et de manipuler, dans un dispositif socio-technique qui sera ensuite transparent. En ce qui nous concerne nous avons plutôt suivi les processus désordonnés et contradictoires de définition de ce qu'est une activité d'audience équipée par visioconférence. En l'occurrence, nous avons observé que cet outil est conçu et approprié par les innovateurs dans le sens d'une confirmation des normes et rôles qui sont communément acceptés dans la communauté judiciaire.

Les prérogatives attribuées au juge dans la manipulation de l'outil pendant l'audience sont ainsi tirées du principe juridique de police de l'audience dont le président du tribunal a communément la maîtrise. Les demandes de recadrage peuvent émaner des avocats sous la forme de requête mais doivent cependant être expressément motivées, ce qui va dans le sens de la hiérarchie intégrée au sein de la justice. Par exemple, il est arrivé, lorsqu'un magistrat gérait seul l'outil sans qu'un technicien ne soit là, que le cadrage fixe soit effectué de très loin de telle sorte que l'on voyait un plan très large du juge et de son greffier, apparaissant en entier, au centre de l'image mais n'occupant qu'un tiers de l'écran. Aucun détail des visages et même de la direction des regards n'était perceptible pour les personnes du site distant. Or personne ne s'est aventuré à demander un cadrage plus resserré. Dans d'autres audiences, il est arrivé que les avocats demandent un recadrage de l'image projetée du tribunal mais seulement lorsqu'un des personnage n'apparaissait pas à l'écran ou bien qu'il était coupé. Dans tous les cas, une fois le cadre *ad hoc* mis en place, ils ne sollicitaient jamais de voir le tribunal de plus près.

Bien sûr la possibilité de mise à distance des acteurs de l'audience réouvre un certain nombre de possibles. Les innovateurs, dans leur souci de faire que cela marche, sont prêt à faire ce qui ne serait pas pensable en situation normale, par exemple rendre un délibéré ou terminer une plaidoirie par téléphone, parce que la dégradation de la connexion audiovisuelle ne permet plus de poursuivre l'audience par visioconférence. De même, lors d'une audience, il a été collectivement décidé que le magistrat sorte de la salle pour laisser l'avocat et son client échanger par visioconférence en toute confidentialité, ce qui serait impensable en situation ordinaire. Toutefois, le souci de rendre acceptable l'innovation oblige les innovateurs à être prudents, à développer un discours et une façade de la transparence du dispositif (au fond, cela ne change rien), et ce n'est souvent qu'en situation privée ou semi-publique qu'ils reconnaissent avoir fait des choses « un peu limites » sur lesquelles leur petit groupe d'innovateurs a progressivement élaboré un consensus.

En tout état de cause, ce qu'il nous semble important de noter, à partir de l'expérience que nous avons de notre objet, c'est le fait que le contenu et les contours mêmes d'une innovation se dessinent au fil du processus d'intéressement, de traduction qui la fait exister. Les audiences à distance n'existent pas tant qu'un acteur-réseau définissant un certain monde n'a pas été constitué. Or, la notion de « transfert » qui, dans définition même, fait référence au

décalque et à la décalcomanie, semble trop rigide pour intégrer le caractère très provisoire, tâtonnant et surtout multipolaire des processus d'innovation.

Il nous suffira ici de donner un exemple, tiré de la visioconférence. Pour cela, les lecteurs ne nous en voudront pas de revenir un petit peu en arrière. En effet, nous avons focalisé cette communication sur le cas de Saint-Pierre-et-Miquelon qui a bien des égards constitue le cas premier, pionnier dans la genèse de la visioconférence appliquée à des situations de justice. Citons deux points qui justifient ce caractère pionnier : Saint-Pierre est le premier cas où le tribunal lui-même est dissocié (puisque les juges sont sur un site et le procureur sur un autre) ; c'est aussi le premier cas qui donne lieu à production de textes juridiques. La première fois que le droit français reconnaît la possibilité d'utiliser la visioconférence pour tenir des audiences c'est pour les juridictions de Saint-Pierre-et-Miquelon. Ce point est donc établi.

Cela étant, nous avons pu repérer, à peu près à la même époque, d'autres initiatives ponctuelles visant à utiliser la visioconférence lors de la tenue d'audience, notamment pour entendre des témoins éloignés ou empêchés de se déplacer. Nous avons ainsi montré en d'autres lieux (Dumoulin *et al.*, 2007) que des filières parallèles et concomitantes d'innovation peuvent exister et que dans le cas de la visioconférence, deux filières distinctes peuvent être isolées : l'une qui associe les acteurs des juridictions parisiennes et saint-pierraises et l'autre qui associe la Mission Modernisation et certaines juridictions locales comme celle de Saint-Denis de la Réunion. Mais ce qui nous intéresse ici c'est le moment où ces deux filières se rencontrent et tentent de coopérer, de poursuivre leur travail de traduction pour enrôler de nouveaux alliés et élargir le réseau. La commission de travail sur la visioconférence montée et pilotée en 2005-2006 par le secrétariat général du ministère de la justice est typiquement l'expression de la rencontre des acteurs de ces filières et du travail qu'ils mènent pour mettre ensemble et rendre plus fortes leurs innovations respectives. Les uns et les autres évoquent les difficultés juridiques, théoriques et pratiques, ouvertes par l'utilisation de la visioconférence en situation d'audience. L'objectif est la production d'un mémorandum, une sorte de vade-mecum résumant les bonnes pratiques. Or, une des questions concerne la rédaction du procès-verbal de l'audience. Comment faire lorsque l'audience n'a plus lieu dans un seul site géographique mais qu'elle est éclatée entre deux sites ? Faut-il produire un seul PV et si oui, quel site est le plus légitime à le produire ? Deux solutions différentes ont été trouvées dans chacun des filières. Les magistrats et greffiers de la Cour d'assises de Saint-Denis de la Réunion ont pris l'habitude de faire tenir systématiquement deux procès-verbaux, un sur chaque site, comme l'article générique applicable en matière pénale le prévoit (article 706-71 du Code de procédure pénale). Du côté de Saint-Pierre-et-Miquelon, en l'absence de dispositions spécifiques relatives au procès-verbal dans les textes strictement applicables aux juridictions de cette collectivité territoriale, il est de coutume de ne dresser qu'un seul procès-verbal, établi par le greffier qui est au côté du juge, c'est-à-dire en règle générale par le site parisien. Or, lorsque la question est discutée et doit être tranchée pour le mémorandum, une solution est trouvée : recommander deux PV mais dissocier le PV juridique classique du PV technique, c'est-à-dire inventer un nouveau type de procès-verbal qui ne porte pas sur le contenu de l'audience mais simplement sur sa dimension technologique (quand la connexion a-t-elle été initialisée ; quand a-t-elle été arrêtée ; Y a-t-il eu des coupures pour des raisons techniques...?).

On voit bien ici que dans les processus de *policy making*, le produit est indissociable du processus ; c'est-à-dire que le contenu même des mesures, des programmes n'est pas défini a priori mais qu'il prend corps en fonction de son histoire, des acteurs qui la traversent, des péripéties que les *policy makers* rencontrent... Or, ce que nous disent Marsh et Dolowitz, c'est qu'il y a finalement quelque chose qui est importé et que ce quelque chose est ensuite adapté localement, comme si l'on pouvait isoler deux temps, deux objets et deux lieux entre

lesquels le *policy transfer* ferait la liaison. Le cas de la visioconférence permet de mettre en évidence le caractère excessivement simpliste de cette distinction binaire et de cette linéarité présumée. Les processus sont ô combien plus complexes, plus alambiqués et leurs trajectoires ô combien plus erratiques et torturées...

Conclusion

Il est fréquent d'interpréter les transformations extrêmement importantes que connaît actuellement la justice française comme autant de manifestations d'une « américanisation » des formes judiciaires. Le modèle de la *common law* d'une part, les pratiques développées dans le système judiciaire américain d'autre part, seraient des modèles qui tendraient de plus en plus à s'imposer dans d'autres espaces traditionnellement marqués par une prééminence du droit écrit et de la procédure inquisitoriale. Les différentes formes de supranationalisation de la justice, les effets de l'internationalisation des économies et des relations sociales, expliqueraient un certain nombre d'évolutions touchant entre autres aux modèles de « bonne justice » et de « bonnes pratiques » judiciaires, ainsi qu'aux transformations que connaissent les professions juridiques et judiciaires, dans différents espaces nationaux.

Or, si l'exemple américain est présent dans bien des esprits, si effectivement les Etats-Unis sont un des lieux de production de solutions juridiques qui sont aussi des solutions d'action publique, il nous semble que le mouvement qui s'effectue à l'échelle internationale est à la fois plus global et plus complexe que ce que le terme et l'idée même d'américanisation véhiculent (Landreville, 2002). Nous avons montré que dans le cas de la visioconférence, les influences s'effectuaient plutôt à l'échelle européenne, que ce soit au niveau supranational (avec la CEDH ou le Conseil de l'Europe) ou international (via des réseaux informels de coopération).

La dimension internationale apparaît de façon très directe et très micro sociologique sous la forme de relations concrètes entretenues par certains acteurs avec des membres de leurs réseaux professionnels ou familiaux à l'étranger. L'histoire de l'émergence de la visioconférence est bien plutôt l'histoire d'une innovation organisationnelle menée dans un cercle d'abord relativement fermé puis un peu élargi ensuite mais globalement très national et surtout selon des logiques d'apprentissages pragmatiques.

Selon Marsch et Dolowitz, le *policy transfer* constitue un nouveau cadre d'analyse politique qui est sensé permettre soit de comprendre pourquoi une politique est née, soit d'évaluer quels sont les résultats d'une politique. Pour eux, tout processus d'élaboration de l'action publique devrait être envisagé à partir de questions relatives à l'existence ou non de mécanismes de transfert d'idées à l'échelle internationale ou infra-nationale. Or, le *policy transfer* nous apparaît bien davantage comme une des dimensions de la fabrique des politiques publiques que comme la dimension centrale. C'est ce que nous avons voulu démontrer en explorant le cas de la visioconférence. Des possibilités technologiques sont activées et investies comme des solutions organisationnelles dans des contextes spécifiques où des problèmes se posent et doivent être résolus. Il y a ensuite des mobilisations, des alliances tout un travail fait par des acteurs pour qu'une solution marche, qu'elle se développe. Dans le cas de la visioconférence, ce serait une reconstruction *a posteriori* que de dire que les acteurs s'inscrivent dans une démarche volontaire d'importation de modèles qui n'existent pas toujours. Ils sont bien plutôt dans une démarche d'innovation, de recherche d'une solution qui si elle prend, si elle gagne du terrain et si ils parviennent à l'imposer pourra ensuite être analysée comme faisant partie d'un mouvement plus général de recours aux nouvelles technologies.

Notes bibliographiques

Akrich M., Callon M., Latour B., *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs*, Paris, Presses de l'Ecole des Mines, 2006.

Akrich M., « Comment décrire les objets techniques », *Techniques et culture*, 9, 1987, p. 49-63.

Akrich M., « L'analyse sociotechnique » in D. Vinck, *La gestion de la recherche, Nouveaux problèmes, Nouveaux outils*, Bruxelles, de Boeck, 1991

Cadiet L., « L'hypothèse de l'américanisation de la justice française. Mythe et réalité », *Archives de philosophie du droit*, 2001.

Dolowitz D.P., Marsh D., "Learning from Abroad : the Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making", *Governance, an International Journal of Policy and Administration*, vol.13, number 1, January 2001, pp.5-24.

Dolowitz D.P., « Policy Transfer : a new framework of policy analysis », in Dolowitz D., Hulme R., Nellis M., O'Neill F., *Policy Transfer and British Social Policy*, Buckingham – Philadelphia, Open University Press, 2000.

Dolowitz D.P. *et al.*, *Policy Transfer and British Social Policy*, Buckingham – Philadelphia, Open University Press, 2000.

Dunn M., Norwick R., *Report of a Survey of Videoconferencing in the Courts of Appeal*, Federal Judicial Center, 2006.

James O., Lodge M., "The limitations of "policy transfer" and "lesson drawing" for contemporary public policy research" *Political Studies Review* 1, no. 2 (2003), pp. 179-193.

Landreville P., « Va-t-on vers une américanisation des politiques de justice ? » in Muchielli L. et Robert P. (dir.), *Crime et sécurité. L'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 2002.

Lanzara G.F., Patriotta G., « Technology and the Courtroom: An Inquiry into Knowledge Making in Organizations », *Journal of Management Studies*, 38, 7, 2001, p.948-971.

Lederer F.I., "Courtroom Technology: A Status Report" in Kamlesh N. AgarWala & Murli D. Tiwari (eds), *Electronic Judicial Resource Management*, MacMillan India, 2005.

Lindblom C.E., "The science of Muddling-Through », *Public Administration Review*, 19, 1959.

Nellis M., Law and order: the electronic monitoring of offenders" in Dolowitz D., Hulme R., Nellis M., O'Neill F., *Policy Transfer and British Social Policy*, Buckingham – Philadelphia, Open University Press, 2000, pp.98-117.

Newburn T., "Atlantic crossings: Policy transfer and crime control in England and Wales" *Punishment and Society* 4, no. 2 (2002), pp. 165-194.

Stone D., "Non-Governmental Policy Transfer: The Strategies of Independent Policy Institutes" *Governance, an International Journal of Policy and Administration*, vol.13, number 1, January 2001.

Surette R., *Media, Crime, and Criminal Justice: Images, Realities and Policies*, Wadsworth Publishing Company, 2006 (3ème éd.).

Surette R., « Video Technology in Criminal Justice : Live Judicial Proceedings and Patrol and Surveillance », in LEBLANC M., TREMBLAY P. et BLUMSTEIN A. (Eds.), *New Technologies and Criminal Justice*, 38ème Cours international de criminologie, Les cahiers de recherches criminologiques, 9, 1988.

Wacquant L., *Les prisons de la misère*, Paris, Liber, Raisons d'agir, 1999.

Wiggins E.C., « The Courtroom of the Future is Here: Introduction to Emerging Technologies in the Legal System », *Law & Policy*, 28, n°2, April 2006.

Wiggins E.C, Dunn M.A. and Cort G., *Survey on Courtroom Technology*, Washington, D.C., Federal judicial Center, 2003. Available at : <http://www.fjc.gov>.