

CONCLUSIONS

M. Olivier Fuchs, rapporteur public

Pendant longtemps, dans les juridictions françaises, le box des accusés n'a été physiquement séparé du reste de la salle d'audience que par une barrière, le plus souvent en bois, derrière laquelle s'asseyait le prévenu. En certaines occasions, il a toutefois pu être recouru à des dispositifs spécifiques, destinés à protéger le prévenu ou à prévenir les risques qu'il était susceptible de causer¹. L'attention croissante portée à la sécurité dans un contexte de menace terroriste a toutefois conduit à une reconfiguration du box des accusés et la mise en place d'une séparation physique permanente avec le reste de la salle d'audience s'est généralisée. C'est précisément de cette politique de généralisation dont vous êtes aujourd'hui saisis.

Par un arrêté du 18 août 2016, le garde des sceaux, ministre de la justice a approuvé une nouvelle politique ministérielle de défense et de sécurité, décrite dans l'annexe de cet arrêté. Dans ce document de près de 190 pages, qui présente les enjeux du « *secteur d'activités d'importance vitale des activités judiciaires* », ce sont plus précisément les dispositions relatives à l'installation de box sécurisé en salles d'audience qui sont contestées (point 5.1.3.2.6). Le document énonce que : « *Les box sécurisés en salles d'audiences sont des espaces fermés destinés à accueillir les prévenus retenus sous escorte. Deux types de sécurisation du box détenus sont recommandés : le premier à vitrage complet du box, le second à barreaudage en façade avec un vitrage sur les faces latérales côté public et côté magistrats* ».

Cette politique d'installation de box sécurisés a fait l'objet de vives contestations, en particulier au sein de la profession d'avocats, se traduisant par une multiplication des contentieux, sous la forme d'actions en responsabilité ou encore de contestations dirigées contre les mesures particulières d'installation de ces box dans certains tribunaux, comme contre l'utilisation concrète qui en est faite dans des procès déterminés². Par une lettre du 26 octobre 2017, le Syndicat des avocats de France a par ailleurs saisi le garde des sceaux

¹ Les images du procès de Klaus Barbie, les quelques jours où il y assistât, le montrent par exemple assis derrière une vitre blindée installée de face et sur l'un des côtés du box dédié aux accusés, de crainte d'éventuelles représailles.

² Votre juge des référés a par exemple rejeté comme porté devant une juridiction incompétente le litige par lequel l'ordre des avocats au barreau de Versailles demandait à ce qu'il soit enjoint de retirer le box sécurisé de la salle d'audience correctionnelle du tribunal de grande instance de Versailles (voir CE, ord. réf., 16 février 2018, *Ordre des avocats au barreau de Versailles*, n° 417944, inédit).

d'une demande tendant à l'abrogation des dispositions de l'arrêté en tant qu'il porte sur ces box sécurisés. Vous êtes aujourd'hui saisis, d'une part, de conclusions dirigées contre l'arrêté du 18 août 2016 en lui-même et, d'autre part, de conclusions dirigées contre la décision de refus d'abroger née du silence gardé par le garde des sceaux.

Par une décision du 28 septembre 2020, vous avez renvoyé au tribunal des conflits la question de savoir si l'action ainsi introduite relevait ou non de la compétence de la juridiction administrative. Le 8 février 2021, par une décision au Recueil, le Tribunal des conflits a jugé que « *lorsque le litige porte sur la légalité d'un acte à portée générale et impersonnelle et qu'il est par suite relatif à l'organisation du service public de la justice, seul le juge administratif a compétence pour en connaître, quel que soit l'objet de cet acte* ». Cette décision procède donc à une clarification bienvenue, consistant à rechercher simplement si l'acte présente une portée générale et impersonnelle pour en déduire qu'il est relatif à l'organisation du service public de la justice et, par suite, qu'il relève bien de la juridiction administrative³. Vous êtes donc bien compétents en l'espèce.

1. Après avoir admis l'intervention du Conseil national des barreaux, vous pourrez d'abord rejeter les conclusions dirigées contre l'arrêté du 18 août 2016 comme tardives. Cet acte a en effet été publié au bulletin officiel du ministère de la justice le 31 août 2016 et le recours n'a été enregistré que le 1^{er} mars 2018.

2. Une fois ces conclusions écartées, seules demeurent en litige celles dirigées contre la décision refusant de faire droit à la demande d'abrogation de cet arrêté en tant qu'il prévoit l'installation de box sécurisés.

Avant toute chose, il nous appartient d'éclairer le cadre général dans lequel s'insèrent les dispositions dont l'abrogation est demandée. Il ressort des termes mêmes de l'arrêté que le pouvoir réglementaire a entendu mettre en œuvre les articles L. 1332-1 et R. 1332-1 et suivants du code de la défense. Ces dispositions imposent, pour chaque secteur d'importance vitale, la réalisation par le ministre en charge de ce secteur d'une analyse de risques et l'adoption d'une ou plusieurs directives nationales de sécurité (DNS), qui ont pour objectif de définir des mesures planifiées et graduées de prévention, de protection et de réaction contre toute menace, notamment à caractère terroriste.

La politique de défense et de sécurité du secteur d'activités d'importance vitale des activités judiciaires a été adoptée conformément à ces dispositions. Elle comprend, au niveau du secteur, d'une part, la directive nationale de sécurité des activités judiciaires, adoptée le 23 mai 2016, et, d'autre part, la politique ministérielle de défense et de sécurité laquelle, selon ses propres termes, « *intègre les dispositions non classifiées de la DNS et les complète en tant que de besoin par des règles ministérielles s'appliquant à l'ensemble des opérateurs visés par la présente directive* »⁴. Ce cadre général est décliné. D'abord, au niveau des opérateurs

³ Voir C. Malverti, C. Beaufile, « Les juges du judiciaire », *AJDA*, 2021, p. 727.

⁴ Il est également précisé que la politique ministérielle « intègre ou centralise en annexe l'ensemble des procédures d'exploitation de la sécurité (PES) » et que les « règles de défense et de sécurité constituant la seconde partie du plan de sécurité d'opérateur d'importance vitale des PSO SG, DSJ et DPJJ sont intégrées dans

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

d'importance vitale, secrétariat général du ministère et directions centrales, ainsi que le Conseil d'Etat pour lui-même et les autres juridictions administratives, avec l'adoption de plans de sécurité opérateur et de référentiels de sécurité opérateur. Ensuite, les chefs de cour de zone de défense de sécurité élaborent des plans zonaux relatifs au secteur d'activité en cause. Enfin, au niveau des établissements, des plans de protection sont adoptés⁵.

Les dispositions dont l'abrogation est demandée s'insèrent donc, vous le voyez, dans un vaste ensemble de mesures dont l'objectif est d'assurer la protection d'activités vitales pour la sécurité de la Nation et l'exercice de l'autorité de l'Etat⁶.

3. Ce cadre posé, vous pourrez d'abord écarter la fin de non-recevoir opposée par le ministre de la justice tirée de ce que le passage contesté de la politique ministérielle de défense et de sécurité ne serait pas susceptible de recours au motif qu'il ne fixerait que des orientations ne faisant pas obstacle à ce qu'en fonction de l'affaire, le prévenu ne soit pas placé dans le box sécurisé lors de son procès. Mais, d'une part, compte tenu de ce que nous vous avons dit, le doute est permis sur l'absence de caractère impératif des dispositions en cause. D'autre part, quand bien même elles n'auraient pas un tel caractère, il n'est pas douteux qu'elles sont susceptibles d'avoir un effet notable sur les droits et situations d'autres personnes que les agents chargés, le cas échéant, de les mettre en œuvre, au sens de votre décision de Section *GISTI* du 12 juin 2020⁷. Nous vous proposons donc d'écarter cette fin de non-recevoir⁸.

4. Vous pourrez alors distinguer le cas des box vitrés de celui des box barreaudés, qui soulèvent des questions différentes. En ce qui concerne les box vitrés, le litige est d'actualité, puisque l'installation de ces box n'a pas été remise en cause.

4.1. Le premier moyen est relatif à la compétence du ministre pour prendre la mesure attaquée. Il résulte de l'article R. 1332-2 du code de la défense que le Premier ministre fixe par arrêté les secteurs d'importance vitale et désigne pour chacun d'eux un « *ministre coordonnateur, qui veille à l'application des directives du gouvernement dans ce secteur* ». Par arrêté du 2 juin 2006⁹, visé par l'arrêté en litige, le ministre de la justice a été désigné ministre coordonnateur pour le secteur d'importance vitale des « *activités judiciaires* » et c'est au ministre coordonnateur qu'il appartient d'adopter la directive nationale de sécurité. Le ministre de la justice est donc également compétent pour élaborer la politique ministérielle de sécurité et de défense, laquelle intègre les dispositions non classifiées de la directive nationale de sécurité et la complète en tant que de besoin. Eu égard aux visas de l'arrêté attaqué, vous pourrez donc vous fonder sur les dispositions précitées du code de la défense pour affirmer la

la présente politique ministérielle ».

⁵ Selon des modalités qui diffèrent selon le classement de l'établissement en point d'importance vitale ou non, au sein desquels sont examinés les différents dispositifs de sécurité dont les box

⁶ Voir l'article R. 1332-2 du code de la défense.

⁷ CE, Section, 12 juin 2020, *GISTI*, n°418142, au Recueil.

⁸ Ajoutons que, compte tenu du caractère « absolu » de cette fin de non-recevoir, pour reprendre une classification du président Laferrière, nous sommes d'avis que si vous aviez entendu y faire droit, vous n'auriez sans doute pas transmis la question au Tribunal des conflits.

⁹ Arrêté du 2 juin 2006 fixant la liste des secteurs d'activités d'importance vitale et désignant les ministres coordonnateurs desdits secteurs.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

compétence du ministre de la justice en qualité de ministre coordonnateur du secteur des activités judiciaires.

Notons toutefois que dans sa défense, le garde des sceaux indique également qu'il dispose d'un tel pouvoir sur le fondement de la jurisprudence *Jamart*. Une telle interprétation ne nous paraît pas inatteignable, mais nous vous proposons toutefois, puisqu'un texte existe, de vous fonder sur celui-ci.

4.2. Plusieurs moyens de légalité interne sont ensuite soulevés. De manière préliminaire, il faut souligner que l'utilisation des box peut être source de difficultés, à la fois en termes d'apparence si elle concourt à accréditer le sentiment selon lequel l'accusé serait particulièrement dangereux, ainsi que dans le déroulement pratique du procès, que ce soit en ce qui concerne le suivi des débats par l'accusé, sa relation avec l'interprète et surtout sa relation avec l'avocat. Vous n'êtes toutefois pas saisis ici d'une contestation précise, mais de dispositions générales dont il faut se demander si elles conduisent par elles-mêmes à de telles difficultés.

Le syndicat des avocats de France soutient d'abord que les dispositions en litige méconnaissent l'article 318 du code de procédure pénale, aux termes duquel « *l'accusé comparait libre et seulement accompagné de gardes pour l'empêcher de s'évader* ». La Cour de cassation interprète cet article comme impliquant qu'il ne doit être apporté aucune entrave à la liberté de défense des accusés et, dès une décision du 15 mai 1985, la chambre criminelle a jugé que la comparution derrière un dispositif de verre ne constituait pas par principe une telle entrave (n°84-95752, au Bulletin). Saisie d'une question prioritaire de constitutionnalité visant ces dispositions et l'interprétation qu'elle en fait, la chambre criminelle a précisé que ces dispositions ne font pas échec à l'application de celles de l'article 309 du même code, relatif à la police de l'audience. Elle a ainsi précisé qu'il appartient au président de la cour d'assises « de veiller, au cas par cas, à l'équilibre entre, d'une part, la sécurité des différents participants au procès et, d'autre part, le respect des droits de la défense, les modalités pratiques de comparution de l'accusé devant la juridiction devant permettre à ce dernier, dans un espace digne et adapté, ou à l'extérieur de celui-ci, de participer de manière effective aux débats et de s'entretenir confidentiellement avec ses avocats » (voyez Cass. Crim., 28 novembre 2018, n° 18-82010, au Bulletin). La chambre criminelle a donc refusé de transmettre la QPC au motif que ces dispositions et son interprétation ne méconnaissent pas les articles 9 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

La possibilité laissée au président de placer un prévenu dans un box ou de l'en extraire n'est nullement virtuelle. Dans un arrêt du 12 décembre 2017 n'ayant pas échappé à la presse spécialisée¹⁰, la cour d'assises de Pontoise a par exemple ordonné l'extraction de l'accusé d'un box sécurisé en considérant qu'il constituait, compte tenu des caractéristiques de l'espace en cause ainsi que du handicap dont souffrait l'accusé, une « entrave manifeste à la liberté de sa défense ». La Cour de cassation exerce par ailleurs un contrôle attentif en ce qui concerne les décisions des juridictions refusant d'extraire les accusés d'un box¹¹.

¹⁰ J. Mucchielli, « La cour d'assises de Pontoise ordonne qu'un accusé soit jugé hors du box en verre », *Dalloz Actualité*, 20 décembre 2017.

Vous pourrez donc écarter le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 318 du code de procédure pénale.

4.3. Vous pourrez ensuite écarter l'ensemble des moyens tirés de la méconnaissance de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et du citoyen, dans ses versants relatifs à la présomption d'innocence, aux droits de la défense et au droit à un procès équitable. La Cour européenne des droits de l'homme, de manière générale, est attachée à la nécessité d'assurer la sécurité dans le prétoire, en particulier dans les affaires sensibles, et cherche à garantir la sérénité des débats¹². Mais ces mesures prises afin de renforcer la sécurité peuvent toutefois tomber sous le coup de l'article 6 et elle souligne toute l'importance qu'il y a, au cours d'un procès, à ce que l'accusé puisse, d'une part, communiquer sans contrainte avec son avocat et la juridiction et, d'autre part, qu'il puisse prendre part à ce procès sans être dans une situation qui le désavantage par rapport aux autres parties. La Cour applique donc une logique casuistique à l'utilisation des box vitrés et, par ailleurs, elle veille à ce que le placement dans un tel box ne soit pas systématiquement ordonné pour tous les accusés (voyez CEDH, 4 octobre 2016, *Yaroslav B... c/ Russie*, aff. n°2653/13, § 146-147).

Les dispositions litigieuses, si elles révèlent une politique de développement des box sécurisés, et notamment vitrés, n'implique pas l'utilisation systématique de ces box dans tous les procès : la décision de les utiliser ou non procède d'une décision de police de l'audience, prise en fonction des dangers particuliers présentés par l'accusé, des risques résultant de la tenue du procès ainsi que de la nécessité de respecter les droits de la défense, notamment la préservation de la relation avocat-client, l'égalité des armes et la présomption d'innocence, la Cour de cassation se refusant d'ailleurs à regarder le voir placement dans un box sécurisé comme portant par nature une atteinte à ces principes¹³. Nous n'y voyons donc aucune méconnaissance de l'article 6 de la convention.

Vous pourrez alors également écarter le moyen tiré de la méconnaissance de la directive du 9 mars 2016 portant renforcement de certains aspects de la présomption d'innocence et du droit d'assister à son procès dans le cadre des procédures pénales. L'article 5 de cette directive, tel qu'éclairé par le considérant introductif n°20, n'interdit en effet pas le recours à des mesures de contrainte physique lorsque celles-ci sont nécessaires, sous réserve qu'elles ne conduisent pas à présenter l'accusé comme étant coupable du fait de ces mesures. Or nous croyons que

¹¹ Elle a par exemple récemment confirmé l'appréciation portée par une chambre de l'instruction qui, après avoir indiqué que le box « répondait aux normes de sécurité prônées par le ministère de la justice », a analysé la disposition de ce box dans la salle d'audience, a précisé que l'accusé n'était nullement entravé dans sa participation au procès ou dans sa communication avec son avocat et, au regard des risques en termes de sécurité que présentait l'accusé, elle a jugé qu'elle avait pu légalement décider de ne pas faire droit à sa demande d'extraction du box sécurisé (voyez Cass. Crim, 18 novembre 2020, n°20-84893, au Bulletin).

¹² La Cour convient ainsi qu'étant « indispensables à la bonne administration de la justice, l'ordre et la sécurité dans le prétoire revêtent une grande importance » (CEDH, gd ch., *Svinarenko et Slyadnev c/ Russie*, n°32541/08).

¹³ Voir par exemple Cass. Crim. 30 octobre 2019, n° 19-80.086, inédit.

les dispositions dont l'abrogation est demandée ne conduisent pas à méconnaître ces dispositions.

4.4. Il n'est pas plus possible d'y voir, nous semble-t-il, de méconnaissance de l'article 3 de cette même convention. Autant la Cour européenne des droits de l'homme est très réticente à l'égard des « cages en métal », selon sa propre terminologie, autant elle juge que « les box vitrés ne présentent pas un aspect aussi rebutant que les cages métalliques » et que, « de manière générale, contrairement au confinement dans des cages métalliques, le placement d'un accusé derrière des parois en verre ou dans des box vitrés ne comporte pas en lui-même un élément d'humiliation suffisant pour atteindre le niveau de gravité minimum requis » pour caractériser un traitement inhumain ou dégradant au sens de l'article 3 de la convention (voyez notamment la décision *Yaroslav B... c/ Russie*, § 124 et 125).

4.5. Le dernier moyen est tiré de l'erreur d'appréciation qu'aurait commise le ministre en prescrivant l'installation de ces box vitrés. Nous avons une hésitation sur votre degré de contrôle en l'espèce. Nous croyons que votre contrôle devrait plutôt relever de l'erreur manifeste d'appréciation, compte tenu de la liberté laissée au ministre coordonnateur par les dispositions du code de la défense pour définir les mesures nécessaires à la mise en œuvre d'une politique de défense et de sécurité. Mais eu égard à ce que nous vous avons dit, vous pourrez quoi qu'il en soit écarter le moyen. Précisons que nous ne croyons pas qu'il appartenait au ministre, contrairement à ce que soutient le syndicat requérant, de préciser les garanties dont devaient être entouré l'usage de ces box qui, comme nous vous l'avons dit, relèvent d'autres dispositions et principes applicables au procès pénal.

5. Il faut maintenant en venir aux box barreaudés. Vous le savez, la légalité d'un refus d'abroger s'apprécie au regard des éléments de droit et de fait qui prévalent à la date à laquelle le juge statue (CE, Ass., 19 juillet 2019, *Associations des américains accidentels*, n° 424216, au Recueil). Mettant en application cette règle, vous avez récemment jugé qu'il n'y avait plus lieu de statuer sur des conclusions dirigées contre le refus de la CNIL de faire droit à une demande de déréférencement lorsque, entretemps, ce déréférencement était intervenu (CE, 6/12/2019, *Mme X.*, n° 391000, aux T.). Dans une décision du 2 mars 2020, *M. H...* (n° 422651, aux Tables), vous avez également retenu un non-lieu à statuer sur la demande d'abrogation de dispositions réglementaires relatives à des recrutements dès lors que, dans les faits, de tels recrutements ne pouvaient plus intervenir. Nous vous invitons à faire vôtre cette approche réaliste dans la présente affaire.

En effet, il ressort des pièces du dossier que si onze box barreaudés ont initialement été installés dans des juridictions, une instruction a été donnée par le garde des sceaux, le 22 décembre 2017, de suspendre l'installation de ces box et de démonter ceux existants. Les box en question ont donc été déposés entre 2018 et 2019. Nous croyons donc que vous pourrez dire qu'il n'y a pas lieu de statuer sur ces conclusions.

Et par ces motifs, nous concluons à l'admission de l'intervention du Conseil national des barreaux, à ce qu'il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions de la requête en tant qu'elle concerne les box barreaudés et au rejet du surplus des conclusions.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.