

N° 268826

Garde des Sceaux, ministre de la justice c/ M. A...

10^{ème} et 9^{ème} sous-sections réunies

Séance du 25 octobre 2004

Lecture du 29 décembre 2004

CONCLUSIONS

M. FRANCIS DONNAT, COMMISSAIRE DU GOUVERNEMENT

M. A... est incarcéré depuis le 30 novembre 2002 à la maison d'arrêt de Villeneuve les Maguelone, dans l'Hérault, après avoir participé, le 28 novembre 2002, à un assaut extrêmement violent dirigé contre la prison d'Arles afin de faire évader trois détenus et s'être rendu, le lendemain, à la police. Dès son incarcération, M. A... a été placé en isolement en application de l'article D. 283-1 du code de procédure pénale. Cette mesure a été, depuis lors, constamment renouvelée, jusqu'à ce que l'intéressé demande au tribunal administratif de Montpellier et à son juge des référés l'annulation et la suspension de la dernière décision du 3 mars 2004 par laquelle le ministre de la justice a prolongé, pour une durée supplémentaire de trois mois, la mesure d'isolement.

Le Garde des Sceaux, ministre de la justice, se pourvoit régulièrement en cassation à l'encontre de l'ordonnance du 27 mai 2004 par laquelle le président de ce tribunal a suspendu les effets de cette décision.

I. – Il est en premier lieu possible de déceler, dans les écritures soumises à vous, un moyen de cassation tiré de l'erreur de droit dont serait entachée l'ordonnance attaquée qui aurait, à tort, considéré que le respect de la condition d'urgence posée par l'article L. 521-1 du code de justice administrative résultait *de la nature même* de la décision en cause sans que l'administration pénitentiaire n'apporte d'éléments probants permettant d'en juger, en l'espèce, autrement.

L'ordonnance attaquée est ainsi motivée : « Considérant que le placement à l'isolement porte à l'intégrité physique et psychique d'un détenu des atteintes dont la gravité va croissant avec l'allongement de la durée de ce régime de détention ; que l'urgence qui s'attache à la suspension d'une décision qui prolonge pour une nouvelle période de trois mois le placement à l'isolement d'un détenu déjà isolé depuis plus d'un an résulte ainsi de la nature même de cette décision qui préjudicie de manière extrêmement grave aux intérêts du détenu, sauf pour l'administration à établir (...) que la suspension de la prolongation du placement à l'isolement préjudicierait de manière encore plus grave à l'intérêt public ».

Un tel raisonnement nous semble, après avoir hésité, pur de toute erreur de droit.

Vous définissez l'urgence comme étant la situation créée par une décision administrative préjudiciant de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il défend (Sect., 19 janvier 2001, *Confédération nationale des radios libres*, p. 29, concl. Touvet ; AJDA 2001, p. 150, chron. Guyomar et Collin). Vous vous attachez à en faire une appréciation concrète et globale ou, selon l'expression que vous reprenez avec le plus de fréquence, à apprécier l'urgence objectivement et compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'espèce (Sect., 28 février 2001, *Préfet des Alpes-Maritimes et Société Sud-Est Assainissement*, p. 109 ; AJDA 2001 p. 461, Chron. Guyomar et Collin). Cette approche réaliste de l'urgence vous a conduit, dans certains cas, à constater que la décision administrative, par sa nature même, porte préjudice de manière grave et immédiate à la situation du requérant, et à en déduire alors que la condition d'urgence sera en principe constatée, sauf pour l'autre partie à vous démontrer le contraire. Tel est le cas lorsque, par exemple, l'administration refuse à l'étranger le renouvellement d'un titre de séjour ou le lui retire (Sect., 14 mars 2001, *Ministre de l'intérieur c/ Mme X...*, p. 123), lorsqu'un fonctionnaire ne reçoit pas pendant plusieurs mois le traitement auquel il a droit (22 juin 2001, *C...*, T. p. 1118) ou encore lorsque est en cause une demande de suspension d'une décision accordant un permis de construire (27 juillet 2001, *Commune de Meudon*, T. p. 115).

Rappelons à ce stade la portée de la décision ici en cause. L'isolement dont il s'agit est celui prévu par les articles D. 283-1 et D. 283-2 du code de procédure pénale. Il ne constitue pas une mesure disciplinaire et ne change, en droit, rien au régime de détention du détenu. Ceci explique que vous ayez, pendant un certain temps, cru pouvoir juger que la décision plaçant un détenu dans une telle situation était une mesure d'ordre intérieur insusceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (28 février 1996, *Fauqueux*, p. 52), jurisprudence qui était à notre sens peu compatible avec celle issue de votre décision d'Assemblée du 17 février 1995, *M...*, p. 85, dont elle restreignait considérablement la portée utile, et que vous avez en définitive abandonnée par votre récente décision *Garde des Sceaux, ministre de la justice c/ M. R...* du 30 juillet 2003 (p. 366 ; Gazette du Palais 2003, jurisp., p. 4579, concl. Guyomar ; Dalloz, n° 34, p. 2331, note Herzog-Evans ; AJDA 2003, p. 2090, note D. Costa) qui juge désormais que le placement à l'isolement d'un détenu *contre son gré* constitue, eu égard à l'importance de ses effets sur les conditions de détention, une décision susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

Par cette décision, vous avez adopté une démarche pragmatique en recherchant, au-delà de l'absence d'effets de droit, les effets concrets de la mise à l'isolement contre son gré d'un détenu. Ainsi que le relevait Matthias Guyomar dans ses conclusions, la nature même de la mise à l'isolement, qui a pour objet d'écarter le détenu de toute vie collective, et notamment de certaines activités sportives, culturelles, d'enseignement, de formation et de travail rémunéré, implique des conséquences d'une telle importance qu'il est difficile de ne pas y voir une aggravation des conditions de la détention.

Il ne fait à cet égard de doute pour personne que, ainsi que l'a relevé l'ordonnance attaquée, la gravité de ces conséquences sur la situation personnelle du détenu augmente avec la durée de la mesure, qu'il s'agisse des effets matériels, et notamment des ressources du détenu placé en isolement, qui est en pratique privé du travail rémunéré auquel il peut se livrer en milieu carcéral, ce qui a un effet direct sur ses conditions de détention, ou bien entendu et plus gravement encore des effets physiques ou psychologiques. Le temps passé à l'isolement forcé est loin d'être neutre, et la prolongation de la mesure emporte nécessairement une aggravation du préjudice subi par le détenu. Nous en voudrions pour preuve, si cela était nécessaire, que le code de procédure pénale porte lui-

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.

même la marque de l'extrême attention qui doit être accordée au temps que le détenu passe à l'isolement. Ainsi, ce n'est évidemment pas par hasard que l'article D. 381 prévoit la visite d'un médecin en quartier d'isolement, chaque fois que le médecin « l'estim[e] nécessaire et en tout cas deux fois par semaine au moins ».

Ce n'est pas non plus par hasard que le code de procédure pénale fixe un délai bref de trois mois pour chaque renouvellement de la mesure d'isolement et prévoit, pour chacun des rendez-vous qu'il fixe ainsi régulièrement, des garanties qui vont *crescendo* avec l'augmentation de la durée passée à l'isolement. L'article D. 283-1 du code de procédure pénale pose en effet pour principe que la mise à l'isolement est normalement décidée pour une durée de trois mois par le chef de l'établissement. A l'issue de ce délai, une première prolongation est soumise à la décision, non plus du chef d'établissement, mais du directeur régional, lequel ne peut se prononcer qu'au vu, d'une part, d'un nouveau rapport établi devant la commission de l'application des peines et, de l'autre, de l'avis du médecin. L'avant-dernier alinéa de l'article D. 283-1 précise enfin que la prorogation de l'isolement *au-delà d'un an* ne peut être décidée que par le ministre de la justice lui-même, au vu d'un rapport motivé du directeur régional, qui doit lui-même avoir auparavant recueilli l'avis, d'une part, de la commission de l'application des peines et, d'autre part, du médecin.

Comme en témoignent ces procédures, la décision de prolonger l'isolement contre son gré d'un détenu contribue ainsi, par elle-même, à l'aggravation immédiate de sa situation. Il en va à notre sens *a fortiori* ainsi lorsque, comme en l'espèce, la décision litigieuse est celle du ministre intervenant après une année de mise à l'isolement. C'est donc à nos yeux sans faire preuve, en définitive, de beaucoup d'audace que le juge des référés du tribunal administratif de Montpellier a, dans un premier temps, constaté que les atteintes à l'intégrité physique et psychique du détenu placé à l'isolement augmentent avec la durée de celui-ci, avant de considérer que la décision du ministre prolongeant au-delà d'un an cet isolement porte au détenu, par elle-même, préjudice de façon suffisamment immédiate et suffisamment grave.

Nous terminerons sur ce point en nous efforçant de lever trois objections qui pourraient être faites à cette analyse. En premier lieu, il nous semblerait inexact de dire que la décision ministérielle de prolongation de l'isolement au-delà d'un an se situe dans une continuité temporelle et qu'elle n'entraîne, à cet égard, aucun changement ou bouleversement dans la situation du détenu déjà placé à l'isolement, pour en déduire l'absence d'urgence à suspendre. Ainsi que nous vous l'avons dit, notre lecture des dispositions du code de procédure pénale, et des précautions supplémentaires qu'elles prennent opportunément la peine d'introduire à chaque étape de la prolongation, est qu'elles prévoient un retour du détenu isolé au régime normal de détention à l'issue d'un délai de principe de trois mois, que ce délai peut être étendu de façon *dérogatoire*, et qu'il ne peut l'être plus d'un an, ainsi que l'affirme d'ailleurs la circulaire du propre Garde des Sceaux du 14 décembre 1998 sur le placement à l'isolement, « qu'à titre *exceptionnel* ». A chaque expiration de ces délais, et surtout à l'expiration du délai d'un an, le détenu isolé est censé quitter son isolement – et nous ajouterons qu'il peut légitimement l'espérer –, et la décision de l'administration pénitentiaire et, *a fortiori*, celle du ministre lorsque nous parlons, comme en l'espèce, d'un délai supérieur à l'année, viennent modifier cette situation et apporter un élément de rupture. Pour le détenu, et au regard de votre appréciation concrète de l'urgence, nous pensons que la décision de prolonger son isolement au-delà de l'année, loin de se situer dans une solution de continuité, constitue au contraire une modification immédiate et grave de sa situation.

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.

En deuxième lieu, vous pourriez être sensibles à l'idée que la décision de mise à l'isolement n'est pas définitive, et qu'elle est, fort heureusement, réversible. Mais, d'une part, le caractère irréversible ou difficilement réparable d'un préjudice, exigé naguère, s'il peut encore entrer, d'une certaine manière, dans votre appréciation de l'urgence, n'est plus déterminant (v. par exemple la décision *Confédération nationale des radios libres* précitée) ; d'autre part et en tout état de cause, en nous arrêtant un instant sur ce terrain, nous aurions pour notre part beaucoup de mal à dire que les effets physiques ou psychologiques provoqués par une prolongation de l'isolement au-delà d'un an sont, pour leur part, parfaitement réversibles.

En dernier lieu, ce que nous vous proposons ne vaut que pour la seule question que vous avez à trancher ici, qui concerne la décision du ministre de prolonger l'isolement au-delà d'un an, et ne nous semble par exemple pas nécessairement valoir pour la première décision décidant de placer le détenu à l'isolement.

L'ordonnance attaquée, pour en revenir à elle, ayant par ailleurs pris le soin de relever, conformément à votre jurisprudence la mieux établie en la matière, que l'administration peut toujours établir que la suspension de la prolongation du placement à l'isolement préjudicie de manière encore plus grave à l'intérêt public, nous vous proposons de dire qu'elle n'est entachée d'aucune erreur de droit en ce qu'elle considère que la décision du ministre de la justice de prolonger l'isolement au-delà d'un an – seule question, encore une fois, que vous ayez à trancher aujourd'hui –, préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à la situation du détenu et que l'urgence à la suspendre s'attache à sa nature même.

II. – Si vous nous suivez sur ce point, vous ne pourrez que confirmer l'ordonnance attaquée. Celle-ci a en effet considéré comme de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision litigieuse le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation dont elle serait entachée. Or, d'une part, bien que nous ne soyons pas convaincu du degré de contrôle retenu par le juge des référés – nous y reviendrons dans un instant – cette erreur de droit consistant à se méprendre sur le degré du contrôle (23 juin 1999, *Z...*, T. p. 984) n'est pas relevée devant vous et n'est pas susceptible d'être soulevée d'office par le juge de cassation. D'autre part, aucun élément au dossier ne permet de dire que le juge des référés aurait dénaturé les pièces du dossier soumis à lui en retenant ce moyen d'erreur manifeste comme étant de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision.

III. – Si vous ne nous suivez pas et choisissez de casser pour erreur de droit l'ordonnance attaquée, il nous semble que vous pourrez toutefois faire droit, après application des dispositions de l'article L. 821-1 du code de justice administrative, à la demande de suspension présentée par M. A... devant le tribunal administratif de Montpellier.

1. La condition d'urgence nous semble tout d'abord remplie en l'espèce. M. A... est en effet placé à l'isolement depuis 16 mois et la décision litigieuse proroge cette mesure pour trois mois supplémentaires. Certes, il ne ressort pas des pièces du dossier que son état de santé soit gravement atteint, et il est même plutôt dit que M. A... se porte bien et qu'il demande calmement la levée de son isolement. Mais il est privé depuis plus d'un an des activités proposées de façon collective aux autres détenus. Il n'est pas exclu non plus que M. A... est profondément marqué par son long maintien à l'isolement. Nous pensons en outre que ce serait engager votre jurisprudence dans une voie exagérément étroite que d'exiger, pour considérer l'urgence comme établie, que le détenu soit

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.

gravement malade ou qu'il démontre, par un comportement violent ou agressif, que l'isolement ne lui est plus supportable. Enfin, en l'espèce, le Garde des Sceaux ne vous apporte aucun élément déterminant de nature à justifier le maintien de l'intéressé à l'isolement. Dans ces conditions, il nous semble que le maintien de M. A... à l'isolement au-delà de 16 mois lui porte préjudice de façon suffisamment grave et immédiate en l'espèce pour pouvoir dire qu'il y a urgence au sens de l'article L. 521-1 du code de justice administrative.

2. Au moins un des moyens qu'il soulève nous semble, par ailleurs, de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée. M. A... soutient que son maintien à l'isolement n'est plus justifié par une mesure de précaution ou de sécurité. S'il se place sur le terrain de l'erreur manifeste d'appréciation, il nous semble toutefois, ainsi que nous vous l'avons dit à l'instant, que vous ne pouvez vous en tenir, sur cette question, à un contrôle restreint.

La matière pénitentiaire est certes délicate par nature, et c'est légitimement avec prudence que vous acceptez d'y exercer votre contrôle afin, notamment, d'éviter que votre intervention ne vienne affaiblir la discipline qui y est nécessaire. Trois éléments nous poussent néanmoins à vous proposer d'exercer en l'espèce un contrôle normal. Tout d'abord, parce qu'il nous semble, ainsi qu'il ressort clairement des conclusions de Mattias Guyomar sur la décision *Ministre de la justice c/M. R...*, que vous êtes en présence d'une mesure de police, mesure sur laquelle vous vous efforcez en général d'exercer un contrôle d'une telle nature. Ensuite, parce que cette mesure porte atteinte, ainsi que vous l'avez reconnu dans cette même décision, à certaines activités dont l'exercice est ouvert aux détenus qui les perçoivent comme autant de droits. Là encore, vous êtes plus enclins à exercer pleinement votre contrôle lorsque la décision en cause restreint une liberté ou prive l'administré d'un droit, comme par exemple, ainsi que vous l'avez récemment jugé, lorsque l'administration oppose le motif tiré de la menace pour l'ordre public à l'étranger demandant la délivrance de la carte de séjour temporaire à laquelle il a droit (Sect., 17 juillet 2003, *M. B...*, p. 413 ; AJDA 2003, p. 2025 chron. Donnat et Casas). Enfin et surtout, parce que la décision de placer ou de maintenir une personne à l'isolement est subordonnée à une condition posée par l'article D. 283-1 du code de procédure pénale, qui précise que le placement à l'isolement, lorsqu'il n'est pas effectué à la demande du détenu, peut l'être « par mesure de précaution ou de sécurité ». Or, l'étendue du contrôle du juge de l'excès de pouvoir dépend au premier chef de l'étendue des pouvoirs dont dispose l'administration (M. L..., *L'étendue du contrôle du juge de l'excès de pouvoir*, EDCE 1962, p. 51), et lorsque son action, comme en l'espèce, est subordonnée au respect de certaines conditions, il vous appartient de rechercher si la condition mise à l'exercice du pouvoir administratif a été ou non remplie en exerçant sur ce point un contrôle de la qualification juridique des faits.

En l'espèce, la décision litigieuse du 3 mars 2004 justifie le maintien du placement à l'isolement de M. A... « par mesure d'ordre et de sécurité compte tenu de la gravité des faits qui vous sont reprochés et de votre participation à la tentative d'évasion en novembre 2002 ». Il est aisé de comprendre cette motivation et le souci de l'administration pénitentiaire de prévenir la répétition de tels actes et d'éviter l'organisation d'une tentative d'évasion. Le ministre de la justice, devant vous, ajoute que M. A... et ses complices possèdent, selon des informations du bureau du renseignement de l'administration pénitentiaire, des liens avec une « bande de Gardanne » qui compterait parmi ses membres plusieurs figures du grand banditisme. Ces éléments sont évidemment lourds, et vous ne pouvez les écarter d'un revers de main.

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.

Nous relevons toutefois que la motivation de la décision prolongeant l'isolement de M. A... se fonde exclusivement sur les faits à l'origine de son incarcération et est constamment reprise depuis la décision initiale plaçant l'intéressé à l'isolement. Il ressort en outre des pièces du dossier que M. A... a été placé à l'isolement le jour même de sa détention, qu'il y est depuis plus de 16 mois et que le directeur de la prison constate que son attitude a toujours été, depuis lors, calme et respectueuse des personnels et qu'il sollicite depuis plusieurs mois la levée de la mesure d'isolement « de manière calme ». Figure également au dossier un courrier daté du 31 octobre 2003 par lequel le juge d'instruction en charge de l'affaire, s'il s'en remet certes en définitive « aux impératifs propres au fonctionnement de la détention », estime que « pour [sa] part que le maintien de cette mesure [d'isolement] ne s'impose plus dans le cadre strict de l'instruction ». Nous relevons en outre qu'il ressort du rapport établi par le parquet à l'issue de la tentative d'évasion que M. A... a participé à celle-ci à l'instigation de son cousin, que son rôle a consisté à tenir l'échelle au pied du mur de la prison, qu'il s'est enfuit lorsque la tentative a dégénéré et qu'il s'est rendu aux forces de l'ordre le lendemain des faits qui lui sont reprochés. Enfin, son cousin, sur lequel pèse des charges plus lourdes, comme par exemple l'usage d'armes de guerre, n'est pas placé en isolement, et l'administration n'apporte aucune explication de cette différence de traitement.

En tenant compte de l'ensemble de ces éléments, il nous semble possible de dire, au stade du référé, qu'est de nature à créer un doute quant à la légalité de la décision litigieuse le moyen tiré de ce qu'elle ne serait plus justifiée par une mesure de précaution ou de sécurité.

3. Les autres moyens, en revanche, ne nous paraissent pas de nature à créer un tel doute. M. A... soutient, tout d'abord, que les droits de la défense et le droit à une procédure contradictoire auraient été méconnus. Mais si l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 est bien applicable, dès lors qu'une telle décision est au nombre de celles qui doivent être motivées en application de l'article 1^{er} de la loi du 11 juillet 1979, M. A... a été reçu préalablement à la décision et a disposé d'un délai pour faire valoir ses observations.

M. A... n'est en outre pas recevable à se prévaloir de la méconnaissance des termes de la circulaire du 14 décembre 1998. S'il soutient, ensuite, qu'il n'a pas eu accès à son dossier, nous pensons que vous n'êtes pas dans un cas d'application de votre jurisprudence relative à l'accès au dossier préalablement à l'adoption d'une mesure prise en considération de la personne.

M. A... soutient, en avant dernier lieu, que les délais prévus par l'article D. 283-1 du code de procédure pénale n'aurait pas été respecté, la décision litigieuse intervenant plus d'un an après la décision initiale de le placer à l'isolement. Mais ainsi que le faisait valoir le ministre devant le juge des référés du tribunal administratif, le ministre de la justice avait déjà décidé, par une première décision du 20 novembre 2003, de prolonger la détention de M. A... au-delà du délai d'un an. Il n'a donc pas été maintenu à l'isolement au-delà d'un an sans que le ministre n'intervienne.

M. A... soutient, enfin, que la décision serait insuffisamment motivée. Mais, en l'espèce, la décision attaquée comporte l'énoncé des considérations qui la justifie, et le moyen peut être écarté.

A titre principal, nous vous proposons toutefois de confirmer l'ordonnance attaquée.

Par ces motifs nous concluons au rejet de la requête.

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.