

N° 265326

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

10<sup>ème</sup> et 9<sup>ème</sup> sous-sections réunies

Séance du 12 janvier 2005

Lecture du 20 avril 2005

## CONCLUSIONS

**M. FRANCIS DONNAT, COMMISSAIRE DU GOUVERNEMENT**

M. B... a été libéré le 2 août 2003 après avoir purgé une peine de sept ans d'emprisonnement au centre de détention d'Uzerche. Il avait auparavant, le 19 mai 2003, demandé au directeur de ce centre la communication de sa fiche pénale en se prévalant d'un avis de la commission d'accès aux documents administratifs en vertu duquel cette fiche constitue un document administratif communicable au détenu auquel il se rapporte. N'obtenant aucune réponse explicite à sa demande, M. B... a alors saisi le tribunal administratif de Limoges qui, par un jugement du 19 décembre 2003, a annulé le refus implicite du directeur du centre de détention de communiquer à l'intéressé sa fiche pénale et lui a enjoint de le faire.

Le garde des Sceaux, ministre de la justice, se pourvoit régulièrement en cassation à l'encontre de ce jugement rendu en premier et dernier ressort en application des dispositions combinées du 3<sup>o</sup> de l'article R. 222-13 et de celles de l'article R. 811-1 du code de justice administrative.

**I.** – Relevons tout d'abord que les conclusions du ministre n'ont pas perdu tout objet du fait de la communication de sa fiche pénale à M. B... Vous avez en effet jugé que la communication d'un document à un administré en exécution d'un jugement annulant un refus de communiquer ne rend pas sans objet l'appel formé par l'administration (Ass., 8 avril 1987, *Ministre de la santé c/ C...*, p. 144), et cette solution peut sans peine être transposée au pourvoi en cassation.

**II.** – Le ministre de la justice reproche en premier lieu au tribunal administratif d'avoir méconnu le principe du caractère contradictoire de la procédure et porté atteinte aux droits de la défense. L'instruction devant le tribunal administratif s'est déroulée en trois étapes. C'est dans un premier temps par une lettre du 27 octobre 2003 que le magistrat délégué a mis en demeure le ministre, en application de l'article R. 612-3 du code de justice administrative, de produire dans un délai de deux mois sa réponse à la demande de M. B..., à peine de devoir être réputé avoir acquiescé à ce que soutenait ce dernier. Ce délai expirait

*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.*

donc théoriquement le 27 décembre. Dans un deuxième temps et toutefois, c'est dès le 17 novembre 2003, alors donc que le délai imparti au ministre pour produire n'était pas encore expiré, que le magistrat délégué a décidé de fixer la clôture de l'instruction au 5 décembre, revenant ainsi en quelque sorte sur le délai précédemment accordé qui courait jusqu'au 27 décembre. L'affaire a enfin été portée à une audience le 18 décembre, et le jugement lu le lendemain 19, c'est-à-dire encore à une date à laquelle le délai de deux mois initialement fixé n'était toujours pas expiré. Le jugement n'en considère pas moins que « la mise en demeure est demeurée sans effet ; que dans ces conditions le ministre doit, conformément aux dispositions de l'article R. 612-6, être réputé avoir admis l'exactitude matérielle des faits allégués par le requérant ». Le garde des Sceaux soutient devant vous qu'en ne respectant pas le délai de deux mois fixé initialement, le tribunal l'a privé de la possibilité de produire un mémoire en réponse.

Nous pensons que vous pourrez faire droit à ce moyen. Votre jurisprudence témoigne en effet de votre souci de faire en sorte que la procédure suivie devant vous, malgré son caractère inquisitorial, ne prenne pas par surprise les parties au litige. C'est ainsi, par exemple, que vous censurez comme irrégulier tout jugement ou arrêt ayant laissé à l'une des parties un délai insuffisant pour répondre à un mémoire produit peu de temps avant l'audience (23 avril 1975, *Ministre de l'équipement c/ Dame veuve D...*, T. p. 1203). De façon plus proche des circonstances de l'espèce, vous jugez de même qu'est rendue sur une procédure irrégulière une ordonnance intervenue avant l'expiration du délai imparti au défendeur pour présenter ses observations (Sect., 28 juillet 1989, *Ville de Lyon c/ Mme E...*, p. 174). De même, si le président d'une formation de jugement décide de communiquer au demandeur les observations du défendeur en impartissant au premier un délai pour produire sa réplique, il ne peut pas, sans méconnaître la règle du contradictoire, rejeter, avant l'expiration du délai imparti au demandeur pour produire, la demande de sursis dont il est saisi (6 avril 2001, *F...*, T. p. 1137).

Par rapport à ces précédents, la procédure suivie devant le tribunal a toutefois comporté un acte supplémentaire : la clôture de l'instruction, quoique prononcée avant l'expiration du délai de deux mois imparti pour produire, prévenait les parties de ce que ce délai avait été, en somme, implicitement mais nécessairement abrégé, et leur laissait encore quinze jours pour produire. Vous pourriez être tentés, dans ces conditions, partant de l'idée que le juge peut défaire ce qu'il a fait, de faire prévaloir le caractère inquisitorial de la procédure et valider cette utilisation de l'acte de clôture comme emportant, en quelque sorte, retrait du délai précédemment concédé par le juge à l'une des parties pour produire.

Trois éléments nous conduisent néanmoins à vous proposer de regarder comme irrégulière la procédure suivie en l'espèce.

En premier lieu, nous pensons que les deux procédures – mise en demeure de produire d'une part, clôture de l'instruction de l'autre – doivent être autant que possible distinguées. Ainsi que le relève le président Chabanol dans son commentaire sur l'article R. 612-3 du code de justice administrative, l'architecture même du titre premier du livre VI de ce code tente de découpler, d'une part, les délais de production et de mise en demeure, qui font l'objet des chapitres Ier et II de ce titre, de la clôture de l'instruction, à laquelle est, d'autre part, consacrée le chapitre III. L'ordonnance de clôture, lorsqu'il est décidé d'y recourir, doit intervenir en tenant compte des délais fixés pour l'instruction et non en revenant sur eux. La

*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.*

rédaction de dernier aliéna de l'article R. 611-3 nous semble à cet égard révélatrice. Il y est dit que « Les notifications des requêtes et mémoires mentionnent qu'en cas d'inobservation du délai imparti pour produire (...), l'instruction pourra, sans mise en demeure préalable, être close dans les conditions prévues aux articles R. 613-1 et R. 613-2 », ce qui laisse entendre qu'en cas de mise en demeure imposant un nouveau délai pour produire, la clôture de l'instruction ne peut intervenir en méconnaissance de ce nouveau délai.

En deuxième lieu, le procédé consistant pour le juge à abréger de la sorte, et sans raison particulière qui pourrait tenir à la bonne administration de la justice ou au souci de donner une portée utile à son intervention, le délai de production précédemment fixé peut réellement porter atteinte à la capacité d'une partie de faire valoir ses observations, et déboucher sur une méconnaissance du principe du caractère contradictoire de la procédure. Nous comprenons aisément que la clôture de l'instruction puisse être utilisée comme un couperet destiné à inciter une partie récalcitrante ou retardataire à produire. Mais le juge ne peut toutefois, sans raison, prendre cette partie à contre-pied. Imaginons un instant le destinataire de la mise en demeure croyant disposer d'un délai de deux mois pour produire. Confronté à la clôture anticipée de l'instruction, il peut se retrouver dans l'incapacité de produire, ou dans l'obligation de le faire moins efficacement, parce qu'il ne dispose plus, par exemple, du temps dont il pensait pouvoir jouir pour recueillir des avis, consulter d'autres personnes ou administrations, réunir certaines pièces ou obtenir les résultats d'une expertise. Le caractère inquisitorial de la procédure ne signifie pas que le juge administratif n'a pas à tenir compte des conditions dans lesquelles les parties s'affrontent devant lui, et nous pensons que la procédure doit apporter à celles-ci un certain niveau de sécurité juridique.

Enfin, plus particulièrement en l'espèce, nous trouvons pour le moins cavalière la procédure suivie par le tribunal qui, après avoir averti la partie défenderesse que le maintien de son silence passé un délai de deux mois vaudrait acquiescement aux faits, juge avant l'expiration de ce délai que, par son silence, l'administration doit être réputée avoir admis l'exactitude matérielle des faits allégués par le requérant. L'utilisation dans ces conditions des dispositions de l'article R. 612-6 du code nous semble rendre plus flagrante encore l'irrégularité de la procédure.

Nous vous proposons par conséquent de juger que le magistrat délégué, faute de raison particulière tenant à une bonne administration de la justice, ne pouvait statuer à une date à laquelle le délai qu'il avait imparti au défendeur pour produire n'était pas expiré sans préalablement l'informer du raccourcissement de ce délai.

**III.** – Après avoir annulé le jugement attaqué, vous pourrez faire application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative et statuer au fond. La question qui se pose alors à vous est celle de savoir si la fiche pénale dont la communication est réclamée présente le caractère d'un document administratif au sens de la loi du 17 juillet 1978.

Vous jugez avec constance que ne constituent pas de tels documents et ne sont par suite pas communicables les documents d'ordre juridictionnel ou ceux qui ne sont pas détachables d'une procédure juridictionnelle comme, par exemple, le dossier d'une demande d'aide judiciaire déposée auprès d'un tribunal de grande instance (5 juin 1991, *Mme G...*, T. p. 948), la décision du Président de la République rejetant un recours en grâce (3 septembre

*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.*

1997, *H...*, T. p. 685), une lettre adressée au bâtonnier par l'avocat désigné au titre de l'aide juridictionnelle et dont l'objet ne se rattache ni à la mission du service public de l'aide juridictionnelle ni à aucune autre mission de service public assurée par l'Ordre des avocats (30 juillet 2003, *M. I...*, à mentionner aux tables) ou, plus généralement, tous les documents établis dans le cadre d'une procédure judiciaire (5 mars 1994, *J...*, T. p. 952). Vous avez également jugé que ne relevait pas de la compétence de la juridiction administrative la demande tendant à ce que le juge d'application des peines communique à l'intéressé des documents relatifs à la révocation de sa libération conditionnelle, cette décision modifiant les limites de la peine et ne se rattachant pas au fonctionnement administratif du service pénitentiaire (Sect., 4 novembre 1994, *M. K...*, p. 489).

Notre sentiment est que la fiche pénale ici en cause est détachable des procédures juridictionnelles impliquant le détenu au sujet duquel elle a été établie. Cette fiche est tout d'abord tenue par l'établissement pénitentiaire, et non par le juge, et constitue un document interne à cet établissement. Son contenu, ensuite, se borne à récapituler, sous la forme d'un tableau, l'ensemble des renseignements concernant le parcours judiciaire et pénitentiaire du détenu. Y figurent ainsi son état civil, l'historique des actes relatifs à son incarcération et en particulier les décisions du juge de l'application des peines. Ce tableau permet ainsi à l'administration pénitentiaire de calculer aisément la durée de la peine restant à subir. Aucun commentaire ou élément d'appréciation sur le détenu n'y est porté : son contenu est, en ce sens, strictement objectif. Rien de ce qui figure sur cette fiche n'est donc inconnu du détenu, qui peut toutefois avoir intérêt à en demander la communication, ne serait-ce que pour s'assurer qu'il tient correctement à jour la liste des actes ayant une influence sur sa date de sortie.

Contrairement, ensuite, à ce que soutient le ministre devant vous, cette fiche pénale n'est en aucune façon le prolongement du registre d'écrou. Celui-ci est prévu par l'article D. 148 du code de procédure pénale, alors que l'existence de la fiche pénale n'est pas prévue par ce code. Elle ne fait pas plus partie du dossier individuel du détenu, prévu à l'article D. 155 du même code, et n'est en rien assimilable à la « notice individuelle », mentionnée à l'article D. 158, dont la rédaction incombe au ministère public près la juridiction qui a prononcé la condamnation, et qui comporte des éléments relatifs notamment à la moralité du détenu ou aux circonstances de nature à aggraver ou atténuer sa responsabilité.

En bref, cette fiche pénale est un simple document récapitulatif des actes relatifs à l'incarcération, une sorte d'annuaire tenu régulièrement à jour par les surveillants et mis à leur disposition. Elle se rattache ainsi au fonctionnement administratif du service pénitentiaire. La circonstance qu'elle facilite le calcul par l'administration pénitentiaire de la date de sortie du détenu ne suffit pas à en faire une pièce de la procédure juridictionnelle. Ne permet pas non plus d'en faire un document non détachable d'une telle procédure la pratique, semble-t-il répandue auprès de certains juges d'application des peines, de se faire parfois communiquer une copie de cette fiche : il ne s'agit alors pour eux que de disposer d'un document de référence synthétisant le curriculum judiciaire et pénitentiaire du détenu, sans nullement rattacher, de ce seul fait, cette fiche à une procédure judiciaire.

Pour ces raisons, et ainsi que l'a d'ailleurs considéré la commission d'accès aux documents administratifs dans son avis du 6 mai 2003, nous vous proposons de juger que

*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.*

ce document présente un caractère administratif et est par suite communicable au détenu en application de la loi du 17 juillet 1978. Le garde des Sceaux n'invoquant par ailleurs aucune circonstance particulière tenant, par exemple, à la sécurité dans l'établissement, vous ne pourrez en l'espèce qu'annuler la décision par laquelle le directeur du centre de détention d'Uzerche a refusé de communiquer à M. B... la fiche pénale le concernant.

Vous pourrez également faire droit aux conclusions présentées au titre de l'article L. 911-1 du code de justice administrative et enjoindre à l'administration de procéder à cette communication ces conclusions présentant encore, à notre sens, un objet.

Par ces motifs nous concluons : à l'annulation du jugement du 19 décembre 2003 et du refus implicite du directeur du centre de détention d'Uzerche de communiquer à M. B... sa fiche pénale ; et à ce qu'il soit enjoint au garde des Sceaux, ministre de la justice, de procéder à cette communication.