

N° 359672

Garde des Sceaux, ministre de la Justice
c/ Mme G...

6^{ème} et 1^{ère} sous-sections réunies

Séance du 30 avril 2014

Lecture du 21 mai 2014

CONCLUSIONS

M. Xavier de LESQUEN, rapporteur public

I. La décision d'Assemblée M... du 17 février 1995 (n° 97754, A, aux conclusions de Patrick Frydman) a marqué une étape importante de la juridictionnalisation des actes de l'administration pénitentiaire, soumettant au contrôle du juge, eu égard à leur nature et à leur gravité, certaines sanctions disciplinaires prononcées à l'encontre des détenus jusque là regardées comme des mesures d'ordre intérieur¹.

La question qui se pose aujourd'hui est de savoir s'il faut étendre cette solution, adoptée pour la punition de cellule qui était alors la sanction la plus sévère applicable aux détenus², à l'avertissement qui est la sanction la plus faible. En un mot, convient-il de décider que toutes les sanctions disciplinaires sont soumises au contrôle du juge ?

II. Les faits sont les suivants.

Mme G..., détenue à la maison d'arrêt de Gradignan en Gironde, a été sanctionnée le 19 novembre 2008 d'un avertissement pour avoir refusé d'obtempérer aux injonctions d'un membre du personnel tendant à faire respecter les instructions arrêtées par le chef d'établissement sur le port des vêtements à capuche. Elle a saisi le 27 novembre 2008 le directeur interrégional d'un recours administratif qui, en vertu de l'article D. 250-5 du code de procédure pénale³, est préalable à tout autre recours. Elle a ensuite attaqué devant le tribunal administratif de Bordeaux le rejet de son recours né du silence gardé par le directeur interrégional. Par un jugement du 11 mai 2011, le tribunal a annulé cette décision implicite. La cour administrative d'appel de Bordeaux a rejeté la requête du garde des sceaux par l'arrêt du 20 mars 2012 qui est attaqué devant vous.

¹ Revenant sur la décision d'assemblée C... du 27 janvier 1984 (p. 28).

² Les sanctions étaient en vertu de l'article D. 250 du code de procédure pénale alors en vigueur : 1° l'avertissement avec inscription au dossier individuel du détenu ; 2° le déclassement d'emploi ; 3° la privation pendant une période déterminée de cantine ; 4° la privation temporaire de tout appareil acheté ou loué par l'intermédiaire de l'administration ; 5° la suppression pour une période déterminée de l'accès au parloir sans dispositif de séparation ; 6° La mise en cellule de punition.

³ Devenu article R57-7-32 depuis l'intervention du décret n° 2010-1634 du 23 décembre 2010 pris pour l'application de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009.

III. Le pourvoi repose sur un moyen unique : la cour a commis une erreur de droit en jugeant que l'avertissement constitue une décision faisant grief au détenu.

La cour a pris soin de se placer dans le cadre de votre jurisprudence M..., en recherchant si eu égard à sa nature et à l'importance de ses effets sur la situation du détenu, et en particulier aux conséquences possibles sur le régime de la détention, la sanction de l'avertissement constitue une décision faisant grief au détenu.

Il faut bien reconnaître qu'au regard de ces critères, la réponse est assez ouverte.

L'avertissement relève, du point de vue de sa nature, de la catégorie des sanctions, ce qui entraîne une série de conséquences :

- la compétence du chef d'établissement en commission de discipline (article D. 250) ;
- l'application du régime procédural comportant notamment la comparution devant la commission de discipline et la possibilité, inscrite à l'article D. 250-4 par référence aux dispositions de l'article 24 de la loi DCRA du 12 avril 2000, de se faire assister par un conseil ;
- la possibilité de former un recours administratif qui, comme nous l'avons dit, a le caractère d'un recours préalable obligatoire ;
- enfin, en vertu de l'article D. 250-6, l'inscription sur le registre tenu par le chef d'établissement et l'information du directeur interrégional des services pénitentiaires et du juge de l'application des peines.

Seules diffèrent les modalités d'information de la commission de l'application des peines, qui ne s'impose que pour les deux types de sanctions les plus graves : confinement en cellule individuelle ordinaire (4° de l'article D. 251) et mise en cellule disciplinaire (5° du même article). Les trois autres types de sanction prévus à cet article, c'est-à-dire dans l'ordre décroissant de gravité, la privation de la faculté d'effectuer certains achats en cantine (3°), l'interdiction de recevoir des subsides de l'extérieur (2°) et l'avertissement (1°) ne donnent pas lieu à cette information.

Ce régime largement commun a des conséquences sur les effets de la sanction. Si l'avertissement est la seule sanction qui n'affecte pas les conditions de détention du détenu et reste donc sans effet matériel immédiat, il affecte la situation juridique du détenu dès lors que, comme les autres sanctions, il est pris en compte pour l'exécution de la peine, notamment la réduction de peine prévue à l'article 721 du CPP dont le bénéfice est subordonné à la conduite du condamné en détention⁴, mais également, d'une façon plus indirecte, pour l'aménagement de peine, décidé au vu de la personnalité du détenu (cf. article 707 du CPP).

Ces effets sont-ils suffisants pour juger que l'avertissement est d'une gravité telle qu'il doit être regardé faisant grief ?

⁴ En vertu de son 3^{ème} alinéa, « En cas de mauvaise conduite du condamné en détention, le juge de l'application des peines peut être saisi par le chef d'établissement ou sur réquisitions du procureur de la République aux fins de retrait, à hauteur de trois mois maximum par an et de sept jours par mois, de cette réduction de peine ».

IV. La réponse n'est pas évidente au vu de votre décision M....

Patrick Frydman précisait dans ses conclusions sur cette affaire que « s'il appartiendra à votre jurisprudence ultérieure de se prononcer sur le droit à réserver à chacune des diverses sanctions prévues par les textes en vigueur en fonction des critères ainsi définis, un rapide examen de celles-ci amène à conclure que bien peu d'entre elles conserveront, à la vérité, leur caractère d'acte insusceptible de recours. (...) en ce qui concerne les détenus, les quelques sanctions qui, à l'exemple de l'interdiction d'achat en cantine ou de la privation de certains matériels d'agrément, emporteraient des effets suffisamment mineurs pour continuer à pouvoir être analysées comme des mesures d'ordre intérieur, seraient en effet fort peu nombreuses ».

Or les deux types de sanctions ainsi mentionnées se trouvaient être placées, en vertu de l'article D. 250 alors en vigueur, juste au dessus de l'avertissement avec inscription au dossier individuel du détenu, qui était déjà la sanction la plus légère. Et les conséquences de ces sanctions étaient les mêmes que celles que nous avons analysées, notamment l'inscription au dossier et l'information du juge de l'application des peines et du directeur régional, ceux-ci devant même viser le registre consignait les sanctions.

Les modifications au régime disciplinaire des détenus résultant du décret n°du 2 avril 1996⁵ n'ont pas bouleversé cette situation. L'arsenal des sanctions a été diversifié, avec l'ajout de celles figurant alors à l'article D. 251-1, relatives à l'emploi, la formation, l'accès au parloir, la privation d'activités ou l'exécution de travaux, sans changer les effets juridiques de la sanction, notamment l'inscription au registre et l'information du juge d'application des peines.

La loi pénitentiaire de 2009, qui a inscrit à l'article L. 726 du CPP le principe de renvoyer au décret en Conseil d'Etat le soin de fixer le régime disciplinaire des personnes détenues, puis le décret du 23 décembre 2010⁶, postérieur à la décision attaquée, ont certes apporté des modifications importantes à l'état du droit, mais sans bouleverser la liste des sanctions (cf. article R. 57-7-1), l'avertissement restant la première dans l'ordre de gravité, donc la moins forte, ni leurs conséquences, notamment inscription au registre (article R57-7-30) et information du juge de l'application des peines (article R57-7-28).

Ce n'est donc pas les modifications du régime applicables qui peuvent justifier d'appliquer la jurisprudence Marie aux sanctions les plus faibles.

V. L'examen de votre jurisprudence n'est pas non plus décisif.

Le mouvement de recul des mesures d'ordre intérieur dans le domaine pénitentiaire était amorcé avant la décision d'assemblée de 1995 : ont ainsi été soumis au contrôle du juge certaines décisions relatives à l'organisation du service public (pour l'installation d'un portique de contrôle des visiteurs à l'entrée d'une prison : 21 octobre 1988, Syndicat des avocats de France, au Rec. p. 373 ; l'organisation des repas des détenus : 15 janvier 1992, C...., n° 97149, au Rec.) ou la situation d'un détenu (le respect du secret de la correspondance entre un détenu et son avocat : 12 mars 1980, Centre hospitalier spécialisé de Sarreguemines, au Rec. p. 141 ; la restitution de sommes bloquées

⁵ Décret n°96-287 du 2 avril 1996 relatif au régime disciplinaire des détenus et modifiant certaines dispositions du code de procédure pénale.

⁶ Décret n° 2010-1634 du 23 décembre 2010 portant application de la loi pénitentiaire et modifiant le code de procédure pénale.

sur les comptes nominatifs : 3 novembre 1989, P..., n° 85424, aux T. ; interdiction de recevoir certaines publications : 10 octobre 1990, Garde des sceaux c. H..., aux T. p. 911).

Mais le mouvement s'est amplifié ensuite, selon deux voies.

La première prolonge la jurisprudence M..., en l'appliquant à toute une série de mesures administrative relative aux conditions de détention : il s'agit notamment du changement d'affectation d'un détenu d'une maison centrale à une maison d'arrêt, du déclassement d'emploi (Planchenault) et du placement d'un détenu sous le régime des rotations de sécurité (voyez les décision d'assemblée du 14 décembre 2007, Garde des sceaux c. B..., c. P... et c. P..., au Rec. respectivement p. 495, 474 et 498) mais également des décisions de mise à l'isolement, prises à titre disciplinaire (30 juillet 2003, Garde des sceaux c. R..., au Rec. p. 366) ou à titre préventif (17 décembre 2008, Section française de l'OIP, n° 293786, au recueil ; ab. jur. 12 mars 2003, Garde des sceaux c. M. F..., n° 237437, au Rec. p. 421) ou encore la décision d'inscription au répertoire des détenus particulièrement signalés (30 novembre 2009, Garde des sceaux c. K..., n° 318589, au Rec.). Votre jurisprudence s'attache à chaque fois à apprécier les effets concrets de la décision sur les conditions de détention, comme l'illustre particulièrement cette dernière affaire.

La seconde voie a consisté à établir un « filet de justiciabilité » pour les décisions qui ne sont pas, par nature, défavorables à la personne détenue, telles que par exemple un changement d'affectation entre établissements de même nature ou le refus opposé à une demande d'emploi. Vous avez ainsi admis que la présomption de leur « non justiciabilité » peut être renversée si les effets pratique de la décision mettent en cause les droits et libertés fondamentales de la personne détenue : le raisonnement a été amorcé par les décisions d'assemblée de 2007, B... et P..., et il en a ensuite été fait application par les décisions du 9 avril 2008, Rogier, n° 308221, aux T. ; 27 mai 2009, M..., n° 322148, au Rec. ; 3 juin 2009, M. B..., n° 310100, 323871, aux T.

Evolutions considérables, donc, au sein desquelles, cependant, l'avertissement ne s'inscrit pas aisément car ses effets pratiques sont, comme nous l'avons dit, très limités.

VI. Nous n'avons pourtant pas de doute à vous proposer d'inclure cette décision au nombre de celles faisant grief au détenu.

1. Il y a d'abord une forte logique, dans la lignée de la décision M..., à s'attacher à la nature disciplinaire de la mesure et à ses effets indirects, c'est-à-dire son impact sur les mesures d'exécution de la peine. Cela revient donc à considérer, comme le relevait Mattias Guyomar sans ses conclusions sur les affaires d'assemblée de 2007, que les critères de la jurisprudence Marie sont complémentaires. C'est donc au vu de leur combinaison que doit être apprécié le caractère de la décision.

2. Il y a ensuite un intérêt à adopter la même solution pour le bloc des sanctions disciplinaires : cela revient à donner un poids particulier à la nature de la décision. Mais ce résultat nous paraît logique du fait précisément que la mesure résulte d'une volonté de punir un comportement fautif. Le caractère répressif de la décision incite donc à ouvrir la voie juridictionnelle, alors même que la sanction la plus faible crée logiquement les effets les plus faibles sur la détention.

3. Cette logique de bloc n'a certes pas été adoptée pour les sanctions prononcées contre les militaires, mais précisément parce que l'avertissement n'est pas inscrit au dossier du militaire,

contrairement aux autres sanctions telles la réprimande ou le blâme : la première ne fait dès lors pas grief (voyez 8 février 1999, E..., n° 180856, 181785, 182171, aux T.) contrairement aux deux autres (29 juillet 2002, M. C..., n° 221335, aux T. ; 12 juillet 1995, M..., au Rec. p. 304 ; 1er octobre 1997, D..., n° 180495, aux T. p. 686).

4. Cette différence est également liée à la nature de la relation entre l'administration et la personne sanctionnée : le militaire en sa qualité d'agent contribue au service. L'avertissement est dilué dans les multiples éléments qui entrent en compte dans la gestion de sa carrière ou de son emploi. Le détenu est un usager forcé du service : la sanction a donc un caractère punitif par elle-même.

5. Il demeure enfin, selon nous, un intérêt à continuer de développer la justiciabilité des actes de l'administration pénitentiaire et en premier lieu des sanctions disciplinaires. Il ne s'agit pas là d'entraver le difficile exercice des missions de ce service public, mais de faire en sorte que la pression du juge incite les détenteurs de l'autorité publique à intégrer, dans l'exercice quotidien de leurs missions, la mise en œuvre effective des droits et garanties des détenus.

6. Les effets contraignants de la solution devraient être limités par l'existence du recours administratif préalable obligatoire commun aux sanctions disciplinaires infligées aux détenus, qui joue un rôle de filtre. A cet égard, la naissance d'une décision implicite n'est pas un signal très positif et justifie à plus forte raison le contrôle juridictionnel.

Nous vous proposons donc de juger qu'eu égard à sa nature et à ses effets sur la situation des personnes détenues, la sanction d'avertissement prononcée à l'encontre d'un détenu est au nombre des décisions susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

VII. Nous signalons très rapidement que, cette étape passée, est susceptible d'intervenir la récente décision QPC n° 2014-393 du 25 avril 2014 qui déclare contraire à la Constitution l'article 728 du code de procédure pénale dans sa version antérieure à la loi du 24 novembre 2009, dont il a été fait application, par le juge du fond, et qu'il vous appartiendrait d'écarter d'office du litige (voyez assemblée, 13 mai 2011, R..., n° 316734, au Rec.) si le litige tombait dans le champ de la remise en cause décidée par le Conseil constitutionnel des effets que la disposition a produit avant sa décision. Mais ceux-ci étant limités à « toutes les instances non définitivement jugées » à cette date, le présent litige y échappe : l'arrêt attaqué rendu en dernier ressort par la cour était devenu définitif (voyez Ass, 27 octobre 1995, Ministre du logement c/ M... Au Rec.) avant qu'intervienne cette décision.

Vous pourrez donc, après avoir écarté l'erreur de droit soulevée par la garde des sceaux, rejeter son pourvoi.

Mme G... ayant obtenu le bénéfice de l'aide juridictionnelle, vous pourrez mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros à verser à Me Spinosi; en application des dispositions des articles L. 761-1 du code de justice administrative et 37 de la loi du 10 juillet 1991, sous réserve que ce dernier renonce à percevoir la somme correspondant à la part contributive de l'Etat.

Tel est le sens de nos conclusions.