

N°s 434746 et 434748
SFOIP
M. T...

10^{ème} chambre jugeant seule

Séance du 3 décembre 2020
Lecture du 24 décembre 2020

CONCLUSIONS

M. Laurent Domingo, rapporteur public

La SFOIP et M. Andréa T... vous demandent d'annuler pour excès de pouvoir la décision implicite de rejet résultant du silence gardé par la garde des sceaux, ministre de la justice, sur leur demande tendant à l'abrogation de la circulaire du 28 octobre 2014 de présentation des dispositions de la loi n° 2013-711 du 5 août 2013 portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de l'Union européenne et des engagements internationaux de la France.

Cette circulaire a pour objet de présenter les dispositions introduites dans le code de procédure pénale s'agissant de l'exécution transfrontalière des jugements en matière pénale prononçant des peines ou des mesures privatives de liberté, aux fins de leur exécution dans l'Union européenne, c'est-à-dire les dispositions prises pour la transposition de la décision-cadre 2008/909/JAI du Conseil du 27 novembre 2008. Ces dispositions du code de procédure pénale figurent aux articles 728-10 et s.

La SFOIP et M. Andréa T... contestent ces dispositions législatives, et plus particulièrement celles relatives à l'exécution, sur le territoire des autres Etats membres de l'Union européenne, des condamnations prononcées par les juridictions françaises, figurant aux articles 728-15 à 30, au motif qu'elles ne prévoient pas que les décisions du représentant du ministère public près la juridiction ayant prononcé la décision de condamnation, qui est en France l'autorité compétente pour transmettre une demande à un Etat d'exécution, soient contraintes par des délais, ni ne puissent faire l'objet de recours. Ils visent en particulier la situation où une personne condamnée demande au ministère public de transmettre une demande à un Etat d'exécution, ce qui est envisagé par l'article 728-15, et où le ministère public refuse de procéder à cette demande.

Ils ont pensé trouver dans la circulaire prise pour la présentation de ces dispositions législatives le vecteur idoine pour faire valoir cette contestation, argumentée tant sur le plan constitutionnel que sur le plan conventionnel. Néanmoins, si le contentieux des circulaires

offre aux requérants de précieuses opportunités pour critiquer des dispositions législatives, notamment parce qu'un REP contre une circulaire permet créer un litige permettant de déclencher une QPC, dont elle peut d'ailleurs est l'unique moyen (8 / 3, 9 juillet 2010, M. et Mme Mathieu, n° 339081, aux Tables sur ce point), il n'en demeure pas moins que ce contentieux des circulaires n'est pas une porte grande ouverte sur le chemin qui permet d'accéder aux juges de la loi, que ce soit de la constitutionnalité de la loi ou de la conventionnalité de la loi. En particulier, la porte ne s'ouvre que pour autant que l'on puisse trouver dans la circulaire une accroche suffisante pour une critique, et une accroche nécessairement explicite. En effet, le silence de la circulaire, parce qu'il ne dit rien, ne peut avoir de caractère impératif ou, pour le dire avec les termes de la jurisprudence Gisti, n'a pas d'effet notable, puisqu'il n'a même aucun effet.

Il faut rappeler que l'administration n'est jamais tenue de commenter la loi par voie de circulaire, de sorte qu'est irrecevable la contestation du refus d'un ministre de prendre une circulaire (CE, 14 mars 2003, M. L G..., n° 241057, T. pp. 617-897) comme sont irrecevables des conclusions tendant à ce qu'il soit enjoint de prendre une circulaire (10/9, 8 juin 2016, AFEP, n° 383259, Lebon p. 230, RJF 2016 n° 870, concl. E. Crépey C870 ; elles sont en revanche recevables pour des refus d'abroger des circulaires : 26 décembre 2018, n° 424759, Société Massis import-export Europe, B).

Quand l'administration ne dit rien dans une circulaire, c'est donc qu'elle ne prend pas position. Il en résulte que le recours contre une circulaire « en tant qu'elle ne dit rien » est irrecevable, car ce silence ne fait pas grief (v. 6/1, 21 septembre 2015, M. D..., n° 391323, T. p. 527 ; 8/3, 27 juin 2018, Société CERP Rhin Rhône Méditerranée, n° 419030, B).

Il n'y a qu'un cas, qui n'est pas une véritable exception à cette jurisprudence, où le silence, qui est en réalité une omission, est censurée : vous annulez un commentaire au motif qu'il est incomplet lorsqu'une réserve d'interprétation à laquelle le CC avait subordonné la conformité à la Constitution du texte commenté n'est pas reprise. Dans ce cas particulier, l'interprétation sans la réserve est une fausse interprétation du texte, ie une erreur de droit (CE, 8 juin 2016, AFEP préc.).

En l'espèce, la circulaire attaquée, qui on le constate à la lecture de ses 8 pages de texte n'a d'ailleurs aucun caractère exhaustif sur le sujet, ne dit strictement rien des délais applicables aux décisions prises par le ministère public et des voies de recours contre ces décisions. Elle ne prend donc aucunement position sur ce point, si bien qu'elle n'offre aucune prise à une contestation, qui plus est un refus d'abrogation, car il n'y a donc pas dans la circulaire d'énonciations susceptibles d'être abrogées.

Ce constat vous avait conduit, dans un premier temps, à ne pas transmettre au CC les QPC que les requérants avaient soulevées, dirigées contre les articles 728-15 à 728-22 du code de procédure pénale, en tant qu'ils ne prévoient pas de voie de recours contre les décisions du ministère public décidant ou refusant de donner suite aux demandes de transfèrement international formulées par une personne condamnée et ne prescrivent pas de délai au

ministère public pour statuer sur une demande de transfèrement international. Vous avez regardé ces dispositions législatives comme n'étant pas applicables au litige dès lors que la circulaire en litige ne prend pas parti sur ces questions.

Ce même constat doit vous conduire, dès lors que les autres moyens du REP, soulevés sur le terrain des stipulations de la ConvEDH, ne portent également que sur ces mêmes questions, à considérer les conclusions d'annulation comme étant irrecevables dans cette mesure, ainsi que vous en avez averti les parties par un MOP repris à son compte par le ministre en défense.

Pour se prémunir d'un refus de transmission de la leur QPC par voie de conséquence de cette irrecevabilité des conclusions la requête, la SFOIP et M. Andréa T... avaient également soulevé un moyen d'incompétence de l'auteur de la circulaire, en affirmant que cette instruction impose des obligations nullement prévues par des dispositions législatives. Mais ils se bornent à renvoyer aux énonciations impératives de la circulaire qu'ils ont identifiées dans leur requête sans toutefois préciser en quoi ces énonciations seraient entachées d'incompétence et alors qu'elles ne sauraient l'être du seul fait qu'elles sont impératives, de sorte que le moyen ne peut qu'être écarté faute d'être assorti de précisions suffisantes.

PCMCN au rejet des requêtes.