

N° 474589

M. A...

6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies

Séance du 16 octobre 2024

Décision du 18 novembre 2024

CONCLUSIONS

M. Nicolas AGNOUX, Rapporteur public

Cette affaire vous permettra de clarifier la nature du contrôle exercé par le juge administratif sur les mesures prolongeant au-delà de deux ans le placement à l'isolement des détenus.

M. A... est écroué depuis le 6 novembre 1995 et inscrit depuis le 29 septembre 1999 au répertoire des détenus particulièrement signalés. Il purge notamment une peine de réclusion à perpétuité assortie d'une peine de sûreté de 18 ans pour des faits de terrorisme, à raison de sa participation aux trois attentats attribués au Groupe islamique armé à Paris en 1995. Il a tenté à deux reprises de s'évader, en 2010 et en 2013, la première fois en lien avec un réseau d'une quinzaine de personnes à l'extérieur, la seconde avec l'aide d'un codétenu radicalisé.

A partir de l'année 2016, il a fait l'objet d'une mesure de placement à l'isolement, renouvelée sans interruption depuis, à l'exception de quelques rares périodes de mainlevée.

Aux termes de l'article R. 57-7-68 du code de procédure pénale, alors en vigueur et désormais repris à l'article R. 213-25 du code pénitentiaire, l'isolement ne peut être prolongé au-delà de deux ans sauf, à titre exceptionnel, si le placement à l'isolement constitue l'unique moyen d'assurer la sécurité des personnes ou de l'établissement.

Alors qu'il était incarcéré au centre pénitentiaire d'Alençon-Condé-sur-Sarthe, M. A. a fait l'objet, les 4 mai et 3 juillet 2020, de deux décisions de prolongation successives prises sur le fondement de ces dispositions.

Il en a obtenu l'annulation devant le tribunal administratif de Caen mais la cour administrative d'appel de Nantes, faisant droit à l'appel du ministre dirigé contre la partie du jugement portant sur la décision du 4 mai 2020, a annulé partiellement ce jugement et rejeté dans cette mesure les conclusions d'annulation présentée par le requérant qui se pourvoit à présent en cassation.

Les moyens du pourvoi qui se rapportent au respect du contradictoire ne pourront prospérer.

D'une part, le requérant a été mis à même de faire valoir en temps utile ses observations sur le projet de décision ; le pourvoi prend prétexte de ce que l'arrêt mentionne par erreur une entrée en vigueur de la décision attaquée au 5 avril (ce qui la rendrait rétroactive) mais il s'agit d'une erreur de plume, ainsi qu'il ressort des mentions mêmes de la décision, qui est restée sans incidence sur le bien-fondé des motifs de l'arrêt portant sur le respect du contradictoire. D'autre part, il ne ressort d'aucune des énonciations de l'arrêt attaqué que la cour aurait admis que certaines des observations de l'exposant n'avaient pas été transmises au ministre, le moyen tiré de l'erreur de droit à avoir jugé la procédure régulière nonobstant cette circonstance manque donc en fait.

Le requérant reproche ensuite à la cour d'avoir jugé qu'il n'avait pas été privé de la garantie de l'assistance d'un avocat alors que le formulaire-type l'informant du projet de prolongation de son isolement mentionnait que les frais d'avocat seraient à sa charge, sans préciser qu'il pouvait bénéficier de l'aide juridique. Ce moyen a été accueilli en première instance mais écarté en appel.

En effet, le formulaire-type d'information du détenu annexé à la circulaire du garde des sceaux du 14 avril 2011, qui permet au détenu de manifester son souhait d'être assisté par un avocat de son choix ou commis d'office¹, comporte une mention en note de bas de page indiquant : « *Je suis informé(e) que les frais ainsi engagés sont à ma charge* ».

Le requérant soutient que cette information est tronquée, puisqu'elle ne rappelle pas l'existence du régime d'aide juridictionnelle ouvert aux détenus en application de l'article 64-3 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique², et par suite trompeuse, en ce qu'elle dissuaderait les détenus de recourir à un avocat en leur laissant croire qu'il leur appartient nécessairement de régler les frais de cette représentation.

Les dispositions de l'article L. 122-1 du code des relations entre le public et l'administration issues de l'article 24 de la loi DCRA impliquent que le détenu devant faire l'objet d'une décision individuelle défavorable soit informé en temps utile de la possibilité de se faire assister d'un avocat

¹ Garantie rappelée à l'article R. 57-7-64 du code de procédure pénale (repris à l'article R. 213-21 du code pénitentiaire).

² Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, dispositions figurant désormais à l'article 11-3.

(CE 23 février 2011, *M. B...*, n° 313965, aux tables). Néanmoins, ainsi que l'a relevé la cour, aucun texte législatif ou réglementaire n'impose que lui soit notifiée la faculté dont il dispose, s'il remplit les conditions, de bénéficier dans ce cadre de l'aide juridictionnelle (voyez, a contrario, au sujet des dispositions de l'ordonnance du 2 novembre 1945 prévoyant que la faculté de demander le bénéfice de l'aide juridictionnelle soit indiquée à l'étranger dans la convocation devant la commission d'expulsion : CE 31 juillet 1996, *M. B...*, n° 153875, au recueil)³.

Le silence des textes ne dispense pas en revanche l'administration, à peine d'irrégularité de la procédure, de fournir une information qui soit correcte (voyez le cas de l'administration fiscale rayant par erreur, dans une réponse aux observations du contribuable, la mention pré-imprimée relative à la faculté de demander la saisine de la commission départementale des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires : CE 7 octobre 1985, *min. c/ Mme G...*, n° 43242, aux tables et à la RJF 1985 n° 1548).

Ici, l'information donnée par la note de bas de page incriminée n'est pas au sens strict erronée mais effectivement incomplète, ce qui est d'autant plus fâcheux que le corps de la circulaire de 2011 appelle les chefs d'établissement pénitentiaire à assurer l'information des détenus sur la faculté de bénéficier de l'aide juridictionnelle. D'autres formulaires-types joints en annexe à cette instruction, comme celui destiné à informer (a posteriori) le détenu de la décision de placement à l'isolement prise à son encontre comportent d'ailleurs une note de bas de page complétée en ce sens.

Néanmoins il nous semble qu'il appartenait à la cour de vérifier *in concreto*, dans les circonstances propres à l'espèce, dans quelle mesure cette information incomplète avait pu effectivement induire en erreur le requérant.

Or la cour a relevé (par des motifs qu'elle a énoncés comme surabondants mais qui sont en réalité déterminants) que l'intéressé avait déjà connaissance de la possibilité de se faire assister par un conseil au titre de l'aide juridique, qu'il était en contact régulier avec ses avocats et qu'il avait eu recours à l'aide juridictionnelle pour contester la précédente décision de prolongement. Dès lors, nous vous proposons d'écarter le moyen, sans que cette réponse propre aux circonstances de l'espèce ne préempte la solution à apporter à d'autres litiges mettant en cause le caractère incomplet de l'information figurant sur ce formulaire. On soulignera donc ici l'intérêt qui s'attacherait à ce que l'administration harmonise sur ce point la rédaction des différents formulaires afin de ne pas exposer ses décisions au risque d'un vice de procédure.

³ Voir aussi par analogie, en matière de discipline des agents publics, au sujet de la distinction entre le droit à la communication du dossier et le droit pour l'intéressé d'en prendre copie : l'obligation pour l'administration d'informer l'intéressé de son droit à communication du dossier ne lui impose pas d'informer l'agent de son droit à prendre copie de son dossier (CE, 3/8 SSR, 2 avril 2015, *Commune de Villecerf*, n°370242, B sur ce point).

Nous en venons à la question principale ayant justifié l'examen de l'affaire par votre formation de jugement et qui a trait à la nature du contrôle exercé sur ce type particulier de décision.

M. A. reproche à la cour de s'être bornée à rechercher si le ministre n'avait pas commis d'erreur manifeste d'appréciation alors qu'il lui appartenait d'exercer un contrôle entier sur la décision attaquée.

On rappelle que la décision de placement à l'isolement ne constitue pas une sanction disciplinaire mais seulement, pour reprendre l'intitulé de la section du code pénitentiaire désormais en vigueur, une « *modalité d'encellulement* ».

Prise d'office ou sur demande du détenu, la mise à l'isolement peut être motivée soit par la protection du détenu, soit par des considérations de sécurité des autres détenus ou de l'établissement. Placée seule en cellule, la personne conserve ses droits à l'information, aux visites, à la correspondance écrite et téléphonique et bénéficie d'au moins une heure quotidienne de promenade à l'air libre. En revanche, elle ne peut, sauf autorisation expresse, participer aux promenades et aux différentes activités collectives auxquelles peuvent prétendre les personnes détenues soumises au régime de détention ordinaire (activités sportives ou d'enseignement mais aussi travail carcéral).

Depuis 2003, vous ne regardez plus cette décision comme une mesure d'ordre intérieur⁴ mais, eu égard à l'importance de ses effets sur les conditions de détention, comme une décision susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (CE 30 juillet 2003, *Garde des sceaux c. M. R...*, n° 252712, au recueil). Les mêmes causes vous ont conduit à consacrer un régime de présomption d'urgence au bénéfice des détenus lorsqu'ils saisissent le juge des référés pour en demander la suspension (CE 7 juin 2019, *Mme M...*, n° 426772, au recueil).

Cependant, les motifs qui fondent cette décision ne sont soumis qu'à un contrôle restreint (CE 26 juillet 2011, *Garde des sceaux, ministre de la justice c/ X...*, n°328535, aux tables).

Le pourvoi ne vous invite pas à abandonner cette dernière jurisprudence mais à l'amender dans le cas particulier des décisions du garde des sceaux prolongeant la mise à l'isolement au-delà du seuil de deux ans auquel s'attache, en termes de règles de fond et de procédure, un régime particulier⁵.

⁴ CE 28 février 1996, *F...*, n°106582, au recueil.

⁵ rehaussé pour partie au niveau législatif depuis la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009.

Les textes législatifs et réglementaires organisent en effet un encadrement procédural gradué à mesure que se succèdent les décisions de renouvellement, prises chacune pour une durée maximale de trois mois. Alors que la décision initiale est prise par le chef d'établissement, une prolongation au-delà de six mois relève de la décision du directeur interrégional des services pénitentiaires, prise après avis écrit du médecin⁶. Au-delà d'un an, la compétence est transférée au ministre qui statue après avis de l'autorité judiciaire⁷. Enfin, on l'a dit, l'isolement ne peut pas être prolongé au-delà de deux ans sauf à titre exceptionnel, par une décision spécialement motivée, si le placement à l'isolement constitue l'unique moyen d'assurer la sécurité des personnes ou de l'établissement⁸.

Par un arrêt remarqué du 1^{er} décembre 2020 (*M. B...*, n° 18BX03449, en C+), la cour administrative d'appel de Bordeaux s'était engagée dans cette voie en estimant qu'eu égard à l'importance des conséquences qu'une telle mesure peut revêtir pour la personne incarcérée, le juge de l'excès de pouvoir exerce un contrôle normal sur la décision du ministre prolongeant l'isolement sur une durée supérieure à deux ans. Depuis lors, les positions des cours sont divergentes, certaines ayant suivi cette voie, d'autres (ainsi qu'une majorité de tribunaux administratifs) conservant un contrôle restreint quelle que soit la durée de l'isolement⁹; une clarification de votre part apparaît donc opportune.

Nous ne sommes pas convaincus de la cohérence ni même de l'intérêt d'un contrôle différencié.

Si elle est soumise à des conditions supplémentaires, la décision prolongeant d'office l'isolement au-delà d'une durée de deux ans ne se distingue pas, par son objet, des mesures qui ont précédé, de sorte qu'un changement de nature du contrôle juridictionnel se conçoit mal intellectuellement. La prolongation de l'isolement va indéniablement de pair avec l'accroissement des atteintes susceptibles d'être portées à la situation du détenu et tout particulièrement sa santé mentale, mais en dehors des règles particulières que les textes lui associent, ce seuil des deux ans ne présente pas en tant que tel d'effets particuliers. Selon la formule rappelée par vos juges des référés statuant en appel sur les référés-libertés dirigés contre ces décisions, c'est « à tout moment de leur exécution » que l'administration pénitentiaire doit veiller à ce que les placements à l'isolement n'aient pas pour effet, eu égard notamment à leur durée et à l'état de santé physique et psychique de l'intéressé, de créer un danger pour sa vie ou de l'exposer à être soumis à un traitement inhumain ou dégradant¹⁰.

⁶ article R. 57-7-73 du code de procédure pénale, repris à l'article R. 213-30 du code pénitentiaire.

⁷ article 726-1 du code de procédure pénale, repris à l'article L. 213-8 du code pénitentiaire.

⁸ article R. 57 7-68 du code de procédure pénale, repris à l'article R. 213-25 du code pénitentiaire.

⁹ Voir les arrêts n°21DA00550 et n°23DA00711 ; en sens inverse : n°22NC02263 et n°20LY02177.

¹⁰ Voir par ex. CE (JR) 12 février 2021, *M. S...*, n° 448997.

La condition de fond supplémentaire qui s'impose au-delà de ce délai tient, on l'a dit, au fait que le placement à l'isolement doit constituer « *l'unique moyen d'assurer la sécurité des personnes ou de l'établissement* ».

Vous pourriez certes être enclins à voir dans ce critère une densité normative suffisante pour asseoir un contrôle juridictionnel renforcé. S'y ajouterait, pour reprendre les autres éléments propres à justifier le choix d'un contrôle normal, la double circonstance qu'il s'agit par nature d'une catégorie de décision attentatoire à des droits et libertés fondamentaux et que l'administration dispose d'une moindre latitude pour agir : le texte pose comme principe le retour aux modalités normales d'encellulement (« *L'isolement ne peut être prolongé (...) sauf (...) si* ») et le prolongement de la mesure n'est admis qu'à « *titre exceptionnel* ».

Mais il nous semble en définitive que ces verrous textuels, combinés avec l'obligation de motivation spéciale, constituent eux-mêmes des garanties supplémentaires pour le détenu dont la pleine effectivité n'est pas conditionnée à une modification de la nature du contrôle exercé par le juge. En imposant au ministre d'exposer en détail l'ensemble des motifs justifiant le maintien exceptionnel à l'isolement et l'absence de toute alternative possible, donc en permettant plus aisément au détenu d'en contester le bien-fondé, les textes induisent de fait un contrôle juridictionnel plus étroit sur le bien-fondé de la décision¹¹.

En revanche, l'obstacle à un contrôle normal tient toujours, au même titre que pour la décision initiale et les premières mesures de prolongement, à la marge dont l'administration doit disposer dans l'appréciation de chacun des critères mentionnés à l'article R. 57-7-73 du code de procédure pénale (repris à l'article R. 213-30 du code pénitentiaire) et tenant à la personnalité du détenu, à sa dangerosité, à sa vulnérabilité particulière et à son état de santé : la conclusion qu'elle en tire quant au point de savoir si l'isolement constitue l'unique solution envisageable n'en est que la résultante directe. Or sur ces questions de fait délicates tenant à l'examen de l'état de santé (analysé dans l'avis du médecin), à l'évaluation de la personnalité et du comportement du détenu (étayée notamment par les fiches d'incident et l'avis du directeur interdépartemental), l'allongement de la durée d'isolement ne modifie pas le fait que l'administration pénitentiaire demeure la mieux placée pour émettre des appréciations qui mettent gravement en jeu la sécurité de l'établissement et de ses agents : en pratique, le placement à l'isolement sur de longues périodes concerne essentiellement, le contentieux devant les tribunaux l'illustre, des personnes condamnées pour des faits de terrorisme ou de grand banditisme.

¹¹ Voir dans le même sens l'arrêt de la CEDH *Khider c. France* du 9 juillet 2009 (n° 39364/05), point 104 : « *Cette motivation devrait être, au fil du temps, de plus en plus approfondie et convaincante* ».

Par ailleurs, nous n'identifions pas dans la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, et en particulier depuis l'arrêt *Khider c. France* du 9 juillet 2009 (n° 39364/05) d'élément susceptible de justifier un changement au regard des exigences liées au recours effectif au sens de l'article 13 de la Convention. Le contrôle restreint ne fait pas obstacle à ce que le juge se prononce sur l'ensemble des critères précités même si, pour l'évaluation de chacun, il s'en tient à une approche distanciée.

Enfin, il ressort de l'analyse des décisions rendues au fond ou en référé au cours des douze derniers mois que ce contrôle peut aboutir effectivement à des annulations ou des suspensions, notamment lorsque les motifs avancés par l'administration ne sont pas suffisamment circonstanciés¹².

Si vous nous suivez, vous jugerez que la cour n'a pas commis d'erreur de droit en exerçant un contrôle restreint sur l'appréciation portée par l'administration quant à la nécessité de prolonger la mesure de placement à l'isolement.

L'appréciation portée par la cour au cas d'espèce fait l'objet du dernier groupe de moyens.

La cour a relevé successivement, outre un rappel des motifs de la condamnation du requérant, une « *grande détermination à se soustraire à la garde de l'administration pénitentiaire* », ce qui fait allusion à ses deux tentatives d'évasion, la seconde avec usage d'explosifs, chacune lui ayant valu une condamnation à douze ans de prison en 2013 et 2017, ainsi que la persistance de sa personnalité violente et imprévisible et son comportement menaçant à l'égard de l'institution judiciaire. L'arrêt souligne sur ce point que les rapports les plus récents n'attestent pas d'une évolution favorable de son comportement et mentionnent en particulier une attitude provocatrice et manipulatrice à l'égard des personnels. Ces éléments sont étayés par de nombreuses mentions figurant dans les tableaux de suivi produits au dossier et leur matérialité n'est pas sérieusement contestée.

On soulignera aussi que l'avis médical, qui atteste qu'il n'y a pas de contre-indication à la prolongation de la mesure d'isolement, n'était pas contesté par le requérant qui ne fait pas état de difficultés particulières liées à son état de santé.

Par suite, en jugeant que la décision prolongeant le placement de l'intéressé au-delà de deux ans n'était pas entaché d'erreur manifeste, la cour n'a pas commis d'erreur de droit ni entaché son arrêt de dénaturation.

¹² Voir par exemple TA Marseille (JR) 19 septembre 2023, *M. G...*, n°2308089 ; TA Amiens 28 décembre 2023, *M. L...*, n° 2101739,; TA Grenoble (JR) 5 octobre 2023, *M. F.*, n° 2305985 ; TA Martinique 26 septembre 2024, *M. N...*, n° 2400041.

PCMNC au rejet du pourvoi.