

N° 506644
Association des avocats pénalistes

N° 506827
M. K H...

10^{ème} et 9^{ème} chambres réunies

Séance du 8 octobre 2025
Lecture du 28 octobre 2025

CONCLUSIONS

M. Frédéric PUIGSERVER, Rapporteur public

1. « Submersion : c'est l'image qui s'impose pour décrire le phénomène auquel la France est confrontée, tant les routes par lesquelles la drogue est acheminée dans notre pays sont nombreuses, tant les moyens par lesquels elle est introduite sont variés, tant les façons de la distribuer et de la vendre sont multiples »¹ : c'est ce constat sans appel, effectué par une commission d'enquête parlementaire du Sénat, qui a justifié l'adoption de la loi n° 2025-532 du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic.

Issue d'une proposition de loi, elle comprend de nombreuses dispositions pénales et de procédure pénale, avec notamment la création d'un parquet national anticriminalité organisée et celle d'un « dossier coffre » pour protéger les personnes et les techniques de renseignement mises en œuvre, en matière de lutte contre le blanchiment ou encore de statut des « repentis ».

Elle a été complétée, au cours de la procédure parlementaire, de dispositions, issues d'un amendement du Gouvernement², soumis à l'avis du Conseil d'Etat³, créant, dans les établissements pénitentiaires, des « quartiers de lutte contre la criminalité organisée » (QLCO), destinés à accueillir les détenus les plus dangereux, impliqués dans des réseaux de criminalité organisée – s'inspirant, en cela, du modèle italien⁴.

¹ Sénat, rapport fait au nom de la commission d'enquête sur l'impact du narcotrafic en France et les mesures à prendre pour y remédier, mai 2024.

² Assemblée nationale, 1^{er} mars 2025, n° CL471.

³ Avis d'assemblée générale du 13 mars 2025 relatif à relatif à la prise en charge des personnes détenues membres de la criminalité organisée et sur l'usage accru des moyens de télécommunication audiovisuelle, n° 409322.

⁴ Régime dit « 41 bis » de la loi pénitentiaire.

Le premier QLCO a été ouvert, dès juillet 2025, au sein du centre pénitentiaire de Vendin-le-Vieil (Pas-de-Calais), où ont été réalisés les aménagements nécessaires et où ont été transférés, depuis, des détenus en provenance de toute la France. Devrait suivre prochainement celui de Condé-sur-Sarthe (Orne).

2. Les dispositions relatives à ces QLCO ont été insérées dans le livre II code pénitentiaire, consacré à la « détention en établissement pénitentiaire », à son titre II relatif au « maintien de la sécurité », au sein du chapitre IV traitant des « quartiers sécurisés ».

Au sein de ce chapitre relatif aux « quartiers sécurisés », on trouve donc aujourd’hui, en partie législative, dans une section 1, les dispositions, préexistantes, relatives aux « quartiers spécifiques »⁵ et, dans une section 2, celles, introduites par la loi du 13 juin 2025, relatives aux QLCO⁶.

Les dispositions relatives aux « quartiers spécifiques » sont peu nombreuses. Elles prévoient, à l’article L. 224-1, que : « *[les personnes détenues dont le] comportement porte ou est susceptible de porter atteinte au maintien du bon ordre de l’établissement ou à la sécurité publique [peuvent y] être affectées (...) pour bénéficier d’un programme adapté de prise en charge et soumises à un régime de détention impliquant notamment des mesures de sécurité renforcée* ». Aux termes de l’article L. 224-2 : « *La décision d’affectation dans ces quartiers spécifiques doit être motivée (...), n’intervient qu’après une procédure contradictoire [et] fait l’objet d’un nouvel examen régulier* ». Et selon l’article L. 224-3 : « *[cette décision] ne porte pas atteinte à l’exercice des droits de toute personne détenue, [notamment le maintien des liens familiaux et l’exercice du culte], sous réserve des aménagements qu’imposent les impératifs de sécurité* ». Les dispositions réglementaires auxquelles renvoie l’article L. 224-4 ont distingué, au sein de ces « quartiers spécifiques », les « *[unités] pour personnes détenues violentes* »⁷ et les « *[quartiers] de prise en charge de la radicalisation* »⁸.

Les dispositions relatives aux QLCO sont, comparativement, plus développées. L’article L. 224-5 prévoit que : « *les personnes (...) détenues pour des infractions entrant dans le champ d’application des articles (...) du code de procédure pénale [relatifs à la criminalité et à la délinquance organisées]* » peuvent, « *à titre exceptionnel, afin de prévenir la poursuite ou l’établissement de liens avec les réseaux de la criminalité et de la délinquance organisées (...), sur décision du ministre de la justice, être affectées dans des quartiers de lutte contre la criminalité organisée, après avis du juge de l’application des peines compétent s’il s’agit d’une personne condamnée [ou], s’il s’agit d’une personne prévenue, mise en examen ou accusée, (...) après information du magistrat chargé de l’enquête ou de l’instruction* ». De la même façon que pour les « quartiers spécifiques », l’article L. 224-6 prévoit que : « *La décision d’affectation dans un [QLCO] doit être motivée et n’intervient qu’après une procédure contradictoire* » et il précise que : « *Cette décision est valable pour*

⁵ Art. L. 224-1 à L. 224-4 du code pénitentiaire.

⁶ Art. L. 224-5 à L. 224-11.

⁷ Art. R. 224-1 à R. 224-12.

⁸ Art. R. 224-13 à R. 224-25.

une durée d'un an, (...) renouvelable dans les mêmes conditions ». Et, de même, l'article L. 224-7 prévoit que : « *[cette décision] ne porte pas atteinte à l'exercice des droits des personnes détenues (...), sous réserve des aménagements qu'imposent les impératifs de sécurité et des restrictions [inhérentes à ce régime]* ».

Ces « restrictions », qui figurent à l'article L. 224-8, sont de trois ordres : il est prévu, premièrement, que : « *Les personnes détenues affectées dans des [QLCO] font l'objet de fouilles intégrales systématiques après avoir été en contact physique avec une personne en mission ou en visite dans l'établissement sans être restées sous la surveillance constante d'un agent de l'administration pénitentiaire, (...) sous réserve des adaptations décidées par l'autorité administrative* » ; deuxièmement, que : « *Les visites se déroulent systématiquement dans un parloir équipé d'un dispositif de séparation, [sauf en ce qui concerne les] mineurs sur lesquels la personne détenue (...) exerce l'autorité parentale [et] en cas de circonstances familiales exceptionnelles* » et que : « *Les dispositions relatives aux unités de vie familiale et aux parloirs familiaux (...) ne s'appliquent pas dans les [QLCO]* » ; troisièmement, que : « *Les modalités et les horaires d'accès aux dispositifs de correspondance téléphonique font l'objet de restrictions prévues par voie réglementaire garantissant à chaque personne détenue un accès à ces dispositifs pendant au moins deux heures, au moins deux jours par semaine* » – étant précisé que ces deux dernières restrictions : « *ne s'appliquent pas aux échanges entre la personne détenue et son avocat* ».

Enfin, l'article L. 224-10 prévoit que : « *les agents de l'administration pénitentiaire affectés ou intervenant dans des établissements comprenant des quartiers de lutte contre la criminalité organisée interviennent dans des conditions qui garantissent la préservation de leur anonymat* ». A ce titre : « *Par dérogation aux articles L. 111-2 et L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration [CRPA], les décisions et les actes administratifs de toute nature pris par [ces] agents (...) au sein de ces établissements (...) pénitentiaires (...) peuvent comporter seulement, outre la signature et la qualité, le numéro d'immatriculation administrative de leur auteur, (...) en lieu et place de ses nom et prénom* ». Dans ce cas, il est prévu une « procédure contradictoire asymétrique », selon laquelle : « *Lorsque, dans le cadre d'une procédure engagée devant une juridiction administrative ou judiciaire, la solution du litige dépend d'une question relative à un acte faisant l'objet d'une signature numérotée, les nom et prénom de la personne identifiée par un numéro d'immatriculation sont communiqués, à sa demande, à la juridiction ou au magistrat délégué par celle-ci, sans être versés au contradictoire* ».

3. Dans la décision qu'il a rendue à propos de la loi du 13 juin 2025⁹ – et qui est à ce jour, avec 600 paragraphes, la plus longue de son histoire – le Conseil constitutionnel a validé ces dispositions, moyennant deux réserves d'interprétation.

Il a d'abord jugé, s'agissant de l'article L. 224-5, que : « le législateur [avait] défini avec suffisamment de précision les motifs d'affectation dans les [QLCO] », écartant ainsi le grief

⁹ Cons. const. déc. n° 2025-885 DC du 12 juin 2025, *Loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic*.

d'incompétence négative, et que cet article : « ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle ».

Il a ensuite jugé que les dispositions des articles L. 224-6 et L. 224-7 : « ne méconnaissent pas le principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine, (...) ne portent pas non plus une atteinte disproportionnée au droit de mener une vie familiale normale dont bénéficient les personnes détenues dans les limites inhérentes à la détention [et] ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle ».

Enfin, s'agissant de l'article L. 224-8, il a jugé, d'une part, que si, « eu égard aux motifs justifiant l'affectation de la personne détenue dans un [QLCO], et du risque que font courir [des] contacts physiques non surveillés pour la sécurité de l'établissement pénitentiaire et l'objectif de lutte contre les infractions, la pratique de fouilles intégrales systématique n'est pas, par elle-même, contraire au principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine, (...) sauf à méconnaître ce principe, [ces] dispositions (...) doivent être interprétées comme ne permettant la réalisation de [telles] fouilles (...) que dans les cas où la surveillance de la visite par un agent de l'administration pénitentiaire a été empêchée par des circonstances particulières tenant à l'intimité de la personne détenue, à la nécessité de préserver la confidentialité de ses échanges ou à des difficultés exceptionnelles d'organisation du service pénitentiaire » et que : « [les] "*adaptations décidées par l'autorité administrative (...)*", doivent être interprétées en ce sens qu'il appartient à l'administration de prévoir des assouplissements du régime de fouilles pour tenir compte, notamment, de l'état de santé ou de vulnérabilité de la personne détenue, ainsi que de la qualité particulière de la personne avec laquelle le contact physique a lieu ». D'autre part, il a jugé que : « [les] dispositions [relatives aux] visites (...) ne portent pas une atteinte disproportionnée au droit de mener une vie familiale normale dont bénéficient les personnes détenues dans les limites inhérentes à la détention [et ne portent pas] d'atteinte disproportionnée aux droits de la défense de la personne détenue ».

4. Conformément au renvoi prévu par l'article L. 224-11, un décret en Conseil d'Etat, du 8 juillet 2025¹⁰, est venu « [définir] les conditions d'application » des dispositions législatives ainsi adoptées.

L'Association des avocats pénalistes vous demande d'annuler ce décret et l'inscription de l'affaire au rôle de cette séance a justifié que, en l'absence d'urgence, la demande de suspension qui accompagnait cette demande soit rejetée par le juge des référés du Conseil d'Etat (CE ord. réf. 30 juill. 2025, *Association des avocats pénalistes*, n° 506642). Le Conseil national des barreaux (CNB) a présenté une intervention au soutien de cette requête.

Par ailleurs, le tribunal administratif (TA) de Paris vous a transmis, sur le fondement de l'article R. 351-3 du code de justice administrative (CJA), le dossier de la requête par laquelle M. K H..., qui était incarcéré au centre pénitentiaire de la Santé à Paris, demande l'annulation

¹⁰ Décret n° 2025-620 du 8 juillet 2025 relatif aux quartiers de lutte contre la criminalité organisée, à l'anonymat des personnels de l'administration pénitentiaire et modifiant le code pénitentiaire.

de la décision du garde des sceaux, ministre de la justice l'affectant au QLCO du centre pénitentiaire de Vendin-le-Vieil pour une durée d'un an, en raison de la « difficulté particulière » de compétence, à l'intérieur de la juridiction administrative, que pose cette affaire.

I.- Mesures réglementaires d'application du régime des QLCO

5. Il nous semble, tout d'abord, que vous devrez admettre l'intérêt pour agir de l'association contre le décret attaqué, qui n'est d'ailleurs pas contesté en défense. C'est que, en effet, même si les dispositions qu'il comporte intéressent à titre principal les détenus, elles nous paraissent affecter suffisamment les conditions d'exercice de leur profession par les avocats concernés, même en nombre relativement limités, ne serait-ce que pour leurs déplacements auprès de leurs clients affectés dans un QLCO (voir, pour le critère de recevabilité : CE Ass. 7 juill. 1978, *Syndicat des avocats de France et autres*, n° 10830 et, *a contrario* : CE 23 mars 2005, *Institut des avocats conseils fiscaux*, n° 264997).

Et, de même, le CNB nous paraît « [justifier] d'un intérêt suffisant eu égard à la nature et à l'objet du litige » (CE Sect. 25 juill. 2013, *OFPPA c. Mme F...*, n° 350661) et vous admettez donc son intervention.

6. Vous écarterez ensuite – comme manquant en fait – le moyen de légalité externe tiré de ce que le décret publié, qui correspond à l'avis du Conseil d'Etat, constituerait un « tiers texte » (voir, pour l'obligation du requérant de désigner précisément celles des dispositions attaquées qui sont entachées de pareille irrégularité : CE 24 févr. 2022, *Association Avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE) et autres*, n° 450285).

7. Les moyens de légalité interne vont retiendront davantage, même si, au bout du compte, nous vous proposerons de les écarter tous.

Le premier d'entre eux reproche au décret attaqué d'avoir insuffisamment encadré, sur un plan substantiel comme procédural, l'appréciation des motifs d'affectation dans un QLCO.

Il s'agit-là d'un terrain d'erreur de droit et non d'incompétence négative, le « pouvoir réglementaire [n'étant jamais tenu] d'épuiser (...) la compétence qu'il [tient de] dispositions législatives » (CE 27 oct. 2008, *Fédération départementale des associations agréées de la pêche et de protection du milieu aquatique de l'Orne*, n° 307546).

Or, nous l'avons dit, le Conseil constitutionnel a expressément jugé, que : « le législateur [avait] défini avec suffisamment de précision les motifs d'affectation dans les [QLCO] ».

L'association invoque l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Conv. EDH), qui impose que les conditions dans lesquelles est prise une décision portant atteinte au droit au respect de la vie privée et familiale « [soient] définies avec une clarté suffisante (...) pour offrir à l'intéressé une

protection adéquate contre les ingérences arbitraires » (voir, pour le placement d'un détenu dans une unité de haute sécurité : CEDH 31 mars 2022, *Maslak c. Slovaquie*, n° 38321/17 et autres). Mais, en l'espèce, les conditions fixées par la loi sont précises et le décret n'avait pas à les préciser davantage. On peut comprendre que, s'agissant des « quartiers spécifiques », le pouvoir réglementaire ait voulu distinguer, ainsi qu'il a été dit, les « [unités] pour personnes détenues violentes » et les « [quartiers] de prise en charge de la radicalisation », mais il n'y avait pas là, pas plus qu'en l'espèce, d'obligation de le faire.

Quant aux garanties procédurales, elles ont été fixées, ainsi qu'il a été dit, pour partie, dans la loi – avis du juge judiciaire avant l'affectation en QLCO, motivation de la décision et mise en œuvre d'une procédure contradictoire, durée d'affectation limitée à un an, renouvelable – et le décret est venu les compléter. Ainsi, l'article R. 224-38 prévoit que : « *La procédure contradictoire (...) n'intervient qu'après le recueil (...) de l'avis du juge [judiciaire]* », que : « *Le chef de l'établissement pénitentiaire informe la personne détenue par écrit des motifs invoqués pour son placement dans un [QLCO], (...) du déroulement de la procédure et du délai dont elle dispose pour préparer ses observations écrites ou orales, [qui] ne saurait être inférieur à soixante-douze heures à partir du moment où [elle] est mise en mesure de consulter les éléments de la procédure, [consultation qui] peut avoir lieu en présence d'un avocat [et, le cas échéant] par l'intermédiaire d'un interprète* », que : « *Les observations de la personne détenue et, le cas échéant, celles de l'avocat, sont jointes au dossier de la procédure* », que : « *Le chef de l'établissement pénitentiaire transmet l'ensemble de ces éléments, accompagné de ses observations, au directeur interrégional des services pénitentiaires, [qui] joint son avis à l'ensemble de ces pièces avant de les transmettre au garde des sceaux, ministre de la justice* » et, enfin, que : « *La décision motivée de placement est notifiée sans délai à la personne détenue par le chef de l'établissement pénitentiaire* » – cet ensemble de garanties paraissant tout à fait suffisant.

L'association pointe, plus spécifiquement, les dispositions de l'article R. 224-39 qui ne prévoit « *l'avis du médecin intervenant dans l'établissement* », il est vrai, qu'en cas de renouvellement et non en cas de « primo-affectation » de la personne détenue en QLCO. Mais, d'une part, lorsque cette affectation coïncide avec l'« *arrivée en détention* », s'applique l'article R. 212-16 selon lequel : « *chaque personne détenue bénéficie d'un examen médical dans les plus brefs délais* » et, d'autre part, l'article R. 115-21 prévoit que : « *[les] médecins sont (...) chargés [de] (...) 6° Réaliser l'examen des personnes détenues sollicitant pour raison médicale un changement d'affectation ou une modification ou un aménagement quelconque de leur régime de détention* » – ce qui nous paraît suffisant pour écarter tout risque de « traitements inhumains ou dégradants » au sens de l'article 3 de la Conv. EDH.

8. Vous écarterez sans mal le moyen suivant tiré de la méconnaissance du droit des données à caractère personnel.

En effet, même s'il est vraisemblable que la mise en place des QLCO ait nécessité le traitement de telles données – ce dont atteste la communication du ministre sur la « la liste des

100 personnes » devant y être affectées – ce n’est pas l’objet du décret attaqué, de telle sorte que le moyen est inopérant.

9. Par le moyen suivant, l’association critique, d’une part, la disposition figurant à l’article R. 224-38 selon laquelle, lors de la consultation, par la personne détenue, des éléments de la procédure d’affectation en QLCO : « *Les documents ou informations dont la communication pourrait porter atteinte à la sécurité des personnes ou des établissements pénitentiaires sont occultés ou retirés du dossier de la procédure avant cette consultation* » et, d’autre part, l’absence de délai suffisant entre les observations du détenu et la décision.

Elle invoque le principe du contradictoire, en se prévalant de la décision par laquelle le Conseil constitutionnel a censuré la « procédure contradictoire asymétrique » prévue par le CJA pour certaines décisions administratives prises en matière de prévention du terrorisme (Cons. const. déc. n° 2025-1147 QPC du 11 juill. 2025, *M. A... K.*) et en soulignant l’imprécision des dispositions contestées.

Or cette décision concerne une « procédure contradictoire asymétrique » devant le juge, de sorte que son invocation est, par elle-même, inopérante dans la phase d’administrative de la procédure. Dans cette phase, le critère d’occultation tenant à l’« *atteinte [portée] à la sécurité des personnes ou des établissements pénitentiaires* », qui existe pour l’affectation en « *[unités] pour personnes détenues violentes* » ou en « *[quartiers] de prise en charge de la radicalisation* »¹¹, est tout à fait habituel (voir, p. ex., le d de l’article L. 311-5 du CRPA qui mentionne : « *la sécurité des personnes [et] des systèmes d’information* »). Et, en cas de recours, la « procédure contradictoire asymétrique » mise en œuvre par le juge (voir, *mutatis mutandis*, pour la mise en œuvre d’une « procédure contradictoire asymétrique » en matière disciplinaire : CE 23 nov. 2022, *M. R...*, n° 457621) n’encourrait pas la critique d’« [imposer] que la juridiction non seulement statue sans les soumettre au débat contradictoire et sans révéler leur teneur, mais en outre s’abstienne de révéler leur existence même dans sa décision » (décision *M. A... K.* préc.).

Quant au délai séparant les observations du détenu et la décision d’affectation, qui n’est effectivement pas encadré, la circonstance qu’il serait en pratique, selon l’association, de quelques heures, ne nous paraît pas poser de difficulté particulière, du moment que ces observations sont bien prises en compte.

10. Enfin, le dernier moyen est tiré de la méconnaissance du principe de sécurité juridique, faute pour le décret de prévoir les modalités selon lesquelles l’administration peut moduler les droits des détenus affectés en QLCO.

Nous l’avons dit, l’article L. 224-7 prévoit expressément que : « *La décision d’affectation dans un [QLCO] ne porte pas atteinte à l’exercice des droits des personnes détenues (...), sous réserve des aménagements qu’imposent les impératifs de sécurité et des restrictions*

¹¹ Voir, respectivement, les art. R. 224.-5 et R. 224-19 du code pénitentiaire.

[inhérentes à ce régime] », qui figurent à l'article L. 224-8 en matière de fouilles intégrales, de déroulement des visites et de correspondance téléphonique.

Le décret attaqué précise ces dispositions en prévoyant ainsi, à l'article R. 224-29, de façon générale, que : « *Les personnes détenues participent aux activités individuelles ou collectives proposées, (...) ont accès au travail (...), à l'exception du service général, (...) l'exercice de ces activités et du culte [s'effectuant] séparément des autres personnes détenues de l'unité chaque fois que des impératifs de sécurité l'exigent* » et qu'« *[elles] conservent leurs droits à l'information, aux visites, à la correspondance écrite et téléphonique et à l'utilisation de leur compte nominatif, sous réserve des restrictions prévues par l'article L. 224-8 (...) des aménagements qu'imposent les impératifs de sécurité ou du maintien du bon ordre de l'établissement* ». L'article R. 224-30 leur interdit cependant d'« *acquérir [et de] détenir en cellule des équipements informatiques* ».

En ce qui concerne les fouilles intégrales, l'article R. 224-31 prévoit que : « *Les personnes détenues [n'en] font pas l'objet (...) à l'issue d'une visite effectuée dans un parloir équipé d'un dispositif de séparation ou d'une visite du Contrôleur général des lieux de privation de liberté [CGLPL] ou de ses contrôleurs ou des autres autorités administratives et judiciaires (...)* ». Et l'article R. 224-32 donne la possibilité au « *directeur interrégional des services pénitentiaires [d']adapter [leurs] modalités et [leur] fréquence (...) pour tenir compte, notamment, de l'état de santé ou de vulnérabilité de la personne détenue ainsi que de la qualité particulière de la personne avec laquelle le contact physique a lieu* ».

En matière de visites, l'article R. 224-36 prévoit que : « *l'entretien individuel de la personne détenue avec un aumônier ne peut avoir lieu que dans un local prévu à cet effet ou dans un parloir* ».

Et il est renvoyé au règlement intérieur de l'établissement, à l'article R. 224-37, pour les « *modalités de répartition des plages horaires d'accès au téléphone, durant la journée de détention, de deux heures consécutives, à raison de deux jours par semaine (...), ces restrictions ne [s'appliquant] ni aux échanges entre la personne détenue et son avocat, ni à ses échanges avec le [CGLPL] et ses contrôleurs ou avec le Défenseur des droits et ses délégués* ».

Cet ensemble de dispositions, qui sont claires, et qui sont mises en œuvre sous le contrôle du juge, ne portent aucune atteinte au principe de sécurité juridique.

11. Et, compte tenu de tout ce qui vient d'être dit quant à la précision suffisante des dispositions en cause, vous écarterez également le moyen de l'intervenant, tiré de la méconnaissance du principe d'égalité.

II.- Mesure individuelle d'affection en QLCO

12. Venons-en à présent à la question de compétence à l'intérieur de la juridiction administrative que vous a transmise le TA de Paris.

La question se résume assez simplement puisqu'il s'agit de savoir si une mesure individuelle d'affectation en QLCO constitue une mesure de police, qui relève, en application de l'article R. 312-8 du CJA : « *de la compétence du [TA] du lieu de résidence [de la] personnes faisant l'objet [de cette décision] à la date [à laquelle elle est prise]* », ou qui relève, sinon, de la règle de droit commun prévu par l'article R. 312-1, soit : « *[le TA] dans le ressort duquel a légalement son siège l'autorité qui (...) a pris la décision attaquée (...)* ».

Au cas particulier, cela ne change rien puisque l'intéressé étant affecté, à la date de la décision du garde des sceaux, ministre de la justice l'affectant au QLCO du centre pénitentiaire de Vendin-le-Vieil, au centre pénitentiaire de la Santé à Paris, le TA de Paris était de toute façon compétent pour connaître de sa demande. Mais, dans le cas général, pour un détenu affecté dans un établissement pénitentiaire qui n'est pas à Paris, la question revêt un grand intérêt pratique – non seulement pour lui, mais également pour le ministre qui devra, selon le cas, organiser sa défense devant les différents TA qui seraient compétents ou, à l'inverse, prendre des dispositions pour permettre aux détenus concernés d'assister à un audience qui se tiendrait toujours à Paris, et, accessoirement, pour la juridiction administrative, le TA de Paris pouvant, le cas échéant, être seul chargé de ce contentieux.

Question d'une grande importance, donc, mais qu'il faut relativiser tout de même dans la mesure où la réponse que vous apporterez dépend de dispositions réglementaires qu'il serait toujours possible de modifier pour qu'il en aille différemment. On peut relever, à cet égard, que l'article R. 312-8 du CJA comporte déjà une longue liste d'exceptions au principe selon lequel, en matière de police, le TA compétent est : « *[celui] du lieu de résidence [de la] personnes faisant l'objet [de cette décision]* ».

13. A vrai dire, nous, n'avons, pour notre part, pas grand mal à considérer qu'une décision d'affectation dans un QLCO constitue une mesure de police.

D'abord, si, pour citer le professeur Chapus : « l'activité de [police est celle] qui tend à assurer le maintien de l'ordre public dans les différents secteurs de la vie sociale et cela, autant que possible, en prévenant les troubles qui pourraient l'atteindre, sinon, en y mettant fin »¹², la finalité de prévention de troubles à l'ordre public de la mesure nous paraît évidente.

Nous l'avons dit, en effet, font l'objet de cette mesure, aux termes de l'article L. 224-5 du code pénitentiaire : « *les personnes (...) détenues pour des infractions entrant dans le champ d'application des articles (...) du code de procédure pénale [relatifs à la criminalité et à la délinquance organisées]* », « *afin de prévenir la poursuite ou l'établissement de liens avec les réseaux de la criminalité et de la délinquance organisées (...)* ».

¹² R. Chapus, *Droit administratif général*, tome 1, Montchrestien, n° 897.

Or, vous jugez qu'il revient à « l'autorité investie du pouvoir de police administrative [de chercher] à prévenir la commission d'infractions pénales susceptibles de constituer un trouble à l'ordre public » (CE 21 juin 2018, *SARL Les productions de La Plume et M. B.*..., n° 416353). Et à cette finalité s'ajoute celle qui ressort de l'exposé des motifs de l'amendement du Gouvernement dont sont issues ces dispositions de : « prévenir les risques d'atteinte de (...) au bon ordre de l'établissement ou à la sécurité publique » et qui tiennent, pour reprendre les termes de l'avis du Conseil d'Etat sur cet amendement : « [à la] préparation d'évasions ou [à la pratique de] menaces, (...) chantages ou (...) pressions sur les membres du personnel pénitentiaire ».

D'ailleurs, il est significatif, que dans cet avis, le Conseil d'Etat ait placé son contrôle sous le signe de : « la conciliation entre (...) l'exercice des droits et libertés que la Constitution garantit aux personnes détenues dans les limites inhérentes aux contraintes de la détention, notamment la sauvegarde de la dignité de la personne [humaine] et le droit de mener une vie familiale normale [et] l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public ». Et le Conseil constitutionnel a fait de même dans la décision qu'il a rendue sur la loi, en jugeant qu'« en permettant l'affectation de personnes détenues dans des [QLCO] et en instaurant dans ces quartiers un régime de détention strict dans l'objectif de prévenir la poursuite ou l'établissement de liens avec les réseaux de la criminalité et de la délinquance organisées, le législateur a poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et de prévention des infractions » (décision n° 2025-885 préc.).

Et il serait paradoxal qu'alors que la substance de l'affectation en QLCO réside dans l'application de mesures restrictives en matière de fouilles intégrales, de déroulement des visites et de correspondance téléphonique, qui constituent à l'évidence des mesures de police (voir, pour « les restrictions susceptibles d'être apportées aux droits des détenus, notamment en matière de permis de visite des détenus, [qui] sont inhérentes au maintien du bon ordre et de la sécurité ou à la prévention des infractions » : CE 20 févr. 2013, *T.*..., n° 364081), la décision d'affectation n'ait pas elle-même ce caractère. D'ailleurs, le Conseil d'Etat avait observé, dans son avis, que : « Le projet d'amendement (...), qui substitue à des décisions du chef de l'établissement pénitentiaire une décision unique du garde des sceaux, ministre de la justice, a (...) non seulement pour objet de simplifier la procédure mais surtout, en éloignant de la détention la prise de décision, de protéger le personnel des centres pénitentiaires des menaces et violences qu'exercent sur lui les réseaux de la criminalité organisée, risque [qui est] attesté ». Ainsi, sauf à lui reconnaître le pouvoir de « changer du plomb en or », on ne sait pas par quelle alchimie il en changerait la substance.

14. Ensuite, votre jurisprudence, même si elle n'est pas univoque, va plutôt dans ce sens.

Nous l'avons dit, le code pénitentiaire prévoit aujourd'hui plusieurs types de « quartiers sécurisés » – soit, au titre des « quartiers spécifiques », les « [unités] pour personnes détenues violentes » et les « [quartiers] de prise en charge de la radicalisation », et, depuis la loi du 13 juin 2025, les QLCO.

Les dispositions qui figurent aujourd'hui à l'article L. 224-1 du code pénitentiaire, relatives aux « quartiers spécifiques », sont issues d'une loi du 3 juin 2016¹³, dont les travaux parlementaires¹⁴ attestent de la filiation avec le régime de l'isolement, qui figure, lui, au titre I^{er} du livre II du code, relatif à la « prise en charge des détenus », parmi les « modalités d'encellulement ». Cette filiation avec le régime de l'isolement se retrouve également dans les modifications qui y ont ensuite été apportées¹⁵.

Or, vous avez jugé que : « la mise à l'isolement est au nombre des décisions qui doivent être motivées en application de l'article premier de la loi du 11 juillet 1979 [aujourd'hui repris à l'article L. 211-2 du CRPA] » (CE 30 juill. 2003, *Garde des sceaux, ministre de la justice c. M. RR...*, n° 252712) et, même si la décision n'en porte pas trace, le président Guyomar avait indiqué, dans ses conclusions sur cette affaire, alors que : « la cour [avait] estimé que la mise à l'isolement relevait de la catégorie des décisions qui "*imposent de sujétions*" (...), [préférer] la faire relever du champ de la loi de 1979 au titre des mesures de police, eu égard au but qu'elle poursuit qui est de faire cesser les "troubles à l'ordre ou à la discipline dans l'établissement" ».

C'est que, en effet, la mise à l'isolement d'un détenu est prononcée, aux termes de l'article L. 213-8 du code pénitentiaire : « *par mesure de protection ou de sécurité* », son article R. 213-30 précisant que : « *Tant pour la décision initiale que pour les décisions ultérieures de prolongation, il est tenu compte de la personnalité de la personne détenue, de sa dangerosité ou de sa vulnérabilité particulière, et de son état de santé. (...)* ».

La qualification de mesure de police d'une mise à l'isolement a ensuite été expressément utilisée par le juge des référés (CE ord. réf. 11 févr. 2020, *M. S...*, n° 438039).

15. Quelle serait l'alternative à cette qualification ?

On peut, là encore, se référer au professeur Chapus lorsqu'il formule la mise en garde suivante :

« L'exercice de la police administrative ne doit pas être confondu avec celui des différentes autres activités administratives. Cela tient au fait que la police administrative a un objet spécifique : le maintien de l'ordre public, alors que les autres activités administratives tendent, plus largement, à des fins d'intérêt général, notion plus extensive que celle d'ordre public »¹⁶.

On pourrait ainsi vouloir qualifier l'affectation en QLCO de simple mesure d'organisation du service, qui, « eu égard à sa nature et à l'importance de ses effets sur la situation [du détenu] », « constitue un acte administratif susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès

¹³ Loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.

¹⁴ Rapport n° 491 de M. Michel Mercier, fait au nom de la commission des lois du Sénat, 23 mars 2016.

¹⁵ Voir l'exposé des motifs de l'amendement du Gouvernement au projet de loi de programmation 2019-2022 et de réforme de la justice, en commission, à l'Assemblée nationale le 6 novembre 2018.

¹⁶ R. Chapus, *Droit administratif général*, tome 1, Montchrestien, n° 898.

de pouvoir et non une mesure d'ordre intérieur », mais qui, comme un « changement d'affectation d'un détenu d'un établissement pénitentiaire à un autre », n'est pas « une mesure de police [mais] une décision qui impose des sujétions et doit être motivée » (CE Ass. 14 déc. 2007, *Garde des sceaux, ministre de la justice c. BO...*, n° 290730).

On peut comprendre, cependant, que l'Assemblée du contentieux ait cherché, dans le cas du transfèrement d'un détenu entre établissements pénitentiaires, un fondement à l'obligation de motivation qui puisse valoir non seulement quand cette décision est prise pour des motifs d'ordre public, mais également lorsqu'elle est prise pour d'autres motifs, tenant, par exemple, à la gestion des places disponibles : son choix, qui n'est ailleurs pas fiché sur ce point, ne nous paraît ainsi pas déterminant.

16. Vous pourriez plutôt tirer argument de ce que vous jugez de manière constante, dans des décisions au contraire fichées sur ce point, que l'affectation de détenus, au sein d'un même établissement pénitentiaire, « en secteur "portes fermées" en raison de leur comportement, [où ils] font l'objet d'une surveillance renforcée et où, (...) à la différence des autres détenus, ils ne disposent pas des clés de leur cellule, dans laquelle ils doivent prendre leurs repas (...), [et alors] que les activités culturelles et d'enseignement sont accomplies au sein même de l'unité de vie et qu'ils ne peuvent accéder à la bibliothèque que sur un créneau horaire réservé (...) n'entre dans aucune des catégories de décisions qui doivent être motivées en application de (...) la loi du 11 juillet 1979 », notamment, donc, les mesures de police (CE 28 mars 2011, *Garde des sceaux, ministre de la justice c. M. X...*, n° 316977 ; pour le renouvellement : CE 6 déc. 2012, *Garde des sceaux, ministre de la justice c. M. D...*, n° 344995).

Mais comme l'indiquait Suzanne Von Coester dans ses conclusions sur cette dernière affaire : « Cette solution n'est pas sans susciter des critiques, notamment de la part de la doctrine ». Et elle ajoutait qu'« en termes de cohérence jurisprudentielle, l'analyse selon laquelle une telle décision n'imposerait pas de sujétions [n'emportait] pas [sa] conviction, [alors que], étant décidée à des fins de maintien de l'ordre dans le centre de détention, [la décision] pourrait aussi relever du champ de la loi de 1979 au titre des mesures de police ».

17. Surtout, vous pourriez être sensibles aux conséquences qui s'attacheraient à la qualification de l'affectation en QLCO comme mesure de police sur le degré de contrôle que le juge exercerait sur elle, qui devrait alors être approfondi.

Vous pourriez alors hésiter, compte tenu de la sensibilité et de la technicité de la matière, à exercer un contrôle qui devrait rechercher si « les mesures prescrites (...) sont (...) adaptées, nécessaires et proportionnées » (CE Ass. 26 oct. 2011, *Association pour la promotion de l'image et autres*, n° 317827 et autres).

Mais, au regard de votre jurisprudence, il ne nous paraît y avoir nécessairement d'automatisme en la matière.

Ainsi, alors qu'une mesure de placement à l'isolement doit sans doute, nous l'avons dit, être regardée comme une mesure de police, vous n'exercez, sur cette mesure, qu'un contrôle restreint (CE 26 juill. 2011, *Garde des sceaux, ministre de la justice c. M. AA...*, n° 328535 ; CE 18 nov. 2024, *M. Ait Ali BE...*, n° 474589).

Et, de même, alors que vous jugez de manière constante que la décision de suspendre l'affectation d'un détenu dans un emploi, prise « afin d'assurer le maintien de l'ordre public et de la sécurité de l'établissement ou encore la protection de la sécurité des personnes », constitue une mesure de police (CE 15 déc. 2017, *M. Jarrier*, n° 400822 ; CE 21 sept. 2023, *M. BB...*, n° 468441), vous n'exercez, là encore, qu'un contrôle restreint (CE Ass. 14 déc. 2007, *P...*, n° 290420 ; voir, a contrario, pour un contrôle normal exercé en matière de rétention de publications destinées aux détenus : CE 10 oct. 1990, *Garde des sceaux, ministre de la justice c. HH...*, n° 107266).

C'est une configuration qui se rencontre d'ailleurs dans d'autres domaines où s'exerce une police spéciale – c'est-à-dire celle qui est « [prévue] par [un texte particulier] pour réglementer [une activité] (...) ou pour prendre des mesures à l'égard de certaines personnes »¹⁷ – comme par exemple en matière de débits de boissons (CE 30 nov. 2007, *SARL « Coucou »*, n° 284124).

18. Au total donc, aucune des objections à la qualification de l'affectation en QLCO comme mesure de police ne nous paraît devoir vous retenir.

Si vous nous suivez, cette qualification, qui vaudrait pour la « primo-affectation » en QLCO, comme pour son renouvellement, devrait, selon nous, compte tenu de leur objet, rejaillir sur l'affectation dans les autres « quartiers sécurisés », que sont les « [unités] pour personnes détenues violentes » et les « [quartiers] de prise en charge de la radicalisation », en dépit du fait que les mesures restrictives y afférentes sont moins précisément définies par les textes.

19. Par ces motifs, nous concluons, dans l'affaire n° 506644, à l'admission de l'intervention du CNB et au rejet de la requête et, dans l'affaire n° 506827, à son attribution au TA de Paris.

¹⁷ *Les mots clés du droit administratif*, B. Stirn, Dalloz.