

Conseil d'État

N° 290730

Publié au recueil Lebon

Assemblée

M. Sauvé, président

M. Rémi Decout-Paolini, rapporteur

M. Guyomar Mattias, commissaire du gouvernement

SCP DELAPORTE, BRIARD, TRICHET ; SPINOSI, avocat(s)

Lecture du vendredi 14 décembre 2007

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu le recours et le mémoire complémentaire, enregistrés les 27 février 2006 et 27 juin 2006 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour le GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE ; le GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt du 19 décembre 2005 par lequel la cour administrative d'appel de Paris, faisant droit à l'appel de M. Miloud A, a annulé, d'une part, l'ordonnance du 20 décembre 2004 du président de la 7ème section du tribunal administratif de Paris, d'autre part, sa décision du 26 novembre 2003 procédant au changement d'affectation de l'intéressé et ordonnant son transfert de la maison centrale de Saint-Maur à la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis ;

2°) de rejeter les conclusions de M. A présentées en appel ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 30 novembre 2007, présentée pour le GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE ;

Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Vu le code de procédure pénale ;

Vu la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 modifiée ;

Vu la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 modifiée ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Rémi Decout-Paolini, chargé des fonctions de Maître des Requêtes,
- les observations de la SCP Delaporte, Briard, Trichet, avocat du GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE et de Me Spinosi, avocat de M. A,
- les conclusions de M. Mattias Guyomar, Commissaire du gouvernement ;

Considérant que M. A a été condamné le 30 janvier 1997 par la cour d'assises du Rhône à une peine de 20 ans de réclusion criminelle ; que par une décision du 26 novembre 2003, le GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE a décidé de transférer M. A de la maison centrale de Saint-Maur, établissement pour peines, à la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis ; que le GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE se pourvoit contre l'arrêt du 19 décembre 2005 par lequel la cour administrative d'appel de Paris, faisant droit à la requête présentée par M. A, a, d'une part, censuré l'ordonnance du président de la 7ème section du tribunal administratif de Paris du 20 décembre 2004 qui avait rejeté comme irrecevable la demande d'annulation formée par l'intéressé contre la décision du 26 novembre 2003 et, d'autre part, annulé cette décision ;

Sur la régularité de l'arrêt attaqué :

Considérant qu'aux termes du dernier alinéa de l'article R. 611-1 du code de justice administrative : Les répliques, autres mémoires et pièces sont communiqués s'ils contiennent des éléments nouveaux ; qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que le GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE a produit, le 8 novembre 2005, en réponse à une mesure supplémentaire d'instruction, la décision de changement d'affectation de M. A à la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis ; qu'après avoir pris connaissance de cette décision, M. A a déposé un mémoire complémentaire, enregistré le vendredi 25 novembre 2005, et transmis le jour même au GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE ; qu'au regard du contenu de ce mémoire complémentaire, qui reprenait en partie l'argumentation du mémoire en défense de M. A enregistré le 2 mars 2005, le GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE a disposé d'un délai suffisant pour en prendre utilement connaissance, alors même que l'instruction de l'affaire, appelée à l'audience publique le vendredi 2 décembre 2005, était close trois jours francs avant cette date, en application de l'article R. 613-2 du code de justice administrative; que la cour administrative d'appel de Paris n'a donc pas méconnu le principe du caractère contradictoire de l'instruction ni, par suite, entaché d'irrégularité la procédure au terme de laquelle est intervenu son arrêt ; que, dès lors, le GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE n'est pas fondé à en demander l'annulation pour ce motif ;

Sur le bien-fondé de l'arrêt attaqué :

Considérant qu'aux termes de l'article 717 du code de procédure pénale : Les condamnés purgent leur peine dans un établissement pour peines./ Les condamnés à

l'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à un an peuvent, cependant, à titre exceptionnel, être maintenus en maison d'arrêt et incarcérés, dans ce cas, dans un quartier distinct, lorsque des conditions tenant à la préparation de leur libération, leur situation familiale ou leur personnalité le justifient. Peuvent également, dans les mêmes conditions, être affectés, à titre exceptionnel, en maison d'arrêt, les condamnés auxquels il reste à subir une peine d'une durée inférieure à un an ; qu'aux termes de l'article D. 70 du même code : Les établissements pour peines, dans lesquels sont reçus les condamnés définitifs, sont les maisons centrales, les centres de détention, les centres de semi-liberté et les centres pour peines aménagées (...) ; qu'aux termes de l'article D. 80 du code : Le ministre de la justice dispose d'une compétence d'affectation des condamnés dans toutes les catégories d'établissement. Sa compétence est exclusive pour les affectations dans les maisons centrales (...) ; qu'aux termes de l'article D. 82 du code : L'affectation peut être modifiée soit à la demande du condamné, soit à la demande du chef de l'établissement dans lequel il exécute sa peine. (...)/ L'affectation ne peut être modifiée que s'il survient un fait ou un élément d'appréciation nouveau ; qu'aux termes de l'article D. 82-1 du code : Que la demande émane du condamné ou du chef d'établissement, ce dernier constitue un dossier qui comprend les éléments permettant d'établir la motivation de la demande. (...)/ La décision de changement d'affectation est prise, sauf urgence, après avis du juge de l'application des peines et du procureur de la République du lieu de détention. ;

Considérant que, pour déterminer si une décision relative à un changement d'affectation d'un détenu d'un établissement pénitentiaire à un autre constitue un acte administratif susceptible de recours pour excès de pouvoir, il y a lieu d'apprécier sa nature et l'importance de ses effets sur la situation des détenus ; qu'en se fondant exclusivement sur l'existence et le contenu des dispositions législatives et réglementaires précitées relatives aux changements d'affectation des détenus, pour en déduire, sans s'attacher à en apprécier la nature et les effets, qu'une telle mesure peut être contestée par la voie du recours pour excès de pouvoir, la cour administrative d'appel de Paris a entaché son arrêt d'une erreur de droit ;

Considérant, toutefois, qu'aux termes de l'article 719 du code de procédure pénale, dans sa rédaction alors applicable : Les condamnés sont soumis dans les maisons d'arrêt à l'emprisonnement individuel de jour et de nuit, et dans les établissements pour peines, à l'isolement de nuit seulement, après avoir subi éventuellement une période d'observation en cellule./ Il ne peut être dérogé à ce principe qu'en raison de la distribution intérieure des locaux de détention ou de leur encombrement temporaire ou des nécessités d'organisation du travail. ; qu'en vertu de l'article 720 du même code dans sa rédaction alors applicable : Les activités de travail et de formation professionnelle sont prises en compte pour l'appréciation des gages de réinsertion et de bonne conduite des condamnés (...) ; qu'aux termes de l'article D. 83 du même code : Le régime appliqué dans les maisons d'arrêt est celui de l'emprisonnement individuel de jour et de nuit (...)/ Cette règle ne fait pas obstacle, toutefois, à ce que soient organisées des activités collectives ou des activités dirigées (...) ; qu'aux termes de l'article D. 95 du même code : Le régime des maisons centrales et des centres de détention comporte l'isolement de nuit (...)/ Pendant la journée, les condamnés sont réunis pour le travail et les activités physiques et sportives. Ils peuvent l'être aussi pour les besoins de l'enseignement ou de la formation, de même que pour des activités culturelles ou de loisirs./ Le contenu de l'emploi du temps, et notamment la part faite à ces diverses activités, doit permettre aux condamnés de conserver ou de développer leurs aptitudes intellectuelles, psychologiques et physiques pour préparer leur réinsertion ultérieure ; qu'aux termes de l'article D. 95-1 du même code : Sans préjudice de l'application des dispositions de l'article D. 95 prévoyant la mise en œuvre d'activités pendant toute la durée de l'exécution de la peine, les condamnés

bénéficient, au cours de la dernière période de l'incarcération, d'une préparation active à leur élargissement conditionnel ou définitif, en particulier sur le plan socio-professionnel. Cette préparation comprend, le cas échéant, un placement à l'extérieur ou au régime de semi-liberté. Elle est effectuée soit sur place, soit après transfèrement sur un centre ou un quartier spécialisé ;

Considérant qu'il résulte de l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires précitées que le régime de la détention en établissement pour peines, qui constitue normalement le mode de détention des condamnés, se caractérise, par rapport aux maisons d'arrêt, par des modalités d'incarcération différentes et, notamment, par l'organisation d'activités orientées vers la réinsertion ultérieure des personnes concernées et la préparation de leur élargissement ; qu'ainsi, eu égard à sa nature et à l'importance de ses effets sur la situation des détenus, une décision de changement d'affectation d'une maison centrale, établissement pour peines, à une maison d'arrêt constitue un acte administratif susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir et non une mesure d'ordre intérieur ; qu'il en va autrement des décisions d'affectation consécutives à une condamnation, des décisions de changement d'affectation d'une maison d'arrêt à un établissement pour peines ainsi que des décisions de changement d'affectation entre établissements de même nature, sous réserve que ne soient pas en cause des libertés et des droits fondamentaux des détenus ; que ce motif, qui répond à un moyen invoqué devant le juge du fond et ne comporte aucune appréciation de fait nouvelle en cassation, doit être substitué au motif erroné en droit retenu par l'arrêt attaqué de la cour administrative d'appel de Paris dont il justifie légalement le dispositif ;

Considérant qu'en jugeant, pour en déduire qu'elle doit être motivée en application de l'article 1er de la loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs, qu'une mesure de transfert d'un détenu d'un établissement pour peines à une maison d'arrêt est, par nature, au nombre des décisions qui restreignent l'exercice des libertés publiques ou, de manière générale, constituent une mesure de police, la cour administrative d'appel de Paris a commis une erreur de droit ; que, toutefois, une telle mesure constitue une décision qui impose des sujétions et doit être motivée en vertu de cette même disposition ; que ce motif, qui répond à un moyen invoqué devant le juge du fond et ne comporte aucune appréciation de fait nouvelle en cassation, doit être substitué au motif erroné en droit retenu par l'arrêt attaqué de la cour administrative d'appel de Paris dont il justifie légalement le dispositif ;

Considérant qu'aux termes de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration : Exception faite des cas où il est statué sur une demande, les décisions individuelles qui doivent être motivées en application des articles 1er et 2 de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 (...) n'interviennent qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales (...)/ Les dispositions de l'alinéa précédent ne sont pas applicables :/ 1° En cas d'urgence ou de circonstances exceptionnelles ;/ 2° Lorsque leur mise en œuvre serait de nature à compromettre l'ordre public ou la conduite des relations internationales ;/ 3° Aux décisions pour lesquelles des dispositions législatives ont instauré une procédure contradictoire particulière ; qu'en jugeant que la décision contestée, qui ne résulte pas d'une demande de M. A et qui ne relève d'aucun des trois cas d'exception énoncés ci-dessus, ne pouvait être prise sans que l'intéressé ait été mis à même de présenter des observations, la cour administrative d'appel de Paris a fait une exacte application de ces dispositions législatives ;

Considérant que, pour juger que l'article 717 du code de procédure pénale qui prévoit

l'affectation des personnes condamnées dans des établissements pour peines avait été méconnu, la cour administrative d'appel de Paris a retenu, d'une part, que ni le motif relatif au comportement de M. A avancé par l'administration ni la durée de sa détention à la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis ne pouvaient faire regarder la décision litigieuse comme ayant été prise à titre provisoire et, d'autre part, que l'intéressé devait, eu égard à la nature de la peine à laquelle il avait été condamné et à sa situation administrative au moment de la décision attaquée, être détenu dans un établissement pour peines ; qu'ainsi, la cour, qui n'avait pas à interpréter la disposition législative en cause en fonction des conditions pratiques de sa mise en œuvre, en a fait une exacte application ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE n'est pas fondé à demander l'annulation de l'arrêt du 19 décembre 2005 de la cour administrative d'appel de Paris ; qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat le versement à M. A de la somme de 3 000 euros qu'il demande en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

D E C I D E :

Article 1er : Le recours du GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE est rejeté.

Article 2 : L'Etat versera à M. A la somme de 3 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente décision sera notifiée au GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE et à M. Miloud A.

Abstrats : 37-05-02-01 JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES ET JUDICIAIRES. EXECUTION DES JUGEMENTS. EXECUTION DES PEINES. SERVICE PUBLIC PENITENTIAIRE. - DECISIONS D'AFFECTATION DES DETENUS - REGIME CONTENTIEUX - NATURE DE MESURES D'ORDRE INTERIEUR - A) CRITERES - NATURE ET EFFETS DE LA DECISION [RJ1] - B) ABSENCE - DECISION DE CHANGEMENT D'AFFECTATION D'UN ETABLISSEMENT POUR PEINES A UNE MAISON D'ARRÊT [RJ2] - C) EXISTENCE - DECISION D'AFFECTATION CONSÉCUTIVE À UNE CONDAMNATION, DECISION DE CHANGEMENT D'AFFECTATION D'UNE MAISON D'ARRÊT À UN ÉTABLISSEMENT POUR PEINES OU DECISION DE CHANGEMENT D'AFFECTATION ENTRE ÉTABLISSEMENTS DE MÊME NATURE.

54-01-01-02-03 PROCÉDURE. INTRODUCTION DE L'INSTANCE. DECISIONS POUVANT OU NON FAIRE L'OBJET D'UN RECOURS. ACTES NE CONSTITUANT PAS DES DECISIONS SUSCEPTIBLES DE RECOURS. MESURES D'ORDRE INTERIEUR. - DECISIONS D'AFFECTATION DES DETENUS - A) CRITERES - NATURE ET EFFETS DE LA DECISION [RJ1] - B) ABSENCE - DECISION DE CHANGEMENT D'AFFECTATION D'UN ETABLISSEMENT POUR PEINES A UNE MAISON D'ARRÊT [RJ2] - C) EXISTENCE - DECISION D'AFFECTATION CONSÉCUTIVE À UNE CONDAMNATION, DECISION DE CHANGEMENT D'AFFECTATION D'UNE MAISON D'ARRÊT À UN ÉTABLISSEMENT POUR PEINES OU DECISION DE CHANGEMENT D'AFFECTATION ENTRE ÉTABLISSEMENTS DE MÊME NATURE.

Résumé : 37-05-02-01 a) Pour déterminer si une décision relative à un changement

d'affectation d'un détenu d'un établissement pénitentiaire à un autre constitue un acte administratif susceptible de recours pour excès de pouvoir, il y a lieu d'apprécier sa nature et l'importance de ses effets sur la situation des détenus. Commet par suite une erreur de droit la cour administrative d'appel qui se fonde exclusivement sur l'existence et le contenu des dispositions législatives et réglementaires relatives aux changements d'affectation des détenus pour estimer, sans s'attacher à en apprécier la nature et les effets, qu'une telle mesure peut être contestée par la voie du recours pour excès de pouvoir.,,b) Il résulte des dispositions du code de procédure pénale que le régime de la détention en établissement pour peines, qui constitue normalement le mode de détention des condamnés, se caractérise, par rapport aux maisons d'arrêt, par des modalités d'incarcération différentes et, notamment, par l'organisation d'activités orientées vers la réinsertion ultérieure des personnes concernées et la préparation de leur élargissement. Ainsi, eu égard à sa nature et à l'importance de ses effets sur la situation des détenus, une décision de changement d'affectation d'une maison centrale, établissement pour peines, à une maison d'arrêt constitue un acte administratif susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir et non une mesure d'ordre intérieur.,,c) Il en va toutefois autrement des décisions d'affectation consécutives à une condamnation, des décisions de changement d'affectation d'une maison d'arrêt à un établissement pour peines ainsi que des décisions de changement d'affectation entre établissements de même nature, sous réserve que ne soient pas en cause des libertés et des droits fondamentaux des détenus.

54-01-01-02-03 a) Pour déterminer si une décision relative à un changement d'affectation d'un détenu d'un établissement pénitentiaire à un autre constitue un acte administratif susceptible de recours pour excès de pouvoir, il y a lieu d'apprécier sa nature et l'importance de ses effets sur la situation des détenus. Commet par suite une erreur de droit la cour administrative d'appel qui se fonde exclusivement sur l'existence et le contenu des dispositions législatives et réglementaires relatives aux changements d'affectation des détenus pour estimer, sans s'attacher à en apprécier la nature et les effets, qu'une telle mesure peut être contestée par la voie du recours pour excès de pouvoir.,,b) Il résulte des dispositions du code de procédure pénale que le régime de la détention en établissement pour peines, qui constitue normalement le mode de détention des condamnés, se caractérise, par rapport aux maisons d'arrêt, par des modalités d'incarcération différentes et, notamment, par l'organisation d'activités orientées vers la réinsertion ultérieure des personnes concernées et la préparation de leur élargissement. Ainsi, eu égard à sa nature et à l'importance de ses effets sur la situation des détenus, une décision de changement d'affectation d'une maison centrale, établissement pour peines, à une maison d'arrêt constitue un acte administratif susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir et non une mesure d'ordre intérieur.,,c) Il en va toutefois autrement des décisions d'affectation consécutives à une condamnation, des décisions de changement d'affectation d'une maison d'arrêt à un établissement pour peines ainsi que des décisions de changement d'affectation entre établissements de même nature, sous réserve que ne soient pas en cause des libertés et des droits fondamentaux des détenus.

[RJ1] Cf. Assemblée, 17 février 1995, Marie, n° 97754, p. 83.,[RJ2] Ab. jur., sur ce point, 8 décembre 1967, Sieur Kayannakis, n° 69544, p. 475.