

Affaire 182565

M. M.

Audience du 30 avril 2019

Lecture du 14 mai 2019

## Conclusions

**Anne-Cécile Castellani-Dembélé, rapporteur public**

M. M. est incarcéré depuis le 10 juin 2008, non sans deux interruptions liées à ses évasions en juin 2015 et en novembre 2017. Il a été détenu dans de nombreux établissements pénitentiaires, et l'était à la maison d'arrêt de Strasbourg au printemps 2018. Cet établissement a été le théâtre d'évènements impliquant le détenu, sur lesquels nous reviendrons, de sorte qu'a été décidé le 31 mai 2018 son transfert à la maison d'arrêt de Châlons-en Champagne.

Il y a été placé en quartier d'isolement par décision judiciaire dès le 1<sup>er</sup> juin. Cette mesure ayant été levée le 15 juin suivant, le directeur de l'établissement a immédiatement décidé de son placement provisoire à l'isolement pour une durée de 5 jours.

Par la décision attaquée, le directeur interrégional des services pénitentiaires de Strasbourg a, en date du 19 juin 2018, prolongé le placement à l'isolement pour une durée de trois mois.

M. M. ayant été transféré au centre pénitentiaire de Varennes-le-Grand le 21 juin suivant, la directrice de cet établissement a abrogé cette décision.

### **Le premier moyen soulevé par M. M. est tiré de l'incompétence de l'auteur de l'acte.**

Il vous faudra, pour apprécier son bien-fondé, calculer la durée de placement à l'isolement dont l'intéressé avait déjà fait l'objet, dès lors que les personnes compétentes diffèrent à raison de l'écoulement du temps.

En effet, **le code de procédure pénale** prévoit :

- que c'est le chef d'établissement qui est compétent pour prendre une décision de placement provisoire à l'isolement de la personne détenue pour une durée de 5 jours au plus (**art. R. 57-7-65**) et que c'est ce même chef d'établissement qui l'est pour prendre une décision initiale de placement d'office à l'isolement d'un détenu pour une durée de trois mois. Il peut également prolonger cette décision initiale

pour la même durée (**R.57-7-66**). La durée du placement provisoire s'imputant sur la durée du placement à l'isolement qui lui fait suite, c'est donc pour des placements à l'isolement qui n'excèdent pas six mois que le directeur de l'établissement pénitentiaire est compétent.

- Au-delà de ce délai de 6 mois, la compétence pour prolonger le placement passe entre les mains du directeur interrégional des services pénitentiaires, conformément à **l'article R.57-7-67**, pour une durée de 3 mois, renouvelable une fois.
- C'est donc après une année de placement à l'isolement que c'est le ministre de la justice qui devient, en vertu de **l'article R.57-7-68**, compétent pour le prolonger.

Pour déterminer l'autorité compétente pour adopter la décision litigieuse, il vous faut calculer la durée de l'isolement dont le requérant avait déjà fait l'objet.

Les modalités de calcul de cette durée sont précisées à **l'article R. 57-7-74 du code de procédure pénale**, notamment s'agissant de l'incidence d'une interruption du placement : ainsi, lorsque cette interruption a été inférieure à un an, la durée de l'isolement antérieur s'impute sur la durée de la nouvelle mesure. A l'inverse, si cette interruption est supérieure à un an, la nouvelle mesure constitue une décision initiale de placement à l'isolement, qui relève donc de la compétence du chef d'établissement.

Il est en revanche un **point qui n'est pas tranché** par le code de procédure pénale et qui ne l'a été, à notre connaissance, par aucune autre juridiction administrative, qui est celui de **l'inclusion dans cette durée de placement à l'isolement des périodes de placement qui résulte non d'une décision de l'administration pénitentiaire mais d'une ordonnance du juge d'instruction ou du juge des libertés et de la détention prise sur le fondement de l'article 145-4-1 du code de procédure pénale**. Une telle ordonnance peut en effet prévoir, pour une personne placée en détention provisoire, son isolement si cette mesure est indispensable aux nécessités de l'information judiciaire.

La situation de M. M. est en effet particulière : il a fait l'objet de mesures de placement à l'isolement décidées par l'autorité administrative, entrecoupées d'un placement en détention provisoire pour lequel l'autorité judiciaire a décidé de son isolement. La durée de son placement à l'isolement excède ou non un an selon que vous y incluez ou non l'isolement décidé par l'autorité judiciaire.

**A cet égard, vous noterez tout d'abord que la philosophie et l'économie de ces deux dispositifs d'isolement sont tout à fait différentes, ce que révèlent la rédaction des textes et leur insertion dans le code de procédure pénale.**

Les dispositions qui prévoient l'isolement des personnes placées en détention provisoire par décision de l'autorité judiciaire et celui résultant d'une décision prise par l'administration pénitentiaire sont issues de deux articles distincts de la loi du 24 novembre 2009 pénitentiaire et l'opération de codification les a introduites en deux parties bien distinctes du code de procédure pénale.

Les ordonnances judiciaires sont prévues au livre 1<sup>er</sup> de la partie législative, intitulée « De la conduite de la politique pénale, de l'exercice de l'action publique et de l'instruction », au sein de son Titre III : Des juridictions d'instruction, et sont insérés en la section 7 du chapitre 1<sup>er</sup>, relatif au contrôle judiciaire, à l'assignation à résidence et de la détention provisoire. Elles sont donc un instrument de l'instruction. **L'article 145-4-1 du code de procédure pénale** prévoit en effet que l'isolement peut être décidé en vue de ne pas compromettre l'information. L'isolement du détenu est envisagé comme un isolement des autres détenus avec lesquels il pourrait entrer en contact.

L'isolement décidé par l'autorité administrative ne poursuit pas les mêmes buts. Prévu à **l'article 726-1 du même code**, qui est inséré au **livre V « Des procédures d'exécution »**, en **son titre II** qui régit la **détention**, au sein des dispositions du **chapitre III** qui prévoit les **dispositions communes aux différents établissements pénitentiaires**, cet isolement est un instrument du bon ordre dans l'établissement. C'est ainsi qu'il y est défini comme une « mesure de protection ou de sécurité », protection du détenu concerné, qui peut d'ailleurs la solliciter lui-même, et sécurité des autres détenus et du personnel pénitentiaire.

Il s'agit ainsi dans un cas d'éloigner physiquement des personnes qui sont susceptibles de s'entendre, et dans l'autre de les éloigner car l'une risquerait d'attenter à l'autre.

**L'inclusion de la durée de l'isolement judiciaire n'aurait par ailleurs guère de sens pour ce qui concerne les conséquences qu'elle emporterait sur la compétence de l'autorité décisionnaire.**

La justification du changement de l'autorité compétente au fur-et-à-mesure de l'écoulement du temps placé en détention réside certainement dans la nécessité de dépassionner la prise de décision, un supérieur hiérarchique statuant au vu d'un dossier administratif étant certainement plus à même de prendre les décisions que la protection et la sécurité des personnes et de l'établissement imposent.

Or, les périodes d'isolement judiciaire n'étant pas motivées par des raisons liées au bon ordre de l'établissement, l'appréhension de la situation par l'administration pénitentiaire « locale » ne sera pas influencée par celle-ci.

Cela serait d'autant moins justifié dans le cas où la période d'isolement judiciaire dépasserait un an, ce qui conduirait à ce que le ministre soit compétent dès la première mesure de placement.

Certes, la distinction des deux types d'isolement au regard de la situation du détenu est totalement artificielle, puisque le régime de l'un est défini par renvoi au régime de l'autre (**art. R. 57-5-7 du code de procédure pénale**).

A cet égard, un calcul global de la durée serait certainement mieux à même **d'assurer au mieux la protection des personnes placées à l'isolement**, dont la situation physique et psychique ne peut aller qu'en s'empirant à mesure de l'écoulement du temps dans de telles conditions de détention, ce pour deux raisons.

Il en va ainsi de la **consultation de l'autorité judiciaire, qui est saisie pour avis pour tout placement à l'isolement excédant un an (article 726-1 du code de procédure pénale)**. Or, il pourrait être opportun de la consulter y compris lorsque cette durée d'isolement procède également de ses propres décisions. Elle sera en effet encore plus à même de

donner des éléments pertinents pour décider de la nécessité de ce placement pour assurer la sécurité et la protection des personnes et de l'établissement en pareil cas.

De même, vous savez que **le médecin intervenant dans l'établissement doit donner, préalablement à toute prolongation de l'isolement au-delà de six mois, un avis écrit sur son impact sur la santé du détenu**, ainsi que le prévoit **l'article R. 57-7-73 du code de procédure pénale**. Le médecin ne se borne pas ce faisant à donner un sens, favorable ou défavorable, mais doit, sans que le secret médical y fasse obstacle, apporter à l'administration tout élément sur la santé du détenu et les effets que seraient susceptibles d'avoir sur elle une nouvelle période d'isolement. Or, saucissonner les périodes d'isolement permet à l'administration de se passer de cet avis préalable. Mais vous pourrez relativiser cette absence de garantie par l'obligation, prévue à **l'art. R. 57-7-63 du code de procédure pénale**, qu'un médecin examine au moins deux fois par semaine les détenus placés à l'isolement et émette un avis s'il estime opportun de lever cette mesure, et ce quelle que soit l'autorité à l'origine de leur placement.

En définitive, nonobstant l'absence de ces deux garanties, les dispositions du code de procédure pénale ne nous semblent pas devoir être interprétées comme emportant l'inclusion, qui n'est pas prévue expressément par les textes et ne découle pas clairement de la structure du code, de l'isolement d'origine judiciaire dans la durée de l'isolement dont résulte la compétence des différentes autorités administratives.

Ainsi, vous prendrez en compte les seules périodes d'isolement décidées par l'autorité administrative pour calculer la durée fondant sa compétence.

En l'espèce, il ressort des pièces du dossier, et notamment de la « fiche de liaison - mesure d'isolement » produite par le garde des sceaux, ministre de la justice que M. M. a fait l'objet d'une mesure initiale d'isolement, prononcée par le directeur de l'établissement pénitentiaire de Besançon le 27 février 2017.

A la date de la décision attaquée, et compte tenu des périodes au cours desquelles l'isolement de l'intéressé a été interrompu sans qu'aucune de ces différentes interruptions ne dépasse un délai d'un an, la durée totale d'isolement à laquelle il a été soumis en raison de décisions administrative s'élevait bien, comme vous l'indique la ministre de la justice en défense, à 9 mois et 7 jours.

Certes, et contrairement à ce que soutient le requérant, Mme ., directrice des services pénitentiaires et chef du département sécurité et détention et signataire de la décision attaquée, avait reçu délégation de signature, par arrêté du 24 juillet 2017, à l'effet de signer au nom de la directrice interrégionale des services pénitentiaires de Strasbourg tous actes et décisions relevant de l'article R.57-7-67 du code de procédure pénale.

Mais, nous l'avons dit, à la date de la décision du 19 juin 2018, la durée de l'isolement précédant découlant de décisions administratives était de 9 mois et 7 jours.

Or, le directeur des services interrégionaux a décidé du placement de M. M. du 19 juin au 19 septembre 2018, soit pour une durée de 3 mois, excédant ainsi de 7 jours la durée d'un an au terme de laquelle seule la ministre de la justice était compétente.

**Ainsi, vous censurerez la décision pour incompétence, en tant qu'elle décide du placement au-delà d'une durée d'un an.**

**Par un deuxième moyen, M. M. soutient que la décision est entachée d'une irrégularité de procédure, dès lors qu'elle a été prise sans que l'avis du médecin, prévu par l'article R. 57-7-64 du code de procédure pénale, n'ait été recueilli.**

En vertu de **ces dispositions** et de celles de l'article **R. 57-7-73 du même code**, pareil avis est en effet obligatoire, lorsque la prolongation de l'isolement conduit à porter sa durée à plus de six mois. Il doit être recueilli préalablement à la proposition de prolongation que le directeur de l'établissement adresse au directeur interrégional des services pénitentiaires et être joint au dossier de la procédure.

M. M. remet ainsi en cause l'existence de l'avis du médecin, indiquant qu'il n'a pas été examiné, et ce en dépit des indications portées sur la décision attaquée elle-même, qui mentionne un avis du 18 juin 2018.

Mais la ministre vous produit la proposition de prolongation émise par le directeur de la maison d'arrêt de Châlons-en-Champagne, sur laquelle est indiqué qu'a été sollicité l'avis du médecin intervenant dans l'établissement le 18 juin 2018. Le cachet et la signature du praticien y sont apposés, ce qui établit à tout le moins l'existence de cet avis.

**Vous pourrez donc écarter ce moyen, qui nous semble strictement circonscrit à la seule question de l'existence de l'avis.**

**M. M. soutient ensuite que les faits sur lesquels l'administration s'est fondée sont inexacts.**

Mais tant l'agression sur le personnel de la maison d'arrêt à Strasbourg, commise le 31 mai 2018, par la projection d'un verre sur un agent, que les nombreuses insultes et menaces de mort proférées entre les 27 et 31 mai 2018 à son endroit, ou la découverte d'une arme artisanale, consistant en une fourchette ornée d'un morceau de verre, sont établis par les très nombreux comptes-rendus d'incident, précis et circonstanciés, qui vous sont produits en défense.

Au surplus, la persistance du comportement agressif de l'intéressé à la maison d'arrêt de Châlons-en-Champagne ressort, au travers de faits précis, du compte-rendu adressé par un personnel de l'établissement à sa directrice.

**Vous écarterez donc le moyen tiré de l'inexactitude matérielle des faits.**

**Il vous restera alors à vous prononcer sur le moyen tiré de l'erreur d'appréciation de la prolongation du placement au regard des dispositions de l'article**

**Vous aurez à cette occasion à clarifier votre degré de contrôle.**

Le CE a, dans une décision **CE du 26 juillet 2011, A., 328535, T.**, jugé que le juge de l'excès de pouvoir exerce un contrôle restreint sur les motifs d'une mesure de placement d'un détenu à l'isolement. Mais nombre d'arguments justifient que, près de huit ans plus tard, cette solution soit rediscutée.

Vous savez que coexistent en détention deux types de mesures prises par l'administration pénitentiaire, outre celles d'organisation du service : les sanctions édictées à l'encontre de détenus, et les mesures de police. Pour chacune d'entre elles, le mouvement du juge administratif a été celui de l'accroissement de son contrôle. Accroissement du champ de celui-ci, par la circonscription des mesures d'ordre intérieur, dont la prison était initialement un terreau fécond, aux seules mesures vénielles, compte tenu de leur nature et de leurs effets sur la situation des détenus, les mesures mettant en cause des libertés ou droits fondamentaux des détenus étant par ailleurs toujours justiciables (**CE, Assemblée, 14 décembre 2007, P., n° 290420, Rec.** ; **CE, Assemblée, 14 décembre 2007, Garde des sceaux, ministre de la justice c/ B., n° 290730, Rec.** Et, s'agissant spécifiquement de la mesure de placement à l'isolement d'un détenu contre son gré : **CE, 30 juillet 2003, Garde des sceaux, ministre de la justice c/ M. R., n° 252712, Rec.**).

Mais également renforcement du degré de contrôle du juge sur ces mesures. Le contentieux des sanctions infligées aux détenus est à cet égard riche d'enseignements. L'office du juge est resté celui du juge de l'excès de pouvoir, ainsi que l'a réaffirmé la décision du **20 mai 2011, L. B. (326084, Rec.)**. En effet, si les sanctions prises à l'encontre de tiers à l'administration sont contrôlées par un juge de plein contentieux depuis la **décision d'assemblée ATOM (16 févr. 2009, n° 274000, Rec.)**, les sanctions infligées aux personnes entretenant un lien particulier avec l'administration, parce cette dernière exerce sur elles un pouvoir hiérarchique, relèvent du contentieux de l'excès de pouvoir : il en va ainsi des sanctions disciplinaires infligées aux agents publics ou aux élèves.

Ainsi que le soulignaient **X. Domino et A. Bretonneau dans leur chronique sur Le juge administratif face à la prison (AJDA 2011, p. 1364)**, ce « *lien de subordination [est] tel qu'il explique sans doute que le juge ne s'estime pas devoir - ni d'ailleurs pouvoir - se substituer à l'administration pour, le cas échéant, prononcer à sa place des sanctions qu'il serait amené à réformer* ».

Mais si l'office du juge administratif est celui de l'excès de pouvoir, son degré de contrôle est celui de la « pleine juridiction » de la CourEDH. Alignant son contrôle sur celui qu'il avait défini s'agissant du choix des sanctions infligées aux élèves (**CE 27 nov. 1996, Ligue islamique du Nord et Epoux C. et autres, n° 170207, Rec.**) et étendu au contentieux disciplinaire de la fonction publique avec la décision **D. (CE, Assemblée, 13 novembre 2013, n° 347704, Rec.)**, le CE a, par sa **décision B. du 1<sup>er</sup> juin 2015 (380449, Rec.)**, jugé qu'« Il appartient au juge de l'excès de pouvoir, saisi de moyens en ce sens, de rechercher si les faits reprochés à un détenu ayant fait l'objet d'une sanction disciplinaire constituent des fautes de nature à justifier une sanction et si la sanction retenue est proportionnée à la gravité de ces fautes ».

Il nous semble que **le juge administratif doit également porter un contrôle normal sur la décision de placement à l'isolement d'un détenu, en appréciant sa nécessité et la proportionnalité de sa durée.**

La nécessité d'un tel contrôle doit tout d'abord s'apprécier à la lumière des exigences découlant du droit à un recours effectif protégé par les stipulations de l'article 6§1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Le contentieux pénitentiaire ne rentre pas, en principe, dans le volet pénal de l'article 6 (**CourEDH, GC, 3 avril 2012, B. c/ Luxembourg, 37575/04**). Toutefois, l'article 6 peut s'appliquer aux infractions à la discipline pénitentiaire, du fait de la nature des accusations ainsi que de la nature et de la gravité des peines (40 jours supplémentaires de détention et 7 jours de détention respectivement dans l'affaire de **GC, 9 octobre 2003, E. et C. c. Royaume-Uni, 39665/98 et 40086/98, § 82 ; voir a contrario CourEDH, 8 novembre 2007, Štitić c. Croatie, 29660/03, §§ 51-63**). Ainsi que le synthétisait Aurélie Bretonneau dans ses conclusions sous la décision B., « depuis la **décision P. c/ France (20 janvier 2011, requête n° 19606/08)**, la Cour EDH fait une application des trois critères alternatifs d'inclusion dans le champ de la branche pénale – à savoir la qualification interne de l'infraction, la nature de l'accusation et enfin la nature et le degré de sévérité de la sanction ». Ainsi seules les sanctions qui ont pour objet d'allonger la durée de la détention relèvent du volet pénal de l'article 6§1.

Or, si la mise à l'isolement est par elle-même sans effet sur la durée de la peine, vous noterez qu'elle n'est pas en réalité pas tout à fait neutre sur la durée de la peine d'un détenu, par ricochet. Ainsi que le soulignait le **commissaire du gouvernement Guyomar** dans ses conclusions sous la décision du **CE du 17 décembre 2008, Section française de l'observatoire international des prisons, n° 293786, Rec.**, « cette mesure est portée à la connaissance du juge de l'application des peines et est, ce faisant, prise en compte pour l'appréciation du comportement du détenu ».

D'autres considérations justifient par ailleurs le passage au contrôle normal du juge sur la mise à l'isolement.

**Aurélie Bretonneau** le relevait dans ses conclusions sous la **décision B.**, le contrôle normal est celui qui doit en principe être mis en œuvre, et ce n'est que face à des circonstances particulières que par exception le juge administratif restreint son contrôle à l'EMA.

S'agissant de la prison, ces circonstances exceptionnelles tenaient à la mission de l'administration pénitentiaire elle-même, « chargée de faire respecter la discipline à une catégorie de population par construction peu docile dans un univers carcéral particulièrement contraint ».

Or, si cette spécificité n'avait pas disparu, elle notait que les pouvoirs coercitifs de cette administration avaient été renforcés, notamment par une **décision L. B. du 20 juin 2011 (n°326084,Rec.)**, qui a fait de tout refus d'obéir à un ordre une faute de nature à justifier une sanction disciplinaire - réserve faite de l'ordre qui porterait une atteinte manifeste à la dignité de la personne humaine. Par suite, la vulnérabilité du détenu justifiait en contrepartie un contrôle renforcé du juge sur les sanctions. L'ensemble de ces arguments a emporté la conviction de la haute assemblée, qui a, nous l'avons dit, renforcé son contrôle sur les sanctions disciplinaires infligées aux détenus par sa **décision B.**

Mesure de police, dont la qualification de sanction disciplinaire est expressément exclue par l'article **R. 57-7-62 du code de procédure pénale**, le placement à l'isolement devrait, pour l'ensemble de ces raisons parfaitement transposables, faire l'objet d'un contrôle entier.

On voit par ailleurs mal ce qui justifierait une différenciation de votre contrôle entre une sanction disciplinaire, qui peut ne consister qu'un avertissement ou une privation de télé (**article R. 57-7-33 du code de procédure pénale**), et un placement à l'isolement, qui, s'il est pris à chaque fois pour une durée de trois mois, peut atteindre des années, seule changeant la personne compétente pour prendre la décision, et a une portée bien plus importante pour le détenu. Outre son isolement total en cellule qui n'est pas sans conséquences sur sa santé, le détenu ne peut participer, en principe, « *aux promenades et activités collectives auxquelles peuvent prétendre les personnes détenues soumises au régime de détention ordinaire* », quoique le chef d'établissement doive essayer, dans la mesure du possible et pour autant que leur personnalité n'y fasse pas obstacle, d'organiser des activités communes aux détenus isolés (**R. 57-7-62 du code de procédure pénale**).

Au surplus, le contrôle de la nécessité et de la proportionnalité est celui qui prévaut en matière de police, et ce y compris dans les établissements pénitentiaires : Vous exercez pareil contrôle s'agissant des fouilles, l'administration devant justifier de la nécessité de ces opérations de fouille et de la proportionnalité des modalités retenues. (**CE, 14 novembre 2008, E. S., n° 315622, Rec.**) ou encore sur les mesures de refus, suspension ou retrait de permis de visite (**CE, 7 mars 2018, A. S., 417370, inédite**).

Et seul un contrôle normal permet d'assurer le respect par l'administration du caractère « strictement nécessaire » de la mesure de placement à l'isolement « pour assurer la sécurité de l'établissement pénitentiaire ou des personnes », conformément à la décision **du 17 décembre 2008, Section française de l'observatoire international des prisons**, précitée.

Enfin les mesures de placement à l'isolement sont aujourd'hui strictement encadrées par les textes, qui en définissent précisément la procédure. Cette minutie textuelle plaide là encore pour renoncer à un contrôle distancié, qui s'inscrit plus naturellement dans le cadre de textes qui, par leur absence de précision, laissent à l'administration une plus grande marge de manœuvre.

Le chemin a en réalité déjà été ouvert, quoique discrètement, par le CE lui-même, qui, dès 2012, pouvait laisser transparaître qu'un contrôle normal était opéré (**CE, 16 avril 2012, G., 323662, T. sur un autre point**).

Et si les cours administratives d'appel opèrent, pour leur majorité, un contrôle restreint (ainsi de la **CAANc, 7 mars 2019, M. Christophe H., n°18NC00455** ; ou de la **CAAB, 10 avril 2018, M. A. S. S., 16BX0676** ; et de celle de **CAANT, 14 avril 2017, S. D. S., 15NT01679**), vous noterez que la position de la CAA de Paris n'est pas stabilisée (opérant un contrôle restreint : **CAAP, 14 déc 2017, S., 16PA03823** ; et un contrôle normal : **CAA Paris, 18 juillet 2017, n°15PA04698**), pas plus que ne l'est la vôtre (**TA Châlons du 7 juin 2018, B., 1700206**, opérant un contrôle entier // **21 décembre 2018, O., 1702494**, évoquant une erreur manifeste d'appréciation).

**C'est pourquoi nous vous invitons de nouveau à affirmer votre contrôle comme un contrôle normal de la stricte nécessité de cette mesure de police.**

En l'espèce, le requérant se borne, à l'appui de son moyen tiré de l'erreur d'appréciation, à soutenir que les faits reprochés étant inexacts, la mesure de placement n'était pas strictement nécessaire pour assurer la sécurité des personnels et le maintien de l'ordre au sein de l'établissement la prolongation de son isolement.

Mais, nous l'avons dit, ces faits sont établis. Et ils rendaient strictement nécessaire le placement du détenu à l'isolement, dans l'attente de son transfert.

**PCMNC à l'annulation de la décision du 19 juin 2018, en tant qu'elle conduit au placement de M. M. à l'isolement au-delà d'une durée d'un an et au rejet du surplus des conclusions de la requête, en ce comprises les conclusions au titre des frais liés à l'instance.**