

Conseil d'État

N° 356852

ECLI:FR:CESSR:2013:356852.20130213

Mentionné dans les tables du recueil Lebon

6ème et 1ère sous-sections réunies

Mme Sophie Roussel, rapporteur

Mme Suzanne Von Coester, rapporteur public

SPINOSI, avocat(s)

lecture du mercredi 13 février 2013

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu, 1° sous le n° 356852, la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés le 16 février et le 16 mai 2012 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour le Syndicat de la magistrature, dont le siège est 12-14, rue Charles Fourier à Paris (75013) ; le Syndicat de la magistrature demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2011-1876 du 14 décembre 2011 relatif aux attributions respectives du juge de l'application des peines, des autres magistrats mandants et du service pénitentiaire d'insertion et de probation et à leurs relations ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu, 2° sous le n° 356853, la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés le 16 février et le 16 mai 2012 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour Syndicat de la magistrature, dont le siège est 12-14, rue Charles Fourier à Paris (75013) ; le Syndicat de la magistrature demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la circulaire NOR JUSK 1140065C du 16 décembre 2011 prise par le garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, relative aux attributions respectives du juge de l'application des peines, des autres magistrats mandants et du service pénitentiaire d'insertion et de probation et à leurs relations ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu la Constitution, notamment son Préambule ;

Vu le code de procédure pénale ;

Vu la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 ;

Vu le décret n° 2005-850 du 27 juillet 2005 ;

Vu le décret du 21 janvier 2010 portant nomination d'une directrice d'administration centrale ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Sophie Roussel, Auditeur,
- les observations de Me Spinosi, avocat du Syndicat de la magistrature,
- les conclusions de Mme Suzanne von Coester, rapporteur public ;

La parole ayant été à nouveau donnée à Me Spinosi, avocat du Syndicat de la magistrature ;

1. Considérant que le Syndicat de la magistrature demande, sous le n° 356852, l'annulation pour excès de pouvoir du décret du 14 décembre 2011 relatif aux attributions respectives du juge de l'application des peines, des autres magistrats mandants et du service pénitentiaire d'insertion et de probation et à leurs relations et, sous le n° 356853, l'annulation pour excès de pouvoir de la circulaire du garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, du 16 décembre 2011 précisant les modalités d'application de ce décret ; que ces requêtes présentent à juger des questions semblables ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

Sur les conclusions dirigées contre le décret du 14 décembre 2011 :

2. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 712-1 du code de procédure pénale : " Le juge de l'application des peines et le tribunal de l'application des peines constituent les juridictions de l'application des peines du premier degré qui sont chargées, dans les conditions prévues par la loi, de fixer les principales modalités de l'exécution des peines privatives de liberté ou de certaines peines restrictives de liberté, en orientant et en contrôlant les conditions de leur application " ; et qu'aux termes de l'article 13 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 : " Les personnels des services pénitentiaires d'insertion et de probation sont chargés de préparer et d'exécuter les décisions de l'autorité judiciaire relatives à l'insertion et à la probation des personnes placées sous main de justice, prévenues ou condamnées. / A cette fin, ils mettent en oeuvre les politiques d'insertion et de prévention de la récidive, assurent le suivi ou le contrôle des personnes placées sous main de justice et préparent la sortie des personnes détenues " ;

3. Considérant que, contrairement à ce qui est soutenu, le décret attaqué n'a pas pour objet et ne saurait avoir pour effet de modifier la répartition des compétences entre les juridictions de l'application des peines et les personnels du service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) mais tend seulement, dans le respect de leurs compétences respectives définies par la combinaison des articles 712-1 du code de procédure pénale et 13 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 cités ci-dessus, à clarifier les attributions de chacun dans la fixation des modalités de l'exécution des peines privatives de liberté ou de certaines peines restrictives de liberté ainsi que dans leur mise en oeuvre ;

4. Considérant, en effet, qu'il résulte des dispositions combinées des articles D. 576 et D. 577 du code de procédure pénale, dans leur rédaction issue du décret attaqué, qu'il appartient aux seules juridictions de l'application des peines de fixer les principales modalités de l'exécution des peines en déterminant les orientations générales relatives à l'exécution des mesures confiées au SPIP ainsi que, le cas échéant, en communiquant, pour chaque dossier dont le service est saisi, des instructions particulières relatives à la finalité de la mesure et au contenu des obligations à respecter ; que si, en vertu du deuxième alinéa de l'article D. 577 du code, dans sa rédaction issue du décret attaqué, le SPIP est compétent pour définir et mettre en oeuvre les modalités de prise en charge des personnes placées sous main de justice, cette compétence ne s'exerce qu'en ce qui concerne les modalités pratiques d'exécution et de suivi des orientations générales et

instructions particulières, définies par les juridictions de l'application des peines, qui relèvent de l'organisation et du fonctionnement du SPIP ;

5. Considérant qu'il suit de là que le décret attaqué, qui ne fixe pas de règles concernant la détermination des crimes et délits ainsi que des peines qui leur sont applicables ni de règles concernant la procédure pénale, lesquelles relèvent, en vertu de l'article 34 de la Constitution, du domaine de la loi, n'est pas entaché d'incompétence et ne méconnaît ni l'article 712-1 du code de procédure pénale, ni l'article 66 de la Constitution, selon lequel l'autorité judiciaire est gardienne de la liberté individuelle ;

6. Considérant, en deuxième lieu, que les principes fondamentaux tirés de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui régissent les condamnations pénales, notamment le principe de valeur constitutionnelle d'individualisation des peines, ne s'imposent pas aux modalités d'exécution des peines privatives ou restrictives de liberté, qui ne constituent pas des mesures ayant le caractère d'une punition ; que, dès lors, le Syndicat de la magistrature ne saurait utilement invoquer la méconnaissance de ce principe à l'encontre du décret qu'il attaque ;

7. Considérant, en troisième lieu, que, d'une part, selon le syndicat requérant, le premier alinéa de l'article D. 577, qui réserve au juge de l'application des peines, au procureur de la République et aux autres magistrats mandants la faculté de communiquer, " le cas échéant, pour chaque dossier dont le service est saisi ", des instructions particulières relatives à la finalité de la mesure et au contenu des obligations à respecter, méconnaît l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et de clarté de la norme en ne définissant pas de manière suffisamment précise les critères selon lesquels de telles instructions peuvent être communiquées au SPIP ; que, toutefois, il résulte de l'article 707 du code de procédure pénale, qui énonce les principes généraux applicables à l'exécution des peines, que de telles instructions sont déterminées au vu de la personnalité et de la situation pénale de la personne placée sous main de justice ainsi que de la nature des obligations qui lui sont imposées ;

8. Considérant, d'autre part, qu'en vertu de l'article D. 533-1 du code de procédure pénale, dans sa rédaction issue du décret attaqué, la décision du juge de l'application des peines accordant la libération conditionnelle peut prévoir un " suivi renforcé " du condamné par le SPIP et réserve la faculté à ce juge d'adresser, postérieurement à la décision de libération conditionnelle, une " instruction " au service chargé de suivre le condamné ; que, dès lors que la prescription d'une telle mesure, qui comprend, le cas échéant, la détermination de la fréquence des convocations, est au nombre des instructions particulières que les juridictions de l'application des peines peuvent adresser au SPIP dans le cadre des compétences qui leur sont dévolues par le premier alinéa de l'article D. 577 du code, dans sa rédaction issue du décret attaqué, les dispositions contestées ne sont pas, contrairement à ce qui est soutenu, entachées de contradiction ;

9. Considérant, par suite, que les dispositions contestées ne méconnaissent pas l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et de clarté de la norme ;

10. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que le Syndicat de la magistrature n'est pas fondé à demander l'annulation du décret attaqué ; que ses conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ne peuvent, par suite, qu'être rejetées ;

Sur les conclusions dirigées contre la circulaire du 16 décembre 2011 :

En ce qui concerne la légalité externe :

11. Considérant que si le syndicat requérant soutient que la directrice des affaires criminelles et des grâces n'était pas compétente pour signer la circulaire attaquée, il résulte de la combinaison des dispositions du 1° de l'article 1er du décret du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement, aux termes desquelles " (...) peuvent signer, au nom du ministre ou du secrétaire d'Etat et par délégation, l'ensemble des actes, à l'exception des décrets, relatifs aux affaires des services placés sous leur autorité : / 1° (...) les directeurs d'administration centrale (...) ", avec celles du décret du 21 janvier 2010 nommant Mme Caillibotte directrice des affaires criminelles et des grâces à compter du 1er mars 2010, que cette dernière était bien compétente pour signer, au nom du garde des sceaux et par délégation, la circulaire attaquée ;

En ce qui concerne la légalité interne :

12 Considérant, en premier lieu, qu'il résulte du point 10 de la présente décision que le syndicat requérant n'est pas fondé à soutenir que la circulaire qu'il attaque serait illégale à raison de l'illégalité du décret qu'elle a pour objet d'expliquer ;

13. Considérant, en deuxième lieu, que le sixième paragraphe du point 1 de la circulaire attaquée précise que " parmi les modalités de prise en charge relevant de la compétence du SPIP figurent notamment la fréquence des rencontres ou, à titre complémentaire de ces dernières, la mise en place de programmes de prévention de la récidive. Ainsi, il n'appartient pas à l'autorité judiciaire de déterminer la fréquence des convocations, le nom du conseiller qui sera chargé du dossier, le lieu des convocations ou tout autre modalité de suivi ayant un impact sur l'organisation du service, tant au plan matériel qu'au plan des ressources humaines " ; que, contrairement à ce qui est soutenu, ces mesures, à l'exception de la fréquence des rencontres ou des convocations, ne constituent que des modalités pratiques de l'exécution des peines qui relèvent, en vertu de l'article 13 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 et du deuxième alinéa de l'article D. 577 du code de procédure pénale, dans sa rédaction issue du décret attaqué, de la compétence du SPIP et doivent être déterminées dans le respect des orientations générales et des instructions particulières définies par les juridictions de l'application des peines ; que, par suite, ces dispositions ne méconnaissent ni les articles 712-1 et D. 577 du code de procédure pénale, ni, en tout état de cause, l'article 66 de la Constitution ;

14. Considérant, en revanche, que la détermination de la fréquence des convocations des

personnes placées sous main de justice devant un personnel du SPIP constitue l'une des caractéristiques essentielles de l'exécution des peines qui relève, en dernier ressort, des juridictions de l'application des peines ; qu'ainsi qu'il a été dit au point 8, elle figure au nombre des instructions particulières relatives au contenu des obligations à respecter par le prévenu ou le condamné qu'il appartient, en vertu de l'article 712-1 du code de procédure pénale et du premier alinéa de l'article D. 577 du même code, aux juridictions de l'application des peines de fixer et de contrôler ; que, dès lors, en interdisant aux juridictions de l'application des peines de déterminer la fréquence des convocations des personnes placées sous main de justice devant un personnel du SPIP, la circulaire attaquée méconnaît les articles 712-1 et D. 577 du code de procédure pénale ; que, par suite, les mentions " la fréquence des rencontres ou, à titre complémentaire de ces dernières, " et " la fréquence des convocations ", figurant au sixième paragraphe du point 1 de la circulaire attaquée, qui sont divisibles du reste de la circulaire, doivent être annulées ; que, pour les mêmes motifs, les deux derniers paragraphes du même point 1 de la circulaire attaquée, dont il résulte que l'article D. 533-1 du code de procédure pénale, dans sa rédaction issue du décret attaqué, ne permet pas au magistrat accordant une libération conditionnelle ou chargé de suivre une telle mesure de préciser la périodicité des convocations devant le SPIP, doivent également être annulés ;

15. Considérant, en troisième lieu, qu'en vertu du troisième paragraphe du point 2 de la circulaire attaquée, en cas de désaccord entre le magistrat mandant et le SPIP sur les modalités de la prise en charge des personnes placées sous main de justice, " le choix définitif de la modalité de prise en charge appartient au DFSP (directeur fonctionnel du SPIP) " ; que, dès lors que le désaccord n'est susceptible de porter ni sur les principales modalités de l'exécution des peines privatives ou restrictives de liberté, ni sur les instructions particulières relatives à la finalité de la mesure et au contenu des obligations à respecter mais seulement sur les modalités de prise en charge des personnes placées sous main de justice, en tant qu'elles concernent l'organisation et le fonctionnement du SPIP, ces dispositions ne méconnaissent, compte tenu de l'annulation découlant du point 14, ni l'article 712-1, ni l'article D. 577 du code de procédure pénale, ni l'article 66 de la Constitution ;

16. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que le Syndicat de la magistrature n'est fondé à demander l'annulation que des mentions " la fréquence des rencontres ou, à titre complémentaire de ces dernières, " et " la fréquence des convocations " figurant au sixième paragraphe du point 1 de la circulaire ainsi que des deux derniers paragraphes du même point 1 de la circulaire ;

17. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 000 euros à verser au Syndicat de la magistrature au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

D E C I D E :

Article 1er : La requête n° 356852 est rejetée.

Article 2 : Les mentions “ la fréquence des rencontres ou, à titre complémentaire de ces dernières, “ et “ la fréquence des convocations “, figurant au sixième paragraphe du point 1 de la circulaire attaquée sous le n° 356853, ainsi que les deux derniers paragraphes du même point 1 de la circulaire, sont annulés.

Article 3 : L'Etat versera au Syndicat de la magistrature la somme de 2 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête n° 356853 est rejeté.

Article 5 : La présente décision sera notifiée au Syndicat de la magistrature, au Premier ministre et à la garde des sceaux, ministre de la justice.

Abstrats : 01-04-02-02 ACTES LÉGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS. VALIDITÉ DES ACTES ADMINISTRATIFS - VIOLATION DIRECTE DE LA RÈGLE DE DROIT. LOI. VIOLATION. - CIRCULAIRE RELATIVE À LA DÉTERMINATION DE LA FRÉQUENCE DES CONVOCATIONS DES PERSONNES PLACÉES SOUS MAIN DE JUSTICE DEVANT LE SPIP - ARTICLES 712-1 ET D. 577 DU CPP.

37-05-02 JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES ET JUDICIAIRES. EXÉCUTION DES JUGEMENTS. EXÉCUTION DES PEINES. - CONVOCATION DES PERSONNES PLACÉES SOUS MAIN DE JUSTICE DEVANT LE SPIP - DÉTERMINATION DE LA FRÉQUENCE DE CES CONVOCATIONS - CARACTÉRISTIQUE ESSENTIELLE DE L'EXÉCUTION DES PEINES RELEVANT EN DERNIER RESSORT DES JAP (ART. 712-1 ET D. 577 DU CPP) - EXISTENCE - CONSÉQUENCE - ILLÉGALITÉ DES DISPOSITIONS D'UNE CIRCULAIRE INTERDISANT AUX JURIDICTIONS DE L'APPLICATION DES PEINES AINSI QU'AU MAGISTRAT ACCORDANT UNE LIBÉRATION CONDITIONNELLE OU CHARGÉ DE SUIVRE UNE TELLE MESURE DE DÉTERMINER LA FRÉQUENCE DES CONVOCATIONS.

Résumé : 01-04-02-02 La détermination de la fréquence des convocations des personnes placées sous main de justice devant le service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) constitue l'une des caractéristiques essentielles de l'exécution des peines qui relève, en dernier ressort, des juridictions de l'application des peines. Elle figure au nombre des instructions particulières relatives au contenu des obligations à respecter par le prévenu ou le condamné qu'il appartient, en vertu de l'article 712-1 du code de procédure pénale (CPP) et du premier alinéa de l'article D. 577 du même code, aux juridictions de l'application des peines de fixer et de contrôler. Dès lors, méconnaissent les dispositions de ces deux articles les dispositions d'une circulaire du garde des sceaux qui interdisent aux juridictions de l'application des peines de déterminer la fréquence des convocations des personnes placées sous main de justice devant le SPIP, et qui ne permettent pas au magistrat accordant une libération conditionnelle ou chargé de suivre une telle mesure de préciser la périodicité des convocations devant le SPIP.

37-05-02 La détermination de la fréquence des convocations des personnes placées sous main de justice devant le service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) constitue l'une des caractéristiques essentielles de l'exécution des peines qui relève, en dernier ressort, des juridictions de l'application des peines. Elle figure au nombre des instructions particulières relatives au contenu des obligations à respecter par le prévenu ou le condamné qu'il appartient, en vertu de l'article 712-1 du code de procédure pénale (CPP) et du premier alinéa de l'article D. 577 du même code, aux juridictions de l'application des peines de fixer et de contrôler. Dès lors, méconnaissent les dispositions de ces deux articles les dispositions d'une circulaire du garde des sceaux qui interdisent aux juridictions de l'application des peines de déterminer la fréquence des convocations des personnes placées sous main de justice devant le SPIP, et qui ne permettent pas au magistrat accordant une libération conditionnelle ou chargé de suivre une telle mesure de préciser la périodicité des convocations devant le SPIP.