

Conseil d'État

**N° 402506**

ECLI:FR:XX:2018:402506.20180129

Inédit au recueil Lebon

**6ème et 5ème chambres réunies**

Mme Mireille Le Corre, rapporteur

M. Louis Dutheillet de Lamothe, rapporteur public

SCP SPINOSI, SUREAU, avocat(s)

lecture du lundi 29 janvier 2018

**REPUBLIQUE FRANCAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu la procédure suivante :

M. A...B...a demandé au tribunal administratif de Toulon d'annuler pour excès de pouvoir la décision du garde des sceaux, ministre de la justice, du 3 avril 2012 ayant prononcé son maintien au répertoire des détenus particulièrement signalés et la décision implicite de rejet de son recours gracieux. Par un jugement n° 1302373 du 16 octobre 2014, ce tribunal a fait droit à sa demande.

Par un arrêt n° 14MA04852 du 5 juin 2015, la cour administrative d'appel de Marseille a rejeté l'appel formé par le garde des sceaux, ministre de la justice contre ce jugement.

Par une décision n° 392421 du 10 mars 2016, le Conseil d'Etat statuant au contentieux a annulé l'arrêt n° 14MA04852 du 5 juin 2015 de la cour administrative d'appel de Marseille et renvoyé l'affaire devant cette cour.

Par un arrêt n° 16MA00976 du 16 juin 2016, la cour administrative d'appel de Marseille a annulé le jugement n° 1302373 du 16 octobre 2014 du tribunal administratif de Toulon et

rejeté la demande présentée par M.B....

Par un pourvoi et un mémoire en réplique, enregistrés les 17 août 2016 et 26 juillet 2017 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. A...B...demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt n° 16MA00976 du 16 juin 2016 de la cour administrative d'appel de Marseille ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à ses conclusions présentées devant la cour administrative d'appel de Marseille ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

- le code de procédure pénale ;

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

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

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

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Mireille Le Corre, maître des requêtes,

- les conclusions de M. Louis Dutheillet de Lamothe, rapporteur public.

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Spinosi, Sureau, avocat de M.B....

1. Considérant que, par une décision du 3 avril 2012, le garde des sceaux, ministre de la justice a prononcé le maintien de M. A...B...au répertoire des détenus particulièrement signalés ; que par un jugement du 16 octobre 2014, le tribunal administratif de Toulon a annulé cette décision ; que par une décision n° 392421 du 10 mars 2016, le Conseil d'Etat statuant au contentieux a annulé l'arrêt du 5 juin 2015 par lequel la cour administrative d'appel de Marseille avait rejeté l'appel formé par le garde des sceaux, ministre de la justice contre ce jugement ; que par un arrêt du 16 juin 2016, la cour administrative d'appel de Marseille a annulé le jugement du tribunal administratif de Toulon du 16 octobre 2014 et rejeté la demande d'annulation pour excès de pouvoir présentée par M. B...contre la décision du 3 avril 2012 ; que M. B...se pourvoit en cassation contre cet arrêt ;

2. Considérant qu'aux termes de l'article 2 de la loi du 24 novembre 2009 pénitentiaire : " Le service public pénitentiaire participe à l'exécution des décisions pénales. Il contribue à l'insertion ou à la réinsertion des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire, à la prévention de la récidive et à la sécurité publique dans le respect des intérêts de la société, des droits des victimes et des droits des personnes détenues. Il est organisé de manière à assurer l'individualisation et l'aménagement des peines des personnes condamnées " ; qu'aux termes de l'article 22 de la même loi : " L'administration pénitentiaire garantit à toute personne détenue le respect de sa dignité et de ses droits. L'exercice de ceux-ci ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles résultant des contraintes inhérentes à la détention, du maintien de la sécurité et du bon ordre des établissements, de la prévention de la récidive et de la protection de l'intérêt des victimes. Ces restrictions tiennent compte de l'âge, de l'état de santé, du handicap et de la personnalité de la personne détenue " ; que l'article D. 276-1 du code de procédure pénale prévoit qu'" en vue de la mise en oeuvre des mesures de sécurité adaptées, le ministre de la justice décide de l'inscription et de la radiation des détenus au répertoire des détenus particulièrement signalés dans des conditions déterminées par instruction ministérielle " ;

3. Considérant qu'il résulte de l'instruction ministérielle du 18 décembre 2007, applicable à la date de la décision attaquée, prise pour la mise en oeuvre de ces dispositions, que l'inscription d'un détenu au répertoire des détenus particulièrement signalés a pour objet d'appeler l'attention des personnels pénitentiaires et des autorités amenées à le prendre en charge sur ce détenu, en intensifiant à son égard les mesures particulières de surveillance, de précaution et de contrôle prévues pour l'ensemble des détenus par les dispositions législatives et réglementaires en vigueur ; que, dans ce cadre, seules peuvent être apportées aux droits des détenus les restrictions résultant des contraintes inhérentes à la détention, du maintien de la sécurité et du bon ordre des établissements, de la prévention de la récidive et de la protection de l'intérêt des victimes, dans les conditions rappelées par les articles 22 et suivants de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 ;

Sur la régularité de l'arrêt attaqué :

4. Considérant, en premier lieu, que le pouvoir réglementaire est compétent pour édicter le régime applicable aux détenus particulièrement signalés qui a pour objet de prescrire aux

personnels et autorités pénitentiaires de faire preuve d'une vigilance particulière s'agissant de certains individus ; que, par suite, en jugeant que l'article D. 276-1 du code de procédure pénale avait été compétemment édicté par le pouvoir réglementaire, la cour a suffisamment répondu au moyen tiré de ce que celui-ci n'avait pas épuisé l'exercice de sa compétence ;

5. Considérant, en deuxième lieu, qu'il est soutenu que la cour administrative d'appel n'a pas répondu au moyen tiré de ce que les normes régissant l'inscription au répertoire des détenus particulièrement signalés étaient contraires à l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, faute pour ces normes de pouvoir être qualifiées de " loi " au sens de cet article ; que, toutefois, en jugeant que l'instruction ministérielle du 18 décembre 2007, prise sur le fondement de l'article D. 276-1 du code de procédure pénale, ne méconnaissait pas les dispositions de l'article 8 de la convention, la cour a suffisamment répondu à ce moyen ;

6. Considérant, en troisième lieu, que, contrairement à ce qui est soutenu, la cour, à qui il appartenait de se prononcer sur la légalité de la décision attaquée au vu des circonstances de droit et de fait applicables à la date à laquelle elle a été prise, n'était pas tenue de répondre à l'argument selon lequel les mêmes motifs ont justifié les précédentes décisions d'inscription de M. B...au répertoire des détenus particulièrement signalés, cette circonstance étant par elle-même, en tout état de cause, sans incidence sur la légalité de la décision attaquée ; que, par suite, l'arrêt attaqué n'est pas insuffisamment motivé sur ce point ;

7. Considérant, en quatrième lieu, que la cour s'est fondée sur les constatations de fait de l'arrêt définitif de la cour d'assise du 20 juin 2011 le condamnant à la réclusion criminelle à perpétuité qui s'imposent au juge administratif avec l'autorité de la chose jugée au pénal et a estimé qu'il ne ressortait pas des pièces du dossier que depuis son incarcération, le requérant aurait entendu rompre tout lien avec la mouvance terroriste corse et qu'il ne disposerait pas de soutiens extérieurs ; qu'en statuant ainsi, la cour, qui s'est prononcée au vu des pièces du dossier qui lui était soumises, n'a pas privé le requérant de la possibilité de se défendre utilement devant elle ; que, dès lors, le moyen tiré de ce que l'arrêt attaqué aurait été rendu en méconnaissance du droit à un procès équitable garanti par l'article 6, paragraphe 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales doit être écarté ;

Sur le bien-fondé de l'arrêt attaqué :

8. Considérant, en premier lieu, que si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie ;

9. Considérant qu'il résulte des dispositions de l'instruction ministérielle du 18 décembre

2007 mentionnée au point 3 que le garde des sceaux, ministre de la justice prend la décision d'inscrire ou de maintenir une personne détenue sur le répertoire des détenus particulièrement surveillés après avis d'une " commission locale DPS " dans laquelle siègent le procureur de la République, le préfet du département, le chef d'établissement pénitentiaire, un représentant de chacun des services de police du ressort du tribunal, le commandant du groupement de gendarmerie, les juges d'instruction et de l'application des peines et tout magistrat concerné ; que les membres de cette commission émettent un avis sur l'opportunité de l'inscription d'une personne détenue au répertoire ; que la synthèse des avis formulés par les membres de cette commission, établie par le procureur de la République, doit, " dès lors qu'au moins l'un des membres de la commission locale DPS a émis un avis favorable " à l'inscription de la personne concernée au répertoire, être transmise à la direction de l'administration pénitentiaire en vue de la saisine d'une " commission nationale DPS " ; que si la personne détenue peut, en application de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations alors applicable, devenu l'article L. 122-1 du code des relations entre le public et l'administration, faire valoir ses observations sur le projet d'inscription ou de maintien au répertoire dont elle fait l'objet, il ne résulte ni de ces dispositions ni de l'instruction ministérielle qu'elle doit être entendue par la commission locale ou par la commission nationale dont les avis sont requis préalablement à la décision du ministre ;

10. Considérant qu'après avoir relevé que la consultation de la " commission locale DPS " avait été entachée d'irrégularités tenant aux conditions dans lesquelles ses membres ont été convoqués et dans lesquelles elle a délibéré, la cour a jugé que ces irrégularités n'avaient ni privé l'intéressé d'une garantie ni été susceptibles d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ; que c'est sans erreur de droit que la cour s'est fondée, pour juger que l'intéressé n'avait pas été privé d'une garantie, sur la circonstance que la commission en cause était composée exclusivement d'agents de l'Etat et n'avait pas vocation à entendre le détenu ; que contrairement à ce qui est soutenu, la cour n'a pas jugé que les défaillances intervenues au niveau local avaient été compensées par la procédure au niveau national mais elle a, sans erreur de droit, tenu compte de ce que la commission nationale avait émis un avis favorable sur la décision envisagée ; qu'elle n'a pas dénaturé les faits de l'espèce en jugeant que les irrégularités qu'elle avait relevées n'avaient pas, en l'espèce, exercé une influence sur le sens de la décision en retenant que la mesure envisagée faisait l'objet d'un consensus parmi les services intéressés, ainsi que cela résulte notamment de la lettre adressée le 14 décembre 2011 par le procureur de la République au garde des sceaux, ministre de la justice figurant au dossier soumis aux juges du fond ;

11. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes du point 1.1 de l'instruction du 18 décembre 2007 précitée : " Les critères d'inscription au répertoire des détenus particulièrement signalés sont liés au risque d'évasion et à l'intensité de l'atteinte à l'ordre public que celle ci pourrait engendrer ainsi qu'au comportement particulièrement violent en détention de certains détenus. / Les détenus susceptibles d'être inscrits au répertoire des DPS sont : (...) 3° les détenus dont l'évasion pourrait avoir un impact important sur l'ordre public en raison de leur personnalité et / ou des faits pour lesquels ils sont écroués ; / 4° les détenus appartenant à la criminalité organisée nationale ou internationale ou aux mouvances terroristes mais n'ayant pas participé à une tentative d'évasion (...) " ;

12. Considérant, d'une part, qu'il ressort des énonciations de l'arrêt attaqué, ainsi qu'il a

été dit au point 7, que la cour a relevé que la décision litigieuse était légalement motivée par l'appartenance de M. B...à la mouvance terroriste corse, attestée par sa condamnation par la cour d'assises spéciale de Paris à la réclusion criminelle à perpétuité, par la circonstance qu'il n'était pas établi à la date de la décision attaquée qu'il aurait entendu rompre tout lien avec cette mouvance ainsi que par le grave trouble à l'ordre public qui résulterait de son évasion ; qu'en jugeant que ces éléments étaient de nature à justifier légalement la décision attaquée, la cour n'a pas entaché sa décision d'erreur de droit ;

13. Considérant, d'autre part, que la cour a relevé dans son arrêt que l'inscription du requérant au répertoire des détenus particulièrement signalés faisait l'objet d'un consensus entre les services représentés au sein de la " commission locale DPS " mais que l'évaluation de sa dangerosité par les services pénitentiaires qui avaient procédé à son évaluation mentionnait un " risque faible ou ordinaire " ; qu'elle a estimé qu'alors même que l'intéressé avait fait l'objet d'une telle évaluation de son potentiel de dangerosité, l'existence de liens avec la mouvance terroriste ne permettait pas d'écarter tout risque d'évasion, laquelle aurait nécessairement un impact important sur l'ordre public au regard de la nature et de la gravité des faits à l'origine de sa condamnation ; qu'elle a ainsi porté, au vu de l'ensemble des éléments résultant du dossier qui lui était soumis, une appréciation sur l'application des critères d'appréciation de l'inscription au répertoire par la décision attaquée, sans entacher sa décision de contradiction de motifs ;

14. Considérant, en troisième lieu, ainsi qu'il a été dit au point 3, que l'inscription d'un détenu au répertoire des détenus particulièrement signalés a pour objet d'appeler l'attention des personnels pénitentiaires et des autorités amenés à le prendre en charge sur ce détenu, en intensifiant à son égard les mesures particulières de surveillance, de précaution et de contrôle prévues pour l'ensemble des détenus par les dispositions législatives et réglementaires en vigueur ; que si cette inscription peut constituer un élément de nature à orienter le choix de l'établissement dans lequel le détenu concerné est affecté, elle ne détermine pas le lieu géographique de détention, qui relève d'une décision distincte ; que, dès lors, en jugeant que la décision litigieuse ne méconnaissait pas le droit à une vie familiale normale du requérant, garanti par l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, au motif qu'elle ne rendait pas impossibles les visites de sa famille, la cour administrative d'appel de Marseille n'a pas commis d'erreur de droit ;

15. Considérant, en quatrième et dernier lieu, qu'il résulte des dispositions de l'instruction ministérielle du 18 décembre 2007 mentionnée au point 3 que si les personnes inscrites au répertoire des détenus particulièrement signalés font l'objet de mesures de surveillance renforcée et si leur candidature aux activités offertes en détention ou à un travail " doit faire l'objet d'un examen attentif ", elles ont néanmoins " accès aux mêmes types d'activités que les autres détenus " ; que, dès lors, en écartant le moyen tiré de la méconnaissance de l'objectif de préparation à la sortie de prison, au motif que l'inscription au répertoire des détenus particulièrement signalés " n'entraîne pas la privation d'accès aux activités qui sont les mêmes que celles proposées aux autres détenus ", la cour n'a pas entaché son arrêt d'erreur de droit ;

16. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le pourvoi de M. B...doit être rejeté, y compris ses conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code

de justice administrative ;

DECIDE :

-----

Article 1er : Le pourvoi de M. B...est rejeté.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à M. A...B...et à la garde des sceaux, ministre de la justice.