

## AJ Pénal 2019 p.460

## Le refus d'entretien avec un.e CPIP est susceptible de recours

## Décision rendue par Tribunal administratif de Nice

07-03-2019

n° 1603281

## Sommaire :

M. X, détenu en maison d'arrêt, demande à la directrice du service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) compétent un entretien avec un conseiller (CPIP), après qu'un précédent entretien avec un autre CPIP s'est mal passé. M. X aurait notamment tenu des propos virulents et aurait eu un comportement agressif. La directrice rejette sa demande. Il saisit le tribunal administratif d'un recours pour excès de pouvoir. Le tribunal rejette son recours au fond, le plus important n'étant, au-delà du cas d'espèce, pas là, puisque la juridiction administrative y reconnaît sa compétence en la matière. (1)

\*

\*\*

## Texte intégral :

« Le motif de la décision attaquée repose [...] sur les circonstances dans lesquelles se sont déroulées son dernier entretien avec [M. Y. CPIP] [...] lors de cet entretien, M. X s'est montré agressif et virulent. [...] Il disposait également de la faculté de s'entretenir avec conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation par courrier [...] ; dès lors, M. X. n'est pas fondé à soutenir que le refus d'entretien était illégal. [...]

La décision attaquée n'est pas manifestement disproportionnée [...] et M. X ne démontre pas qu'elle aurait été discriminatoire ».

## Texte(s) appliqué(s) :

Décret n° 2013-368 du 30-04-2013 - art. 21

## Mots clés :

**PEINE** \* Exécution \* Évaluation du condamné \* Conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation \* Refus d'entretien \* Recours administratif

(1) La présente décision est utile car elle permet de se pencher sur un domaine peu exploré en doctrine et jurisprudence, celui des recours contre les décisions prises par le SPIP et ses personnels ou cadres. Si l'on rejette la requête au fond, le tribunal administratif (TA) de Nice n'accepte pas moins de l'étudier, reconnaissant ainsi la compétence du juge administratif en la matière et la recevabilité de telles requêtes. C'est là son intérêt principal.

Certes, en matière d'application des peines, des recours de droit commun sont ouverts aux parties (condamnés comme parquet) contre les décisions prises (C. pr. pén., art. 712-11, 712-12 et 712-13 ; H-Evans, 2017). Cela est même vrai dans le cadre des procédures managériales dites de « libération sous contrainte » (v., par ex., Metz, Prés. de la CHAP, 5 juill. 2019). L'intérêt de cette ouverture jurisprudentielle n'est plus à démontrer : respect des grands principes du procès équitable, plus grande légitimité de la justice, possibilité de rationaliser l'application du droit et de colmater des vides juridiques.

Qu'en est-il, en revanche, des décisions prises par les services de probation ? Le droit positif interne n'a strictement rien prévu en la matière. Si le TA de Nice avait retenu l'irrecevabilité, la décision aurait néanmoins été en contradiction flagrante avec la règle 95 de la recommandation CM/Rec (2010) 1 du comité des ministres des États membres sur les règles relatives à la probation, laquelle impose justement l'existence de voies de recours contre les décisions des services de probation avec lesquels les probationnaires pourraient être en désaccord.

En l'espèce, M. X, personne détenue, avait souhaité obtenir un rendez-vous avec un CPIP ; la directrice avait rejeté sa demande. L'intéressé ne pouvait saisir le juge judiciaire, en dépit du fait que les SPIP sont des services travaillant sous mandat judiciaire (L. n° 2009-1436 du 24 nov. 2009, « loi pénitentiaire », art. 13) et dans le cadre de mesures de nature pénale. Le SPIP est en effet un organe exécutif appartenant à une administration, l'administration pénitentiaire. C'était donc le juge administratif qui devait être saisi. En n'opposant pas d'irrecevabilité, le TA de Nice devait confirmer qu'il était bien compétent.

Concernant l'objet du litige, ce n'était point sur une norme juridique que pouvait s'appuyer le TA, aucune ne prévoyant, hélas, le droit pour une personne détenue de rencontrer un CPIP. Le décret n° 2013-368 du 30 avril 2013 relatif aux règlements intérieurs types des établissements pénitentiaires énonce en son article 21 que la personne détenue « conserve la faculté de demander une audience ou un entretien auprès des personnels de l'établissement ou du service pénitentiaire d'insertion et de probation ». Toutefois, c'est pour aussitôt ajouter que « le personnel d'insertion et de probation apprécie l'opportunité de recevoir une personne détenue ou d'effectuer les démarches qu'elle sollicite ». Reste que ces normes n'étaient pas citées par le TA. Il se référait en leur lieu et place au règlement intérieur de l'établissement en cause. Il est vrai que son article 21 reprenait mot pour mot le décret de 2013.

Deux regrets concernant cette espèce peuvent être formulés. Le premier est que le TA ait pu imaginer qu'un suivi substantiel d'une

personne condamnée puisse se dérouler par correspondance. L'heure est certes à la dématérialisation de la justice (v., par ex., C. pr. pén., art. 712-4-1, issu de la loi de programmation du 23 mars 2019) et à une chaîne pénale à bas coût et expéditive (V. Gautron et J. Retière), mais il est patent que l'accompagnement des personnes condamnées et un traitement approprié de leurs problèmes criminogènes ne sauraient se faire par correspondance. La relation (ou alliance) thérapeutique (G. Bourgon et L. Guitterez) est essentielle en la matière et elle suppose nécessairement des contacts humains directs et réguliers.

Le second regret relève du même objectif d'efficacité et du sens même de la probation. Ici, M. X était probablement une personne oppositionnelle, agressive et peut-être désagréable. Au demeurant, cela semblait être un « *pattern* » comportemental et figurait donc probablement au cœur de ses besoins criminogènes, car il avait été antérieurement condamné pour outrage à magistrat. Dès lors, il est dommage, quand bien même on peut le comprendre sur le plan humain, que le SPIP ait choisi la mise à distance et le silence, au lieu de profiter de cette situation complexe pour tenter de renouer le dialogue et pour en faire une opportunité thérapeutique. Si le SPIP lui-même ne tente pas de traiter des cognitions, attitudes et comportements antisociaux, pour paraphraser le modèle « RBR » (J. Bonta, et D.A. Andrews), qui donc le fera et comment la société pourra-t-elle espérer voir ces personnes progresser ? C'est bien là le cœur et le sens, tout autant que la noblesse et la difficulté, de la probation.

C'est d'ailleurs l'occasion de rappeler que les règles européennes de la probation ont été largement diffusées par l'administration pénitentiaire à ses personnels. Ces règles disposent de leur page sur le site même du ministère de la Justice. En outre, elles servent d'appui juridique à une refonte complète des pratiques de probation dans le sens d'une meilleure inclusion des données de la science criminologique (Référentiel des pratiques opérationnelles de la DAP). Gageons qu'au fur et à mesure de leur diffusion qualitative et « complète » (au sens du principe de l'envergure - *Breadth* - dans le modèle RBR précité) sur le terrain, les SPIP seront mieux armés pour garder le lien avec les délinquants les plus difficiles et oppositionnels, qui sont précisément ceux qui ont le plus besoin de leur soutien.

#### À retenir

La juridiction administrative admet dans cette espère la recevabilité du recours pour excès de pouvoir formé par une personne détenue contre la décision du SPIP lui refusant entretien.

#### Pour aller plus loin

**Jurisprudence** : Metz, Prés. de la CHAP, 5 juill. 2019, ord. n° 2019/AP110, M. H-Evans, Libération sous contrainte, détention à domicile sous surveillance électronique et conflits de loi dans le temps : un nouveau « bug juridique », supra p. 435. - **Doctrine** : J. Bonta et D. A. Andrews, *The psychology of criminal conduct*, Sage, 6<sup>e</sup> ed., 2017 ; M. H-Evans, *Droit de l'exécution des peines*, Dalloz Action, 2017 ; V. Gautron et J. Retière, Le traitement pénal aujourd'hui. Juger ou gérer ?, *Droit et Société*, 2014, 88(3), p. 579-590 ; G. Bourgon et L. Guitterez, *The importance of building good relationships in community corrections : Evidence, theory and practice of the therapeutic alliance*, in P. Ugwuđike et P. Raynor (dir.), *What Works in Offender Compliance. International Perspectives and Evidence-Based Practice*, Palgrave Macmillan, 2013, p. 256-275 ; **sur les règles relatives à la probation** : R. Canton, *European Probation Rules : What they are, why they matter*, Eurovista, 2010, vol. 1 (2), p. 62 ; J. Jesse, *Probation Rules under probation - Professional fundamental guidelines in relation to financial resources*, Eurovista, 2011, vol. 1 (3), p. 159 s. ; C. Morgenstem, *European initiatives for harmonisation and minimum standards in the field of community sanctions and measures*, *Ejprob*, 2009, n° 2, p. 124, consultable sur <http://ejprob.ro>, rubrique archives ; M. H-Evans, Europe des droits de l'homme : définir la « bonne probation », *AJ pénal* 2012. 90 ¶ ; I. Dumescu, *The future of probation in Europe : Common in the middle and diverse at the edge*, *Probation Journal*, 2013, n° 60 (3), p. 316-324 ; **pour une vision négative dissidente** : D. van Zyl Smit et S. Snacken, *One cannot legislate kindness, Ambiguities in European legal instruments on non-custodial sanctions, Punishment & Society*, 2015, n° 17 (1), p. 3-26. - **Sources** : [www.justice.gouv.fr/prison-et-reinsertion-10036/les-regles-europeennes-de-probation-26415.html](http://www.justice.gouv.fr/prison-et-reinsertion-10036/les-regles-europeennes-de-probation-26415.html), dernière consultation le 17 juill. 2019 ; Direction de l'administration pénitentiaire, *Référentiel des pratiques opérationnelles (RPOI)*, 2018.

Martine H-Evans, Professeur à l'université de Reims

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NICE**

N° 1603281

---

M.

---

Mme Villemejeanne  
Rapporteur

---

Mme Marzoug  
Rapporteur public

---

Audience du 7 février 2019  
Lecture du 7 mars 2019

---

37-05-02-01

D

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Nice

(2<sup>ème</sup> chambre)

Aide juridictionnelle totale  
Décision n° 2016/006697  
du 4 juillet 2016

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 13 juillet 2016, M. . représentée par Me Lendom, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 30 mai 2016 par laquelle la directrice du service pénitentiaire d'insertion et de probation des Alpes-Maritimes a refusé sa demande d'entretien avec un conseiller d'insertion et de probation ;

2°) d'enjoindre à la directrice du service pénitentiaire d'insertion et de probation de lui permettre de s'entretenir avec un conseiller d'insertion et de probation comme tout autre détenu, sous astreinte de 100 euros par jours de retard ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la décision attaquée vise des situations insuffisamment caractérisées et crée une situation de total arbitraire ;
- la décision attaquée est discriminatoire ;
- la décision attaquée méconnaît le principe de proportionnalité ;
- la décision attaquée est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation ;

- la décision attaquée est entachée d'excès de pouvoir au regard de sa durée, de son champ d'application et de la généralité de ses termes.

Par ordonnance du 28 septembre 2018, la clôture d'instruction a été fixée au 22 octobre 2018.

Un mémoire présenté pour la garde des sceaux, ministre de la justice a été enregistré le 1<sup>er</sup> février 2019 soit postérieurement à la clôture d'instruction.

M. . . . . a été admis au bénéfice de l'aide juridictionnelle totale par une décision du 4 juillet 2016 du bureau d'aide juridictionnelle près du tribunal de grande instance de Nice.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de procédure pénale ;
- la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 ;
- le règlement intérieur de la maison d'arrêt de Grasse ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Villemejeanne, rapporteur,
- les conclusions de Marzoug, rapporteur public.

Considérant ce qui suit :

1. M. . . . . demande l'annulation de la décision du 30 mai 2016 par laquelle la directrice du service pénitentiaire d'insertion et de probation a refusé de faire droit à sa demande d'entretien avec un conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Par la décision attaquée, la directrice pénitentiaire d'insertion et de probation a refusé d'accorder à M. . . . . un entretien avec un conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation au motif que M. . . . . avait fait preuve, lors de son précédent entretien avec un conseiller, d'un comportement particulièrement virulent.

3. Aux termes de l'article 21 du règlement intérieur de la maison d'arrêt de Grasse :  
*« L'intervention du service pénitentiaire d'insertion et de probation : (...) Pendant toute la durée de son incarcération, la personne détenue peut être reçue par un membre du service pénitentiaire d'insertion et de probation, soit à sa demande soit sur convocation. Les demandes écrites sont à adresser au SPIP. Le personnel d'insertion et de probation apprécie l'opportunité de recevoir une personne détenue ou d'effectuer les démarches qu'elle sollicite. La correspondance échangée entre la personne détenue et le personnel d'insertion et de probation se fait librement et sous pli fermé. Les lettres adressées par la personne détenue aux organismes sociaux peuvent être transmises sous pli fermé, sous le contrôle du service pénitentiaire d'insertion et de probation. ».*

4. En premier lieu, contrairement à ce que soutient le requérant, le motif de la décision attaquée repose, non sur les faits d'outrage à magistrat pour lesquels il a été condamné, mais sur les circonstances dans lesquelles se sont déroulés son dernier entretien avec M. Stevenoot,

conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation. Il ressort des pièces du dossier que lors de cet entretien M. s'est montré agressif et virulent. Par ailleurs, il ressort des termes de la décision attaquée que si la demande de M. tendant à ce qu'il soit reçu par un membre du service pénitentiaire d'insertion a été refusée, il disposait également de la faculté de s'entretenir avec conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation par courrier. Dès lors, M., qui au demeurant n'allègue ni ne démontre que les faits en cause seraient matériellement inexacts, n'est pas fondé à soutenir que la directrice en refusant de faire droit à sa demande d'entretien avec un conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation aurait entaché sa décision d'illégalité.

5. En second lieu, il résulte des motifs tels qu'exposés au point 4 que la décision attaquée n'est pas manifestement disproportionnée.

6. En troisième lieu, en se bornant à soutenir que la décision attaquée est discriminatoire, le requérant n'assortit pas son moyen de précisions permettant à la juridiction d'en apprécier la portée. En tout état de cause, M. n'allègue ni ne démontre que des détenus, qui seraient placés dans une situation identique, auraient fait l'objet d'un traitement différencié. Par suite, M. n'est pas fondé à soutenir que la décision attaquée présente un caractère discriminatoire.

7. En quatrième lieu, en se bornant à soutenir que la décision attaquée est entachée « d'excès de pouvoir au regard de sa durée, de son champ d'application et de la généralité de ses termes » M. n'assortit pas davantage son moyen de précisions suffisantes permettant au juge d'en apprécier la portée.

8. Il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin d'examiner la recevabilité de la requête, que M. n'est pas fondé à demander l'annulation de la décision du 30 mai 2016 de la directrice du service pénitentiaire d'insertion et de probation.

#### Sur les conclusions à fin d'injonction et d'astreinte :

9. Aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : « Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution. ». Aux termes des dispositions de l'article L. 911-3 du même code : « Saisie de conclusions en ce sens, la juridiction peut assortir, dans la même décision, l'injonction prescrite en application des articles L. 911-1 et L. 911-2 d'une astreinte qu'elle prononce dans les conditions prévues au présent livre et dont elle fixe la date d'effet. ».

10. Le présent jugement, qui rejette les conclusions à fin d'annulation de M. n'appelle aucune mesure d'exécution. Par suite, ses conclusions à fin d'injonction et d'astreinte, ne peuvent être accueillies.

#### Sur les frais de procédure :

11. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que l'Etat, qui n'a pas la qualité de partie perdante, verse à M. la somme que celui-ci réclame au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens.

D E C I D E:

Article 1<sup>er</sup> : La requête de M.                    est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à M. Zouhaier                    et à la garde des sceaux,  
ministre de la justice.

Copie sera adressée au préfet des Alpes-Maritimes.

Délibéré après l'audience du 7 février 2019, à laquelle siégeaient :

Mme Buffet, présidente,  
Mme Sorin, premier conseiller,  
Mme Villemejeanne, conseiller,

Lu en audience publique le 7 mars 2019.

Le rapporteur,

La présidente,

P. Villemejeanne

C. Buffet

La greffière,

A. Mignone- Lampis

La République mande et ordonne à la garde des sceaux, ministre de la justice en ce qui la concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,  
Pour le greffier en chef,  
Le greffier