

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE MARSEILLE**

N° 16MA02760

M. C.

M. Marcovici
Rapporteur

M. Revert
Rapporteur public

Audience du 13 février 2017
Lecture du 27 février 2017

37-05-02-01
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Marseille

5^{ème} chambre

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M. Yvan C. a demandé au Conseil d'Etat d'annuler la décision du 26 novembre 2013 par laquelle le garde des sceaux, ministre de la justice, a décidé de son maintien au répertoire des détenus particulièrement signalés et de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par un jugement n° 1402641 du 3 mai 2016, le tribunal administratif de Marseille, à qui la demande de M. C. a été transmise en application de l'article R. 351-1 du code de justice administrative, a rejeté cette demande.

Procédure devant la Cour :

Par une requête, enregistrée le 11 juillet 2016, M. C., représenté par Me Spinosi de la SCP Spinosi et Sureau, demande à la Cour :

1°) d'annuler ce jugement du tribunal administratif de Marseille du 3 mai 2016 ;

2°) d'annuler la décision du 26 novembre 2013 par laquelle le garde des sceaux, ministre de la justice, a prononcé son maintien au répertoire des détenus particulièrement signalés ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3.000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative.

Il soutient que :

- le jugement est entaché d'omission à statuer sur les moyens tirés de l'irrégularité de la composition de la commission des détenus particulièrement signalés, de ce que la commission n'aurait pas statué en toute connaissance de cause, de ce que l'article D. 276-1 du code de procédure pénale est entaché d'incompétence négative, de l'erreur de droit à s'être fondé sur le retentissement médiatique d'une évasion ;

- les réponses apportées par le tribunal aux moyens tirés de la violation de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et du défaut de motivation de la décision attaquée sont insuffisantes ;

- la commission des détenus particulièrement surveillés était irrégulièrement composée et n'a pas statué en toute connaissance de cause ;

- la décision en litige est insuffisamment motivée ;

- l'article D. 276-1 du code de procédure pénale et la circulaire du 12 octobre 2012 sont illégaux ;

- le tribunal a procédé à tort à une substitution de motifs ;

- il s'est fondé à tort sur la durée de la détention pour appréhender le risque d'évasion alors même qu'il ne disposait pas de pièces en ce sens ;

- la décision est entachée d'erreur de droit dès lors qu'elle s'est fondée sur le retentissement médiatique de son affaire ;

- elle est entachée d'erreur de qualification juridique et d'erreur de fait dès lors que les risques invoqués ne sont pas avérés ;

- elle méconnaît les stipulations de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

- elle méconnaît également son droit à réinsertion sociale.

Par un mémoire en défense enregistré le 6 janvier 2017 le garde des sceaux, ministre de la justice a conclu au rejet de la requête.

Il fait valoir que les moyens soulevés par le requérant ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

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

- le pacte international relatif aux droits civils et politiques ;

- le code de procédure pénale ;

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

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

- l'instruction ministérielle relative au répertoire des détenus particulièrement signalés (DPS), n° JUSD1236970C du 15 octobre 2012 ;

- 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 M. Marcovici,

- et les conclusions de M. Revert, rapporteur public.

1. Considérant que M. Yvan C., écroué depuis le 5 juillet 2003, alors détenu à la maison centrale d'Arles et dont la période de sûreté prend fin le 4 juillet 2021, est inscrit au répertoire des détenus particulièrement signalés (DPS) depuis le 7 juillet 2003 ; que, par une décision du 26 novembre 2013, la garde des sceaux, ministre de la justice, a décidé du maintien de son inscription audit répertoire ; que M. C. relève appel du jugement du 3 mai 2016 par lequel le tribunal administratif de Marseille a rejeté sa demande d'annulation de cette décision ;

Sur la régularité du jugement :

2. Considérant que le tribunal a omis de statuer sur le moyen tiré de l'irrégularité de la composition de la commission des détenus particulièrement signalés, qui était invoqué par le requérant, et n'était pas inopérant ; que le jugement est irrégulier qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, d'annuler le jugement et de statuer sur les conclusions de M. C. par la voie de l'évocation ;

Sur le fond :

Sur la légalité externe :

3. Considérant que, par arrêté du 30 août 2013 portant délégation de signature pour la direction de l'administration pénitentiaire, Mme Danièle Boillée, directrice de l'administration pénitentiaire, était compétente pour signer la décision au nom de la garde des sceaux, ministre de la justice ; que, par suite, le moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de l'acte ne peut qu'être écarté ;

4. Considérant que l'instruction ministérielle du 15 octobre 2012 relative au répertoire des détenus particulièrement signalés prévoit la composition de la commission, sa périodicité de réunion, à savoir une fois par année civile, et la transmission de l'avis motivé rédigé par le chef d'établissement ; qu'en l'espèce, la décision de maintien du statut de DPS du 26 novembre 2013 vise expressément « l'avis de la commission DPS du centre pénitentiaire sud-francilien au titre de l'année 2013 » et « les observations de l'intéressé recueillies lors du débat contradictoire du 19 septembre 2013 » ; qu'aucune disposition n'implique de convoquer à nouveau la commission en cas de changement de certains éléments de la procédure ; qu'au contraire, la tenue de la réunion est prévue sur une périodicité annuelle, impliquant nécessairement un décalage avec l'actualité de la situation du détenu ; qu'au demeurant, la tenue de la commission ayant eu lieu le 19 septembre 2013, le requérant n'est pas fondé à soutenir que ladite commission n'aurait pas tenu compte d'événements survenus à l'été 2013 ; que dans ces conditions, le moyen tiré de ce que la commission devait à nouveau être consultée ne peut qu'être écarté ;

5. Considérant 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 ;

6. Considérant que la circulaire du 15 octobre 2012 prévoit que la commission appelée à donner un avis sur l'inscription ou le maintien des détenus au fichier DPS comprend le chef d'établissement pénitentiaire ou son représentant, qui préside, le procureur de la République, ou son représentant, le préfet ou son représentant, en cas de nécessité, le directeur interrégional des services pénitentiaires ou son représentant, un représentant de chacun des services de police exerçant leurs activités dans le ressort du tribunal, le commandant du groupement de gendarmerie départemental ou son représentant, le délégué local du renseignement pénitentiaire, le juge d'instruction, s'agissant des personnes prévenues, le juge de l'application des peines, s'agissant des personnes condamnées, le juge de l'application des peines de Paris en charge des condamnés pour affaires de terrorisme ainsi que le parquet de l'exécution des peines de Paris s'agissant des personnes détenues pour des faits de nature terroriste ;

7. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la proposition de maintenir l'inscription de M. C. au répertoire des détenus particulièrement signalés a été soumise pour avis à la commission locale de détenus particulièrement signalés dans sa séance du 13 septembre 2013 ; que le juge d'application des peines en matière terroriste, le procureur de la République, le délégué local du renseignement pénitentiaire, le chef d'établissement ou son représentant, le directeur interrégional des services pénitentiaires ou son représentant, et le représentant de chacun des services de police exerçant leurs activités dans le ressort du tribunal ou à compétence nationale ont émis un avis sur cette proposition ; que toutefois, ni le préfet ou son représentant, ni le commandant du groupement de gendarmerie ou son représentant n'ont émis d'avis ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que ces autorités auraient été régulièrement convoquées, ni même qu'elles auraient été invitées à émettre un avis sur cette mesure, ou encore qu'elles auraient régulièrement délibéré sur son opportunité ; que toutefois si M. C. est fondé à soutenir dans cette mesure que l'avis de la commission locale DPS a été émis à l'issue d'une procédure irrégulière au regard des dispositions de la circulaire du 12 octobre 2012, sans qu'une situation d'urgence ne justifie une telle dérogation, compte tenu de l'absence non justifiée de deux membres de cette commission, il ne ressort pas des pièces du dossier que cette irrégularité aurait exercé une influence sur le principe ou le contenu de la décision prise par la garde des sceaux, ministre de la justice, ni qu'elle ait privé l'intéressé, qui a pu produire des observations écrites, d'une garantie ; que le moyen tiré de ce vice de procédure doit, par suite, être écarté ;

8. Considérant qu'aux termes de l'article 1^{er} de la loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs : « *Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent. / A cet effet, doivent être motivées les décisions qui : (...) imposent des sujétions (...).* » ; que la décision contestée, qui impose des sujétions, est soumise à l'obligation de motivation prévue par la loi du 11 juillet 1979 ;

9. Considérant que la décision de maintien de l'inscription de M. C. au répertoire des DPS vise l'article D. 276-1 du code de procédure pénale et la circulaire JUSD1236970C du 15 octobre 2012 relative au répertoire des détenus particulièrement signalés ; qu'elle précise également les considérations de fait qui la motivent, notamment que M. C. appartient à la mouvance terroriste corse, qu'il est susceptible de disposer de soutiens extérieurs dans la perspective d'une tentative d'évasion, du fait même de cette appartenance, qu'il a par le passé manifesté une volonté certaine de se soustraire à l'action de la justice, comme en attestent plus de quatre années passées à échapper aux recherches des forces de l'ordre, et que l'évasion du requérant aurait un très fort retentissement médiatique et causerait un grave trouble à l'ordre public ; que, par suite, le moyen tiré de ce que la décision attaquée serait insuffisamment motivée ne peut qu'être écarté ;

Sur la légalité interne :

10. 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* » ; qu'enfin, l'article D. 276-1 du code de procédure pénale prévoit qu'« *en vue de la mise en œuvre 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* » ;

11. Considérant que l'inscription d'un détenu au répertoire des détenus particulièrement signalés a pour seul effet d'appeler, sur ce détenu, l'attention des personnels pénitentiaires et des autorités amenées à le prendre en charge, 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 strictes limites prévues par la loi ;

12. Considérant que le pouvoir réglementaire est compétent pour édicter le régime applicable aux détenus particulièrement signalés, qui, ainsi qu'il a été dit au point précédent, a pour seul effet de prescrire aux personnels et autorités pénitentiaires de faire preuve d'une vigilance particulière s'agissant de certains individus ; que les limites éventuellement portées aux droits des détenus par le régime ainsi défini ne peuvent cependant légalement intervenir que dans le respect des conditions définies par le législateur, notamment aux articles 22 et suivants de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 ; que le moyen tiré du défaut de base législative de l'article D. 276-1 du code de procédure pénale, résultant selon l'intimé de la décision n° 2014-393 QPC du 25 avril 2014 du Conseil constitutionnel, ne peut qu'être écarté, dès lors que ces dispositions demeurent légalement en vigueur après l'intervention de la loi du 24 novembre 2009 qui a abrogé l'article 728 du code de procédure pénale et qui est le fondement légal de l'article D. 276-1 du même code ;

13. Considérant qu'en application de cet article D. 276-1, la circulaire ministérielle du 15 octobre 2012 susvisée, applicable au litige, précise, sans méconnaître les dispositions législatives, les conditions de surveillance des détenus particulièrement signalés ; qu'il s'ensuit que M. C. n'est pas fondé à soutenir que cette circulaire serait dépourvue de base légale ou serait entachée « d'incompétence négative », ni par voie de conséquence que la décision contestée serait dépourvue de toute base légale ou que l'administration était tenue de laisser inappliquées les dispositions de cet article D. 276-1 ;

14. Considérant qu'aux termes de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « *Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.* » ;

15. Considérant que la mesure d'inscription au répertoire des détenus particulièrement signalés est prévue à l'article D. 276-1 du code de procédure pénale lequel a pu régulièrement renvoyer à une circulaire les conditions de l'inscription audit répertoire dès lors que cette circulaire ne peut excéder, selon les termes mêmes des dispositions de cet article, « *la mise en œuvre des mesures de sécurité adaptées* » ; que, par suite et contrairement à ce qui est soutenu, la mesure litigieuse doit être regardée comme prévue par la « loi » au sens de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

16. Considérant que, comme il a été dit au point n° 9, la décision attaquée est motivée par le fait que M. C. appartient à la mouvance terroriste corse, qu'il est susceptible à ce titre de disposer de soutiens extérieurs dans la perspective d'une tentative d'évasion, qu'il a par le passé manifesté une volonté certaine de se soustraire à l'action de la justice ; qu'il ne résulte pas du dossier que le motif tiré de ce que l'évasion de M. C. aurait sans aucun doute un très fort retentissement médiatique, du reste non déterminant, serait erroné ; que, par suite, le moyen tiré de l'erreur de droit ne peut qu'être écarté ;

17. Considérant qu'aux termes de l'article 1.1.1 de la circulaire ministérielle du 15 octobre 2012 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 certaines personnes détenues. / Les personnes détenues susceptibles d'être inscrites au répertoire des DPS sont celles 1) appartenant à la criminalité organisée locale, régionale, nationale ou internationale ou aux mouvances terroristes, appartenance établie par la situation pénale ou par un signalement des magistrats, de la police ou de la gendarmerie ; ... 3) susceptibles de mobiliser les moyens logistiques extérieurs d'organisations criminelles nationales, internationales ou des mouvances terroristes ; 4) dont l'évasion pourrait avoir un impact important sur l'ordre public en raison de leur personnalité et / ou des faits pour lesquels elles sont écrouées ; 5) susceptibles d'actes de grandes violences, ou ayant commis des atteintes graves à la vie d'autrui, des viols ou actes de torture et de barbarie ou des prises d'otage en établissement pénitentiaire.* »

18. Considérant que si l'intéressé conteste entretenir ou avoir entretenu des liens avec des personnes affiliées à un groupe terroriste, il ressort toutefois des constatations de fait qui sont le support nécessaire du dispositif de l'arrêt définitif du 20 juin 2011 de la cour d'appel de Paris, et qui s'imposent au juge administratif avec l'autorité de la chose jugée au pénal, que l'intéressé a été reconnu coupable des faits d'assassinat d'un préfet et de participation à une association de malfaiteurs en vue de la préparation d'un acte de terrorisme ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que depuis son incarcération M. C. aurait entendu rompre tout lien avec la mouvance terroriste corse et qu'il ne disposerait pas de soutiens extérieurs ; qu'alors même que l'intéressé a fait l'objet d'une évaluation par les services pénitentiaires de son potentiel de dangerosité mentionnant « un risque faible ou ordinaire », l'existence de liens avec cette mouvance ne permet 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 ; que, par suite, les moyens tirés de ce que l'arrêt litigieux serait entaché d'une erreur de fait ou que ses motifs seraient erronés doivent être écartés ;

19. Considérant qu'aux termes des stipulations de l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « *Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants* », et de celles de son article 8 : « *1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. 2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui* » ; qu'il en résulte que tout prisonnier a droit à être détenu dans des conditions conformes à la dignité humaine, de sorte que les modalités d'exécution des mesures prises ne le soumettent pas à une épreuve qui excède le niveau inévitable de souffrance inhérent à la détention ; qu'en raison de la situation d'entière dépendance des personnes détenues vis-à-vis de l'administration pénitentiaire, l'appréciation du caractère attentatoire à la dignité des conditions de détention dépend de leur vulnérabilité mais aussi des dangers qui résultent de leur personnalité, de leurs antécédents et de leur comportement en détention, eu égard aux exigences qu'impliquent le maintien de la sécurité et du bon ordre dans les établissements pénitentiaires, la prévention de la récidive et la protection de l'intérêt des victimes ;

20. Considérant, d'une part, qu'en vertu de l'instruction ministérielle du 15 octobre 2012, prise sur le fondement de l'article D. 276-1 du code de procédure pénale, l'inscription d'un détenu sur le répertoire des détenus particulièrement signalés par le ministre de la justice, mesure périodiquement réexaminée et qui est prise sous le contrôle du juge, résulte de l'examen individuel de la situation du détenu au regard des antécédents de violence et des risques d'évasion qu'il présente ; que, d'autre part, si elle invite les personnels pénitentiaires qui prennent en charge le détenu particulièrement signalé à exercer une vigilance accrue et à user de contrôles renforcés, la décision attaquée n'a pas pour effet de s'opposer aux visites de la famille et ne saurait autoriser ces personnels à prévoir des mesures systématiques, sans examen de la nécessité et de la proportionnalité de chacune d'entre elles ; que, dans cette mesure, si la décision contestée fait obstacle à l'affectation de M. C. dans un centre de détention situé en Corse où résident ses proches, elle ne porte pas, eu égard aux objectifs poursuivis, une atteinte disproportionnée au droit que l'intéressé tire des stipulations des articles 3 et 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales précitées ; que, par suite, le moyen tiré de ce que la décision contestée méconnaîtrait les obligations positives mises à la charge de l'Etat sur le fondement de ces stipulations, ainsi que les principes de nécessité et de proportionnalité, de nature à garantir que les détenus concernés ne subissent pas des contraintes excessives au regard de leurs libertés personnelles et ne soient pas détenus dans des conditions susceptibles de conduire au délitement du lien familial, doit être écarté ;

21. Considérant, enfin, que si l'inscription d'un détenu au répertoire des détenus particulièrement signalés rend applicables aux intéressés certaines mesures spécifiques énoncées au 1. du § 3 de la circulaire ministérielle du 15 octobre 2012, il résulte de ces mêmes dispositions qu'elle n'entraîne pas la privation d'accès aux activités qui sont les mêmes que celles proposées aux autres détenus ; que, dans ces conditions, la décision litigieuse ne porte par elle-même atteinte ni aux objectifs d'amendement et de reclassement social attachés aux peines subies par les détenus tels qu'ils sont fixés par les stipulations du paragraphe 3 de l'article 10 du pacte international relatif aux droits civils et politiques, ni aux dispositions citées ci-dessus de la loi du

24 novembre 2009 et du code de procédure pénale qui assignent à la peine de privation de liberté un objectif de réinsertion des personnes détenues, à travers notamment l'accès aux activités proposées par l'établissement pénitentiaire ;

22. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les conclusions de M. C. dirigées contre la décision du 26 novembre 2013 décidant de son maintien au répertoire des détenus particulièrement signalés ne peuvent être que rejetées ; qu'il en va de même, par voie de conséquence, des conclusions présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

D É C I D E :

Article 1^{er} : Le jugement susvisé du 3 mai 2016 du tribunal administratif de Marseille est annulé.

Article 2 : Les conclusions de première instance et d'appel de M. C. sont rejetées.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à M. Yvan C. et au garde des sceaux, ministre de la justice. Copie en sera adressée au préfet des Bouches-du-Rhône et au procureur de la République près le tribunal de grande instance de Marseille.

Délibéré après l'audience du 13 février 2016, où siégeaient :

- M. Bocquet, président,
- M. Marcovici, président assesseur,
- Mme Marchessaux, premier conseiller,

Lu en audience publique, le 27 février 2017.