

Actualités Droits-Libertés du 25 octobre 2013



CREDOF – Revue des Droits de l’Homme

Centre de Recherches et d’Études sur les Droits Fondamentaux
Université Paris Ouest Nanterre La Défense

DROITS DES DÉTENUS (Art. D 276-1 CPP et loi du 11 juillet 1979) : L’indispensable motivation des mesures d’inscription et de maintien au répertoire des détenus particulièrement signalés

par Jérémie Sibertin-Blanc

Deux arrêts contradictoires récents des Cours administratives d’appel de Marseille et de Nancy ont semé le doute à l’égard de la nature des mesures d’inscription et de maintien au Répertoire DPS dont le régime juridictionnel semblait acquis depuis l’arrêt de principe du Conseil d’Etat du 30 novembre 2009. A ce doute s’ajoute la crainte d’un recours facilité au Répertoire DPS par l’introduction d’un nouveau critère dans la circulaire réglementant la matière. L’aggravation des conditions de détention impliquée par cette mesure administrative susceptible également d’entraîner des effets sur les décisions judiciaires concernant les personnes détenues qui en sont l’objet, nécessite de maintenir l’obligation de motivation et d’étendre le contrôle du juge administratif.

Lire le texte intégral sur [le site de la Revue des Droits de l’Homme](#)

La mesure d’inscription (et de maintien) au Répertoire des Détenus Particulièrement Signalés (DPS) est comme une lumière rouge qui s’allume au-dessus de la personne détenue : elle informe le personnel de l’administration pénitentiaire d’un danger potentiel et l’invite à redoubler de vigilance.

Si le danger peut n’être que potentiel, les conséquences pratiques de cette mesure sont, elles, bien réelles : inscription en lettres rouges de la formule « DPS » sur les courriers internes du détenu, renforcement des mesures de sécurité lors des extractions médicales, des transfèrements administratifs ou des translations judiciaires, multiplicité des mesures de fouilles intégrales corporelles, restriction et/ou interdiction des mesures d’aménagements de peine, durcissement des modalités de poursuite des activités au sein de la détention, modification des règles d’orientation et d’affectation dans les établissements pénitentiaires... La stigmatisation opérée à l’égard du détenu ainsi marqué DPS s’accompagne par **la mise en place d’un régime de détention discriminatoire fondée sur sa seule inscription dans le Répertoire DPS.**

Cette inscription, qui fait très souvent office de motivation générale à l’appui de toute mesure de sécurité prise ultérieurement à l’encontre du détenu, doit-elle elle-même faire l’objet d’une motivation ?

La mise en cause récente de l’obligation de motivation (1°) et l’extension du pouvoir d’appréciation de l’administration (2°) cadrent mal avec la nature juridique de la mesure d’inscription et de maintien au Répertoire DPS posée par le Conseil d’Etat en raison de l’aggravation des conditions de détention qu’elle entraîne.

1°/- La mise en cause de l’obligation de motivation

L’obligation de motivation des mesures d’inscription et de maintien au Répertoire DPS, dont le principe peut difficilement être abandonné (A), fait pourtant l’objet d’une jurisprudence discordante d’autant plus malvenue que la portée de l’obligation est déjà atténuée par la qualité de la formulation des critères réglementaires de recours au fichier (B).

A – Une mesure faisant grief et imposant des sujétions :

La question de la justiciabilité des mesures d'inscription et de radiation au Répertoire DPS a été tranchée par un arrêt de principe du Conseil d'Etat (CE 30 novembre 2009, [Garde des Sceaux c/ M. K.](#), N° 318589 – [ADL du 9 décembre 2009](#)) confirmant un arrêt du 22 mai 2008 de la Cour administrative d'appel de Paris.

Dans une décision qu'il a pris soin d'explicitier, le Conseil d'Etat indiquait que « *l'inscription d'un détenu sur le répertoire des détenus particulièrement signalés et la radiation de cette inscription sont prises par le ministre de la justice au vu des avis de commissions locale et nationale ; que cette inscription est liée au risque d'évasion ainsi qu'au comportement particulièrement violent en détention présentés par certains détenus ; que la mesure a pour objet et pour effet d'appeler l'attention des personnels et des autorités sur ces détenus afin d'assurer une vigilance accrue quant à leur surveillance ; que l'évolution du comportement des détenus et la pertinence du maintien de leur inscription sur le répertoire doivent être réexaminées périodiquement ; Considérant que la décision d'inscrire un détenu sur le répertoire des détenus particulièrement signalés en vue de la mise en œuvre des mesures de sécurité adaptées a pour effet d'intensifier de la part des personnels pénitentiaires et des autorités amenées à le prendre en charge les mesures particulières de surveillance, de précaution et de contrôle à son égard ; que ce dispositif est de nature à affecter tant sa vie quotidienne par les fouilles, vérifications des correspondances ou inspections fréquentes dont il fait l'objet, que les conditions de sa détention en orientant notamment les choix du lieu de détention, l'accès aux différentes activités, les modalités d'escorte en cas de sortie de l'établissement ; que dès lors **une décision d'inscription sur le répertoire des détenus particulièrement signalés doit être regardée, par ses effets concrets, comme faisant grief et comme telle susceptible de recours pour excès de pouvoir** ».*

Le Conseil d'Etat considère ainsi qu'au regard de sa nature même et de ses effets concrets, la mesure d'inscription ou de maintien au Répertoire des Détenus Particulièrement Signalés, qui fait nécessairement grief, peut être soumise au contrôle du juge administratif, qui veillera à ce qu'elle soit justifiée par des éléments de fait précis.

Dans [un arrêt récent du 20 septembre 2013 \(n° 11MA04735\)](#), la Cour administrative d'appel de Marseille a logiquement rappelé que la mesure d'inscription et de maintien au Répertoire DPS doit être regardée comme une « *mesure imposant des sujétions* » et être à ce titre soumise à l'obligation de motivation prévue par la [loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public](#). Il est d'autant plus indispensable de **motiver cette mesure** que nombre de décisions, administratives et/ou judiciaires, seront par la suite nécessitées ou seulement influencées par l'inscription du détenu au Répertoire DPS, dont le caractère infamant ou seulement stigmatisant n'est pas à minorer.

B – La tentation d'alléger les obligations pesant sur l'administration

La Cour administrative d'appel de Nancy a choisi une voie tout à fait contraire ayant pour effet de neutraliser, sinon de minimiser la portée de la solution du Conseil d'Etat destinée à limiter le pouvoir d'appréciation de l'administration pénitentiaire. Dans [un arrêt du 27 juin 2013 \(n°12NC01652\)](#), la juridiction lorraine a tout simplement **refusé d'examiner le moyen soulevé tiré de l'insuffisance de la motivation de la décision attaquée**, en retenant que « *la décision d'inscrire ou de maintenir un détenu sur le répertoire des détenus particulièrement signalés en vue de la mise en œuvre des mesures de sécurité adaptées a pour effet d'intensifier de la part des personnels pénitentiaires et des autorités amenées à le prendre en charge les mesures particulières de surveillance, de précaution et de contrôle à son égard ; que, toutefois, si elle emporte potentiellement des effets concrets à travers les mesures particulières qui peuvent être prises à l'encontre du détenu inscrit au répertoire, elle ne constitue pas, par elle-même, une décision restreignant l'exercice des libertés publiques, constituant une mesure de police ou imposant des sujétions* ».

Le caractère contradictoire de cette décision, qui n'enlève rien à sa subtilité, est à souligner : ou bien l'inscription de la personne détenue dans le répertoire DPS n'est suivi d'aucun effet concret réel

sur l'exercice de ses droits et dans ce cas, le maintien du détenu dans le répertoire n'est pas justifié ; ou bien, même si la mesure d'inscription se distingue des mesures de sécurité restrictives de droit prises sur son fondement, elle reste la raison pour laquelle ces mesures sont appliquées et demeure une mesure de police imposant des sujétions et soumise à l'obligation de motivation de la Loi de 1979.

Critiquable dans son principe, cet arrêt l'est aussi dans ses effets, en ce qu'il retire aux personnes détenues le droit de connaître les motifs de l'administration, droit rappelé par [la nouvelle circulaire du 15 octobre 2012 \(n°JUSD1236970C\)](#) : « **Les décisions en particulier d'inscription et de maintien au répertoire des DPS devant être parfaitement motivées en fait et en droit, les membres des commissions DPS doivent être particulièrement sensibles à la qualité et à la régularité des avis qu'ils émettent** ».

*

Cette tentation, pour l'heure isolée, de soustraire la mesure d'inscription et de maintien au Répertoire DPS de l'obligation de motivation pesant sur l'administration, et qui n'est pas sans rappeler la solution rendue en matière de mesure de placement en régime différencié (CE, 28 mars 2011, 10ème et 9ème SRR, [M. A.](#), N° 316977 – [ADL du 31 mars 2011](#)), est d'autant moins heureuse que la nouvelle circulaire relative au Répertoire DPS, si elle rappelle l'exigence de motivation, tend elle-aussi, par d'autres biais, à élargir les possibilités de faire usage de ce fichier.

*

2°/- La vigilance du juge administratif nécessitée par l'incertitude des limites de l'action administrative :

L'examen des critères prévus par [la circulaire du 15 octobre 2012](#), et de l'un d'eux spécialement souligne le caractère *a priori* peu contraignant de l'obligation de motivation (**A**) que seule peut renforcer la perspective du contrôle opéré par le juge administratif (**B**).

A – L'extension des pouvoirs de l'administration par l'introduction de nouveaux critères règlementaires

Le [Décret n°98-1099 du 8 décembre 1998](#) a créé l'actuel Répertoire DPS en introduisant dans le Code de procédure pénale, [l'article D.276-1](#) qui 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* ». En application de cet article, a été prise le 15 octobre 2012 [la nouvelle circulaire précitée](#) qui a abrogé celle du 18 décembre 2007. Selon le § 1.1.1. de cette circulaire, « *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 ;*

2) *ayant été signalées pour une évasion réussie ou un commencement d'exécution d'une évasion, par ruse ou bris de prison ou tout acte de violence ou ayant fait l'objet d'un signalement par l'administration pénitentiaire, les magistrats, la police ou la gendarmerie, selon lequel des informations recueillies témoignent de la préparation d'un projet d'évasion ;*

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 ».

Le nombre de critères permettant l'inscription d'un détenu au Répertoire DPS a certes baissé d'une circulaire à l'autre passant de huit à cinq. Cependant, en retenant parmi les personnes susceptibles d'être inscrites ou maintenues dans le Répertoire DPS, celles « 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 », le 4^{ème} critère posé par la nouvelle circulaire a pour effet de **réduire à rien l'obligation de motivation pesant sur l'administration, qui n'aura besoin pour se justifier de faire valoir aucune crainte d'évasion** : il lui suffira de noter que l'évasion du détenu, si jamais elle se réalisait, quand bien même celui-ci n'a jamais fait montre de telles velléités, peut avoir un retentissement important en raison de sa « personnalité » ou en raisons des motifs de son écrou.

On comprend aisément les sous-entendus de ce critère, qui loin de restreindre l'accès au Registre DPS, **élargit considérablement les possibilités de son recours**. Du fait de sa personnalité (médiatique ?) ou des motifs de son écrou (médiatisés ?), une personne détenue sera inscrite et maintenue au Répertoire DPS indépendamment de son comportement en détention, pour la seule raison que si elle s'évadait, son évasion aurait un retentissement important. **Le retentissement supposé d'une évasion éventuelle ne devrait pas être un critère suffisamment certain pour justifier la mesure envisagée au regard de l'aggravation des conditions de détention qu'elle implique.**

B – Le risque d'affaiblissement de la portée de l'obligation de motivation

L'obligation de motivation, qui regarde la légalité externe de la mesure administrative, a pour objectif premier de permettre à tout usager d'un service public (ce que sont les personnes détenues) de comprendre l'intelligibilité de la mesure qui lui est opposée. Si [l'article 3 de la Loi de 1979](#) dispose que « la motivation exigée par la présente loi doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision », c'est pour que l'administré puisse d'une part apprécier la justesse de la mesure administrative et d'autre part utilement la contester devant le juge administratif selon des moyens pertinents. A cet égard, **retenir la justiciabilité d'une mesure administrative sans l'apposer dans le même temps à une obligation de motivation paraît comme une curiosité juridique regrettable.**

L'énoncé des critères posés par la circulaire qui ont pour objet de guider l'action administrative ne suffit évidemment pas à considérer remplie l'obligation de motivation. Il faut encore que l'énoncé du critère s'accompagne d'éléments de fait circonstanciés. Si ces éléments de fait circonstanciés ne sont pas rapportés dans le corps même de la décision (ou dans les avis l'ayant précédée lors de la procédure d'inscription et de maintien), celle-ci pourra être annulée pour défaut de motivation. En revanche, leur rapport même succinct pourrait satisfaire les conditions de la légalité externe de l'acte attaqué, sans cependant suffire à justifier sa légalité interne. **Même motivée, une mesure n'est pas pour autant fondée en fait comme en droit, dès lors que les motivations rapportées par l'administration ne seraient pas de nature à justifier l'inscription au Répertoire DPS.** Il suffit que la véracité des faits rapportés soit douteuse ou que la dangerosité dont ils sont censés témoigner soit imaginaire ou exagérée pour que le juge administratif, dans le cadre de son contrôle normal, considère la mesure injustifiée bien que motivée. Il convient de souligner que [l'article D276-1 du Code de procédure pénale](#), qui évoque « des mesures de sécurité adaptées », appelle lui-même ce contrôle de proportionnalité entre la mesure décidée et les faits invoqués par l'administration.

La difficulté posée par des critères tels que celui posé au 4° du § 1.1.1 de [la circulaire du 15 octobre 2012](#) réside notamment dans la confusion opérée entre ces différents niveaux de contrôle des faits invoqués au soutien de la mesure contestée. De tels critères, qui font reposer une décision sur des éléments de faits non advenus et seulement hypothétiques, invérifiables (le critère de vérité s'effaçant devant le critère des risques), tendent à assimiler l'ensemble de ces niveaux, la satisfaction du premier niveau impliquant la satisfaction du dernier niveau : il est en effet à craindre que l'énoncé d'un risque de retentissement supposé (ou redouté) d'une évasion éventuelle en raison des motifs de l'écrou de la personne détenue (critère règlementaire) suffise à satisfaire l'obligation de motivation

(légalité externe) et à emporter le bien-fondé de la décision (légalité interne). Sauf à considérer ce critère comme inopérant car manifestement imprécis, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à la qualité de la loi : sans clarté ni prévisibilité, la « loi » n'en est pas une.

*
* *

Mère des mesures sécuritaires, la mesure d'inscription et de maintien au Répertoire DPS est une lumière rouge qui doit **alerter le juge administratif et faire s'accroître sa vigilance lors du contrôle des mesures de l'administration pénitentiaire prises à l'encontre des personnes détenues**. A cet égard, il sera rappelé que nombre des condamnations les plus récentes de la France par la Cour européenne au titre de l'article 3 (interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains et dégradants) sanctionnaient des pratiques administratives dirigées contre des personnes détenues inscrites au Répertoire DPS (v. Cour EDH, 5^e Sect. 20 octobre 2011, [Alboreo c. France](#), Req. n° 51019/08 – [ADL du 23 octobre 2011](#) ; Cour EDH, 5^e Sect. 20 janvier 2011, [Payet c. France](#) et [El Shennawy c. France](#), Req. n° 19606/08 et n° 51246/08 – [ADL du 23 janvier 2011](#) ; Cour EDH, 5^e Sect. 9 juillet 2009, [Khider c. France](#), Req. n° 39364/05 – [ADL du 10 juillet 2009](#)).

Cour administrative d'appel de Marseille, [20 septembre 2013, A. D., Req. n° 11MA04735](#)

Cour administrative d'appel de Nancy, [27 juin 2013, B. A., Req. n° 12NC01652](#)

Pour citer ce document :

Jérémie Sibertin-Blanc, « [L'indispensable motivation des mesures d'inscription et de maintien au répertoire des détenus particulièrement signalés](#) » [PDF] in [Lettre « Actualités Droits-Libertés » du CREDOF](#), 25 octobre 2013.

[Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » \(ADL\) du CREDOF \(pour s'y abonner\) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme \(RevDH\) – Contact](#)