

TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LIMOGES

COPIE

N° 1400680

REPUBLIQUE FRANÇAISE

M. _____

M. David Labouysse
Rapporteur

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Jean-Michel Debrion
Rapporteur public

Le Tribunal administratif de Limoges

(2^{ème} chambre)

Audience du 16 juin 2016
Lecture du 30 juin 2016

37-05-02-01

C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 27 mars 2014, et un mémoire, enregistré le 5 août 2015,
M représenté par Me Patrice Spinosi, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du directeur de la maison centrale de Saint-Maur de le soumettre à un régime de surveillance nocturne une à deux nuits par semaine ;

2°) 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 :

- l'existence de la décision de le soumettre à un régime de surveillance nocturne une à deux nuits par semaine est établie ; l'application de ce régime n'est pas une simple mesure d'exécution de la décision du 23 octobre 2013 de le maintenir sur le répertoire des détenus particulièrement signalés ;

- la décision qui présente le caractère d'une mesure de police et qui a des effets importants sur sa santé, et porte atteinte à ses droits et notamment à son droit à la dignité et à la vie privée, est une mesure susceptible de recours ;

- il ne peut produire la décision attaquée qui n'a pas été formalisée ;

- la décision n'ayant jamais été formalisée, le délai de recours n'a pas couru ;

- la décision n'est motivée ni en droit ni en fait, en méconnaissance de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979, laquelle impose la motivation des décisions individuelles de police ou imposant des sujétions ; la décision n'est pas une décision implicite au sens de l'article 5 de cette loi ;

- la décision a été prise en méconnaissance des dispositions du 1^{er} alinéa de l'article 24 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 ; ces dispositions impliquaient seulement de l'informer de ce qu'il était envisagé de mettre en œuvre le régime de surveillance nocturne en cause ; l'argument de l'inefficacité des mesures n'a aucun sens ;

- la décision est entachée d'erreur de droit, l'administration n'ayant pas procédé à un examen particulier de la situation et s'étant estimée liée par son inscription sur le répertoire des détenus particulièrement signalés, ainsi que cela ressort d'un courrier de la directrice de l'établissement du 13 janvier 2014 ;

- la décision est illégale dès lors qu'elle repose sur des instructions ministérielles elles-mêmes illégales pour avoir été signées par une autorité incompétente et pour prévoir un régime de surveillance nocturne applicable à tous les détenus particulièrement signalés sans distinction, méconnaissant ainsi les articles 3 et 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et 22 de la loi du 24 novembre 2009, privant ainsi les chefs d'établissement de leur pouvoir d'appréciation ; la surveillance des détenus est régie par les articles D. 270 à D. 272 du code de procédure pénale et a donné lieu à une note de la direction de l'administration pénitentiaire le 31 juillet 2009 ; les « instructions ministérielles » évoquées dans le courrier du 13 janvier 2014 constituent le fondement de la décision ; la note du 31 juillet 2009 et la note du 8 novembre 2013 sont illégales dès lors qu'elles sont privées de base légale, l'article D. 276-1 du code de procédure pénale ne pouvant les fonder ;

- la décision du 23 octobre 2013 le maintenant sur le répertoire des détenus particulièrement signalés ne repose sur aucun motif sérieux de sécurité ; l'administration oppose l'appartenance à une organisation terroriste sans évoquer le moindre fait susceptible de démontrer la persistance et l'actualité de cette appartenance ;

- la décision attaquée est entachée d'erreur d'appréciation ; le régime imposé ne répond en l'espèce à aucune nécessité pour la sécurité ou l'ordre public ; il n'a en effet conservé aucun lien avec l'organisation, au demeurant dissoute, dans laquelle il était impliqué en 1995 ; son comportement en détention n'a jamais créé de difficultés ; il ne s'est rendu coupable d'aucun incident disciplinaire grave et n'a pas fait l'objet de placement à l'isolement ; il n'a commis aucune tentative d'évasion ou violence en détention ;

- la mesure, qui comporte l'allumage systématique de la lumière, est disproportionnée, l'article D. 270 du code de procédure pénale ne prévoyant une telle mesure qu'en cas de besoin ;

- la décision méconnaît le principe de respect de la dignité humaine protégé par la Constitution mais également par l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et par les articles 22 et 44 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 ; en effet, le régime de surveillance nocturne, qui lui est appliqué, ne répond à aucun impératif d'ordre public et porte gravement atteinte à sa santé et à son équilibre tant psychique que psychologique en affectant plus largement sa vie quotidienne en détention, en particulier son sommeil eu égard au bruit métallique provoqué par l'ouverture de l'œilleton et à l'allumage de la lumière ; l'application de ce régime est à l'origine d'une importante fatigue nerveuse et physique et de problèmes d'hypertension provoquant des arrêts de travail, et par suite une baisse de rémunération ; l'administration n'avance aucune explication à ses troubles de santé apparus moins d'une année après la mise en place de la mesure contestée, autre que le régime de surveillance nocturne auquel il est soumis ; l'administration fait état de dix absences au travail en deux ans dont la fréquence est sans commune mesure avec les dix-sept absences en trois mois observées depuis la mise en œuvre de la mesure ; la réalité matérielle des faits avancés par le ministre en 2005 et 2010 n'est pas démontrée et il n'a jamais été placé à l'isolement alors qu'un tel placement est décidé en cas de risque fort d'évasion ; le risque de prosélytisme ne justifie pas

la mesure en litige ; l'administration ne démontre pas en quoi l'ensemble des mesures de contrôle et de vigilance en lien avec l'inscription sur le répertoire des détenus particulièrement signalés seraient insuffisantes ; le ministre ne fait état d'aucun élément justifiant le renforcement de la mesure de surveillance entre janvier 2013 et juillet 2013 ;

- cette décision méconnaît également son droit au respect de sa vie privée protégé par l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; un traitement qui n'atteindrait pas le niveau de gravité prohibé par l'article 3 de cette même convention peut être néanmoins contraire à l'article 8 ;

- cette décision est entachée d'erreur manifeste d'appréciation au regard des conséquences que comportent les mesures de surveillance nocturne sur sa situation personnelle.

Par un mémoire en défense, enregistré le 30 juin 2015, le garde des sceaux, ministre de la justice, demande au tribunal de rejeter les conclusions présentées par M.

Il soutient que :

- le requérant ne peut se prévaloir d'un défaut de motivation dès lors qu'il ne justifie pas avoir fait une demande de communication des motifs conformément à l'article 5 de la loi du 11 juillet 1979 ;

- la procédure contradictoire prévue par l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 ne pouvait pas être respectée sans compromettre l'ordre public ; il n'est en effet pas possible d'exposer en détail à l'intéressé les mesures de sécurité dont il va faire l'objet et les raisons qui les fondent sans priver ces mesures de leur efficacité ;

- la mesure n'a pas été prise de façon automatique, mais après appréciation de la situation personnelle de M. et de son niveau de dangerosité qui a justifié son maintien sur le répertoire des détenus particulièrement signalés ; les mesures de sécurité pour la mise en œuvre desquelles un détenu est inscrit au répertoire des détenus particulièrement signalés sont justifiées par les mêmes motifs que ceux ayant présidé à cette inscription ; la surveillance renforcée n'en est pas moins proportionnée au profil de chaque détenu ; la situation personnelle de M. et notamment les motifs de son inscription, ont été pris en compte ; si les notes du 31 juillet 2009 et 8 novembre 2013 préconisent jusqu'à quatre rondes par nuit, espacées de trois heures chacune, elles rappellent que l'objectif est de proportionner les mesures à mettre en œuvre avec le risque identifié et d'exercer une vigilance définie selon le risque repéré ; M. est soumis à un régime plus souple qui peut notamment s'expliquer par le fait qu'il se trouve dans un établissement qui présente des garanties extrêmement importantes en termes de sécurité ;

- les instructions constituent de simples directives qui ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation, sont dépourvues de caractère réglementaire et n'ont pas été prises par une autorité incompétente ; le dispositif de contrôle nocturne est d'ailleurs fondé sur les dispositions des articles D. 270 à D. 272 du code de procédure pénale ;

- ces mesures ne méconnaissent pas les articles 3 et 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et ne sont pas entachées d'erreur manifeste d'appréciation, dès lors que le requérant n'apporte aucun élément permettant de confirmer ses allégations quant aux effets du régime contesté sur sa santé, son intégrité et sa dignité, l'hypertension pouvant avoir d'autres causes ; il existe des possibilités, auxquelles le requérant ne démontre pas avoir eu recours, permettant d'occulter la gêne sonore ou visuelle, telles que des bouchons d'oreilles ou des masques pour les yeux ; ces problèmes d'ordre médical remontent à une date antérieure à la mise en place du régime, notamment en 2012 ; au surplus, les mesures de sécurité sont proportionnées au but légitime poursuivi ; la mesure contestée, qui vise à s'assurer de la présence de l'intéressé, est justifiée par un impératif de sauvegarde de

l'ordre public ; ses perspectives de libération sont lointaines ; son comportement n'est pas exemplaire dès lors que les règlements effectués au profit des parties civiles sont insignifiants, son investissement au travail est peu satisfaisant et il minimise son rôle dans les faits pour lesquels il a été condamné ; elles sont rendues nécessaires par la dangerosité de l'intéressé et par le risque d'évasion qui ont motivé son maintien sur le répertoire des détenus particulièrement signalés le 23 octobre 2013, compte tenu de la nature des faits extrêmement sensibles pour lesquels il a été condamné, du caractère limité de ses efforts de réinsertion, de la découverte en 2005 d'explosifs dans le quartier dans lequel il était affecté, des informations en septembre 2005, concernant une préparation d'évasion, et des liens téléphoniques qu'il a cherché à entretenir en 2010 avec un membre du groupement islamiste armé qui préparait l'évasion d'un complice de M. [redacted], ce qui démontre qu'il dispose du réseau prêt à soutenir un projet d'évasion ; il appartient à une mouvance islamiste, de sorte qu'il existe un risque de prosélytisme, qui s'est concrétisé en 2005 ; la plupart des informations recueillies résultent d'un travail de renseignement et, compte tenu du profil du requérant, des raisons de sécurité ne permettent pas de transmettre l'ensemble des éléments dont dispose l'administration sur certains points ; aucune autre mesure de contrôle ne permettrait de s'assurer de la présence et du comportement du requérant pendant les douze heures d'encellulement de nuit.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de procédure pénale ;
- la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 ;
- 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. Labouysse,
- et les conclusions de M. Debrion, rapporteur public.

1. Considérant que M. [redacted] condamné à la peine de réclusion criminelle à perpétuité assortie d'une période de sûreté de vingt-deux ans notamment pour des faits de terrorisme, est détenu depuis le 6 novembre 1995 et incarcéré depuis le 20 mai 2009 à la maison centrale de Saint-Maur ; que, depuis le début de l'année 2013, M. [redacted], inscrit depuis le 27 juin 1996 au répertoire des détenus particulièrement signalés (DPS) prévu par l'article D. 276-1 du code de procédure pénale, est soumis, au sein de cet établissement pénitentiaire, à un régime de surveillance nocturne afin de s'assurer de sa présence et de l'état des équipements de sécurité de sa cellule ; que ce régime consiste en un contrôle visuel depuis l'extérieur de la cellule, au travers d'un œillette, avec allumage de la lumière, vers 23 h 45, puis vers 2 h 30 ; que ces mesures de surveillance, mises en œuvre de manière aléatoire, ont été exécutées environ une fois par mois entre les mois de janvier et juin 2013 avant de s'intensifier à compter du mois de

juillet 2013 pour atteindre une fréquence d'une à deux nuits par semaine ; que M. demande l'annulation de la décision, non formalisée, du directeur de la maison centrale de Saint-Maur, le soumettant à ces mesures de surveillance une à deux nuits par semaine ;

2. Considérant que, par une lettre du 13 janvier 2014, la directrice de la maison centrale de Saint-Maur a, en réponse à un courrier du 12 janvier 2014 que lui a adressé M. indiqué que le régime de surveillance dont il faisait l'objet « était lié au contrôle nécessaire exercé envers les personnes inscrites au répertoire des DPS » et que « les personnes détenues inscrites au répertoire des DPS sont automatiquement placées sous surveillance spécifique renforcée » ;

3. Considérant que l'article D. 276-1 du code de procédure pénale dispose : « *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* » ; que la circulaire du 15 octobre 2012 relative à l'instruction ministérielle relative au répertoire des DPS énonce, dans son point 1.1.1, que « *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* » puis précise que « *les personnes détenues susceptibles d'être inscrites au répertoire des DPS* » parmi lesquelles se trouvent notamment « *celles : 1) appartenant à la criminalité organisée locale, régionale, nationale ou internationale ou aux mouvances terroristes, appartenance établie par la situation pénale (...) 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 ; (...)* » ; que le point 3.1 de cette même circulaire précise de manière exhaustive les mesures de surveillance applicables aux détenus inscrits sur le répertoire des DPS applicables dans l'établissement pénitentiaire en indiquant que « *des dispositions spécifiques leur sont applicables dans certaines situations* » ; qu'il résulte des dispositions de ce point 3.1 que « *- leurs cellules sont situées en priorité à proximité des postes de surveillance internes ou périphérique de telle sorte que la surveillance en soit rendue plus facile ; - la vigilance des personnels doit être renforcée lors des appels, des opérations de fouille et de contrôle des locaux. Il en va de même pour les relations qu'établissent ces personnes détenues avec l'extérieur ainsi que pour leurs déplacements hors de leur cellule ; - la candidature des personnes détenues DPS aux activités offertes en détention ou à un travail doit faire l'objet d'un examen attentif ; - la réunion dans un même lieu de personnes détenues DPS doit, dans la mesure du possible, être limitée, notamment en maison d'arrêt ; - l'affectation en maison centrale ou quartier maison centrale sera privilégiée lors de l'orientation en établissement pour peines des personnes détenues condamnées, inscrites au répertoire des DPS* » ;

4. Considérant qu'il résulte de ces dispositions, qui mentionnent que la surveillance d'un détenu doit être rendue plus facile et qui appelle les personnels à la vigilance lors des contrôles des locaux, que la seule circonstance qu'un détenu soit inscrit sur le répertoire des DPS ne suffit pas à justifier la mise en œuvre des mesures de surveillance applicables à cette seule catégorie de détenus ; qu'il appartient en particulier à l'administration pénitentiaire d'apprécier, compte tenu de la situation du détenu inscrit sur le répertoire DPS, si un tel détenu peut faire l'objet d'un contrôle visuel depuis l'extérieur de la cellule, au travers d'un œilleton, avec

allumage de la lumière, et ce une à deux fois par nuit ; qu'il résulte des termes de la lettre du 13 janvier 2014 mentionnée au point 2 que le directeur de la maison centrale s'est estimé lié par la seule inscription de M. [redacted] le répertoire des DPS pour décider de le soumettre à compter du mois de juillet de l'année 2013 à un tel contrôle ;

5. Considérant il est vrai qu'il résulte des énonciations d'une note du 31 juillet 2009, signée au nom du garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, par le directeur de l'administration pénitentiaire, définissant des modalités de surveillance spécifiques pour les personnes détenues, que le contrôle dont fait l'objet M. [redacted] s'inscrit dans le cadre des mesures de surveillance renforcée, appliquées à des détenus repérés comme présentant des risques d'évasion, lesquels peuvent justifier l'inscription d'un détenu sur le répertoire des DPS ; qu'à supposer même que la décision en litige, remontant au mois de juillet de l'année 2013, ait été prise au regard des risques d'évasion de M. [redacted], lequel faisait l'objet depuis le mois de janvier de l'année 2013 d'une surveillance nocturne selon le même procédé, mais seulement une fois par mois, il ne ressort d'aucun élément produit au dossier que ces risques seraient apparus à cette date, ou, à les supposer établis à cette même date, se seraient intensifiés au cours du premier semestre de cette année ou encore que la surveillance nocturne dont il faisait l'objet au cours de cette période se serait révélée insuffisante ;

6. Considérant qu'il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens, que la décision du directeur de la maison centrale de Saint-Maur, remontant au mois de juillet 2013, de soumettre M. [redacted] à un régime de surveillance consistant, une à deux nuits par semaine, choisies de manière aléatoire, à un contrôle visuel depuis l'extérieur de la cellule, est entachée d'excès de pouvoir et doit, par suite, être annulée ; que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de l'Etat le versement au requérant d'une somme de 1 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

DECIDE :

Article 1^{er} : La décision du directeur de la maison centrale de Saint-Maur, prise au mois de juillet 2013, renforçant le régime de surveillance nocturne de M. [redacted] est annulée.

Article 2 : L'Etat versera à M. [redacted] une somme de 1 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. ... et au garde des sceaux, ministre de la justice. Une copie en sera adressée pour information au directeur de la maison centrale de Saint-Maur.

Délibéré après l'audience du 16 juin 2016 où siégeaient :

- Mme Jayat, président,
- M. Labouysse, premier conseiller,
- M. Girard, premier conseiller,

Lu en audience publique le 30 juin 2016

Le rapporteur,

Le président,

D. LABOUYSSE

E. JAYAT

Le greffier,

G. VIALLARD

La République mande et ordonne
au garde des sceaux, ministre de la justice en ce
qui le 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



G. VIALLARD

