

CONCLUSIONS

M. Alexandre Lallet, rapporteur public

Le requérant a purgé sa peine de 16 ans de réclusion criminelle pour viol sur mineurs dans six établissements pénitentiaires différents. La maison centrale de Saint-Martin-de-Ré entre 2010 et 2015 est peut-être celle qui lui a laissé les moins bons souvenirs.

Nous commencerons par l'incident qui lui a valu, entre autres sanctions disciplinaires, un placement pour dix jours en cellule disciplinaire, à savoir des insultes et un crachat sur un surveillant en août 2015.

Son pourvoi, enregistré sous le n° 436013, pose d'abord une intéressante question sur la portée du premier alinéa de l'article 4 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 dite DCRA alors applicable, qui garantit à toute personne, dans ses relations avec une autorité administrative, le droit de connaître le prénom, le nom, la qualité et l'adresse administratives de l'agent chargé d'instruire sa demande ou de traiter l'affaire qui la concerne. Le texte précise que ces éléments figurent sur les correspondances qui lui sont adressées. Par exception, il garantit l'anonymat de l'agent si des motifs de sécurité le justifient.

M. P... se plaignait devant les juges du fond de ce que les deux comptes rendus d'incident établis sur le fondement de l'article R. 57-7-13 du code de procédure pénale ne mentionnaient pas l'identité de leur auteur. Alors que le tribunal s'était fondé à titre déterminant sur la nécessité de protéger le surveillant auteur des documents, la cour les a radicalement exclus du champ d'application des dispositions que nous avons rappelées dès lors qu'il ne s'agissait, à ses yeux, ni d'une décision, ni de l'instruction d'une demande, ni du traitement d'une affaire.

L'anonymat des écrits de l'administration a longtemps été la règle¹. C'est seulement une circulaire du 30 janvier 1985 relative à la personnalisation des relations entre l'administration et les usagers, dite circulaire Fabius, qui prescrivait de porter sur les correspondances le nom

¹ Tout au plus l'article 5 du décret du 28 novembre 1983 rendait-il inopposables les délais de recours contre une décision prise sur demande lorsque l'accusé de réception de cette demande ne mentionnait pas le service ou l'agent chargé de l'instruction du dossier.

de l'agent de l'Etat en charge du traitement du dossier. Le législateur a décidé en 2000 d'étendre cette obligation, de la généraliser à l'ensemble des administrations, et de prévoir en outre, au 2nd alinéa de l'article 4 de la loi DCRA, que toute décision administrative devrait mentionner le nom, le prénom et la qualité de son auteur.

Si ces dernières dispositions ont suscité un contentieux abondant, vous le savez, tel n'est pas le cas de celles en cause ici. C'est que, contrairement au 2nd alinéa dont les travaux préparatoires envisageaient expressément qu'il conditionne la régularité de la décision² et dont la portée était qualifiée de « plus juridique » par J. Arrighi de Casanova et S. Formery dans leur article de référence sur la loi DCRA³, le premier alinéa ne peut, à notre avis, être utilement invoqué pour obtenir l'annulation d'une décision administrative, autre que le refus de dévoiler l'identité de l'agent sur demande, bien entendu⁴.

Cet alinéa n'impose en effet aucune règle de forme ou de procédure préalable à l'édiction d'une décision administrative. Il se borne à instaurer un droit à la « levée de l'anonymat », qui se manifeste sous deux formes : d'une part, les correspondances administratives doivent mentionner spontanément l'identité de la personne en charge du dossier, sans qu'il y ait lieu de faire rejaillir une éventuelle carence sur la légalité d'une éventuelle décision prise en aval, sauf à fragiliser un grand nombre d'actes administratifs⁵ ; d'autre part, l'intéressé peut, indépendamment de l'envoi d'une correspondance ou si celle-ci est muette sur ce point, exiger de l'administration qu'elle l'informe de cette identité, sur demande⁶. La différence de portée entre les deux alinéas de l'ancien article 4 de la loi DCRA se manifeste désormais plus clairement sous l'empire du code des relations entre le public et l'administration, les dispositions qui nous occupent figurant dans le livre Ier, relatif aux « échanges avec l'administration », alors que celles qui traitent de la signature des décisions se trouvent dans le livre II consacré aux actes unilatéraux de l'administration, et qui en définit les conditions de régularité⁷.

² Rapport n° 1613 de Mme Ledoux fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, enregistré le 19 mai 1999, p. 19. V. aussi la circulaire du ministre de l'intérieur INTD030083C du 28 juillet 2003 aux préfets, p. 9-10 ; circulaire DSS n° 2002-56 du 30 janvier 2002 qui insiste sur cette différence de portée.

³ J. Arrighi de Casanova et S. Formery, *Une nouvelle étape de l'amélioration des relations entre l'administration et les citoyens : la loi « DCRA » du 12 avril 2000*, RFDA 2000, p. 725. Ces derniers n'envisagent l'irrégularité de la décision qu'en cas de méconnaissance du 2nd alinéa.

⁴ V. pour une étude complète de la question : S. Saunier, *La levée de l'anonymat de l'administration*, in *La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations... Dix ans après*, Toulouse : Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2011, LGDJ, pp. 47-84.

⁵ Il serait difficile de neutraliser cette irrégularité par application de la jurisprudence *D...* (n° 335033), s'agissant d'une garantie posée par le législateur.

⁶ Précisons que cette dernière faculté ne fait pas double emploi avec le régime d'accès aux documents administratifs dès l'instant que ce dernier ne permet pas d'exiger la fourniture de renseignements, mais seulement de documents existants.

⁷ A supposer même qu'on admette une forme d'opérance du moyen tiré de la méconnaissance de ces dispositions, ce que nous ne proposons pas, elle ne pourrait de toute façon jouer que dans le cas où le citoyen a présenté sur leur fondement une demande non satisfaite en amont de la prise de décision (et encore, si telle avait été la volonté du législateur, il l'aurait sans doute traduit dans les textes, comme il l'a fait pour les demandes de

Ce terrain d'inopérance radicale, que défendait Mattias Guyomar dans ses conclusions sur une décision *D...* du 15 novembre 2006 (n° 280424, aux T.)⁸, nous paraît à la fois plus radical et surtout plus solide que celui qu'a choisi la cour. Certes, l'article L. 111-2 du CRPA, qui reprend les dispositions du premier alinéa de l'article 4 de la loi DCRA, se trouve dans un titre Ier relatif aux « *demandes du public et leur traitement* ». C'est sans doute leur domaine d'application privilégié. Mais on ne peut considérer qu'il épuise leur champ d'application sauf à ne conférer aucune portée à la mention très large de « traitement de l'affaire », qui se présente comme un cas distinct de « l'instruction de la demande ». Nous ne voyons pas pourquoi l'anonymat de l'agent chargé de traiter une affaire disciplinaire, de sanction administrative, de répétition d'indu ou tout autre dossier ne trouvant pas sa source dans une demande, devrait être maintenu en toutes circonstances, quand bien même sa sécurité ne serait-elle pas en jeu⁹. Telle n'a pas été, à notre avis, l'intention du législateur.

Pour ce qui concerne plus particulièrement le compte rendu d'incident, vous observerez que la circulaire de la Chancellerie du 9 juin 2011 relative au régime disciplinaire des personnes détenues majeures¹⁰, que le ministre semble avoir oubliée en défense, exige que leur auteur soit clairement identifiable, sauf risque pour sa sécurité, en se référant à l'article 4 de la loi du 12 avril 2000, et non à l'article R. 57-6-9 du code de procédure pénale qui prévoit plus largement la possibilité pour l'établissement de ne pas communiquer des informations ou documents relatifs à la procédure disciplinaire en cas de risque pour la sécurité¹¹.

Nous vous proposons donc de procéder par substitution de motif d'inopérance et d'écarter les moyens d'insuffisance de motivation et d'erreur de droit correspondants.

Nous ne voyons pas où se logerait la dénaturation dans le motif qui neutralise l'existence de deux comptes rendus, rédigés à quelques jours d'intervalle et qui comportent uniquement une différence de quelques minutes quant à l'heure de l'incident ; pas plus que dans celui par lequel la cour a jugé que l'intéressé avait reconnu les faits devant la commission de discipline, ce qui ressort effectivement du compte rendu de la séance¹².

communication des motifs des décisions implicites : art. 5 de la loi du 11 juillet 1979 et, désormais, art. L. 232-4 du CRPA). Il est constant que tel n'est pas le cas ici. Ce moyen était donc, de toute façon, voué à l'échec.

⁸ V. aussi CAA Lyon, 23 juin 2009, n° 07LY02587 ; CAA Versailles, 27 juin 2006, n° 05VE00577.

⁹ La doctrine administrative, telle qu'elle résulte de la multitude des circulaires d'application de la loi DCRA, ne comporte aucune restriction de cette nature.

¹⁰ NOR : JUSK1140024C

¹¹ On notera que l'identification de l'auteur du compte rendu peut être utile pour s'assurer qu'il est bien un agent de l'administration pénitentiaire, susceptible d'avoir été témoin des faits, et qu'il ne siège pas en commission de discipline, conformément aux prévisions de l'article R. 57-7-13.

¹² Ce même document fait il est vrai état des propos de son avocat indiquant que son client aurait contesté les faits, mais l'incertitude interdit de censurer une dénaturation, alors que le requérant n'est pas clairement revenu sur ce point devant les juges du fond.

Le pourvoi reproche enfin à la cour de s'être méprise en qualifiant le crachat de « violence physique » au sens de l'article R. 57-7-1 du code de procédure pénale. Cette qualification conditionne ici la possibilité de rattacher le manquement aux fautes disciplinaires du premier degré et, en particulier, à celles qui justifient un placement en cellule disciplinaire de 30 jours au maximum, contre 14 jours pour une faute du 2^{ème} degré. Eu égard à cet enjeu, nous pensons que vous devez contrôler normalement cette qualification, sur la base des faits souverainement constatés par les juges du fond, comme vous le faites de celle de « faute grave » en droit de la fonction publique (CE, 10 novembre 1999, S..., n° 179962, aux T.).

Il est sans doute loin le temps où le droit prévoyait que celui qui « *crachera ou se mouchera par mauvaise intention sur un autre sera atteint d'un Voyage de Vendôme* [c'est-à-dire d'un pèlerinage judiciaire] *envers la Partie et d'une amende envers le Seigneur* »¹³. Mais il n'en reste pas moins qu'un crachat constitue certainement une violence légère visée à l'article R. 624-1 du code pénal¹⁴, de la même façon que, dans un esprit proche quoiqu'à un débit plus soutenu, l'arrosage au tuyau (Cass. Crim., 16 février 1984, : Gaz. Pal. 1984, 2, somm. 271)¹⁵. Nous ne voyons pas de raison d'écarter la qualification de violence en droit pénitentiaire¹⁶.

On peut en revanche hésiter un instant sur le caractère physique de cette violence : le crachat n'occasionne pas de blessure physique et, sauf dans le cas d'une contamination, qui trouve il est vrai un certain écho dans le contexte actuel, il n'entraîne pas directement de maladie somatique, mais tout au plus un traumatisme psychologique. Cela étant, il nous semble que la notion de violence physique utilisée par le texte vise uniquement à exclure les **violences verbales ou écrites**, qui relèvent d'autres rubriques prévues par le code. Inversement, on ne voit pas à quelle autre rubrique rattacher une telle expectoration. Il ne s'agit pas, en particulier, de « *formuler (...) des outrages* », notion qui a d'ailleurs été remplacée en 2019 par « *proférer des propos outrageants* » sans que le sens en ait été modifié à notre avis¹⁷. Et à l'évidence, on ne peut laisser de tels agissements impunis. Cracher sur une personne, notamment un surveillant, est un acte grave, et pas seulement en temps de pandémie.

Nous ne voyons pas de raison de désavouer la commission de discipline, le tribunal et la cour, quand bien même celle-ci s'est-elle séparée d'un arrêt de son homologue de Lyon du 10 novembre 2016¹⁸.

*

¹³ *Sohet, Instituts de droit : Bouillon 1772, L.V, XII, 28 cité par J.-P. Doucet, in La protection de la personne humaine : Gaz. Pal., 3e éd. 1994*

¹⁴ V. par ex. : CA Rennes, 10 septembre 2007, n° 07/00707. On parle parfois de voie de fait, pour distinguer cette infraction des coups et blessures.

¹⁵ D. 1872, Jur. p. 476, 1re partie, cité par I. Moine-Dupuis, *La plaisanterie, chose sérieuse en droit pénal*, D. 2003. 1001.

¹⁶ Les crachats sont aussi considérés comme des violences volontaires par l'observatoire national des violences en milieu de santé (ONVS).

¹⁷ Du reste, cette faute ne concernait pas les codétenus, seule l'insulte ou la menace étant réprimée (ancien art. R. 57-7-2) de sorte qu'un crachat sur un codétenu ne pourrait justifier une sanction disciplinaire.

¹⁸ N° 15LY02610.

L'autre pourvoi trouve son origine dans l'action engagée par M. P... contre le régime dit de « portes ouvertes » qui avait cours dans la même maison centrale. Il ne s'agit ni de visites touristiques, ni d'un régime de libération généralisée, mais simplement d'une pratique consistant, à l'instar de certains centres de détention, à permettre aux détenus de sortir de leur cellule pour déambuler dans certaines parties communes de l'établissement. L'un des objectifs du régime ouvert est de réduire les tensions inhérentes à la surpopulation carcérale. En l'occurrence, c'est plutôt l'effet inverse qui se serait produit puisque le requérant impute à ce choix d'organisation trois agressions dont il aurait été victime dans sa cellule de la part de codétenus, les 23 mars et 30 novembre 2012, ainsi que le 1^{er} mai 2014.

Il a obtenu du tribunal administratif l'annulation de la décision non formalisée instaurant ce régime et 2000 euros en réparation des préjudices liés aux deux dernières agressions. Mais sur appel incident du garde des sceaux, la cour a ramené cette somme à 1000 euros, estimant que la réalité de l'agression de 2014 n'était pas établie.

La dialectique de la preuve dans le contentieux indemnitaire diffère sensiblement de celle qui prévaut en excès de pouvoir, telle qu'explicitée par la jurisprudence C... du 26 novembre 2012 (n° 354108, au Rec.). Dans le domaine de la responsabilité pour faute, le principe est qu'il appartient au demandeur d'établir l'existence du fait générateur à l'origine de la faute et celle du préjudice dont il demande réparation¹⁹.

Par souci de réalisme et d'équité, vous y avez toutefois apporté un certain nombre de tempéraments²⁰. Ainsi, comme certains préjudices, la faute peut être présumée ou révélée. Tel peut être le cas, notamment, lorsqu'il est matériellement impossible au demandeur d'en rapporter la preuve, comme en matière d'infections nosocomiales avant la loi de 2002²¹ ou, c'est d'actualité, en matière de vaccination²². Vous procédez également à un renversement de la charge de la preuve lorsque vous entendez imposer à l'administration une obligation stricte, destinée à protéger les usagers du service public (V. pour l'obligation d'information sur les

¹⁹ V à propos de l'existence d'un préjudice : CE, 29 mai 1970, C..., n° 76342, au Rec. Et les décisions citées dans le fascicule de F. Sénars et F. Roussel au Répertoire de la responsabilité de la puissance publique Dalloz – Préjudice réparable, § 32 et s.

²⁰ S'agissant du préjudice, il arrive à la jurisprudence d'en présumer l'existence, notamment pour ce qui concerne le préjudice moral (V. le fascicule précité). Le juge ne peut en outre rejeter une demande indemnitaire au motif que le montant du préjudice est incertain, lorsque son existence est avérée et que la responsabilité de l'administration est reconnue. Il doit en pareil cas faire usage de ses pouvoirs d'instruction (CE, 15 décembre 2010, *GIE Garde ambulancière 80 et a.*, n° 330867, aux T.).

²¹ CE, 12 mars 2014, P..., n° 358111, aux T.

²² CE, Assemblée, 7 mars 1958, *Secrétaire d'Etat à la Santé publique c/ Sieur D...*, n° 38230, p. 153. Vous l'avez aussi admis afin de faciliter la réparation des dommages causés par des pupilles de l'assistance publique placés par le service de l'aide sociale à l'enfance chez des parents nourriciers (CE, Section, 19 octobre 1990, I..., n° 76160, au Rec.).

conséquences d'un acte médical : CE, Section, 5 janvier 2000, *Consorts T... et AP-HP*, n°s 181899-198530, au Rec.). De manière générale, exiger du demandeur qu'il apporte des éléments de preuve qu'il est dans l'impossibilité de se procurer constitue une erreur de droit (CE, 17 juin 2017, *Ministre des finances et des comptes publics*, n° 383048, aux T.).

Nous ne vous proposerons pas de créer un régime de faute présumée en matière pénitentiaire, pas plus que de renverser la charge de la preuve de manière générale, notamment d'agressions entre détenus. Si les moyens de preuve à sa disposition ne sont pas légion, le détenu n'est pas, principe, dans l'incapacité matérielle d'établir la matérialité des faits. Il peut non seulement recueillir des témoignages, mais aussi se procurer des éléments de preuve en portant plainte ou en provoquant l'ouverture d'une enquête administrative, le cas échéant en saisissant le Contrôleur général des lieux de privation de liberté ou le Défenseur des droits, et le juge, notamment en référé mesures-utiles, pour contraindre l'administration à procéder à des investigations effectives, y compris en exploitant la vidéosurveillance. Au total, s'il appartient aux juges du fond de tenir compte des contraintes particulières qui pèsent sur les détenus en matière d'administration de la preuve, et s'ils peuvent estimer les faits établis sur la base d'indices suffisamment « graves et concordants », cette appréciation relève de leur pouvoir souverain, et de leur intime conviction, et votre contrôle de dénaturation doit suffire à corriger les aberrations, sans qu'il y ait lieu de théoriser.

Précisons que la jurisprudence européenne ne nous semble pas l'imposer. A notre connaissance, la Cour européenne des droits de l'homme n'exige un renversement de la charge de la preuve que dans les cas allégués de traitements inhumains ou dégradants de la part du personnel pénitentiaire, lorsque les événements en cause, dans leur totalité ou pour une large part, sont connus exclusivement des autorités (CEDH, Gde chambre, 28 septembre 2015, *Bouyid c/ Belgique*, n° 23380/09 ; CEDH, 5^{ème} section, 5 décembre 2019, *J.M c/ France*, n° 71670/14)²³.

S'agissant de l'agression alléguée du 23 mars 2012, la cour a fait sienne la motivation du tribunal, consistant à relever que le requérant ne s'est pas plaint d'une quelconque agression auprès de l'administration pénitentiaire et a produit un certificat médical établi 11 jours après la date des faits allégués. Cette motivation était suffisante, alors qu'aucun élément nouveau n'était produit en appel. La cour n'a commis aucune erreur de droit dans la dialectique de la preuve telle que nous l'avons rappelée, et aucune dénaturation ne peut certainement lui être reprochée.

²³ La charge de la preuve pèse également sur l'Etat lorsque le détenu décrit de manière crédible et suffisamment détaillée des conditions de détention contraires à l'article 3 (CEDH, Gde chambre, *Muršić c. Croatie*, 20 octobre 2016, §§ 136-141, et le guide de la jurisprudence de la CEDH – Droits des détenus, 31 août 2020, pt. 36).

On peut davantage hésiter s'agissant de l'agression alléguée du 1^{er} mai 2014. La cour a relevé que le requérant se bornait à produire un certificat médical, daté du lendemain, faisant état d'une ecchymose à l'œil et de douleurs à l'épaule, qui ne permettait pas à lui seul d'établir les circonstances à l'origine de ses blessures. Elle lui a par ailleurs reproché de ne produire aucune pièce ou élément de nature à étayer des allégations par ailleurs contestées par le ministre.

Au vu du dossier, la solution à laquelle elle a abouti est à l'abri de la critique de dénaturation.

Certes, la circonstance que M. P... a été victime d'une agression un an et demi plus tôt dans un contexte comparable, « l'œil au beurre noir », la désignation nominative de ses agresseurs potentiels, le signalement qu'il aurait fait dans la foulée au brigadier de service, ce qu'on sait du quotidien carcéral des condamnés pour viols sur mineurs et la défense évasive de l'administration sur ce point, tout cela pouvait donner matière à hésitation et justifier la solution du tribunal.

Mais d'une part, il est exact que les blessures décrites dans le certificat médical ne démontraient pas par elles-mêmes l'existence d'une agression. Sur cette base, on peut tout à fait imaginer d'autres scénarios, comme une chute ou même une altercation que le requérant, par ailleurs très agressif envers ses codétenus et le personnel, aurait lui-même provoquée, s'exposant à une défense légitime. D'autre part, il nous paraît assez peu vraisemblable que le personnel de surveillance présent sur place, qui aurait assisté à la scène si nous comprenons bien les allégations du requérant, ne soit pas intervenu alors que l'un des agresseurs était muni d'une arme blanche de 20 cm selon ses dires. Il y a donc une question de crédibilité dans le récit de cet incident, pour lequel M. P... n'a d'ailleurs pas porté plainte. Enfin - et ce point nous détermine - un courrier du contrôleur général des lieux de privation de liberté saisi par l'intéressé indique qu'une enquête interne a été réalisée à sa demande expresse, incluant l'audition des personnes mises en cause par l'administration pénitentiaire, mais que les faits dénoncés n'ont pas pu être établis. Dans ces conditions, il nous paraît impossible de remettre en cause l'appréciation souveraine portée par la cour.

Il est vrai que son arrêt aurait gagné à expliciter le contenu du dossier, avant d'en conclure que la réalité de l'agression n'était pas établie. Mais il serait sévère de déceler dans sa motivation cursive une erreur de droit : d'une part, elle n'a pas mis une preuve impossible à la charge du requérant ; d'autre part, elle n'a pas méconnu la répartition du fardeau de la preuve en contentieux indemnitaire, en estimant que les éléments fournis par l'intéressé n'atteignaient pas un seuil de consistance suffisant.

Enfin, s'agissant de la confirmation de l'indemnité de 1000 euros, tous intérêts compris, allouée par le tribunal à raison des conséquences de l'agression de novembre 2012, on ne peut reprocher à la cour de n'avoir fait état que de la contestation incidente du garde des sceaux

touchant au caractère excessif de cette indemnité alors que les écritures d'appel du requérant ne critiquaient pas clairement son caractère insuffisant. En tout état de cause, elle a jugé que le tribunal n'avait pas fait une inexacte appréciation du préjudice, appréciation qui n'est elle-même entachée d'aucune dénaturation dans la mesure où le demandeur ne se plaignait que de blessures légères sans séquelles et d'un simple « état de stress ».

PCMNC au rejet des deux pourvois.