

Administration pénitentiaire : procédure disciplinaire - communication des enregistrements de vidéo protection

Lire les commentaires de :

Anne-Laure Youhnovski-Sagon

« Danthonysation » d'un refus de transmission facultative d'enregistrements de vidéosurveillance lors de l'édition d'une sanction disciplinaire pénitentiaire

DÉCISION DE JUSTICE

TA Lyon – N° 1604909 – 09 octobre 2018 – C+ [↗](#)

Jugement confirmé en appel : voir CAA Lyon, N° 18LY03928 - 22 octobre 2020

INDEX

Mots-clés

Administration pénitentiaire, Procédure disciplinaire, Détenu, Communication des enregistrements de vidéo-protection, Vidéosurveillance, Principe du contradictoire, Droits de la défense, Appréciation par la CAA de l'incidence du vice de procédure

Rubriques

Procédure

Résumé Note universitaire

Résumé

¹ *Administration pénitentiaire - Procédure disciplinaire - communication des enregistrements de vidéo protection - Méconnaissance du principe du contradictoire, absence - Méconnaissance des droits de la défense - absence*

² Il résulte des dispositions combinées des articles 726 du code de procédure pénale et R. 57-7-16 du même code, dans sa version applicable, que lorsqu'une procédure disciplinaire à l'encontre d'un détenu a été engagée à partir des enregistrements de vidéo-protection, ceux-ci font partie du dossier de cette procédure, lequel doit être mis à disposition de l'intéressé ou de son avocat. En revanche, dans le cas où la procédure n'a pas été engagée à partir de ces enregistrements ou en y faisant appel, il appartient à la personne détenue ou à son avocat, s'ils le jugent utile aux besoins de la défense et si ces enregistrements existent, de demander à y accéder. Suite à une demande de visionnage des enregistrements de vidéosurveillance devant la commission de discipline, l'administration pénitentiaire ne peut pas se borner, à invoquer de manière générale le risque d'atteinte à la sécurité publique ou à celle des personnes, sans méconnaître les droits de la défense du détenu devant la commission de discipline.

³ Saisi par M. B...d'une demande tendant à l'annulation de la décision du 2 juin 2016 par laquelle la directrice interrégionale des services pénitentiaires de Lyon a réformé la décision de la commission de discipline du centre de détention de Roanne prise à son encontre le tribunal a ainsi jugé que, dès lors que la procédure disciplinaire n'avait pas été engagée à partir des enregistrements de vidéosurveillance, mais à partir d'éléments figurant au dossier mis à la disposition de l'avocat du détenu, le principe du contradictoire n'a pas été méconnu.

⁴ En outre, procédant à une neutralisation du vice de procédure résultant de l'absence de communication des enregistrements de vidéosurveillance dans le cadre de la procédure disciplinaire ainsi engagée, il a jugé que la commission de discipline ne s'étant pas fondée sur ces enregistrements, mais sur les faits tels que reconnus par le détenu lors de son audition pour prononcer la sanction, l'absence de communication de ces éléments au détenu, qui n'a pas eu d'incidence sur le sens de la décision prise, n'a pas privé l'intéressé d'une garantie, et ne méconnaît pas, non plus, les droits de la défense.

⁵ Cf. Conseil d'Etat, 25 juillet 2016, M. D..., n° 335033

Note universitaire

« Danthonysation » d'un refus de transmission facultative d'enregistrements de vidéosurveillance lors de l'édition d'une sanction disciplinaire pénitentiaire

Anne-Laure Youhnovski-Sagon

Doctorante à l'Université Jean Moulin Lyon 3, chargée d'enseignement

DOI : [10.35562/alyoda.6495](https://doi.org/10.35562/alyoda.6495)

¹ « Surveiller et punir » (M. FOUCAULT, *Surveiller et punir*, Paris, Gallimard, 1975) : nul autre aphorisme ne conviendrait mieux au contentieux disciplinaire relatif à l'utilisation de la vidéosurveillance en amont de l'édition d'une sanction disciplinaire. En effet, ce très célèbre essai de Michel Foucault ne cesse d'inspirer et d'orienter l'action de l'administration pénitentiaire. Toutefois, il arrive que cette dernière se risque à punir, sans même utiliser pleinement les outils de surveillance laissés à sa disposition. En décidant de refuser la transmission d'enregistrements de vidéosurveillance à un détenu qui les réclamait en amont de l'édition d'une sanction disciplinaire pénitentiaire, le Tribunal administratif de Lyon remet ici en cause l'intérêt de recourir à la vidéosurveillance en prison, si elle ne profite qu'à l'administration pénitentiaire mais jamais aux détenus, *a fortiori* lorsqu'ils souhaitent vérifier la réalité matérielle des faits à l'origine de leur sanction disciplinaire.

² En matière pénitentiaire, les usagers du service public, à savoir les détenus, qui commettraient une faute disciplinaire sont assujettis à une sanction disciplinaire. (Voir V. TCHEN, « Sanctions administratives », *Jcl administratif*, Fasc. 108-40). En l'espèce, à la suite d'une altercation entre un surveillant de l'administration pénitentiaire et un détenu, ce dernier se voit infliger une sanction disciplinaire de privation d'activité culturelle, sportive, ou de loisirs. Le requérant forme alors un recours administratif préalable auprès de la directrice interrégionale des services pénitentiaires de Lyon, qui réforme la teneur de sa sanction en la fixant à un mois. Par la suite, le détenu saisit le Tribunal administratif de Lyon d'une requête en annulation de cette-même décision. Par ailleurs, il réclame que soit enjoint à l'administration pénitentiaire de lui communiquer les enregistrements de vidéosurveillance de l'acte à l'origine de la sanction, afin qu'il puisse les visionner. Sont invoqués différents moyens de légalité externe à l'appui du recours en excès de pouvoir : un premier relatif à l'irrégularité du compte rendu d'incident, un second attenant à « l'incompétence du décisionnaire en commission de discipline », un troisième dénonçant le refus de transmission des

enregistrements de vidéosurveillance à la partie adverse, seulement visionnés par la commission de discipline, en ce que cette fin de non-recevoir porterait atteinte au principe du contradictoire et aux droits de la défense. Enfin, le requérant conteste la légalité interne de la décision de la directrice interrégionale en alléguant que la qualification juridique et matérielle des faits à l'origine de la sanction disciplinaire est erronée.

3

Pour parvenir à cette solution, il appartenait au juge administratif de déterminer si les moyens susmentionnés justifiaient d'annuler la décision de la directrice interrégionale des services pénitentiaires. Plus encore, il était indispensable, pour la résolution du litige, de se prononcer sur le fait de savoir si le refus de transmission des enregistrements de vidéosurveillance pouvait attenter au principe du contradictoire et aux droits de la défense du détenu.

4

Ici, le juge rejette le recours en annulation. Le premier et le deuxième moyen sont écartés, les vices de procédure, non fondés, n'étant pas de nature à entacher d'irrégularité la procédure administrative préalable. Quant au quatrième moyen de légalité interne, l'erreur d'appréciation n'est pas davantage retenue par le juge administratif. Il s'agit désormais de s'appesantir plus substantiellement sur le troisième moyen d'illégalité formelle, également rejeté, au sein duquel le juge administratif établit que le refus de transmission des enregistrements de vidéosurveillances ne constituait pas un vice de procédure, et ne portait par conséquent pas atteinte au respect du principe du contradictoire, ni aux droits de la défense du détenu. D'abord, le juge administratif considère que le principe du contradictoire n'est pas violé car l'établissement matériel des faits à l'origine de la sanction se fonde sur le compte-rendu d'incident ainsi que sur les aveux du détenu, et non sur le visionnage de la vidéosurveillance. À l'inverse, la transmission aurait été obligatoire, au risque d'entraîner une violation du principe du contradictoire (CE, 25 juillet 2016, n° 400777) . Ensuite, le juge adopte un raisonnement *in eventum* en se plaçant dans le cas de figure où le visionnage de la vidéo surveillance aurait été déterminant dans l'adoption de la sanction disciplinaire, ce qui aurait imposé à l'administration pénitentiaire la transmission de ces enregistrements. Le Tribunal administratif rappelle que l'administration pénitentiaire peut refuser de transmettre ces enregistrements lorsqu'elle allègue de l'existence d'une menace pour la sécurité, qui ne peut être générale et absolue mais circonstanciée, sauf à se risquer d'être constitutive d'une atteinte aux droits de la défense du détenu. Néanmoins en l'espèce, le juge précise que l'allégation d'un vice de procédure qui n'a « pas eu d'incidence sur le sens de la décision prise ni n'a privé l'intéressé d'une garantie », ne constitue pas un vice affectant la procédure administrative préalable. En l'espèce, le visionnage de la vidéosurveillance ne conditionnant pas la qualification matérielle des

faits de la sanction, le refus de transmission opposé au détenu n'a pas d'incidence sur le sens de la décision et ne prive pas l'intéressé d'une garantie. C'est donc à l'issue de l'examen *in concreto* des conséquences des moyens de légalité externe sur la légalité de la décision que le Tribunal administratif de Lyon se soumet à son tour au dictat de la « danthonysation » des vices de procédure (CE, Ass., 23 décembre 2011, *Danthony*, n° 335033) . En effet, l'on remarque ici que la dynamique de la neutralisation des vices de procédure, générée par la jurisprudence Danthony, n'a pas épargné la sphère de l'administration pénitentiaire.

5

Aussi, ce jugement était prévisible, tant au regard de l'éviction des moyens relatifs au respect des droits de la défense et du principe du contradictoire, qu'en ce qui concerne la neutralisation des vices de procédure (I). Le jugement rendu n'en est pas moins critiquable, au regard de son caractère préjudiciable en matière de respect des droits des détenus (II).

I. Une décision prévisibilité

6

Au préalable, le Tribunal administratif de Lyon devait s'interroger sur l'applicabilité de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Plus précisément, eu égard aux droits allégués par le requérant, statuer sur l'applicabilité de l'article 6 permettait de vérifier que les droits de la défense, et le principe du contradictoire qui en découle sans s'y confondre parfaitement, étaient applicables à la procédure disciplinaire. Pour rappel, les droits de la défense correspondent à « l'ensemble des prérogatives qui garantissent à l'inculpé la possibilité d'assurer effectivement sa défense dans le procès pénal » (Voir G. CORNU (dir.), « Défense (droits de la) », in *Vocabulaire juridique*, 8^{ème} édition, Paris, PUF, 2007, p. 275). Quant au principe du contradictoire, c'est le droit pour les parties à un procès de « *prendre connaissance de toute pièce ou observation présentée au juge, en vue d'influencer sa décision et de la discuter* », (CEDH, 23 juin 1993, *Ruiz-Mateos c. Espagne*, n° 12952/87) . En réalité, « le domaine du contradictoire apparaît comme recoupant celui des droits de la défense "car connaître toutes les pièces du dossier et être en mesure de les discuter est bien l'une des conditions *sine qua non* d'une défense" » (C. SOURZAT, « Les droits de la défense », *Droit pénal*, n° 9, Septembre 2011, étude 18, citant M. ALLEHAUT, « Les droits de la défense », in *La chambre criminelle et sa jurisprudence, recueil d'étude en hommage à la mémoire de M. Patin*, Paris, Cujas, 1965, p. 458).

7

Aussi, avant de se prononcer sur l'applicabilité de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme à la procédure en cours, il faut préciser qu'en vertu de ce même texte, ces droits ne s'appliquent que s'il s'agit de « contestations sur ses droits et

obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle » (Convention européenne des droits de l'homme, article 6) . Comme le rappelle la décision *De Tommaso c. Italie* (CEDH, Gr. Ch., 23 février 2017, *De Tommaso c. Italie*, n° 43395/09, §§147-150) , certaines limitations des droits des détenus relèvent de la notion de « droits de caractère civil », dès lors que la mesure disciplinaire comporte des répercussions sur les droits civils des détenus (Voir également : CEDH, 20 novembre 2012, *Alexandre c. Portugal*, n° 33197/09, § 51 ; CEDH, 6 juillet 2010, *Pocius c. Lituanie*, n° 35601/04, § 43) . En l'espèce, encore eût-il fallu que la sanction disciplinaire visant à restreindre l'exercice d'activités sportives soit considérée comme une restriction d'un droit à caractère civil (CEDH, Gr. ch., 17 septembre 2009, *Enea c. Italie*, n° 74972/01, § 106) . En tout état de cause, afin de déclencher l'applicabilité de l'article 6 au litige, la sanction disciplinaire doit dépasser un certain seuil de gravité, fréquemment caractérisé lorsqu'elle a pour conséquence d'allonger le temps de détention, ce qui n'est pas le cas dans cette affaire (CEDH, 28 juin 1984, *Campbell et Fell*, n^{os} 7819/77 et 7878/77; CEDH, 9 octobre 2003, *Ezeh et Connors*, n° 039665/98 ; CEDH, 20 janvier 2011, *Payet c. France*, n° 19606/08). Par ailleurs, et indépendamment des décisions conventionnelles suscitées, le Conseil d'État reconnaît que les sanctions disciplinaires puissent porter sur « *des contestations sur des droits à caractère civil* » au sens de l'article 6§1, mais juge que « *la nature administrative de l'autorité prononçant les sanctions disciplinaires fait obstacle à ce que les stipulations de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales soient applicables à la procédure disciplinaire dans les établissements pénitentiaires* » (CE, 11 juillet 2012, *Section française de l'OIP*, n° 347146). Fort de ce paysage jurisprudentiel peu enclin à l'applicabilité de l'article 6 aux sanctions disciplinaires n'altérant pas gravement la nature de la peine purgée, la décision du Tribunal administratif de Lyon ne bouleverse en rien le panorama préétabli.

8

Ensuite, le jugement rendu par le juge administratif ne renouvelle pas non plus l'état du droit antérieur en matière de transmission d'enregistrements de vidéosurveillance. En effet, lorsqu'un détenu se voit infliger une sanction disciplinaire, l'article R. 57-7-16 IV du Code de procédure pénale permet à la personne détenue de « *demandeur à prendre connaissance de tout élément utile à l'exercice des droits de la défense existant, précisément désigné, dont l'administration pénitentiaire dispose dans l'exercice de sa mission et relatif aux faits visés par la procédure disciplinaire, sous réserve que sa consultation ne porte pas atteinte à la sécurité publique ou à celle des personnes* ». L'article précise que « *la demande mentionnée à l'alinéa précédent peut porter sur les données de vidéoprotection* ». En dépit de cette disposition, il est souvent fait état du refus de

l'administration pénitentiaire de transmettre ces enregistrements, sans que le juge ne constate pour autant une violation des droits de la défense du détenu (CAA Lyon, 18 avril 2013, n° 12LY2085, Voir M. HERZOG-EVANS, « À quoi servent les enregistrements vidéos s'ils ne sont point utilisés ? », *AJ pénal*, 2013, p. 624 ; *contra*, TA Dijon, 12 juin 2012, n° 1100942 ; M. HERZOG-EVANS, « Nullité de la sanction disciplinaire d'un détenu à qui le visionnage d'enregistrements vidéo a été refusé », *AJ pénal* 2012, p. 557) . C'est ensuite dans le sillon de la décision du 25 juillet 2016 rendue par le Conseil d'État (CE, 25 juillet 2016, n° 400777) que le juge administratif établit que dans le cas où la sanction disciplinaire repose sur un enregistrement de vidéo surveillance, ce dernier doit être mis à disposition du détenu et de son avocat. Comme le souligne Martine HERZOG-EVANS, le visionnage est donc de droit lorsque « *la procédure a été déclenchée à partir des enregistrements* » (M. HERZOG-EVANS, « Accès des prévenus disciplinaires à la vidéosurveillance », *AJ pénal*, 2016, p. 549). Si tel n'est pas le cas, le détenu doit formuler une demande à l'administration pénitentiaire, qui devra, si nécessaire, circonstancier son refus. À la lumière de ces décisions, le jugement du Tribunal administratif de Lyon était tout à fait prévisible lorsqu'il considère que le principe du contradictoire n'est pas violé car la sanction disciplinaire n'a pas été prise sur le fondement de l'enregistrement vidéo.

9

Enfin, l'affirmation d'une possible neutralisation du vice de procédure en matière de sanction disciplinaire pénitentiaire, est certes surprenante, mais non innovante. On le sait, le bouleversement provoqué par la jurisprudence Danthony s'inspirait directement de l'article 70 de la Loi n° 2011-525, de simplification et d'amélioration de la qualité du droit publiée du 17 mai 2011, qui dispose que « *lorsque l'autorité administrative, avant de prendre une décision, procède à la consultation d'un organisme, seules les irrégularités susceptibles d'avoir exercé une influence sur le sens de la décision prise au vu de l'avis rendu peuvent, le cas échéant, être invoquées à l'encontre de la décision* ». Le juge administratif, par la décision Danthony, étend la perspective dessinée par la loi aux irrégularités ayant exercé une influence sur le sens de la décision prise, ou qui auraient, et c'est en ceci qu'elle innove, « *privé les intéressés d'une garantie* » (CE, Ass., 23 décembre 2011, Danthony, n° 335033). Comme le souligne Fabrice Melleray, « *l'objectif est désormais de ne procéder à une annulation que lorsque le vice porte non pas sur la violation d'une règle de procédure abstraitement, très "objectivement" substantielle, mais sur l'irrespect d'une règle de procédure concrètement, plus "subjectivement", susceptible d'avoir influencé la décision prise* ». (Voir F. MELLERAY, « Précisions sur la neutralisation de certains vices de procédure », *Droit Administratif*, n° 3, mars 2012, comm. 22 »). Depuis lors, certains auteurs ont pu faire état de l'amplitude du champ d'application de la

jurisprudence Danthony (Voir C. ROUX, « Danthony, cinq ans après », *Droit Administratif*, n° 12, Décembre 2016, alerte 138 ; C. GIRAUD, « Bilan des garanties au sens de la jurisprudence Danthony », *JCP A*, n° 2, 15 janvier 2018, 2026 ; X. DOMINO, A. BRETONNEAU, « Jurisprudence *Danthony* : bilan après 18 mois », *AJDA*, 2013, p. 1733). Les vices de forme et de procédure à même d'entacher les sanctions disciplinaires pénitentiaires ne devaient donc plus tarder à s'incliner face au mécanisme instauré par le Conseil d'État. En effet, en la matière, la neutralisation d'un moyen de légalité externe n'est, quoique rare, pas nouvelle. En atteste par exemple le refus de considérer que la présence de deux personnels pénitentiaires n'ayant pas le grade de surveillant lors d'une commission de discipline puisse constituer un vice de procédure exerçant une influence déterminante sur le sens de la décision ou priver le détenu d'une garantie ([CAA LYON, 29 novembre 2012, N° 12LY00174](#)). Dans le même sens, la Cour administrative d'appel de Douai s'était également opposée à retenir cette qualification à l'égard d'une anomalie, non caractérisée en l'espèce, dans la rédaction du rapport faisant suite au compte rendu d'incident ([CAA DOUAI, 25 avril 2017, N° 15DA01711](#)). Fort de ces inspirations jurisprudentielles, il n'était pas surprenant que le juge considère qu'un vice de procédure telle que l'absence de transmission d'enregistrements de vidéosurveillance au détenu en amont de la commission de discipline n'ait aucune incidence sur le sens de la décision, ni ne le prive d'une quelconque garantie, *a fortiori* lorsque ces enregistrements ne sont pas à l'origine de la sanction disciplinaire. Néanmoins, la décision jurisprudentielle commentée pêche peut-être par excès de mimétisme. Une autre position aurait pu être adoptée, au regard d'un courant jurisprudentiel antinomique, bien plus clément à l'égard du droit des détenus. C'est en ce sens que cette décision, préjudiciable pour le droit des détenus, est critiquable.

II. Une décision critiquable

¹⁰ Ce jugement rendu par le Tribunal administratif de Lyon, quoiqu'il s'inscrive dans une position jurisprudentielle classique, était en mesure de détourner sa trajectoire vers un revirement jurisprudentiel plus audacieux.

¹¹ D'abord, c'est contre l'exclusion de l'application du principe du contradictoire que la critique se porte. Le juge administratif s'est lui-même employé à soumettre l'édiction des sanctions administratives à ce principe. Tel est notamment ce qu'affirme le Conseil d'État dans la décision [CE, Ass., 26 octobre 1945, n° 77726](#), lorsqu'il précise que la personne concernée par la sanction doit être en mesure de formuler des observations écrites ou orales. La méconnaissance du principe du contradictoire est également caractérisée lorsque le détenu ne dispose pas d'un délai suffisant pour préparer sa défense. Par

ailleurs, le principe du contradictoire n'est pas étranger au régime juridique de l'édition des sanctions administratives disciplinaires. En effet, le législateur emprunte la même direction lorsqu'il impose, par exemple, à l'article L 211-2, 2° du Code des relations entre le public et l'administration le droit à l'information des personnes physiques ou morales quant aux motifs justifiant l'édition d'une sanction, ou bien lorsqu'il consacre le droit à la communication du dossier des fonctionnaires poursuivis à titre disciplinaire (Loi du 22 avril 1965 portant fixation du budget des dépenses et des recettes de l'exercice 1905, article 65) . Le pouvoir réglementaire, quant à lui, exige par exemple la communication de l'ensemble des pièces constituant le dossier d'un sportif sanctionné par l'Agence française de lutte contre le dopage (Code du sport, article R 232-91) . Ainsi, l'article R. 57-7-16 IV du Code de procédure pénale suscité, relatif à la transmission, si nécessaire, des enregistrements de vidéosurveillance, n'est pas une disposition isolée en matière de respect du principe du contradictoire par les autorités administratives.

12

Ensuite, l'on déplore l'appréciation jurisprudentielle à géométrie variable de « l'atteinte à une garantie » au sens de la jurisprudence Danthony engendrée par le vice de procédure allégué. Dans ce jugement, l'absence d'incidence du vice procédural sur le sens de la décision, tout comme l'absence de privation de garanties, est contingente aux faits d'espèce. Il est à espérer que dès lors que la transmission des enregistrements de vidéosurveillance est rendue obligatoire, la neutralisation des vices de procédure ne soit pas reconnue par le juge administratif.

13

Quoique l'appréciation casuistique de la notion de garanties, au sens de la jurisprudence Danthony, inquiète par son caractère aléatoire (Voir C. GIRAUD, « Bilan des garanties au sens de la jurisprudence Danthony », *JCP A*, n° 2, 15 Janvier 2018, 2026), l'office du juge administratif laisse néanmoins percevoir une certaine tempérance à l'égard de la neutralisation des vices de procédure portant atteinte au principe du contradictoire. En effet, dans des cas analogues aux faits d'espèce, le juge administratif considèrerait que le défaut de transmission de toutes informations ayant conduit à l'édition de la sanction, ou plus largement, l'impossibilité pour l'administré sanctionné de bénéficier du principe du contradictoire, pouvait être qualifié d'« atteinte à une garantie ». Il considère par exemple que le défaut de réception par la personne sanctionnée de sa convocation pour se rendre devant l'organe disciplinaire d'appel qui a statué, sans sa présence, quant au retrait de sa licence sportive est constitutive d'une « atteinte à une garantie », préservant le recours en annulation d'une neutralisation des vices de procédure (CAA Marseille, 11 juillet 2006, n° 16MA00048) . De même, l'irrégularité de la constitution du conseil d'enquête chargé d'infliger des sanctions disciplinaires applicables aux militaires est caractéristique d'un vice

de procédure entraînant l'annulation de l'acte administratif (CE, 22 février 2012, n° 343052) . Enfin, le défaut d'information du contribuable quant à l'origine et le contenu des renseignements utilisés pour procéder à des rectifications fiscales est susceptible d'entraîner l'annulation de l'acte administratif pour irrégularité formelle (CE, 17 mars 2016, n° 381908) . C'est à l'aune de ces illustrations que le jugement du Tribunal administratif de Lyon se place en retrait en matière de protection des droits des détenus. Eu égard à la nature des droits et libertés fondamentaux en jeu, il eut été opportun de préciser *in abstracto* que bien que les faits d'espèce ne puissent exercer une influence sur le sens de la décision, ou comporter une quelconque atteinte à une garantie, tel puisse être le cas si le transfert des enregistrements de vidéosurveillance était rendu obligatoire. C'eut été ranger le défaut de transfert de vidéosurveillance au rang des garanties protégées par le juge de l'excès de pouvoir. Manifestement, le juge administratif n'est pas encore prêt à admettre que le respect du principe du contradictoire facilite l'acceptation de la sanction par le détenu, et contribue ainsi au prompt rétablissement de l'ordre au sein de l'établissement pénitentiaire.