EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

CINQUIÈME SECTION

DÉCISION

Requête n° 13483/14
Casanova AGAMEMNON
contre la France

La Cour européenne des droits de l'homme (cinquième section), siégeant le 9 octobre 2018 en un comité composé de :

Mārtiņš Mits, *président,*
André Potocki,
Lado Chanturia, *juges,*

et de Milan Blaško, *greffier adjoint de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 30 janvier 2014,

Vu les observations soumises par le gouvernement défendeur et celles présentées en réponse par le requérant,

Vu les commentaires de l'Observatoire International des Prisons - Section Française (OIP-SF),

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

1. Le requérant, M. Casanova Agamemnon, est un ressortissant français né en 1950 et détenu dans un établissement pénitentiaire sur l'île de la Réunion. Il a été représenté devant la Cour par Me B. David, avocat exerçant à Paris.

2. Le gouvernement français (« le Gouvernement ») a été représenté par son agent, M. F. Alabrune, directeur des affaires juridiques au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères.

A. Les circonstances de l'espèce

3. Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

4. Le 16 octobre 1970, la cour d'assises de la Réunion condamna le requérant à la réclusion criminelle à perpétuité pour l'assassinat, le 9 mai 1969, de son employeur. Les faits furent commis alors qu'il était mineur. En octobre 1971, le requérant, âgé de dix-neuf ans, s'évada de la maison d'arrêt de Saint-Denis de la Réunion. Arrêté une semaine plus tard, il fut condamné, le 23 mai 1972, pour évasion d'un établissement pénitentiaire avec bris de prison, à deux ans d'emprisonnement. Il fut transféré en 1973 en métropole puis réaffecté, à sa demande, en juin 1984 dans un établissement pénitentiaire de la Réunion en vue d'établir un projet d'aménagement de peine.

5. Le 5 mai 1985, il fut libéré et placé sous le régime de la libération conditionnelle.

6. Le 26 février 1986 le requérant assassina son frère. Le 18 mai 1986, il fut réincarcéré et, le 13 juin 1986, sa liberté conditionnelle fut révoquée. Cette révocation réactiva la condamnation de réclusion criminelle à perpétuité.

7. Le 3 juillet 1988, il fut condamné pour l'assassinat de son frère à dix ans de réclusion criminelle par la cour d'assises de la Réunion.

8. Il fut transféré à la maison d'arrêt de Fresnes le 9 novembre 1988. Il exécuta, par la suite, sa nouvelle peine dans différents établissements pénitentiaires de métropole : les maisons centrales de Lannemezan et de Saint-Maur ainsi que le centre de détention de Val-de-Reuil.

9. Le requérant sollicita régulièrement et sans succès le bénéfice d'une libération conditionnelle. Parallèlement, à compter de 2003, il demanda à plusieurs reprises à être réaffecté sur l'île de la Réunion. Les trois premières demandes effectuées en 2003, 2006 et 2007 furent rejetées pour différents motifs.

10. Le 16 juin 2003, la direction de l'administration pénitentiaire refusa le transfert au motif que :

> « La [maison centrale] du Port ne permet pas de détenir des détenus longues peines dans de bonnes conditions (encellulement collectif, peu sécuritaire, peu d'activités et de travail). Une affectation dans un autre établissement de métropole peut toutefois être envisagée. »

11. Le 31 mars 2006, la direction de l'administration pénitentiaire refusa le transfert pour les raisons suivantes :

> « En dépit des avis favorables émis tant par l'établissement que par la [direction régionale], il apparaît qu'une réaffectation au [centre pénitentiaire] du Port n'est pas envisageable pour les motifs suivants :
>
> - traumatisme toujours présent dans le petit territoire de la Réunion suite aux crimes commis par l'intéressé envers un membre de sa famille et envers un membre des forces de l'ordre ;
>
> - évasion antérieure à l'occasion d'une [libération conditionnelle],
>
> - surpopulation et manque réel de moyens à l'établissement (peu de travail, sécurité limitée).

Dans ces conditions, il apparaît souhaitable que l'intéressé construise un projet de réinsertion dans le cadre des dispositifs et des structures disponibles en métropole. »

12. Le 9 octobre 2007, la direction de l'administration pénitentiaire rejeta une demande de transfert au motif de « l'encombrement de l'établissement pénitentiaire demandé ». Il était précisé qu'afin de permettre au requérant de bénéficier de conditions de détention adaptées à son profil pénal et pénitentiaire, et compte tenu de la médiatisation de cette affaire, il pouvait solliciter une nouvelle affectation dans un établissement de la métropole.

13. Le 10 juin 2008, le requérant exerça un recours pour excès de pouvoir devant le tribunal administratif de Rouen contre la décision implicite du directeur de l'administration pénitentiaire de rejeter sa demande d'affectation et de transfert vers le centre de détention du Port à la Réunion. Cette requête fut rejetée le 30 juin 2008 par une ordonnance du vice-président du tribunal administratif.

14. Le 2 juillet 2009, la cour administrative d'appel de Douai statua sur l'appel formé par le requérant contre cette ordonnance. Celui-ci invoquait notamment le fait que le refus de transfert qui lui était opposé portait atteinte au respect de sa vie privée et familiale en le maintenant éloigné de son foyer. Il ajoutait que cette décision violait également les dispositions du code de procédure pénale qui prévoient que les relations des détenus avec leurs proches doivent être maintenues et améliorées, ainsi que celles destinées à faciliter leur réinsertion sociale. La cour administrative d'appel considéra qu'eu égard à la durée et aux conditions de son séjour sur le territoire métropolitain, le requérant, célibataire et sans charge de famille, n'établissait pas avoir encore une vie privée et familiale dans son département d'origine du seul fait qu'une partie de sa famille y réside. Elle estima, dès lors : que la décision implicite de rejet n'avait pas porté au droit au respect de sa vie privée et familiale une atteinte disproportionnée aux buts en vue desquels elle avait été prise ; que le directeur de l'administration pénitentiaire n'avait donc pas méconnu les dispositions de l'article 8 de la Convention ; et que, par conséquent, en l'absence de mise en cause des droits fondamentaux du requérant, la décision attaquée constituait une mesure d'ordre intérieur insusceptible de recours. L'appel du requérant fut rejeté.

15. Le 13 novembre 2013, le Conseil d'État statua sur le pourvoi du requérant. Il le rejeta en confirmant l'analyse faite par la cour administrative d'appel.

16. Le 22 mars 2012, une dernière demande de transfert sur l'île de la Réunion fut, dans un premier temps, rejetée au motif que le requérant avait également déposé une demande de libération conditionnelle le 14 novembre 2011 et que celle-ci nécessitait son intégration au centre national d'évaluation de Fresnes, afin qu'une évaluation pluridisciplinaire de sa

dangerosité puisse être effectuée, en application de l'article 730-2 du code de procédure pénale.

17. Dans le cadre de cette demande de libération conditionnelle, la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté de Lille rendit un avis négatif le 10 octobre 2012. Au vu des évaluations et expertises dont elle disposait, elle estima que cette demande était prématurée. Elle conclut également qu'un retour à la Réunion pour préparer son projet semblait être un préalable incontournable. Le 10 janvier 2013, le tribunal d'application des peines d'Évreux constata que les contours du projet du requérant en vue de bénéficier d'une libération conditionnelle demeuraient flous et que sa sortie n'était pas suffisamment préparée. Il rejeta cette demande et conclut qu'un transfert dans un établissement pénitentiaire de la Réunion favoriserait la préparation d'un aménagement de peine, le requérant n'envisageant nullement la vie en métropole où il n'avait pas d'attache. Le tribunal considéra que la distance géographique rendait particulièrement complexe l'élaboration d'un projet de sortie fiable.

18. Le 18 avril 2013, la cour d'appel de Versailles se prononça sur l'appel interjeté par le requérant. Elle estima que le projet d'hébergement et de travail ne permettait pas, compte tenu des indications données par les gendarmes et le procureur de la République de la Réunion, de pouvoir y donner suite sans qu'un sérieux travail soit réalisé par le requérant. Elle ajouta qu'aucune démarche n'avait été faite en vue d'une éventuelle semi-liberté à la Réunion et que s'il était « humainement souhaitable pour cet homme qui [avait] peu d'attaches en métropole, de trouver un aménagement de peine dans sa région d'origine, il serait bon qu'un certain apaisement existe et permette d'envisager la demande de façon positive ». La cour d'appel confirma le jugement entrepris.

19. Le 23 juillet 2013, invoquant l'article 8 de la Convention, le requérant saisit la ministre de la Justice d'une demande préalable d'indemnisation à hauteur de 100 000 euros (EUR), en réparation du préjudice qu'il estimait avoir subi à la suite des refus de l'administration de faire droit à ses demandes de transfert vers un établissement pénitentiaire de la Réunion. Cette requête fut implicitement rejetée le 24 septembre 2013.

20. Par ailleurs, l'évaluation de la dangerosité du requérant ayant été réalisée et la demande de libération conditionnelle refusée, l'administration pénitentiaire put examiner, à nouveau, sa demande de transfert.

21. Ainsi, le 11 octobre 2013, la direction de l'administration pénitentiaire, à la suite des préconisations du centre national d'évaluation de Fresnes du 9 juillet 2012, prit une décision de transfèrement du requérant au centre de détention du Port, situé à la Réunion.

22. Le 8 novembre 2013, le requérant saisit le tribunal administratif de Rouen d'un recours indemnitaire, aux fins de voir condamner l'État à lui verser la somme de 100 000 EUR, en raison du préjudice subi du fait de la méconnaissance de son droit d'être incarcéré dans un établissement

pénitentiaire permettant le maintien de ses liens familiaux, la réinsertion et le respect de la dignité humaine.

23. Le 25 mars 2014, conformément à la décision du 11 octobre 2013, le requérant fut transféré au centre de détention du Port, à la Réunion.

24. Le 25 août 2015, le tribunal administratif de Rouen rejeta sa demande indemnitaire aux motifs, notamment, qu'il était célibataire, sans charge de famille et qu'il n'établissait pas avoir conservé une vie privée et familiale dans son département d'origine.

25. Le 4 juillet 2017, la cour administrative d'appel de Douai confirma ce jugement. Elle considéra tout d'abord que le requérant n'établissait pas avoir conservé un contact régulier avec certains membres de sa famille, alors que, durant son incarcération sur le territoire métropolitain, il pouvait conserver un contact téléphonique avec sa famille ou ses amis. De plus, elle estima qu'il ne justifiait pas avoir été empêché de conserver des liens familiaux ou amicaux. Partant, la cour d'appel jugea que, dans ces conditions, les refus successifs du ministre de la justice de procéder à son transfert n'avaient pas porté une atteinte disproportionnée à sa vie privée et familiale.

26. Le bureau d'aide juridictionnelle près le Conseil d'État rejeta la demande du requérant pour former un pourvoi contre cet arrêt. Le requérant n'interjeta pas d'appel de cette décision devant le Président de la section du contentieux du Conseil d'État et ne forma pas de pourvoi en cassation devant le Conseil d'État.

27. Le 28 février 2014, le tribunal de l'application des peines d'Évreux rejeta une autre demande de libération conditionnelle.

28. En juillet 2014, la gendarmerie de Saint-Denis-de-la-Réunion interrogea le frère cadet, la sœur, et la cousine du requérant, ainsi qu'un autre frère vivant dans les Landes. Ils expliquèrent qu'ils n'avaient volontairement pas souhaité conserver de relations avec lui après qu'il eut tué l'un de ses frères et qu'ils craignaient des représailles en cas de libération du requérant.

29. Après son transfert, le 25 mars 2014, dans un centre pénitentiaire de la Réunion, le requérant déposa de nouveau une demande de libération conditionnelle, qui fut rejetée le 14 août 2014. Le tribunal de l'application des peines de Saint-Denis de la Réunion jugea cette demande prématurée et considéra que le projet de sortie présenté n'offrait pas les garanties requises en termes de réinsertion et de prévention de la récidive. Il précisa que les efforts de réadaptation manifestés par le requérant, malgré les nombreuses années passées en détention restaient modestes.

B. Le droit et la pratique internes pertinents

30. Avant de décider dans quel établissement un détenu condamné doit effectuer sa peine, une procédure d'orientation est mise en œuvre. Elle

consiste à réunir les informations nécessaires pour prendre la décision d'affectation : éléments relatifs à la personnalité du condamné, ses antécédents, sa catégorie pénale, ses aptitudes, son état de santé physique et mentale, ses possibilités de réinsertion, etc.

31. Le transfert en cause dans la présente affaire constitue un transfèrement administratif, lequel intervient dans le cadre de l'exécution des peines au profit des personnes condamnées.

32. S'agissant des détenus condamnés, le code de procédure pénale prévoit la possibilité de demander un changement d'affectation. Les dispositions pertinentes se lisaient comme suit en 2003, date de la première demande de transfèrement du requérant :

Article D 82

« L'affectation peut être modifiée soit à la demande du condamné, soit à la demande du chef de l'établissement dans lequel il exécute sa peine.

Hors le cas où le condamné a été mis à la disposition d'un directeur régional dans les conditions prévues par les articles D. 81 et D. 81-1, la décision de changement d'affectation appartient à l'autorité qui a décidé de l'affectation initiale.

L'affectation ne peut être modifiée que s'il survient un fait ou un élément d'appréciation nouveau. »

Article D 82-1

« Que la demande émane du condamné ou du chef d'établissement, ce dernier constitue un dossier qui comprend les éléments permettant d'établir la motivation de la demande.

Le ministre de la justice, le directeur régional ou le chef d'établissement peuvent procéder ou faire procéder dans les conditions définies à l'article D. 79 à toute enquête sur la situation familiale ou sociale du condamné.

La décision de changement d'affectation est prise, sauf urgence, après avis du juge de l'application des peines et du procureur de la République du lieu de détention. »

33. Les demandes de transfert relèvent donc de la compétence de l'administration pénitentiaire, tandis que les demandes de libération conditionnelle relèvent de l'autorité judiciaire (juge d'application des peines ou tribunal de l'application des peines). La libération conditionnelle est une mesure d'aménagement de peine permettant la mise en liberté d'un condamné avant la date d'expiration normale de sa peine d'emprisonnement ou de réclusion, sous condition de respect, pendant un délai d'épreuve, d'un certain nombre d'obligations.

GRIEF

34. Le requérant allègue que le refus de le transférer dans un établissement pénitentiaire de la Réunion, dont il est originaire et où réside

sa famille, a porté atteinte à son droit au respect de la vie familiale tel que prévu par l'article 8 de la Convention.

EN DROIT

35. Le requérant se plaint du refus de l'administration de le transférer dans un établissement pénitentiaire de la Réunion. Il invoque l'article 8 de la Convention, aux termes duquel :

> « 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. »

36. Le Gouvernement invite la Cour à déclarer la requête irrecevable pour non-épuisement des voies de recours internes. Il fait valoir que le requérant, qui a été transféré au centre de détention du Port sur l'île de la Réunion, le 25 mars 2014, ne maintient sa requête devant la Cour qu'aux fins d'obtenir une indemnisation du préjudice qu'il prétend avoir subi en raison de son éloignement géographique par rapport aux membres de sa famille. Le Gouvernement relève que le requérant a exercé un recours indemnitaire devant le tribunal administratif de Rouen, le 8 novembre 2013. Il considère que ce recours indemnitaire est disponible et adéquat, puisqu'il présente pour le requérant des perspectives raisonnables de succès. Le Gouvernement observe que le requérant n'a cependant pas mené cette action indemnitaire à son terme.

37. Le requérant fait valoir que pour considérer les voies de recours en droit interne comme non-épuisées, il faut que celles-ci soient certaines de prospérer. Or, il considère que le recours indemnitaire devant la juridiction administrative ne constituait pas une voie de recours de droit interne effective et efficace : d'une part, parce que le Conseil d'État, dans le cadre du recours en excès de pouvoir, a estimé qu'en l'espèce aucune atteinte à son droit de mener une vie de famille normale n'était caractérisée et, d'autre part, parce que les juridictions françaises ne reconnaîtraient jamais de faute sur le fondement de l'article 8 pour défaut de transfert d'un détenu. Il explique qu'il avait introduit ce recours de plein contentieux pour préserver ses droits au recours, dans l'attente de la décision du Conseil d'État sur le recours pour excès de pouvoir, finalement intervenue le 13 novembre 2013. Il fait également valoir que si un requérant dispose de plus d'une voie de recours pouvant être effective, il est uniquement dans l'obligation d'utiliser

l'une d'entre elles. Il estime que le Gouvernement n'ayant pas prouvé le degré de certitude quant au succès du recours indemnitaire, et vu la jurisprudence en vigueur, peu importe que ce recours indemnitaire soit mené en parallèle de l'instance devant la Cour.

38. La Cour rappelle qu'aux termes de l'article 35 § 1 de la Convention, elle ne peut être saisie qu'après épuisement des voies de recours internes. La finalité de cette règle est de ménager aux États contractants l'occasion de prévenir ou de redresser – normalement par la voie des tribunaux – les violations alléguées contre eux avant qu'elles ne soient soumises à la Cour (*Cardot c. France*, 19 mars 1991, § 36, série A n° 200). Cette règle se fonde sur l'hypothèse, objet de l'article 13 de la Convention – et avec lequel elle présente d'étroites affinités – que l'ordre interne offre un recours effectif quant à la violation alléguée (*Selmouni c. France* [GC], n° 25803/94, § 74, CEDH 1999-V, et *Lienhardt c. France* (déc.), n° 12139/10, 13 septembre 2011).

39. L'article 35 de la Convention ne prescrit toutefois l'épuisement que des recours à la fois relatifs aux violations incriminées, disponibles et adéquats. Ces recours doivent exister à un degré suffisant de certitude, non seulement en théorie mais aussi en pratique, sans quoi leur manquent l'effectivité et l'accessibilité voulues ; il incombe à l'État défendeur de démontrer que ces exigences se trouvent réunies (*Vernillo c. France*, 20 février 1991, § 27, série A n° 198, *Civet c. France* [GC], n° 29340/95, § 41 CEDH 1999-VI, et *Agnelet c. France*, n° 61198/08, §41, 10 janvier 2013).

40. En l'espèce, la Cour doit déterminer si le recours indemnitaire devait être exercé par le requérant. Elle relève qu'il a, dans un premier temps, exercé, jusqu'au Conseil d'État, un recours pour excès de pouvoir à l'encontre de la décision refusant son transfert dans un établissement pénitentiaire de la Réunion. L'objectif de ce recours était d'obtenir son transfert en faisant valoir une violation de l'article 8. Cependant, la Cour observe que la violation continue, dénoncée par le requérant, a cessé le 11 octobre 2013 avec la décision de l'administration de le transférer dans un établissement pénitentiaire de la Réunion, qui s'est concrétisée le 25 mars 2014. Dès lors, la Cour considère que la situation du requérant se distingue de celles de requérants détenus lors de l'introduction de leur requête dans des conditions susceptibles de porter atteinte à leur droit à une vie familiale, un recours effectif ne devant avoir, dans les circonstances de l'espèce, pour vocation que d'obtenir la reconnaissance et la réparation de la violation alléguée, à la supposer établie. Aux yeux de la Cour, la situation dans laquelle se trouve le requérant présente, sur ce point, des analogies avec celle des requérants qui se plaignent d'avoir subi un traitement dégradant du fait de leurs conditions de détention et dont la détention a cessé ou qui ont été transférés dans un établissement ou une cellule offrant de meilleures conditions de détention (*Lienhardt,* précitée, et *Rhazali et autres c. France*

(déc.), nº 37568/09, 10 avril 2012). En effet, comme les auteurs des requêtes ayant conduit aux deux décisions mentionnées ci-dessus, le requérant soutient avoir souffert de ses conditions de détention, constitutives, selon lui, d'une violation de l'un des droits fondamentaux protégé par la Convention. Ainsi, ayant lui aussi obtenu satisfaction quant à ses conditions de détention, sa requête ne peut plus avoir pour objet que la reconnaissance et la réparation de la violation dont il s'estime victime. Or, la Cour rappelle qu'elle a jugé que, dans de telles hypothèses, le recours en responsabilité contre l'État est un recours à épuiser au sens de l'article 35 § 1. Les détenus qui se plaignent de conditions de détention qui ont pris fin doivent donc, une fois libérés ou transférés dans une autre cellule ou un autre établissement, saisir le juge administratif d'un recours indemnitaire.

41. La Cour considère, en l'espèce, que le recours indemnitaire était disponible et relève qu'il a d'ailleurs été exercé par le requérant, avant même qu'il ne la saisisse. Il reste à déterminer si le recours en cause était adéquat, c'est-à-dire s'il présentait pour le requérant des perspectives raisonnables de succès. Au vu de l'évolution de la jurisprudence administrative, l'état du droit faisait naître un doute suffisant pour le requérant quant à l'efficacité du recours devant le juge administratif, et cela d'autant plus qu'il s'était entouré des conseils éclairés d'un professionnel (*Rhazali et autres*, précitée). Le fait même que le requérant ait exercé, avec l'assistance d'un avocat, une action en indemnisation devant les juridictions administratives, démontre qu'il estimait disposer *a priori*, contrairement à ses allégations, d'un recours efficace.

42. Il appartenait donc au requérant de mener cette action à son terme. Or, à la suite de l'arrêt du 4 juillet 2017 de la cour administrative d'appel rejetant sa demande indemnitaire, il a présenté une demande d'aide juridictionnelle au bureau d'aide juridictionnelle (BAJ) du Conseil d'État, afin de former un pourvoi contre cet arrêt. Le BAJ a rejeté cette demande et le requérant, en l'absence d'aide juridictionnelle, n'a pas formé de pourvoi contre l'arrêt du 4 juillet 2017.

43. La Cour constate que le requérant n'a pas davantage contesté le refus d'admission à l'aide juridictionnelle devant le président de la section du contentieux du Conseil d'État, comme il devait le faire conformément à la jurisprudence de la Cour (*Comité des quartiers Mouffetard et des bords de Seine et autres c. France* (déc.), nº 56188/00, 21 novembre 2000). En tout état de cause, la Cour ne peut ni préjuger de la solution susceptible d'être retenue par le Conseil d'État sur cette question ni porter atteinte au principe de subsidiarité en statuant sans que la plus haute juridiction administrative interne ait eu l'occasion de se prononcer.

44. En conséquence, la Cour considère que la requête doit être rejetée pour non-épuisement des voies de recours internes, en application de l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête irrecevable.

Fait en français puis communiqué par écrit le 8 novembre 2018.

Milan Blaško
Greffier adjoint

Mārtiņš Mits
Président