

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE PARIS**

N° 25PA02460

Mme X

M. Ivan Luben
Président

M. Stéphane Diémert
Rapporteur

M. Jean-François Gobeill
Rapporteur public

Audience du 25 septembre 2025
Décision du 10 octobre 2025

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La Cour administrative d'appel de Paris

(1^{ère} chambre)

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Mme X a demandé au tribunal administratif de Paris d'annuler la décision du 14 juin 2022 par laquelle le garde des sceaux, ministre de la justice a interdit l'accès des personnes détenues au numéro 55 de la publication l'Envolée du mois de mai 2022 dans l'ensemble des établissements pénitentiaires, et d'enjoindre à ce ministre et au directeur de l'administration pénitentiaire de garantir le libre accès des personnes détenues dans les établissements pénitentiaires français à cette publication, notamment en restituant sans délai les exemplaires saisis aux personnes auxquelles ils étaient destinés.

Par un jugement n° 2216195 du 6 décembre 2024, le tribunal administratif de Paris a rejeté sa demande.

Procédure devant la Cour :

Par une requête enregistrée le 22 mai 2025, Mme X, représentée par Me Bonvarlet, demande à la Cour :

1°) d'annuler le jugement n° 2216195 du 6 décembre 2024 du tribunal administratif de Paris ;

2°) d'annuler la décision du 14 juin 2022 par laquelle le garde des sceaux, ministre de la justice a interdit l'accès des personnes détenues au numéro 55 de la publication l'Envolée du mois de mai 2022 dans l'ensemble des établissements pénitentiaires ;

3°) d'enjoindre à ce ministre et au directeur de l'administration pénitentiaire de garantir le libre accès des personnes détenues dans les établissements pénitentiaires français au numéro 55 de la publication l'Envolée, notamment en restituant sans délai les exemplaires saisis aux personnes auxquelles ils étaient destinés ;

4°) de mettre à la charge de l'État le versement à son conseil de la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

Elle soutient que :

- en fondant sa décision sur l'article L. 370-1 du code pénitentiaire, l'administration a commis un détournement de procédure dans le but de se soustraire au débat judiciaire en procédant à une censure par voie administrative et la décision est ainsi entachée d'un vice de procédure tiré de l'absence de saisine du juge judiciaire, qui est seul compétent pour juger du caractère diffamatoire des propos contestés ;

- la décision litigieuse est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation, car les propos qu'elles visent ne sont pas diffamatoires dès lors qu'ils sont corroborés par des faits dont la véracité a été établie lors d'un procès ;

- elle méconnaît en outre l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

Par ordonnance du 25 juin 2025, la clôture de l'instruction a été fixée au 18 juillet 2025 à 12 heures.

Un mémoire en défense a été présenté le 19 septembre 2025, soit postérieurement à la clôture de l'instruction, par le ministre d'État, garde des sceaux, ministre de la justice. Il n'a pas été communiqué.

Par une décision du 25 mars 2025, le bureau d'aide juridictionnelle près le tribunal judiciaire de Paris a accordé le bénéfice de l'aide juridictionnelle totale à Mme X.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ;

- le code pénitentiaire ;

- la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse ;

- 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. Stéphane Diémert,
- les conclusions de M. Jean-François Gobeill, rapporteur public,
- et les observations de Me Bonvarlet, avocat de la requérante.

Considérant ce qui suit :

1. Par une décision du 14 juin 2022, le garde des sceaux, ministre de la justice a interdit l'accès des personnes détenues au numéro 55 du journal l'Envolée du mois de mai 2022 dans l'ensemble des établissements pénitentiaires. Mme X, la directrice de publication de ce journal, relève appel devant la Cour du jugement du 6 décembre 2024 par lequel le tribunal administratif de Paris a rejeté sa demande tendant à l'annulation de cette décision.

2. En premier lieu, Mme X soutient qu'en fondant sa décision sur l'article L. 370-1 du code pénitentiaire, l'administration a commis un détournement de procédure dans le but de se soustraire au débat judiciaire en procédant à une censure par voie administrative et que la décision est ainsi entachée d'un vice de procédure tiré de l'absence de saisine du juge judiciaire, qui est seul compétent pour juger du caractère diffamatoire des propos contestés.

3. Aux termes de l'article L. 370-1 du code pénitentiaire, qui a codifié l'article 43 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 : « *Les personnes détenues ont accès aux publications écrites et audiovisuelles. / Toutefois, l'autorité administrative peut interdire l'accès des personnes détenues aux publications contenant des menaces graves contre la sécurité des personnes et des établissements ou des propos ou signes injurieux ou diffamatoires à l'encontre des agents et collaborateurs du service public pénitentiaire ainsi que des personnes détenues. / Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État.* ».

4. Les dispositions de l'article L. 370-1 du code pénitentiaire instituent un régime de police administrative spéciale qui déroge implicitement mais nécessairement aux dispositions de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse et habilite l'autorité administrative à apprécier, sous le contrôle du juge administratif, le caractère diffamatoire des écrits à l'origine de la mesure portant interdiction d'accès des détenus à une publication prise sur leur fondement. Elles n'ont donc ni pour objet ni pour effet de subordonner l'usage de ce pouvoir de police à la saisine préalable du juge judiciaire par la voie du dépôt d'une plainte pénale ou de l'engagement d'une action civile en vue de faire reconnaître le caractère diffamatoire des propos dont s'agit.

5. Par suite, l'absence de saisine préalable du juge judiciaire est en l'espèce sans incidence sur l'appréciation de la légalité de la décision attaquée. Le moyen tiré du détournement de procédure et du vice de procédure doit donc être écarté.

6. En deuxième lieu, Mme X soutient que la décision litigieuse est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation, car les propos qu'elles visent ne sont pas diffamatoires dès lors qu'ils sont corroborés par des faits dont la véracité a été établie lors d'un procès.

7. Aux termes de l'article 29 de la loi susvisée du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse : « *Toute allégation ou imputation d'un fait qui porte atteinte à l'honneur ou à la considération de la personne ou du corps auquel le fait est imputé est une diffamation.* ».

8. Le législateur, lors de l'adoption de l'article L. 370-1 du code pénitentiaire, n'ayant pas entendu retenir la notion de propos diffamatoires dans un sens différent de celui qu'elle revêt

à l'article 29 précité de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, il appartient à l'autorité administrative, pour apprécier le caractère diffamatoire des propos susceptible de fonder la décision d'interdiction, de rechercher si le fait allégué ou imputé porte atteinte à l'honneur ou à la considération de la personne ou du corps auquel le fait est imputé.

9. D'une part, pour la mise en œuvre des principes susrappelés, la seule circonstance que les faits imputés seraient matériellement exacts ne suffit pas à retirer leur caractère diffamatoire aux propos en cause, lequel peut également résulter de la manière dont ces faits ont été relatés ou de la portée qui leur est donnée. Le juge administratif exerce un contrôle normal sur la qualification ainsi retenue par l'administration.

10. D'autre part, les dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 370-1 du code pénitentiaire sont applicables à l'encontre de propos visant tant des agents de l'administration pénitentiaire précisément dénommés ou désignés que la généralité de ces agents et les actes imputés à l'administration pénitentiaire dans son ensemble.

11. Pour prendre la décision attaquée, le garde des sceaux, ministre de la justice, après avoir relevé que l'article litigieux, intitulé « Distribution de permis de tuer au tribunal de La Rochelle », paru dans le numéro 55 du journal l'Envolée aux pages 24 à 29, contenait des propos alléguant que l'administration pénitentiaire enseigne à ses personnels des gestes professionnels portant atteinte à la dignité de la personne humaine, qualifiés par l'auteur de l'article d'« arsenal habituel » et d'« horreur tellement banale et généralisée », tels que « étranglement, pliage, pose de bâillon », et que cet article imputait le décès d'une personne détenue survenu en détention à des gestes professionnels qui ont été « enseignés à l'école de la matonnerie de Fleury », a estimé que de tels propos, qui portent une atteinte grave à la crédibilité et à l'honneur de l'administration pénitentiaire et de ses personnels en ce qu'ils imputent à la formation enseignée aux personnels pénitentiaires des contenus contraires à la dignité de la personne humaine, revêtaient un caractère diffamatoire à l'égard de l'administration pénitentiaire ainsi qu'à l'encontre des agents dont elle assure la formation.

12. La requérante soutient que les propos litigieux ne sont pas diffamatoires, dès lors qu'ils ont été tenus en audience publique du tribunal correctionnel de La Rochelle du 9 novembre au 1^{er} décembre 2021, dans le cadre du procès au cours duquel ont été jugés sept agents pénitentiaires impliqués dans le décès d'un détenu à la maison centrale de Saint-Martin de Ré le 9 août 2016, et que ces propos qui correspondent à la « vérité factuelle » ont été établis judiciairement dans le cadre de ce procès. Toutefois, la circonstance que les propos en cause auraient été tenus par les agents pénitentiaires poursuivis pénalement lors dudit procès ne suffit pas à exclure le caractère diffamatoire de leur réitération volontaire et en des termes manifestement excessifs dénués de toute prudence ou nuance dans l'exposé des faits dont s'agit, dans le numéro de l'Envolée visé par la décision litigieuse. En outre et en tout état de cause, la requérante n'établit pas plus en appel qu'en première instance, par les pièces versées aux débats, que les critiques adressées à l'administration pénitentiaire reposent sur des faits suffisamment établis et notamment sur leur caractère systémique. Dans ces conditions, Mme X n'est pas fondée à soutenir que les propos sur lesquels est fondée la décision attaquée ne seraient pas diffamatoires, voire injurieux, au sens et pour l'application de l'article L. 370-1 du code pénitentiaire. Par suite, le moyen tiré de l'erreur d'appréciation doit être écarté.

13. En troisième et dernier lieu, Mme X soutient que la décision litigieuse méconnaît l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

14. Aux termes de l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales : *« Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les États de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations. / 2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire. ».*

15. Si les personnes détenues jouissent du droit d'accès à l'information qui découle de la liberté d'expression garantie par l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, ainsi que le rappelle l'alinéa 1^{er} de l'article L. 370-1 du code pénitentiaire, ils n'en bénéficient que dans les limites résultant des contraintes inhérentes à la détention et des nécessités tenant au maintien de la sécurité et du bon ordre des établissements et la réputation des personnels de l'administration pénitentiaire.

16. La décision attaquée, eu égard à son objet, constitue une ingérence dans le droit des détenus à recevoir des informations tel que garanti par l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Toutefois, cette ingérence, qui est prévue par la loi, vise, en empêchant l'accès des personnes détenues à une publication contenant des propos à caractère diffamatoire relatifs à la formation des agents pénitentiaires, qui sont de nature à inciter certains détenus à la défiance ou à des comportement injurieux ou violents à l'endroit des agents du personnel pénitentiaire, à éviter que soient troublés la sécurité et le bon ordre au sein des établissements pénitentiaires ainsi que soit atteinte la réputation desdits agents. Elle poursuit ainsi un but légitime au sens des stipulations précitées de l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et n'apparaît pas, eu égard à la large diffusion de la revue l'Envolée au sein des établissements pénitentiaires, disproportionnée au regard des objectifs de préservation du bon ordre au sein des établissements pénitentiaires et de la réputation des agents concernés.

17. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ne peut qu'être écarté.

18. Il résulte de tout ce qui précède que la requête de Mme X doit être rejetée, en ce comprises, par voie de conséquence, les conclusions fondées sur l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991 et l'article L. 761-1 du code de justice administrative, dès lors que l'État ne succombe pas dans la présente instance, et celles à fin d'injonction.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : La requête de Mme X est rejetée.

Article 2 : Le présent arrêt sera notifié à Mme X et au ministre d'État, garde des sceaux, ministre de la justice.

Délibéré après l'audience du 25 septembre 2025, à laquelle siégeaient :

- M. Ivan Luben, président de chambre,
- M. Stéphane Diémert, président-assesseur,
- Mme Hélène Brémeau-Manesme, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe, le 10 octobre 2025.

Le rapporteur,
S. DIÉMERT

Le président,
I. LUBEN

La greffière,
Y. HERBER

La République mande et ordonne au ministre d'État, garde des sceaux, ministre de la justice en ce qui le concerne ou à tous commissaires 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.