



La référence du droit en ligne



La jurisprudence Remli : MOI et mise à l'isolement en milieu pénitentiaire (CE, 30/07/2003, Remli)

Table des matières

Table des matières	2
Introduction.....	3
I – MOI en milieu carcéral : d’une approche à l’autre.....	4
A – L’approche classique	4
1 – Définition	4
2 – Les raisons de l’abandon	4
B – L’approche moderne et restrictive.....	6
1 – Les arrêts de principe	6
2 – La nouvelle méthode du juge administratif	6
II – Le jurisprudence Remli : une étape dans l’histoire des MOI	8
A – L’arrêt Remli : les principes de la jurisprudence Marie précisés.....	8
1 – Deux précisions capitales	8
2 – La mise à l’isolement n’est pas une MOI.....	8
B – L’arrêt Remli : des précisions insuffisantes	10
1 – Les limites de la jurisprudence Marie-Remli	10
2 – Un renouveau : les arrêts frères de 2007	10
CE, 30/07/2003, Garde des sceaux contre Mr. Remli	12

Introduction

Avant d'analyser la légalité d'un acte, le juge doit vérifier que la requête est bien recevable. Au titre des conditions de recevabilité, figurent, au premier chef, la règle de la décision préalable. Cette dernière impose que le recours soit dirigé contre une décision. Ainsi, les circulaires et de directives ne peuvent pas faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, car il ne s'agit pas de décisions. En revanche, les mesures d'ordre intérieur (MOI) sont de véritables décisions, mais de trop faible importance pour donner lieu à un recours. Cette dernière catégorie de mesures a, cependant, fait l'objet d'une appréciation restrictive de la part du Conseil d'Etat. L'arrêt étudié marque une étape dans cette évolution.

Dans cette affaire, Mr. Remli est placé à l'isolement par une décision du directeur de la maison d'arrêt de Bois d'Arcy du 18 juin 1998. Mr. Remli dépose, alors, un recours devant le tribunal administratif de Versailles pour qu'il annule cette décision. Celui-ci rejette la requête le 15 décembre 2000. Il fait donc appel devant la cour administrative d'appel de Paris qui annule, le 5 novembre 2002, le jugement du tribunal administratif et la décision du directeur de la maison d'arrêt. Le garde des sceaux dépose, alors, un pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat. Celui-ci le rejette le 30 juillet 2003.

Cet arrêt est l'occasion de venir utilement compléter sa jurisprudence en matière d'identification des MOI en milieu carcéral. En effet, longtemps, par le passé, le juge administratif a eu une appréhension relativement large des MOI dans ce domaine. Mais, à partir de 1995, il a posé deux critères, l'un relatif à la nature de la mesure, l'autre à ses effets, permettant de déterminer si une mesure fait ou non grief. L'arrêt Remli est l'occasion pour le Conseil d'Etat d'apporter deux précisions fondamentales à cette jurisprudence. D'abord, la Haute juridiction pose que ces critères sont complémentaires et non cumulatifs. De plus, le critère relatif aux effets de la mesure vise aussi bien les effets juridiques que les conséquences matérielles. C'est sur la base de cette méthode ainsi complétée, que le juge administratif considère que la mise à l'isolement n'est pas une MOI. Si cette double jurisprudence avait le mérite de réduire le nombre de MOI en milieu carcéral, elle avait, en revanche, l'inconvénient de manquer de prévisibilité. Ce défaut fut donc corrigé en 2007 par trois arrêts frères attestant d'un effort de formalisation du Conseil d'Etat en la matière.

Précisons, avant de poursuivre, que le problème de fond de la requête, à savoir le manque de motivation avéré de la décision attaquée, ne sera pas étudié, le commentaire se concentrant sur le point le plus important de l'arrêt : l'identification des MOI en milieu carcéral.

Il convient donc d'étudier, dans une première partie, l'évolution de l'approche du Conseil d'Etat s'agissant des MOI dans le domaine pénitentiaire (I), et d'analyser, dans une seconde partie, l'apport et les inconvénients de la jurisprudence Remli (II).

I – MOI en milieu carcéral : d'une approche à l'autre

Le domaine pénitentiaire était l'une des terres d'élection des MOI. L'approche classique amenait à considérer un nombre important de mesures comme des MOI (A). Cette conception fut cependant abandonnée en 1995 au profit d'une analyse beaucoup plus concrète des effets des mesures (B).

A – L'approche classique

L'analyse des raisons de l'abandon de cette approche (2) doit suivre celle de la définition des MOI qui était retenue (1).

1 – Définition

Cette notion fait référence à toutes les mesures ayant pour but d'assurer un certain ordre au sein du service public. Il s'agit, à travers elles, de réglementer le fonctionnement et l'organisation internes du service. Cela va de la simple procédure de distribution du courrier à la décision d'affectation d'un étudiant dans un groupe de TD.

Contrairement aux circulaires et aux directives, les MOI sont de véritables décisions, mais elles se distinguent des autres actes administratifs par leur faible portée. En effet, elles n'ont qu'une influence minimale sur la situation juridique des administrés. C'est cette considération qui explique le refus opposé par le juge s'agissant des recours dirigés contre ce type d'acte. Ce dernier ne souhaite pas voir son pétoire encombré par des problèmes insignifiants : de minimis non curat praetor. Il faut aussi y voir la volonté de laisser une certaine marge de manœuvre à l'Administration. De plus, il peut être difficile pour lui d'apprécier la légalité de mesures édictées dans le cadre de la vie interne d'un service.

Les MOI existent dans tous les domaines, mais c'est en matières scolaire, militaire et pénitentiaire que ces mesures ont pris un relief particulier. Dans ces domaines, en effet, la fonction d'ordre occupe une place prépondérante. Cette considération explique que beaucoup de MOI y soient édictées. De plus, ces services publics sont caractérisés par le faible contrôle qui s'exerce sur leur vie interne.

Ainsi, de nombreuses mesures étaient, jadis, qualifiées de MOI. C'est, d'abord, le cas des punitions en matière militaire (CE, sect, 11/07/1947, *Dewavrin*). Il en allait de même en milieu carcéral (CE, sect., 4/05/1979, *Comité d'action des prisonniers*). La plus connue est, sans aucun doute le placement d'un détenu dans un quartier de plus grande sécurité (CE, ass., 27/01/1984, *Caillol*). Quant au milieu scolaire, le juge considérait traditionnellement comme ne faisant pas grief l'interdiction de porter des insignes politiques (CE, 21/10/1983, *Lote*).

2 – Les raisons de l'abandon

Plusieurs facteurs ont poussé le juge à faire évoluer ses positions. D'abord ces mesures ont, dans les faits, des conséquences significatives sur les administrés. Ne pas les contrôler est difficilement compatible avec les progrès de l'Etat de droit. De plus, la position du Conseil d'Etat expose la France à des sanctions de la part de Cour Européenne des droits de l'Homme. Celle-ci sanctionne, en effet, les manquements à l'article 13 de la convention du même nom. Cet article prévoit le droit de toute personne à pouvoir mettre en œuvre devant une instance nationale un

recours effectif pour faire sanctionner la violation des droits et libertés que lui reconnaît la convention. Il faut rajouter que les trois domaines précédemment définis s'ouvrent sur l'extérieur, ce qui se traduit par une plus grande reconnaissance des droits de l'individu. Dès lors, le Conseil d'Etat ne fait que s'inscrire dans cette évolution. Quant à la crainte de voir le prétoire encombré par de multiples recours, il faut compter sur l'effet préventif exercé par la jurisprudence du Conseil d'Etat sur les Administrations. Ces considérations expliquent que le Conseil d'Etat ait poursuivi le rétrécissement de la catégorie des MOI.

B – L'approche moderne et restrictive

Trois arrêts ont réduit le champ des MOI (1). Cette réduction n'est possible que par un changement de méthode du juge administratif (2).

1 – Les arrêts de principe

C'est dans le domaine scolaire que le Conseil d'Etat marque la première étape de son évolution. Ainsi, le juge s'estime, dorénavant, compétent pour contrôler la légalité d'un règlement intérieur d'une école interdisant « le port de tout signe distinctif, vestimentaire ou autre, d'ordre religieux, politique ou philosophique », ainsi d'ailleurs que des décisions d'exclusion des élèves qui portaient un foulard (CE, 2/11/1992, *Kherouaa.*). Cette solution s'explique par le fait que ces mesures étaient susceptibles de heurter la liberté de conscience des élèves.

Surtout, la Haute juridiction abandonne la conception classique des MOI par deux arrêts frères. Le premier concerne le milieu carcéral (CE., ass., 17/02/1995, *Marie*). Ainsi, là où, par le passé, le juge estimait que le placement d'un détenu dans un quartier de plus grande sécurité constituait une MOI (CE, ass., 27/01/1984, *Caillol*), le juge considère, désormais, que la mise en cellule de punition fait grief. Ici, le juge se base sur la nature et la gravité de la mesure. Dans cette affaire, le détenu doit occuper seul sa cellule, est privé de cantine et de visite, des restrictions sont apportées à sa correspondance autre que familiale, et il est possible de supprimer les réductions de peine accordées.

Cet arrêt est complété par une décision relative au milieu militaire : ainsi, une sanction doit, désormais, être regardée comme faisant grief (CE, ass., 17/02/1995, *Hardouin*). Pour parvenir à cette solution, le juge a eu recours à deux critères pour mesurer les conséquences de cette mesure. Le premier est l'atteinte sensible à des droits et libertés protégés. En l'espèce, la sanction de dix jours d'arrêts a des effets directs sur la liberté d'aller et venir du militaire puisqu'il lui est interdit, en dehors du service, de quitter son unité, et qu'il lui est impossible d'obtenir une permission. Le second critère concerne les conséquences sur les perspectives de carrière. Dans l'affaire *Hardouin*, la sanction est inscrite dans le dossier de l'intéressé, ce qui est de nature à avoir des conséquences sur son avancement. En se dotant de critères aussi précis, le juge est mieux armé pour apprécier les effets réels d'une mesure. Cette jurisprudence sera même élargie puisque quelques mois plus tard, puisque le Conseil d'Etat jugera recevable le recours exercé par un militaire contre un blâme (CE, 12/07/1995, *Maufroy*).

Tous ces arrêts traduisent la nouvelle démarche adoptée par le juge administratif.

2 – La nouvelle méthode du juge administratif

Les arrêts frères de 1995 sont l'occasion pour le Conseil d'Etat d'inaugurer une nouvelle façon d'appréhender la catégorie des MOI. Par le passé, le juge adoptait une vision d'ensemble. Ainsi, toute une catégorie de mesures était présumée ne pas avoir d'effets juridiques à l'égard de ses destinataires. Désormais, ce n'est plus une démarche abstraite, mais à une analyse concrète au cas par cas qu'opère le juge administratif. Le juge se sert de différents critères pour apprécier les conséquences juridiques concrètes d'une mesure. C'est ce changement de méthode qui permet une diminution de la catégorie des MOI.

Cette nouvelle méthode s'applique à tous les domaines. Ainsi, les décisions d'affectation des enfants dans une classe sont traditionnellement considérées comme des MOI. Mais, si, dans une affaire particulière, il y a des raisons de penser qu'une mesure a des conséquences sur la scolarité des élèves, le juge admettra la recevabilité du recours. C'est, notamment, le cas de la décision de séparer des jumeaux à l'école. En effet, le maintien en couple ou la séparation de jumeaux en bas âge peut avoir une influence déterminante sur l'éveil de la personnalité et l'apprentissage de l'autonomie

par les deux enfants. Le juge considère donc que cette mesure fait grief (CAA Versailles, 17/02/2005, Mr. et Mme. José D).

En changeant, ainsi, de méthode, le juge soumet à son contrôle un plus grand nombre de mesures. L'arrêt Marie va, d'ailleurs, être utilement complété par l'arrêt Remli.

II – La jurisprudence Remli : une étape dans l’histoire des MOI en milieu carcéral

L’arrêt Remli vient apporter deux précisions à la jurisprudence Marie (A). Pour autant, malgré ces précisions, la jurisprudence Marie-Remli souffre certaines critiques.

A – L’arrêt Remli : les principes de la jurisprudence Marie précisés

Il importe, au préalable, d’analyser les deux précisions apportées par l’arrêt Remli (1), puis d’en faire l’application à la mesure attaquée en l’espèce, à savoir la mise à l’isolement (2).

1 – Deux précisions capitales

L’arrêt Remli est l’occasion pour le juge administratif de compléter la jurisprudence Marie. En effet, le premier apport de cet arrêt concerne le rôle des deux critères posés par la jurisprudence Marie, à savoir la nature et les effets de la mesure. La Haute juridiction considère désormais ces deux critères ne sont pas cumulatifs mais complémentaires. Ainsi, un seul des deux critères doit être rempli pour ne plus considérer une mesure comme une MOI. Ce changement est de nature à étendre le champ des mesures faisant grief, et donc à diminuer le nombre de MOI. De plus, et s’agissant du critère relatif aux effets de la mesure, le Conseil d’Etat prend en compte, à partir de cet arrêt, les effets juridiques, mais aussi les répercussions de fait de la mesure et notamment ses effets sur les conditions matérielles de détention. Cette extension du second critère lui permet donc d’avoir une vision de l’ensemble des effets d’une mesure : en effet, certaines décisions n’ont que peu d’effets juridiques, mais ont des conséquences non négligeables sur les conditions matérielles de détention.

C’est en appliquant la méthode ainsi modifiée que le Conseil d’Etat retire la mise à l’isolement de la catégorie des MOI.

2 – La mise à l’isolement n’est pas une MOI

La mise à l’isolement était traditionnellement considérée comme une MOI (CE, 28/02/1996, Fauqueux). Cette jurisprudence se basait sur le fait que selon l’article D 283-2, il ne s’agit pas d’une mesure disciplinaire et les détenus qui en font l’objet sont soumis au régime ordinaire de détention. De plus, si la mise à l’isolement peut être prononcée par le chef d’établissement, elle peut aussi être demandée par le détenu lui-même. Et, le détenu garde la possibilité, soit directement, soit par l’intermédiaire de son conseil, de faire valoir ses observations en ce qui concerne la décision prise à son égard. Enfin, les détenus en question sont signalés au médecin qui les visite dans les conditions prévues à l’article D. 375 et ce dernier émet, chaque fois qu’il l’estime utile, un avis sur l’opportunité de prolonger l’isolement ou d’y mettre fin.

Si ces éléments attestent que les détenus placés à l’isolement gardent le bénéfice de certains droits, les effets sur les conditions matérielles de détention emportent le retrait de la qualification de MOI. Ainsi, selon le commissaire du gouvernement, il y a un manque de place pour les isolés, l’accès à la bibliothèque et à l’enseignement est malaisé. L’on note une altération physique et psychique du

détenu. Et, si le placement peut être demandé, il est dans la majorité des cas imposé. De plus sa durée est indéfinie et la désocialisation qu'elle entraîne est contraire aux objectifs des prisons. Enfin, dans les faits, les détenus sont parfois placés en isolement pour des motifs disciplinaires, par mesure de prévention ou punition supplémentaire.

Le Conseil d'Etat reprend les arguments du commissaire du gouvernement et estime que cette mesure a des effets notables sur les conditions de détention. Ainsi, le juge note que « la mise à l'isolement, par sa nature même, prive la personne qui en fait l'objet de l'accès à celles des activités sportives, culturelles, d'enseignement, de formation et de travail rémunéré qui sont proposées de façon collective aux autres détenus ». De plus, la mesure peut être prolongée au-delà des trois mois initiaux. Enfin, cette mesure est suffisamment grave pour être portée à la connaissance de personnes extérieures à la prison (directeur régional de l'administration pénitentiaire, juge d'application des peines, commission d'application des peines).

Pour autant, ces précisions apparaissaient insuffisantes pour rendre prévisibles les solutions du juge administratif.

B – L'arrêt Remli : des précisions insuffisantes

La jurisprudence Marie-Remli connaissait des limites (1) que trois arrêts de 2007 vont venir éliminer (2).

1 – Les limites de la jurisprudence Marie-Remli

La restriction du nombre de MOI opérée à partir de l'arrêt Marie de 1995 et complétée par la décision Remli fut obtenue par un changement de méthode du juge administratif. Mais, cette nouvelle méthode n'était pas exempte de critiques. En effet, cette approche plus pragmatique souffrait les critiques inhérentes à toute démarche de cette nature. Ainsi, il était difficile de prévoir à l'avance la solution retenue par le juge administratif. Et, cette incertitude créait des conflits d'interprétation entre cours administrative d'appel et Conseil d'Etat, et entre cours administrative d'appel elles-mêmes. Ainsi, la mise en cellule disciplinaire à titre préventif était considérée par le Conseil d'Etat comme une MOI (CE, 12/03/2003, Garde des Sceaux, Ministre de la justice c/ Frérot), alors que les cours administratives d'appel avait une position contraire (CAA Paris, 29/06/2001, Frérot). En résumé, si la jurisprudence Marie-Remli permettait de réduire le nombre de MOI en milieu carcéral, elle manquait, en revanche, de prévisibilité quant à son application. Etait donc venu le temps d'une nouvelle étape dans l'appréciation des MOI en milieu carcéral par la juge administratif.

2 – Un renouveau : les arrêts frères de 2007

C'est en 2007 que le Conseil d'Etat a tenté de lever les incertitudes affectant les MOI avec trois arrêts d'assemblée rendus le 14 décembre 2007 (Boussouar, Planchenault et Payet). Par ces arrêts, le Conseil d'Etat précise la jurisprudence Marie-Remli et entend fixer une grille de lecture permettant de déterminer la recevabilité de la requête.

Le Conseil d'Etat commence par réaffirmer que la recevabilité du recours contre une mesure découle de sa nature et de ses effets. Puis, la Haute Cour suit l'invitation lancé par son commissaire du Gouvernement d'abandonner l'appréhension de "la recevabilité du recours mesure par mesure au profit d'un raisonnement catégorie de mesures par catégorie de mesures". Cet effort de catégorisation ou de formalisation a pour but de réduire l'instabilité juridique qui pèse sur la catégorie des MOI. Cette ligne générale est sous-tendue par trois idées.

La première est qu'il ne faut pas avoir une approche exclusivement juridique de la mesure, mais au contraire concrète de celle-ci pour apprécier sa nature et ses effets sur la situation des détenus.

L'élément de formalisation se retrouve dans le fait qu'il faut délaissier une approche décision par décision pour une approche catégorie de mesures par catégorie de mesures. En d'autres termes, certaines catégories de mesures sont, en fonction de leur nature et de leurs effets, ces derniers pouvant être des effets avérés ou simplement potentiels (CE, 26/11/2010, Garde de Sceaux c/ Bompard), susceptibles d'un recours, d'autres non. Les premières sont affectées d'une présomption irréfragable de justiciabilité, les secondes d'une présomption de fermeture du recours. Mais, dans ce dernier cas, cette présomption est simple. Elle peut donc être renversée. C'est là la troisième idée.

Ainsi, la catégorie des mesures insusceptibles d'un recours connaît une exception : le recours est possible lorsque la décision *met en cause les droits et libertés fondamentaux des détenus*. Cette exception tient à la menace de contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme. Figurent au titre des droits et libertés fondamentaux des détenus, notamment, le droit au respect de la vie privée et familiale, ainsi que le respect de la dignité de la personne humaine.

Par cette jurisprudence, le Conseil d'Etat entend donner aux justiciables et à l'Administration les moyens de prévoir la justiciabilité des décisions. C'est sur la base de cette jurisprudence que le Conseil d'Etat est revenu sur sa jurisprudence Frérot de 2003 : ainsi, la mise en cellule disciplinaire à

titre préventif n'est plus considérée comme une MOI (CE, 17/12/2008, Section française de l'Observatoire international des prisons).

CE, 30/07/2003, Garde des sceaux contre Mr. Remli

Vu le recours, enregistré le 26 décembre 2002 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présenté par le GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE ; le GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE, demande au Conseil d'Etat d'annuler l'arrêt du 5 novembre 2002 par lequel la cour administrative d'appel de Paris a annulé, d'une part, le jugement du 15 décembre 2000 par lequel le tribunal administratif de Versailles a rejeté la requête de M. Saïd X tendant à l'annulation de la décision du 18 juin 1998 du directeur de la maison d'arrêt de Bois d'Arcy plaçant l'intéressé à l'isolement, d'autre part, la décision en question ;

Considérant qu'aux termes de l'article. D. 283-1 du code de procédure pénale, dans sa rédaction applicable à l'espèce : Tout détenu se trouvant dans un établissement ou quartier en commun peut soit sur sa demande, soit par mesure de précaution ou de sécurité, être placé à l'isolement./ La mise à l'isolement est ordonnée par le chef de l'établissement qui rend compte à bref délai au directeur régional et au juge de l'application des peines. Le chef de l'établissement fait en outre rapport à la commission de l'application des peines dès la première réunion suivant la mise à l'isolement ou le refus opposé à la demande d'isolement du détenu./ Le détenu peut faire parvenir au juge de l'application des peines soit directement, soit par l'intermédiaire de son conseil, toutes observations utiles en ce qui concerne la décision prise à son égard./ Les détenus placés à l'isolement sont signalés au médecin qui les visite dans les conditions prévues à l'article D. 375. Le médecin émet, chaque fois qu'il l'estime utile, un avis sur l'opportunité de prolonger l'isolement ou d'y mettre fin./ La durée de l'isolement ne peut être prolongée au-delà de trois mois sans qu'un nouveau rapport ait été fait devant la commission de l'application des peines et sans une décision du directeur régional, prononcée après avis du médecin ;

Considérant qu'il ressort des dispositions ci-dessus et des pièces du dossier soumises au juge du fond que la mise à l'isolement, par sa nature même, prive la personne qui en fait l'objet de l'accès à celles des activités sportives, culturelles, d'enseignement, de formation et de travail rémunéré qui sont proposées de façon collective aux autres détenus ; qu'une telle mesure peut être prononcée pour une durée qui peut atteindre trois mois et être prolongée ; que, dans ces conditions, et alors même que l'article D. 283-2 du code de procédure pénale dispose que la mise à l'isolement ne constitue pas une mesure disciplinaire./ Les détenus qui en font l'objet sont soumis au régime ordinaire de détention, le placement à l'isolement d'un détenu contre son gré constitue, eu égard à l'importance de ses effets sur les conditions de détention, une décision susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ; que dès lors, le GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE n'est pas fondé à soutenir que la cour administrative d'appel aurait commis une erreur de droit en jugeant que M. X était recevable à déférer au juge administratif, par la voie de l'excès de pouvoir, la décision par laquelle le directeur de la maison d'arrêt de Bois d'Arcy a décidé qu'il serait mis à l'isolement ;

Considérant que la cour n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que la mise à l'isolement est au nombre des décisions qui doivent être motivées en application de l'article premier de la loi du 11 juillet 1979 ; qu'en estimant que la décision attaquée n'était pas suffisamment motivée, la cour

administrative d'appel de Paris s'est livrée à une appréciation souveraine qui, en l'absence de dénaturation, ne peut être contestée devant le juge de cassation ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE n'est pas fondé à demander l'annulation de l'arrêt attaqué ;

DECIDE :

Article 1er : Le recours du GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE est rejeté.