



La référence du droit en ligne



Le renouveau de l'appréciation des MOI
en milieu carcéral (CE, ass., 14/12/2007,
Planchenault)

Table des matières

| | |
|---|----|
| Table des matières | 2 |
| Introduction..... | 3 |
| I – Le remise en cause de la conception classique des MOI..... | 4 |
| A - La notion classique de mesure d'ordre intérieur | 4 |
| 1 – Définition | 4 |
| 2 – L'amorce d'une évolution..... | 4 |
| B - L'approche moderne des MOI : les arrêts Hardouin et Marie | 6 |
| 1 – Les principes | 6 |
| 2 – La nouvelle méthode du juge administratif et ses inconvénients..... | 6 |
| II – L'arrêt Planchenault ou le renouveau de l'appréciation des MOI..... | 8 |
| A – L'instauration d'une grille de lecture des MOI..... | 8 |
| 1 – La grille de lecture issue de la décision Planchenault | 8 |
| 2 – La décision de déclassement de Mr. Planchenault n'est pas une MOI | 9 |
| B – La légalité de la décision de déclassement de Mr. Planchenault..... | 10 |
| 1 – Les moyens de légalité externe | 10 |
| 2 – Les moyens de légalité interne..... | 10 |
| CE, ass., 14/12/2007, Planchenault..... | 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 vient compléter et préciser sa jurisprudence en la matière.

Dans cette affaire, la directrice de la maison d'arrêt de Nantes a, par décision du 12 juillet 2001, déclassé, dans l'intérêt du service, de son emploi d'auxiliaire de cuisine un détenu en l'occurrence Mr. Planchenault. Celui-ci a formé un recours hiérarchique afin d'obtenir l'annulation de cette décision. Ce dernier a été rejeté le 15 octobre 2001 par le directeur régional des services pénitentiaires. Mr. Planchenault a, alors, saisi le tribunal administratif de Nantes. Celui-ci a rejeté le 4 août 2004 la requête au motif qu'il s'agissait d'une mesure d'ordre intérieur. En appel, la cour administrative d'appel de Nantes a, le 29 juin 2005, confirmé cette décision. Mr. Planchenault saisit donc le Conseil d'Etat en cassation afin de faire annuler ce jugement, ainsi que les deux décisions de l'administration pénitentiaire. La Haute juridiction rejette le recours pour des motifs tenant non à la recevabilité de la requête, mais à la parfaite légalité de la décision attaquée.

En d'autres termes, là où la cour administrative d'appel voyait une MOI, le Conseil d'Etat voit une décision susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Cet arrêt est remarquable en ce qu'il vient utilement compléter la jurisprudence Marie qui avait considérablement réduit la catégorie des MOI en milieu carcéral. Jusqu'à cette date, de nombreuses décisions, ayant pourtant des effets sur la situation des administrés, étaient insusceptibles de faire l'objet d'un recours. L'arrêt Marie vient limiter le champ des MOI grâce à une méthode plus pragmatique d'appréhension des MOI. Si cette jurisprudence était satisfaisante du point de vue de la garantie des droits, elles laissaient, en revanche, planer des doutes sur la justiciabilité des décisions administratives. Il était, ainsi, difficile de prévoir si un recours allait être jugé recevable ou pas. Par trois décisions rendues en assemblée le 14 décembre 2007 (Boussouar, Payet et la décision commentée), le Conseil d'Etat vient fixer une grille de lecture afin de mieux prévoir la recevabilité des requêtes. Ainsi, le juge administratif décide de suivre la voie d'une plus grande formalisation de sa méthode. Il faut, désormais, délaisser une approche décision par décision pour une approche catégorie de mesures par catégorie de mesures. En d'autres termes, certaines catégories de mesures sont susceptibles d'un recours, d'autres non. C'est grâce à cette nouvelle méthode que le Conseil d'Etat déclare recevable la requête de Mr. Planchenault.

Ceci fait, le juge administratif peut examiner la demande au fond. Plusieurs moyens touchant aussi bien à la légalité externe qu'à la légalité interne des décisions sont soulevés. Mais, aucun n'est accueilli par le Conseil d'Etat.

Il convient donc d'étudier, dans une première partie, la remise en cause de la conception classique des MOI (I), et d'analyser, dans une seconde partie, le renouveau de l'appréciation des MOI illustré par l'arrêt Planchenault (II).

I – Le remise en cause de la conception classique des MOI

Jusqu'en 1995, le juge retient une conception large des MOI (A). Ce n'est qu'en 1995 que le Conseil d'Etat, au travers de deux arrêts, revient sur sa jurisprudence pour mieux apprécier les effets d'une décision administrative (B).

A - La notion classique de mesure d'ordre intérieur

Il importe de définir ce que l'on entend classiquement par MOI (1), puis d'analyser les prémisses d'une évolution (2).

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.

Ces mesures 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, ce qui attira l'attention de la doctrine. Cette dernière considéra que beaucoup de mesures qualifiées de MOI étaient, en réalité, de véritables actes faisant grief. Ainsi, s'explique peut-être que le Conseil d'Etat ait fait évoluer sa jurisprudence au début des années quatre-vingt-dix.

2 – L'amorce d'une évolution

C'est en matière scolaire que le Conseil d'Etat commença à réduire la catégorie des MOI. Traditionnellement, en effet, les mesures édictées dans le cadre de ce service sont considérées comme ne faisant pas grief. Ainsi, en allait-il, auparavant, de l'interdiction de porter des insignes politiques (CE, 21/10/1983, *Lote*). Dorénavant, le juge s'estime compétent pour contrôler la légalité de mesures édictées dans le cadre scolaire. C'est à l'occasion d'une affaire célèbre sur le port de signe religieux que le Conseil d'Etat posa les premières pierres de sa jurisprudence en la matière. Le juge accepta, en effet, de contrôler le 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 les 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.

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 des MOI : les arrêts Hardouin et Marie

Les arrêts Hardouin et Marie marquent un tournant dans l'approche du juge administratif des MOI (1). Ce tournant n'est possible qu'au prix d'un changement de méthode qui n'est pas sans soulever certaines difficultés (2).

1 – Les principes

Les punitions étaient, jusqu'à présent, considérées comme des MOI en milieu militaire (CE, sect, 11/07/1947, *Dewavrin*). En effet, le juge estimait qu'une telle mesure n'avait pas d'influence significative sur la situation juridique des administrés. Dorénavant, une sanction disciplinaire doit être regardée comme faisant grief (CE, ass., 17/02/1995, *Hardouin*). Pour déterminer les conséquences d'une mesure le juge se base sur deux critères. 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*).

Surtout, la Haute juridiction applique le jour même cette nouvelle méthode au milieu carcéral (CE., ass., 17/02/1995, *Marie*). 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*), il 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.

Cette jurisprudence sera, sous la pression des cours d'appel, appliquée à d'autres sanctions disciplinaires prises en milieu carcéral. Ainsi, la mise à l'isolement n'est plus considérée comme une MOI (CE, 30/07/2003, *Garde des Sceaux c/ Remli*). Le juge se base, pour cela, sur les effets concrets de la mesure. Cet arrêt vient utilement compléter la jurisprudence *Marie*. En effet, le Conseil d'Etat prend en compte les effets juridiques, mais aussi les répercussions de fait de la mesure et notamment ses effets sur les conditions matérielles de détention. Surtout, la décision de 2003 pose le principe que les deux critères de *la nature de la décision et de la gravité de ses effets* ne sont pas cumulatifs mais complémentaires. Ainsi, un seul des deux critères doit être rempli pour ne plus considérer une mesure comme une MOI.

Il faut, cependant, noter que cette diminution de la catégorie des MOI connaît des limites. Ainsi, la mise en cellule disciplinaire à titre préventif était toujours qualifiée de MOI en 2003, (12/03/2003, *Garde des Sceaux, Ministre de la Justice c/ Frérot*).

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

2 – La nouvelle méthode du juge administratif et ses inconvénients

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. Mais, cette nouvelle approche plus pragmatique n'est pas sans soulever certaines difficultés. Ainsi, il est difficile de prévoir à l'avance la solution qui sera retenue par le juge administratif. C'est ainsi que le Conseil d'Etat a retenu deux solutions différentes à propos du placement à l'isolement. En 1996 (CE, 28/02/1996, Fauqueux), il juge qu'il s'agit d'une MOI. Il reviendra sur sa position en 2003 avec l'arrêt Remli.

Surtout, cette incertitude crée des conflits d'interprétation entre cours administrative d'appel et Conseil d'Etat, et entre cours administrative d'appel elle-mêmes. C'est, ainsi, que dans les arrêts Boussouar et Planchenault, les cours d'appel retiennent deux solutions différentes au terme de deux méthodes différentes. Dans la première affaire, les juges adoptent une approche systémique, alors que dans la seconde ils retiennent une approche plus concrète.

De même, 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 avaient une position contraire (CAA Paris, 29/06/2001, Frérot).

Il était donc nécessaire d'aller au-delà des simples cas d'espèce pour élaborer une véritable grille de lecture applicable à tous les cas de figure. C'est ce que fait le Conseil d'Etat dans l'arrêt Planchenault.

II – L'arrêt Planchenault ou le renouveau de l'appréciation des MOI

Par cet arrêt, le Conseil d'Etat vient préciser la jurisprudence Marie-Remli en milieu pénitentiaire . Et, c'est au terme d'une nouvelle méthode d'appréciation de la recevabilité de la requête que le Conseil d'Etat juge la requête recevable (A). Il peut, ensuite examiner la légalité de la décision contestée (B).

A – L'instauration d'une grille de lecture des MOI

Il importe, au préalable, de définir la nouvelle méthode du juge administratif (1), puis d'analyser la solution retenue dans l'affaire Planchenault (2).

1 – La grille de lecture issue de la décision Planchenault

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 lancée 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 délaisser 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.

Une première illustration de cette nouvelle méthode peut être donnée à propos de l'affaire Boussoar. Le juge administratif considère que "eu égard à sa nature et à l'importance de ses effets sur la situation des détenus", la décision de changement d'affectation d'un établissement pour peines à une maison d'arrêt ne constitue pas une MOI. Il n'en va pas de même : des décisions de changement d'affectation d'une maison d'arrêt à un établissement pour peine car elles améliorent la situation du détenu ; des changements d'affectation entre établissements de même nature car elles ne changent rien à la situation du détenu ; et des décisions d'affectation consécutives à une

condamnation. Il peut être fait exception à cette solution si les droits et libertés du détenu sont mis en cause par la décision. La première catégorie de décisions restant des MOI a fait l'objet d'une application jurisprudentielle. Ainsi, dans l'arrêt Rogier du Conseil d'Etat du 9 avril 2008, le juge considère, conformément à l'arrêt Boussouar que la décision de changement d'affectation d'un détenu d'une maison d'arrêt à un établissement pour peines est une MOI. Mais, il ne choisit cette qualification qu'après avoir relevé que ne sont pas en cause les droits et libertés du détenu. Ainsi, en l'espèce, Mr. Rogier est atteint d'une maladie. Et, le juge relève que celle-ci est en phase de rémission et que l'intéressé aura accès à des soins de qualité dans sa nouvelle affectation.

De même, c'est sur la base de ces nouveaux principes 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).

2 – La décision de déclassement de Mr. Planchenault n'est pas une MOI

Mr. Planchenault a fait l'objet d'un déclassement d'emploi "pour insuffisance professionnelle et comportement incompatible avec un esprit d'équipe". Au terme des conclusions du commissaire du gouvernement, les mesures de déclassement peuvent être de deux types : disciplinaires ou prises dans l'intérêt du service. La première catégorie est, au terme de la jurisprudence Marie, susceptible d'un recours. Mr. Planchenault est concerné par une mesure de déclassement du deuxième type.

Le juge administratif considère que cette catégorie de mesure ne relève pas de la catégorie des MOI. En effet, après avoir analysé l'organisation du travail en prison, le juge relève que cette mesure a des effets sur la situation des détenus. Ainsi, le premier effet est d'ordre financier. En effet, le déclassement prive le détenu d'une source de revenus qu'il pourrait utiliser pour s'offrir des biens et services en supplément de ceux qui lui sont octroyés. De plus, le travail est un facteur de réinsertion sociale, il aide au maintien des liens sociaux. Enfin, avoir un travail en prison peut servir d'arguments en ce qui concerne les adaptations de peine (réductions de peine ou liberté conditionnelle, notamment). Toutes ces raisons poussent le Conseil d'Etat à extraire de la catégorie des MOI les mesures de déclassement d'emploi.

Comme dans l'affaire Boussouar, le juge relève certaines catégories de mesures qui restent des MOI, sauf, bien sûr, mise en cause des droits et libertés des détenus. Il en va ainsi des refus opposés à une demande d'emploi et des décisions de classement.

Par cette décision, le Conseil d'Etat offre à l'administration pénitentiaire un outil permettant une prévisibilité suffisante de la recevabilité d'une mesure, tout en gardant une certaine flexibilité et le souci de respecter la convention européenne des droits de l'homme.

La décision de déclassement de Mr. Planchenault est donc susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Qu'en est-il de sa légalité ?

B – La légalité de la décision de déclassement de Mr.

Planchenault

Des moyens de légalité externe (1) et de légalité interne (2) sont soulevés par Mr. Planchenault. Aucun n'est, cependant, accueilli par le Conseil d'Etat.

1 – Les moyens de légalité externe

Le requérant soulève trois moyens de légalité externe. Le premier concerne un vice de procédure et plus particulièrement le respect des droits de la défense. Ces droits ont fait l'objet de deux consécutions : l'on trouve d'abord l'article 65 de la loi du 24 avril 1905 sur la règle de la communication préalable du dossier avant toute sanction disciplinaire, et le principe général du droit consacré par le Conseil d'Etat (CE, sect., 5/05/1944, *Dame veuve Trompier-Gravier* ; puis, CE, ass., 26/10/1945, *Aramu*). Il faut, ensuite, préciser qu'un vice de procédure n'entraîne l'annulation d'une mesure que dans le cas d'une formalité substantielle. Une formalité est dite substantielle dans deux cas. Le premier est celui où le règle de procédure est de nature à influencer le contenu même de la décision. Le second concerne les règles destinées à garantir les droits et intérêts des administrés. Dans tous les autres cas, la formalité est dite accessoire et son non-respect n'a pas de conséquences sur la légalité de la mesure. En l'espèce, c'est la seconde catégorie qui est visée. Son non-respect doit donc entraîner l'annulation des décisions. Mais, le Conseil d'Etat relève que l'intéressé a été mis à même de présenter ses observations écrites. Le moyen est donc rejeté.

Le second moyen concerne un vice de forme, et plus particulièrement la motivation des décisions attaquées. Par motivation, il faut entendre l'exposé des considérations de fait et de droit qui ont justifiés la décision. Bien qu'importante, cette formalité ne fait pas l'objet d'une consécution par le Conseil d'Etat, puisque les décisions administratives n'ont pas, en principe, à être motivées. La jurisprudence n'impose, ainsi, la motivation qu'en ce qui concerne les décisions prises par les organismes collégiaux composés par les représentants des professions intéressées. Quant aux textes, à l'exception de dispositions particulières, c'est la loi du 11 juillet 1979 qui pose les règles en la matière. Cette loi prévoit la motivation obligatoire dans deux cas. Le premier concerne les décisions individuelles défavorables à leur destinataire. Il s'agit, ainsi, des mesures qui restreignent les libertés publiques ou, de manière générale, constituent une mesure de police, ou encore des sanctions. La seconde catégorie comprend les décisions administratives individuelles qui dérogent aux règles générales fixées par la loi ou le règlement.

En l'espèce, la décision de déclassement mentionne les circonstances qui la justifient. Ce moyen est donc aussi rejeté.

Pour terminer, il faut rapidement relever que le juge administratif rejette le moyen tiré de l'incompétence des auteurs des décisions attaquées.

Le requérant soulève aussi des moyens de légalité interne.

2 – Les moyens de légalité interne

Mr. Planchenault soutient, enfin, que l'administration pénitentiaire, aurait commis une erreur sur le fond en prenant cette décision. S'agissant de ce type de question, le contrôle du juge dépend de l'étendue des pouvoirs de l'Administration. Il importe, alors, au préalable, de les définir.

Il importe de distinguer la compétence liée du pouvoir discrétionnaire. En compétence liée, le droit impose deux obligations à l'Administration : d'une part agir ou ne pas agir, d'autre part, si elle doit agir, d'agir d'une certaine façon. Ainsi, le droit détermine le comportement que doit adopter l'Administration face à une situation. En revanche, en matière de pouvoir discrétionnaire, le droit laisse à l'Administration un libre pouvoir d'appréciation pour décider si elle doit agir ou ne pas agir,

et, si elle agit, pour déterminer elle-même le sens de sa décision. Sa conduite n'est donc pas dictée à l'avance par le droit. En l'espèce, il semble que cela soit ce type de pouvoir qui soit en cause.

Le contrôle opéré par le juge ne sera pas le même dans les deux cas. En compétence liée, le contrôle est dit normal et porte tant sur la l'exactitude matérielle des faits (CE, 14/01/1916, Camino) que sur la qualification juridique des faits (CE, 4/04/1914, Gomel). Face au pouvoir discrétionnaire, en revanche, le juge ne contrôle que l'exactitude matérielle des faits. Le juge substitue au contrôle de la qualification juridique des faits celui de l'erreur manifeste d'appréciation.

Cette différence de contrôle s'explique par la différence de nature du pouvoir de l'Administration. La qualification juridique des faits peut être définie comme l'opération intellectuelle qui consiste à ranger des faits existant dans une catégorie juridique préétablie, pour leur appliquer des conséquences de droit. Par conséquent, pour que le juge administratif puisse contrôler si la qualification juridique des faits a été correctement opérée, encore faut-il qu'il ait à sa disposition une catégorie juridique déterminée pour vérifier si les faits y correspondent, ou encore que le droit énonce les conditions d'exercice du pouvoir pour qu'il puisse ainsi s'y référer.

Or, ces conditions n'existent qu'en compétence liée, puisque le droit détermine les conditions dans lesquelles l'Administration peut et doit agir. En revanche, face au pouvoir discrétionnaire, le juge administratif ne peut vérifier si les conditions d'exercice du pouvoir étaient réunies, puisque le droit ne définit pas ces conditions. Par conséquent, il n'existe aucune norme de référence à laquelle il puisse comparer les faits. Le contrôle de la qualification juridique des faits est donc logiquement impossible.

Pour pallier à cette lacune de son contrôle du pouvoir discrétionnaire tout en ne le dénaturant pas, le juge administratif a eu recours à la technique de l'erreur manifeste d'appréciation (EMA). Il s'agit pour le juge administratif d'apprécier les faits à la base de la décision. L'EMA peut se définir comme une erreur grossière, flagrante, repérable par le simple bon sens, qui « saute aux yeux », et qui entraîne une solution choquante dans l'appréciation des faits par l'autorité administrative. Autrement dit, il ne doit pas y avoir une disproportion manifeste entre la décision et les faits qui l'ont provoquée. Le juge administratif impose par là un minimum de logique et de bon sens à l'Administration. Cette technique a l'avantage de préserver le pouvoir discrétionnaire dans la mesure où une simple erreur ne suffit pas, et de garantir les droits des individus, puisque l'Administration sera sanctionnée si elle commet une erreur grossière. L'EMA est apparue dans les années soixante avec des arrêts anodins comme l'arrêt Lagrange en matière d'équivalence d'emplois publics (CE, sect., 15/02/1961), ou encore l'arrêt Ministre de l'agriculture contre consorts Bruand (CE, 19/04/1961).

En l'espèce, le Conseil d'Etat relève que Mr. Planchenault faisait preuve d'une mauvaise volonté à accomplir les tâches qui lui étaient dévolues. De plus, il venait peu en aide aux autres détenus et il entretenait un climat conflictuel. La décision de déclassement n'est donc pas entachée d'erreur manifeste d'appréciation. La requête de Mr. Planchenault est rejetée.

CE, ass., 14/12/2007, Planchenault

Vu la requête et le mémoire complémentaire, enregistrés les 20 février et 20 juin 2006 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour M. Franck A, demeurant au centre de détention de Nantes, 68, boulevard Einstein à Nantes (44316) ; M. A demande au Conseil d'Etat : 1°) d'annuler l'arrêt en date du 29 juin 2005 de la cour administrative d'appel de Nantes par lequel celle-ci a rejeté sa requête tendant à l'annulation du jugement du tribunal administratif de Nantes en date du 4 août 2004 par lequel celui-ci a rejeté sa demande tendant à l'annulation de la décision de la directrice de la maison d'arrêt de Nantes du 12 juillet 2001 le déclassant de son emploi d'auxiliaire de cuisine dans cet établissement pénitentiaire ainsi que de la décision du 15 octobre 2001 du directeur régional des services pénitentiaires rejetant son recours hiérarchique ; 2°) statuant au fond, au titre de l'article L. 821-2 du code de justice administrative, d'annuler le jugement du tribunal administratif de Nantes du 4 août 2004 et d'annuler la décision de la directrice de la maison d'arrêt de Nantes du 12 juillet 2001 le déclassant de son emploi d'auxiliaire de cuisine au centre de détention ainsi que la décision du 15 octobre 2001 du directeur régional des services pénitentiaires rejetant son recours hiérarchique et d'enjoindre au directeur régional de l'administration pénitentiaire de réexaminer ses droits à rémunération et à remises de peines spéciales et de communiquer la décision à venir au magistrat chargé de l'application des peines, sous astreinte de 200 euros par jour de retard ; 3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que par une décision en date du 12 juillet 2001, confirmée sur recours hiérarchique par le directeur régional des services pénitentiaires le 15 octobre 2001, la directrice de la maison d'arrêt de Nantes a, dans l'intérêt du service, déclassé M. A, alors détenu dans cet établissement, de son emploi d'auxiliaire de cuisine au service général ;

Considérant qu'aux termes de l'article D. 99 du code de procédure pénale : Les détenus, quelle que soit leur catégorie pénale, peuvent demander qu'il leur soit proposé un travail./ L'inobservation par les détenus des ordres et instructions donnés pour l'exécution d'une tâche peut entraîner la mise à pied ou le déclassement de l'emploi ; qu'aux termes de l'article D. 100 du même code : Les dispositions nécessaires doivent être prises pour qu'un travail productif et suffisant pour occuper la durée normale d'une journée de travail soit fourni aux détenus ; qu'aux termes de l'article D. 101 : Le travail est procuré aux détenus compte tenu du régime pénitentiaire auquel ceux-ci sont soumis, des nécessités de bon fonctionnement des établissements ainsi que des possibilités locales d'emploi. Dans la mesure du possible, le travail de chaque détenu est choisi en fonction non seulement de ses capacités physiques et intellectuelles, mais encore de l'influence que ce travail peut exercer sur les perspectives de sa réinsertion. Il est aussi tenu compte de sa situation familiale et de l'existence de parties civiles à indemniser (...) ; qu'aux termes de l'article D. 102 : L'organisation, les méthodes et les rémunérations du travail doivent se rapprocher autant que possible de celles des activités professionnelles extérieures afin notamment de préparer les détenus aux conditions normales du travail libre ; qu'il résulte de ces dispositions que le travail auquel les détenus peuvent prétendre

constitue pour eux non seulement une source de revenus mais encore un mode de meilleure insertion dans la vie collective de l'établissement, tout en leur permettant de faire valoir des capacités de réinsertion ;

Considérant qu'ainsi, eu égard à sa nature et à l'importance de ses effets sur la situation des détenus, une décision de déclassement d'emploi constitue un acte administratif susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ; qu'il en va autrement des refus opposés à une demande d'emploi ainsi que des décisions de classement, sous réserve que ne soient pas en cause des libertés et des droits fondamentaux des détenus ; qu'en jugeant que le déclassement de M. A, du fait des circonstances particulières dans lesquelles il était intervenu et notamment du délai dans lequel l'intéressé avait été reclassé, constituait une mesure d'ordre intérieur, la cour a entaché son arrêt d'une erreur de droit ; que, par suite, M. A est fondé à demander l'annulation de cet arrêt ;

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler l'affaire au fond, en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative ;

Considérant qu'il résulte de ce qui a été dit ci-dessus que la mesure de déclassement d'emploi contestée est de nature à faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ; que, par suite, M. A est fondé à demander l'annulation du jugement par lequel le tribunal administratif de Nantes a rejeté sa demande comme irrecevable ;

Considérant qu'il y a lieu d'évoquer et de statuer immédiatement sur la demande présentée par M. A devant le tribunal administratif de Nantes ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la décision de déclassement de M. A, précédée par un entretien au cours duquel l'intéressé a présenté ses observations écrites, mentionne l'ensemble des circonstances qui la justifient ; qu'ainsi, les moyens tirés de son insuffisante motivation et de ce que le requérant n'a pas été mis à même de présenter préalablement ses observations doivent être écartés ; qu'il ressort des pièces du dossier que les décisions attaquées n'ont pas été signées par des autorités incompétentes ;

Considérant qu'il ressort également des pièces du dossier que le comportement de M. A, affecté aux cuisines de la maison d'arrêt de Nantes, se caractérisait, deux mois après son arrivée dans ce service, par une mauvaise volonté à accomplir les tâches qui lui étaient dévolues, en particulier s'agissant de l'aide aux autres détenus, ainsi que par le climat conflictuel qu'il entretenait par ses gestes et commentaires ; qu'en décidant, pour ces raisons, dans l'intérêt du service et non pour des motifs disciplinaires, le déclassement de l'intéressé sur le fondement de l'article D. 99 précité, la directrice de la maison d'arrêt de Nantes n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation ; que, par suite, M. A n'est pas fondé à demander l'annulation des décisions attaquées ; que ses conclusions aux fins d'injonction et ses conclusions tendant à ce qu'il soit fait application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ne peuvent, par voie de conséquence, qu'être également rejetées ;

D E C I D E :
Article 1er : L'arrêt en date du 29 juin 2005 de la cour d'appel administrative de Nantes est annulé.
Article 2 : Le jugement en date du 4 août 2004 du tribunal administratif de Nantes est annulé.