

AJDA 2005 p. 1388

La condamnation rétrospective de la France à raison de la qualification de l'isolement carcéral en mesure d'ordre intérieur

Delphine Costa, Professeure de droit public à l'université d'Avignon et des Pays de Vaucluse, Directrice du LBNC (Laboratoire Biens - Normes - Contrats)

L'essentiel

La Cour européenne des droits de l'homme a condamné la France pour défaut de recours effectif à l'encontre d'une décision de prolongation d'isolement carcéral, sans pour autant qualifier en l'espèce l'isolement de traitement inhumain ou dégradant.

Par un arrêt du 27 janvier 2005, la Cour européenne des droits de l'homme a condamné la France pour défaut de recours effectif à l'encontre d'une décision de prolongation d'isolement carcéral, sans pour autant qualifier en l'espèce l'isolement de traitement inhumain ou dégradant. Elle a ainsi admis la violation de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, mais non celle de son article 3, dans une affaire Ramirez Sanchez c/ France (1).

Ilich Ramirez Sanchez n'est autre que le véritable nom de « Carlos », terroriste international et révolutionnaire professionnel, ainsi qu'il se définit lui-même. Né le 12 octobre 1949 au Venezuela, il s'est forgé une éducation militante à Cuba, en Algérie et en Colombie avant de fréquenter l'université Lumumba de Moscou, épousant alors les thèses marxistes-léninistes. Converti à l'islam en 1975, il défend notamment la cause palestinienne, mais tend surtout à détruire la civilisation occidentale dont il estime que la démocratie libérale traduit la décadence. Il fomente alors plusieurs attentats meurtriers, dont l'un d'eux tue trois policiers rue Toullier, à Paris, le 27 juin 1975. C'est pour ces meurtres que Carlos est arrêté au Soudan en 1994, puis jugé et condamné à la réclusion criminelle à perpétuité par la cour d'assises de Paris le 25 décembre 1997.

Depuis le 15 août 1994, il est incarcéré, d'abord au titre de la détention provisoire, puis du chef de sa condamnation pénale ; il a, depuis cette date, été placé en isolement, dans les maisons d'arrêt de la Santé à Paris, de Fleury-Mérogis et de Fresnes, jusqu'au 17 octobre 2002, date de son transfert à la maison centrale de Saint-Maur (Indre). Au demeurant, depuis mars 2004, il est à nouveau détenu à Fresnes, où il a été placé à l'isolement.

Carlos a essuyé un rejet de la part du tribunal administratif de Paris le 25 novembre 1998 du recours pour excès de pouvoir qu'il avait introduit contre une des trente-sept décisions de prolongation d'isolement qui ont été prises pendant une durée totale de huit ans et deux mois, au motif que la décision attaquée constituait une mesure d'ordre intérieur insusceptible de recours juridictionnel. Il s'est alors pourvu devant la Cour européenne des droits de l'homme.

L'arrêt de la Cour de Strasbourg du 27 janvier 2005 est nuancé car s'il rejette la violation de l'article 3 qui prohibe les traitements inhumains et dégradants, c'est à la majorité de quatre voix contre trois, alors qu'il admet à l'unanimité la violation du droit au recours effectif consacré à l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Absence de traitement inhumain ou dégradant dans la prolongation d'un isolement carcéral
L'article 3 défend que quiconque soit soumis « à la torture » ou « à des peines ou traitements inhumains ou dégradants ». Comme à son accoutumée, la Cour rappelle combien l'interdiction posée à cet article revêt un caractère fondamental pour les sociétés démocratiques, quand bien même celles-ci seraient confrontées au terrorisme ou au crime organisé (§ 95). C'est d'ailleurs pourquoi, rappelle-t-elle encore, l'article 3 ne souffre aucune restriction (§ 96) : ainsi, la nature d'une infraction reprochée à un individu ne peut, en aucun cas, justifier une dérogation à la prohibition générale de la torture et des traitements inhumains et dégradants (CEDH 18 octobre 2001, Antonio Indelicato c/ Italie, § 30).

La Cour mentionne à quelles conditions tel agissement peut être qualifié de traitement

inhumain ou dégradant (§ 97). L'inhumanité résulte, notamment, de vives souffrances physiques et morales, infligées longtemps et avec préméditation, alors que la dégradation insuffle des sentiments de peur, d'angoisse et d'infériorité qui entraînent humiliation et avilissement. En outre, la torture constitue un stade supérieur dans l'inhumanité, puisqu'elle consiste en une « spéciale infamie des traitements inhumains délibérés provoquant de fort graves et cruelles souffrances » (CEDH 8 juillet 2004, Ilascu et autres c/ Moldova et Russie[G. C.], § 426).

La Cour ajoute qu'un mauvais traitement doit atteindre un degré minimal de gravité pour pouvoir constituer une violation de l'article 3 (§ 98). Ainsi, l'appréciation à laquelle se livrent les juges européens est nécessairement relative : comme ils le précisent, ils prennent en considération l'ensemble des données de la cause, telles que « la durée du traitement et de ses effets physiques et mentaux ainsi que, parfois, du sexe, de l'âge, de l'état de santé de la victime, etc. » (CEDH 18 janvier 1978, Irlande c/ Royaume-Uni, § 162).

Ainsi, la France a déjà fait l'objet de condamnations sur le fondement de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, notamment pour des violences commises au cours de gardes à vue (CEDH 27 août 1992, Tomasi c/ France, § 115-116, traitement inhumain et dégradant ; CEDH 28 juillet 1999, Selmouni c/ France [G. C.], § 98-105, actes de torture ; CEDH 1er avril 2004, Rivas c/ France, § 39-42, traitement inhumain et dégradant infligé à un mineur).

S'agissant de la violation de l'article 3, la Cour est, en effet, tout particulièrement attentive à la situation des personnes privées de liberté, notamment des prisonniers. Dans son arrêt du 27 janvier 2005, elle rappelle que la détention carcérale doit se dérouler « dans des conditions [...] compatibles avec le respect de la dignité humaine », d'un point de vue à la fois moral et physique (§ 99 ; v. CEDH 4 février 2003, Lorsi et autres c/ Pays-Bas, § 68-74, régime strict de détention avec fouilles corporelles complètes régulières : traitement inhumain), bien que la privation de liberté emporte inévitablement des souffrances (CEDH 26 octobre 2000, Kudla c/ Pologne [G. C.], § 94).

En l'espèce, la Cour remarque, tout d'abord, que Carlos était un détenu extraordinaire puisqu'il fut l'un des plus dangereux terroristes du monde (§ 101, v. aussi § 119). Cela justifie qu'un placement à l'isolement soit pris « par mesure de précaution ou de sécurité » à son encontre, conformément à l'article D. 283-1 du code de procédure pénale. Elle relève, ensuite, que la mise à l'isolement du requérant a eu lieu dans une cellule de près de 7 m², comprenant un lit, une table, un coin toilette et une fenêtre donnant sur l'extérieur (§ 102), ce qui est incomparablement luxueux au regard des conditions de détention dans les geôles russes, par exemple (CEDH 15 juillet 2002, Kalachnikov c/ Russie, § 97-103 : surpopulation carcérale, insalubrité extrême...). Elle constate, enfin, que le requérant avait accès aux livres, aux journaux, à la télévision, ainsi qu'aux visites de ses cinquante-huit avocats, parmi lesquels celle qui est devenue sa fiancée, qui a pu le rencontrer plus de six cent quarante fois en quatre ans et dix mois (§ 103). Compte tenu de l'appréciation relative qu'exerce la Cour européenne, de telles conditions d'isolement ne constituent pas des traitements inhumains ou dégradants (v. aussi, CEDH 25 mai 2000, Legret c/ France ; CEDH 23 septembre 2004, Gallico c/ Italie).

En revanche, la durée de l'isolement - huit ans et deux mois - paraît excessive, non seulement au regard du droit interne, puisque la circulaire du 8 décembre 1998 précise que « une mesure d'isolement n'a pas vocation à durer indéfiniment » (II.3), mais aussi à l'égard de la Convention elle-même et de son interprétation jurisprudentielle (Com. EDH 18 mai 1998, Natoli c/ Italie). C'est d'ailleurs au regard de la durée de l'isolement que les trois juges dissidents ont voté en faveur de la violation de l'article 3 (opinion dissidente de M. Rozakis, M. Loucaides et de Mme Tulkens), considérant que constituait un traitement inhumain la prolongation systématique de trois mois en trois mois du placement à l'isolement, laquelle devait certes être décidée trimestriellement par le directeur régional de l'administration pénitentiaire et annuellement par le garde des Sceaux, mais qui était motivée de façon parfois répétitive et peu circonstanciée, en dépit des exigences de la circulaire précitée du 8 décembre 1998 et des opinions médicales moins favorables avec le temps.

Si la majorité des autres juges a estimé que la durée de l'isolement, pour regrettable qu'elle fût (§ 113), ne dépassait pas le seuil minimal de gravité pour constituer un tel traitement, c'est pour deux raisons au moins, l'une de casuistique, l'autre de politique jurisprudentielle (§ 111-113).

D'une part, en l'espèce, la Cour relève que la durée de l'isolement carcéral n'a pas conduit à un isolement sensoriel ou social total, mais à un isolement social seulement relatif, tant il est vrai que le requérant a toujours pu conserver des liens avec le monde extérieur (v., a contrario, CEDH 8 juin 1999, Messina c/ Italie).

D'autre part, la Cour ne peut éviter la comparaison entre les affaires qu'elle a à juger : ainsi, les conditions de détention de Carlos étaient enviables pour un Lorscheid, un Kalachnikov (v. plus haut) ou un Ilascu (arrêt préc., § 438-442, torture pour détention dans le couloir de la mort pendant huit ans, sous un régime d'isolement sévère ; v., aussi, CEDH 12 mai 2005, Ocalan c/ Turquie [G. C.], § 175, condamnation à la peine de mort par un tribunal ni indépendant, ni impartial, à l'issue d'un procès non équitable ; comp. § 192-196, détention compatible avec l'article 3). La comparaison à laquelle se livrent les juges européens relativise ainsi davantage encore l'appréciation qu'ils font des circonstances de chaque espèce qui leur est déférée, d'autant que, avec l'élargissement du Conseil de l'Europe, les violations de la Convention semblent atteindre un degré inattendu de gravité.

Finalement, pour ces deux raisons entremêlées, notant que, de l'aveu du requérant lui-même, celui-ci n'a souffert ni physiquement, ni moralement de son isolement prolongé (§ 118), la Cour européenne des droits de l'homme conclut que « les conditions générales et très spéciales de maintien à l'isolement du requérant et la durée de celui-ci n'ont pas atteint le seuil minimum de gravité nécessaire pour constituer un traitement inhumain au sens de l'article 3 de la Convention compte tenu notamment de sa personnalité et de sa dangerosité hors normes » (§ 120).

Pourtant, si elle n'a pas été censurée au titre de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, la durée de l'isolement de Carlos a indirectement conduit la Cour à condamner la France, pour défaut de recours effectif, puisque la jurisprudence administrative de l'époque empêchait que la prolongation de l'isolement fût déférée à un juge afin de l'annuler, le cas échéant.

Violation du droit au recours effectif du fait de la qualification de mesure d'ordre intérieur
L'article 13 consacre un droit au « recours effectif devant une instance nationale » lorsque le requérant allègue une violation de l'un des droits ou libertés reconnus dans la Convention. Pour constater en l'espèce une violation de cette stipulation, la Cour applique fidèlement sa propre jurisprudence, opérant un raisonnement en trois mouvements successifs.

Dans un premier temps, alors qu'elle aurait pu exiger la violation avérée d'un droit ou d'une liberté protégés par la Convention, la Cour de Strasbourg a tôt autonomisé l'article 13 au regard du reste de la Convention en estimant que l'allégation défendable d'une violation, fût-elle en définitive infondée, suffisait à caractériser une violation du droit au recours effectif (CEDH 6 septembre 1978, Klass et autres c/ Allemagne ; v., aussi, Kudla c/ Pologne, préc.). En l'occurrence, Carlos pouvait au moins prétendre à la violation de la Convention européenne des droits de l'homme, qu'elle qu'en eût été l'appréciation portée par l'instance saisie (§ 127). Du reste, le meilleur témoignage du caractère « défendable » du grief reproché par le terroriste international à la France consiste, précisément, en la recevabilité de sa requête devant la Cour européenne, quand bien même celle-ci ne constate finalement aucune violation de l'article 3 de la Convention.

Dans un deuxième temps, la Cour recherche l'existence de recours adressés à une « instance nationale », ce qui englobe non seulement les organes juridictionnels, mais aussi tout organe qui présente certaines garanties en matière d'indépendance, d'impartialité et de procédure (CEDH 15 novembre 1996, Diana c/ Italie, § 40-41). En l'espèce, plusieurs voies contentieuses étaient ouvertes au détenu mis à l'isolement : soit le recours administratif, gracieux ou hiérarchique, prévu par la circulaire précitée, soit le recours juridictionnel, devant

le tribunal administratif. Bien que le gouvernement signale l'existence du premier type de recours à la Cour (§ 124), celle-ci n'en tient aucun compte. Le silence de la Cour quant aux recours administratifs doit sans doute être mis en relation avec le raisonnement qu'elle poursuit : s'ils avaient pu faire l'objet d'un recours juridictionnel, alors les recours administratifs auraient pu prétendre, comme ce dernier, à l'effectivité exigée par l'article 13. Les juges européens procèdent ainsi à une interprétation globalisante, ne s'attardant sur le deuxième mouvement de leur raisonnement qu'en tant que nécessaire : du moment que l'accès au juge administratif est inefficace, la question de savoir s'il existait auparavant des recours préjuridictionnels n'a plus lieu d'être, la violation de l'article 13 étant avérée (comp. CEDH 3 avril 2001, Keenan c/ Royaume-Uni, suicide d'un détenu mis à l'isolement, sans recours effectif, violation des articles 3 et 13, § 111-116 et § 126-127).

Dans un troisième temps, en effet, la Cour s'attache à l'effectivité des recours susceptibles d'être exercés. Ainsi qu'il en a été fait mention, Carlos pouvait s'adresser au juge administratif pour contester les décisions de prolongation de son isolement carcéral, ce qu'il fit en vain. Or cette infortune du terroriste n'était pas de fond, mais de principe : en 1998, il était de jurisprudence constante que les mesures de placement à l'isolement constituaient des mesures d'ordre intérieur insusceptibles de recours juridictionnel. La

décision Fauqueux rendue par le Conseil d'Etat le 28 février 1996 (Lebon p. 52 ; RFDA 1996, p. 396 ; RSC 1997, p. 447, note P. Poncela ; Petites affiches 23 juin 1997, p. 16, note M. Herzog-Evans ; v. CE 12 mars 2003, Frérot, Lebon p. 121 ; AJDA 2003, p. 1271, concl. contr. T. Olson ; D. 2003, p. 1585, note E. Péchillon ; RFDA 2003, p. 1012, note J.-P. Céré) avait ainsi freiné les avancées de l'arrêt d'Assemblée du 17 février 1995, Marie (Lebon p. 84, concl. P. Frydman ; AJDA 1995, p. 379, chron. L. Touvet et J.-H. Stahl ; RFDA 1995, p. 353, concl. P. Frydman ; D. 1995, p. 381, note N.

Belloubet-Frier ; Les Grands Arrêts de la jurisprudence administrative, Dalloz, n° 103 ; JCP 1995.II.22426, note M. Lascombe et F. Bernard, sanction de huit jours de mise en cellule de punition), lequel admettait pourtant la recevabilité du recours pour excès de pouvoir à l'encontre des mesures internes de l'administration pénitentiaire à la condition qu'elles restreignent les droits et libertés des détenus et qu'elles emportent des conséquences sur leur situation juridique. La Cour européenne des droits de l'homme s'appuie sur la jurisprudence acquise en 1996 pour dénier toute effectivité au recours intenté par le requérant devant les juridictions administratives (§ 131-133) car elle considère que l'absence de recours à l'encontre de mesures, internes à l'administration et susceptibles de violer la Convention, est contraire à cette dernière (CEDH 18 décembre 1996, Valsamis c/ Grèce, § 48).

Au demeurant, la Cour souligne que la Haute juridiction administrative française est revenue sur cette jurisprudence grâce à un arrêt du 30 juillet 2003 (§ 134), lequel prend en considération la situation des détenus d'un point de vue à la fois juridique et matériel. A l'occasion de cet arrêt, le commissaire du gouvernement Mattias Guyomar brandissait le spectre européen pour convaincre ses pairs, sans pourtant l'estimer déterminant (CE Sect. 30

juillet 2003, Remli c/ Garde des Sceaux, Lebon p. 366 ; AJDA 2003, p. 2090, note D.

Costa ; D. 2003, p. 2331, note M. Herzog-Evans ; Gaz. pal. 2003, Jur. p. 3759, concl. M. Guyomar ; JCP 2004.II.10067, note S. Petit ; v., aussi, CAA Paris 5 novembre

2002, Remli, AJDA 2003, p. 175, note D. Costa ; D. 2003, p. 377, concl. J.-P.

Demouveaux ; Rev. pénit. 2003, p. 389, chron. J.-P. Céré et E. Péchillon ; CAA Paris 10

mars 2003, Ghellam, req. n° 02PA03398).

S'agissant de la requête introduite par Carlos, l'éventualité que la jurisprudence du Conseil d'Etat évolue n'était pas suffisamment envisageable pour espérer voir aboutir son recours devant le tribunal administratif. Si la Cour n'exige pas la certitude d'une issue favorable à une instance nationale pour admettre le caractère « effectif » du recours (§ 129), a contrario, elle condamne la certitude d'une issue défavorable... Tel était le cas en l'espèce. Ainsi, la Cour de Strasbourg admet la violation de l'article 13 « à raison de l'absence en droit interne d'un recours qui eût permis au requérant de contester les mesures de prolongation de mise à l'isolement » (§ 135).

Outre qu'elle dément quelque peu la circonspection des conclusions rendues sur l'arrêt du 30 juillet 2003, une telle condamnation rétrospective du droit français souligne la place de la jurisprudence parmi les sources éminentes du droit administratif hexagonal, mais délivre, au surplus, d'autres enseignements.

Les leçons de l'arrêt « Carlos »

Deux types de leçons paraissent pouvoir être tirées de l'arrêt Ilich Ramirez Sanchez c/ France rendu le 27 janvier 2005 par la Cour européenne des droits de l'homme, relatives les unes au droit conventionnel, les autres au droit administratif interne.

En premier lieu, quelques remarques peuvent être formulées s'agissant du droit conventionnel. Déjà, ce dernier est marqué par une réévaluation permanente des exigences de la Cour de Strasbourg en termes de droits de l'homme à mesure que le Conseil de l'Europe s'élargit. Les juges européens ne manquent jamais de rappeler que la Convention est « un instrument vivant à interpréter à la lumière des conditions de vie actuelles » de la société dans laquelle elle trouve à s'appliquer. Or les standards par rapport auxquels la Cour examine les situations de violation potentielle de la Convention évoluent en fonction de la gravité desdites situations : plus celles-ci sont graves, plus les standards doivent être élevés (v. Selmouni, préc., § 101 ; CEDH 14 novembre 2002, Mouisel c/ France, § 43 ; RSC 2003, p.

144, chron. F. Massias)... C'est ainsi que l'appréciation relative du seuil minimal de gravité nécessaire pour qualifier une violation de l'article 3 prend tout son sens.

En outre, la Cour joue aussi sur la gradation des violations : l'article 3 se décompose désormais clairement en trois types de violation, de plus en plus graves, du traitement dégradant à la torture, en passant par le traitement inhumain (comp. sur le « standard » de l'abolition de la peine de mort : Ocalan c/ Turquie, préc., § 162-165).

De plus, la Cour garde une marge de manoeuvre de condamnation implicite : en l'espèce, la France est condamnée pour violation d'un droit indirect, puisque l'article 13 - quoique autonomisé - ne peut être invoqué qu'à l'appui d'une autre violation de la Convention, mais sans que soit ici reconnu un traitement inhumain ou dégradant infligé au requérant. Avec des standards moins élevés, comme le soutiennent les trois juges dissidents, la France aurait pu être condamnée pour la violation de l'article 3 et de l'article 13. L'arrêt du 27 janvier 2005 prouve que la condamnation au titre de l'article 13 est un substitut efficace à l'absence de condamnation sur le fondement de l'article 3. Par suite, ce ne sont pas seulement les garanties processuelles des détenus, notamment des isolés, qui doivent être améliorées en France, mais aussi, indirectement, leurs conditions matérielles (v. Mouisel, préc., § 40).

Par ailleurs, du fait de la marge de manoeuvre dont dispose la Cour européenne des droits de l'homme, une déconcentration de la justice humanitaire se met progressivement en place. Dans l'affaire Carlos, c'est le juge administratif français qui aurait dû constater une éventuelle violation de la Convention, si les mesures de prolongation d'isolement n'avaient pas été qualifiées de « mesures d'ordre intérieur » ; la Cour de Strasbourg ne serait alors intervenue qu'en cas d'échec, sur le fond, de la requête ainsi susceptible d'être accueillie et discutée, puisque le juge naturel des droits de l'homme n'est autre que le juge national. Condamner une violation d'un droit indirect invite ainsi les juridictions nationales à mieux assurer le respect des droits substantiels et processuels inscrits dans la Convention, sans que la Cour n'ait à le faire par elle-même. Ainsi, subrepticement, la Cour invite à une distribution des rôles

entre elle-même et les juridictions nationales, peaufinant le sien, celui d'une véritable Cour suprême. Du reste, la déconcentration est en marche, comme l'atteste l'arrêt d'Assemblée du Conseil d'Etat en date du 28 juin 2002, *Garde des Sceaux c/ Magiera*, lequel admet que la responsabilité de l'Etat puisse être engagée pour dépassement de délai raisonnable de procédure suivie devant les juridictions administratives (Lebon p. 247 ; AJDA 2002, p. 596, chron. F. Donnat et D. Casas ; RFDA 2002, p. 756, concl. F. Lamy , faute simple).

En second lieu, deux questions de droit administratif méritent examen, à la lecture de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 27 janvier 2005.

D'une part, sous le contrôle du juge administratif, les conditions de détention doivent être améliorées en France, qu'il s'agisse ou non d'isolement carcéral. S'agissant précisément des décisions de placer un détenu à l'isolement ou de prolonger ce dernier, le contrôle juridictionnel du juge administratif depuis l'arrêt *Remli* du 30 juillet 2003 s'opère comme suit : le juge du fond vérifie, notamment, les vices d'incompétence (TA Versailles 8 avril 2004, req. n° 0301796), de procédure (TA Paris, 29 juillet 2004, req. n° 0311048/7 : absence d'avis médical) et de forme (TA Dijon 27 janvier 2004, req. n° 022234 : absence de motivation) ; sur le fond, il censure l'erreur manifeste d'appréciation (TA Versailles 24 juin 2004, req. nos 0401426 et 0402222).

En outre, le juge administratif des référés admet de connaître d'une demande de suspension à l'encontre d'une décision relative à l'isolement d'un détenu ; mais, le Conseil d'Etat a précisé que la condition d'urgence devait être remplie, contrairement à certain jugement de première instance, désireux de voir en l'isolement une urgence « par nature » (art. L. 521-1 du code de justice administrative ; CE 29 décembre 2004, *Garde des Sceaux c/ Attou*, AJDA 2005, p.

511 ; comp. contra TA Montpellier Ord. 27 mai 2004, req. n° 04-2409). Au demeurant, un référé conservatoire peut être demandé au juge administratif afin de faire constater par huissier de mauvaises conditions de détention (art. L. 521-3 du code de justice administrative ; CE 15 juillet 2004, *Garde des Sceaux c/ YX.*, req. n° 265594). Ce sont, en effet, celles-ci qui font l'objet, de manière générale, d'une plus grande attention du juge administratif que par le passé : ainsi, la responsabilité de l'administration pénitentiaire peut, désormais, être engagée

pour faute simple (CE 23 mai 2003, *Chabba*, Lebon p. 240 ; AJDA 2004, p. 157, note N.

Albert ; JCP A 2003, p. 1718 et 1751, note J. Moreau ; v. aussi, TA Versailles 18 mai

2004, AJDA 2004, p. 2172, note H. Arbousset ; TA Rouen 26 mai 2005, req. n° 0301855), tandis que le détenu a dorénavant droit à la communication de documents administratifs le concernant tels que son dossier médical (TA Paris 19 janvier 2004, req. n° 0317100/7).

D'autre part, l'avenir des mesures d'ordre intérieur est incertain. A interpréter largement l'arrêt du 27 janvier 2005, toutes ces mesures internes à la vie de l'administration pourraient être vouées à disparaître. Plus raisonnablement, celles de ces mesures qui ont des répercussions, même lâches, sur les droits et libertés garantis par la Convention européenne paraissent devoir être contestables devant une instance en mesure de les annuler ou de les réformer. A mi-chemin de ces deux interprétations, la justice administrative hésite entre résistance de l'immunité juridictionnelle des mesures internes à l'administration pénitentiaire, qu'elles aient ou non un caractère disciplinaire, et ouverture de son prétoire à leur rencontre.

D'un côté, les juges du fond ne considèrent plus comme des mesures d'ordre intérieur le contrôle des biens du détenu (TA Nantes 12 octobre 2004, req. nos 023356 et 032900, à propos de pommes de terre, considérées comme n'étant pas directement consommables), l'autorisation d'acquérir un poste de radio à « ondes courtes » (TA Châlons-en-Champagne 22

juin 2004, req. n° 00-854), les sanctions de confinement (TA Lille 26 février 2004, AJ Pénal 2004, p. 209, obs. J.-P. Céré) et de privation d'activité informatique (TA Dijon 28 décembre 2004, req. n° 030463).

Mais, d'un autre côté, restent insusceptibles de recours pour excès de pouvoir le refus de remettre une correspondance à un détenu (CAA Nancy 24 mars 2005, Garde des Sceaux c/ M.

Lajoye, req. n° 00NC01402, AJDA 2005, p. 808) comme le déclassement d'emploi, qu'il soit pris ou non à titre de sanction (TA Paris 28 avril 2000, Marie, D. 2001, chron. p. 562, obs.

J.-P. Céré ; TA Nantes 4 août 2004, req. n° 0104408).

Sont, enfin, sujets à discorde au sein de la juridiction administrative aussi bien le transfert imposé à un détenu d'un centre de détention à un autre (absence de recours : CE 23 février

2000, Glaziou, D. 2001, chron. p. 564, obs. J.-P. Céré ; TA Dijon 3 juin 2003, req. n° 021963 ; comp. contra TA Limoges 28 mai 2003, Richet, req. n° 00937-011079, aggravation des conditions de détention) que le refus de procéder à un tel transfert à sa demande (absence de recours : TA Pau 9 mars 2000, Mouisel, D. 2001, chron. p. 564, obs. J.-P.

Céré ; admission du recours : CAA Bordeaux 10 décembre 2002, Morales, req. n° 99BX02348). Sans doute des critères plus affinés permettraient-ils de faire davantage le départ entre les mesures nécessitant l'accès au juge et celles qui ne risqueraient nullement de froisser un droit ou une liberté protégé par la Convention européenne des droits de l'homme.

En somme, tel Sisyphe et son rocher, le Conseil d'Etat doit poursuivre encore les efforts entrepris depuis dix ans pour décimer les mesures d'ordre intérieur dans les administrations sensibles, au risque d'être condamné, fût-ce rétrospectivement, par la Cour de Strasbourg !

Pour en savoir plus

J.-P. Céré, M. Herzog-Evans, E. Péchillon, Actualité du droit de l'exécution des peines, D. 2004, chron. p. 1095 ;

J.-P. Céré, M. Herzog-Evans, E. Péchillon, Droit de l'exécution des peines, D. 2005, SC p. 995 ;

Y. Dilas-Rocherieux, Communisme, révolution, islamisme. Le credo d'Ilich Ramirez Sanchez, in Le Débat, janvier-février 2004, n° 128 p. 141-146 ;

M. Long, P. Weil, G. Braibant, P. Delvolve, B. Genevois, Les Grands Arrêts de la jurisprudence administrative, Dalloz, 2003, 14e éd., spéc. n° 103 ;

F. Sudre, Droit européen et international des droits de l'homme, PUF, coll. Droit fondamental, 7e éd., 2005 ;

F. Sudre, J.-P. Marguénaud, J. Andriantsimbazovina, A. Gouttenoire, M. Levinet, Les Grands Arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, PUF, coll. Thémis, 2e éd., 2004 ;

K. Weidenfeld, Une nouvelle annulation de placement à l'isolement d'un détenu contre son gré, AJDA 2004, p. 1364, à propos de TA Melun 11 mars 2004, Bonnal .

Mots clés :

ACTE NON REGLEMENTAIRE * Mesure d'ordre intérieur * Mise à l'isolement * Droit au recours DROIT ET LIBERTE FONDAMENTAUX * Procès équitable * Droit au recours * Décision de mise

à l'isolement
AJDA © Editions Dalloz 2011