

Le contrôle de proportionnalité des sanctions disciplinaires franchit les portes des prisons

Droits des détenus

Anaïs Planchard



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/revdh/1391>

DOI : 10.4000/revdh.1391

ISSN : 2264-119X

Éditeur

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Référence électronique

Anaïs Planchard, « Le contrôle de proportionnalité des sanctions disciplinaires franchit les portes des prisons », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 05 juillet 2015, consulté le 30 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/1391> ; DOI : 10.4000/revdh.1391

Ce document a été généré automatiquement le 30 avril 2019.

Tous droits réservés

Le contrôle de proportionnalité des sanctions disciplinaires franchit les portes des prisons

Droits des détenus

Anaïs Planchard

- 1 Le 1^{er} juin 2015, le Conseil d'Etat a rendu un arrêt très court mais non moins particulièrement attendu depuis plusieurs années par les défenseurs des droits des détenus. La haute juridiction administrative a été saisie par un détenu de la maison centrale de Clairvaux qui avait été placé en cellule disciplinaire pour vingt-cinq jours après un passage en commission de discipline. Comme le prévoit les textes, ce dernier avait préalablement contesté cette sanction devant la direction interrégionale des services pénitentiaires de Dijon et, après rejet, saisi le tribunal administratif qui a rejeté son recours. En appel, la Cour administrative d'appel de Nancy a annulé ce jugement pour irrégularité mais, néanmoins, rejeté la demande du requérant. C'est donc en cassation que le Conseil d'Etat a, dans l'arrêt commenté, annulé la sanction **après avoir examiné la proportionnalité de celle-ci à la gravité de la faute reprochée**.
- 2 Jusqu'à cette décision, le juge administratif exerçait un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation (ou contrôle « *restraint* ») sur la sanction infligée au requérant. Autrement dit, le juge administratif vérifiait que la sanction infligée au détenu n'était pas *manifestement* disproportionnée : la disproportion devait être évidente pour que la sanction soit illégale. Depuis qu'il avait admis de contrôler les sanctions infligées aux détenus dans l'arrêt *Marie* de 1995, la position du Conseil d'Etat avait été affirmée dans un arrêt de 2011¹ et constamment maintenu depuis. La doctrine n'en pressentait pas moins que « [s]'il ne semble pas encore d'actualité, l'approfondissement du contrôle de la sanction pénitentiaire paraît toutefois probable »².
- 3 Le pas ne semblait plus guère difficile à franchir dès lors que l'Assemblée du contentieux venait, par l'arrêt *Dahan*, d'abandonner une jurisprudence équivalente³ s'agissant des sanctions infligées aux fonctionnaires⁴ et que les responsables du centre de recherche et

de diffusion juridique du Conseil d'Etat avaient, eux-mêmes, relevé dans leur chronique « *la bizarrerie qui s'attache à voir le plein contrôle disciplinaire, ayant franchi la porte des écoles et des casernes, s'arrêter au seuil des prisons* »⁵.

- 4 Plusieurs éléments incitaient effectivement la juridiction administrative suprême à renforcer le degré de son contrôle, notamment sa conformité aux exigences du procès équitable. Selon nous, comme cela s'est déjà fait pour les sanctions infligées à des administrés – et les détenus sont aussi des usagers du service public – avec l'arrêt Atom⁶ – le Conseil d'Etat devrait aussi passer à un contrôle de pleine juridiction et non à un simple contrôle de légalité dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir.
- 5 En effet, depuis l'arrêt Albert et Le Compte c. Belgique de 1983, la Cour européenne des droits de l'Homme considère que dans le cas où des organes « *hors les juridictions ordinaires* »⁷ ne présentent pas les garanties de l'article 6 (impartialité, indépendance, publicité, etc.), leurs décisions doivent faire l'objet d'un contrôle par un organe judiciaire de « *pleine juridiction* »⁸. En l'absence d'un tel contrôle, la Cour conclut à la violation de l'article 6 de la Convention⁹. La notion de pleine juridiction n'ayant pas été expressément définie par la Cour européenne, elle fait l'objet d'une interprétation variable en jurisprudence et par la doctrine.
- 6 Il est admis que l'exigence d'un contrôle de proportionnalité se traduit, en contentieux administratif, par celle d'un entier contrôle sur le choix de la sanction. Le passage par le Conseil d'Etat au contrôle maximum sur les sanctions disciplinaires infligées aux agents publics s'est d'ailleurs fait dans le prolongement de l'arrêt *Vilho Eskelinen et autres c. Finlande*¹⁰. **Le débat se situe davantage sur la question de savoir si la notion de pleine juridiction suppose que le juge soit titulaire d'un pouvoir de réformation de la décision.** Si tel est le cas, l'office du juge de l'excès de pouvoir est limité à l'annulation ou à la confirmation de la décision, éventuellement assortie d'une injonction. Le plein contentieux, en revanche, offre cette possibilité.
- 7 Un tel raisonnement suppose toutefois que l'article 6 de la Convention soit considéré comme applicable à la procédure disciplinaire pénitentiaire. Si le Conseil d'Etat reste – pour l'instant – opposé à cette interprétation¹¹, l'analyse de la jurisprudence de la Cour européenne laisse penser que la procédure disciplinaire infligée aux détenus devrait tomber sous le coup de l'article 6 CEDH¹². Cet éclairage européen est important pour comprendre que si le passage au contrôle de proportionnalité entre la sanction infligée aux détenus et la gravité de la faute reprochée était attendu (1°), on peut aussi se demander si le passage au plein contentieux sera tout aussi inévitable (2°).

1°/- Le passage au contrôle de proportionnalité : une évolution inévitable

- 8 Le renforcement du contrôle du juge sur les sanctions infligées était d'autant plus attendu que le Conseil d'Etat avait raté plusieurs occasions pour se faire (A). Avec la décision commentée, il met ainsi fin à un régime dérogatoire réservé, parmi les usagers, aux seules personnes détenues (B).

A – Une solution attendue

- 9 L'arrêt du 1^{er} juin 2015 répond à une attente portée à la fois par une grande partie de la doctrine et par certains rapporteurs publics. Transposant la jurisprudence *ATOM*, dès 2009, le tribunal administratif de Strasbourg avait statué en plein contentieux sur deux sanctions disciplinaires pénitentiaires et avait, dans ce cadre, effectué un contrôle de proportionnalité pour réformer les deux décisions¹³. La Cour administrative d'appel de Nancy avait toutefois annulé ces jugements en considérant que le juge devait non seulement se prononcer en excès de pouvoir¹⁴ mais exercer un contrôle restreint¹⁵.
- 10 Cette position a été confirmée par la Haute juridiction administrative dans l'arrêt *Biteri* dans lequel le Conseil d'Etat a clairement refusé d'exercer un contrôle de proportionnalité entre la gravité des agissements reprochés au détenu et la sanction infligée par l'administration pénitentiaire¹⁶. Dans cette affaire, l'intéressé s'était assis sur le muret qui le séparait de ses visiteurs lors d'un parloir familial. Un tel dispositif de séparation est pourtant illégal depuis le décret n° 83-48 du 26 janvier 1983 qui impose que les parloirs soient « *sans dispositif de séparation* »¹⁷. Un surveillant pénitentiaire lui avait alors enjoint d'en descendre, ce qu'il avait refusé. Il avait été puni à l'encellulement disciplinaire pour refus d'obtempérer, constituant une faute du troisième degré. Pourtant, le Conseil d'Etat avait rejeté son pourvoi contre les décisions des premiers juges. Tout en délimitant restrictivement le droit de désobéissance des détenus¹⁸, il se limitait à exercer un contrôle restreint dans le cadre d'un simple contrôle de légalité en considérant qu' « *il appartient à la commission de discipline de l'établissement de prononcer, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, une sanction adéquate dont la nature et le quantum ne doivent pas être manifestement disproportionnés à la nature et à la gravité de la faute disciplinaire commise...* ».
- 11 Pourtant, dès cet arrêt, le rapporteur public Mattias Guyomar incitait le Conseil d'Etat à renforcer le contrôle du juge administratif sur les sanctions disciplinaires infligées aux détenus. Il s'appuyait pour cela sur trois éléments. D'abord, il rappelait « *la situation de particulière vulnérabilité des détenus* » qui supposait selon lui « *un entier contrôle y compris sur le choix de la sanction* », permettant ainsi de « *garantir l'équilibre que la loi pénitentiaire a défini [...]* ». Ensuite, il appelait le juge administratif suprême à faire preuve de la « *cohérence* » nécessaire dans sa jurisprudence, considérant qu'un alignement de son contrôle sur les sanctions pénitentiaires sur celui exercé sur les sanctions scolaires s'imposait¹⁹. Enfin et surtout, il indiquait que le contrôle normal s'imposait afin de satisfaire les exigences de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme.
- 12 Si ce raisonnement n'a pas immédiatement suscité l'adhésion de la Haute juridiction lors de l'arrêt *Biteri*, le choix du contrôle restreint a alors rencontré une vive opposition de la doctrine. La majorité des auteurs soulevaient le risque d'inconventionnalité au regard de l'article 6 de la Convention. Rappelant l'exigence européenne de pleine juridiction, Marianne Moliner-Dubost relevait par exemple que l' « *[o]n peut [...] se demander si le contrôle restreint des sanctions pénitentiaires est compatible avec les exigences européennes découlant du droit à un procès équitable* »²⁰. Pariant sur un alignement futur du contentieux disciplinaire sur les autres sanctions infligées aux administrés, l'auteure concluait que « *[s]il ne semble pas encore d'actualité, l'approfondissement du contrôle de la sanction pénitentiaire paraît toutefois probable* ». D'autres se montraient réservés envers la position du Conseil d'Etat pour des raisons autres que celles tenant aux exigences européennes. Le

contrôle restreint garantirait « une plus grande homogénéité des politiques disciplinaires des différentes autorités publiques et spécialement ici des chefs d'établissement »²¹.

- 13 Mais c'était surtout le régime dérogatoire frappant les détenus poursuivis qu'était la cible des critiques. Nombreux sont les auteurs mettant en avant le défaut de « cohérence » de la jurisprudence interne, qui réservait aux seuls détenus l'exercice d'un contrôle restreint. Le revirement de jurisprudence du 1^{er} juin s'imposait en effet d'autant plus que le juge administratif a ces dernières années, sous la pression de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de justice de l'Union européenne, a renforcé son contrôle sur les sanctions administratives.

B - L'alignement du contentieux disciplinaire des détenus sur les autres contentieux de sanctions administratives

- 14 Antérieurement à l'arrêt du 1^{er} juin 2015, le Conseil d'Etat réservait un sort particulier au contentieux disciplinaire pénitentiaire. Ce dernier était en effet le seul à échapper au contrôle entier les sanctions administratives, en particulier parmi celles infligées à des administrés. La position du juge administratif a fait preuve d'une « inexorable évolution »²² s'agissant de son contrôle sur les sanctions disciplinaires hors champ pénitentiaire, passant progressivement de l'absence de contrôle (mesures d'ordre intérieur) au contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation puis au contrôle approfondi. Comme le note Nicolas Ferran, « Dans ce contexte jurisprudentiel, le refus insistant du Conseil d'État d'intensifier le contrôle qu'il exerce sur les sanctions disciplinaires prononcées contre les détenus se justifie d'autant moins qu'il a, dans d'autres domaines où l'administration dispose d'un pouvoir de sanction, généralisé le recours à un contrôle normal de l'adéquation entre la faute et la sanction »²³.
- 15 La Cour européenne des droits de l'Homme n'a pas été étrangère à cette évolution protectrice, bien au contraire. La Cour considère que l'exigence de contrôle par un « organe judiciaire de pleine juridiction » impose l'exercice d'un contrôle de proportionnalité sur le choix de la sanction. Dans son arrêt *Diennet c. France* 1995 (§ 34) la Cour affirme clairement que « lorsque le Conseil d'Etat statue en cassation sur les décisions de la section disciplinaire du conseil national de l'ordres médecins, il ne peut passer pour un "organe judiciaire de pleine juridiction", notamment parce qu'il n'a pas le pouvoir d'apprécier la proportionnalité entre la faute et la sanction ». Cette solution sera confirmée dans l'arrêt *Gubler c. France* en 2006 (§ 26).
- 16 Ces arrêts ont eu un effet considérable en droit interne. Comme le relève la doctrine, ils ont « amené le Conseil d'Etat à renforcer son contrôle sur les sanctions administratives professionnelles (*CE, 22 juin 2007, Arfi, RFDA, 2007, 1199, concl. M. Guyomar*) (...) »²⁴. En effet, dans son arrêt *Arfi*²⁵ le Conseil d'Etat abandonne le contrôle de l'erreur manifeste pour passer au contrôle normal des sanctions infligées aux professionnels. Dans cet arrêt, le juge suit les conclusions de son commissaire du gouvernement, qui justifiait effectivement le passage au contrôle de proportionnalité pour se conformer aux exigences posées par la Cour européenne d'exercer « un contrôle de « pleine juridiction » » incluant un contrôle de proportionnalité. Toutefois, selon Matthias Guyomar, « l'effectivité de l'intervention du juge [administratif] sera assurée, au regard des exigences de l'article 6 § 1 (...) dans le cadre du recours pour excès de pouvoir, par l'existence d'un entier contrôle sur le pouvoir de sanction (...) »²⁶.

- 17 Dans le même sens, il faut aussi noter le renforcement du contrôle du juge pour les sanctions infligées aux élèves d'écoles publiques²⁷ et les sanctions infligées par le ministre des transports à un pilote d'avion²⁸. De la même manière, font l'objet d'un contrôle de proportionnalité les contentieux des sanctions prises à l'encontre d'un magistrat de l'ordre judiciaire²⁹, ce celles décidées par des fédérations sportives en matière de dopage³⁰ ou encore de celles prononcées à l'encontre d'un maire³¹.
- 18 En 2011, lorsque l'arrêt *Biteri* a été rendu, seules les sanctions prises à l'encontre des agents publics et des détenus échappaient au contrôle de proportionnalité. Xavier Domino et Aurélie Bretonneau observaient que l'arrêt *Biteri* « maint[enait] en tous cas les détenus - appariement étrange - avec les seuls fonctionnaires sur un îlot de contrôle restreint dont on voit à vrai dire mal comment il pourra surnager très longtemps ». Deux ans plus tard en effet, une partie de l'îlot coulait. En fin d'année 2013, le Conseil d'Etat exerçait pour la première fois un contrôle de proportionnalité sur les sanctions infligées aux agents publics dans son arrêt *Dahan*³². Il délaissait alors le contrôle de l'erreur manifeste consacré dans l'arrêt *Lebon* de 1978 et confirmé dans l'arrêt *Touzard* de 2006³³. Là encore, cette évolution est en partie le produit de l'influence européenne.
- 19 Dans ses conclusions sur cet arrêt, Rémi Keller relevait « que le paysage jurisprudentiel a profondément changé depuis l'arrêt de section *Touzard* du 1^{er} février 2006 qui décidait de maintenir le contrôle restreint »³⁴, notamment parce que l'arrêt *Vilho Eskelinen et autres c. Finlande*³⁵ a rendu applicable l'article 6 de la Convention à certains agents publics. Rappelant que cet article impose que ces derniers aient « accès à un « organe de pleine juridiction » », le rapporteur public incitait au passage au contrôle normal pour s'y conformer. La doctrine y voyait l'influence directe des arrêts *Diennet c. France* et *Gubler c. France*³⁶. Plus récemment encore, le Conseil d'Etat a considéré que les sanctions infligées par l'ordre des médecins faisaient désormais l'objet d'un contrôle de proportionnalité sur le choix de la sanction³⁷. Le contentieux disciplinaire pénitentiaire devenant le seul à échapper à ce contrôle approfondi, les chroniqueurs du Conseil d'Etat relevaient « la bizarrerie qui s'attache à voir le plein contrôle disciplinaire, ayant franchi la porte des écoles et des casernes, s'arrêter au seuil des prisons »³⁸.
- 20 L'arrêt du Conseil d'Etat rendu le 1^{er} juin 2015 met ainsi fin à cette exception. En énonçant qu'il appartient au juge administratif de rechercher « si la sanction retenue est **proportionnée** à la gravité de ces fautes », le Conseil d'Etat signe le passage au contrôle de proportionnalité sur ces décisions. Il censure clairement la décision de la Cour administrative d'appel de Nancy qui avait « pronon[cé] à l'encontre du requérant la sanction de placement en cellule disciplinaire pour une durée de vingt-cinq jours n'avait pas entaché sa décision d'une erreur manifeste d'appréciation, **alors qu'il lui appartenait de rechercher si cette sanction était proportionnée à la gravité de la faute reprochée** ».
- 21 S'il faut évidemment de se réjouir de ce revirement jurisprudentiel offrant une protection juridictionnelle plus poussée aux détenus, il convient toutefois de mesurer son enthousiasme. Plus qu'une véritable avancée, on peut voir cet arrêt comme un simple alignement, une remise à niveau, d'un droit trop souvent en retard sur le droit commun. Surtout, l'influence européenne est clairement niée par la rapporteure publique. Si dans ses conclusions sur l'arrêt *Dahan*, Rémi Keller appelait à l'approfondissement du contrôle dans le but de garantir aux fonctionnaires de l'État un « accès à un « organe de pleine juridiction » » suivant les exigences de la Cour EDH, Aurélie Bretonneau réfute cet argument s'agissant du contentieux disciplinaire pénitentiaire. Elle rappelle que « seules relèvent [du] volet pénal les sanctions pénitentiaires ayant pour effet d'allonger la durée de la

détention ». Or, elle considère qu' « aucune des sanctions prévues au code de procédure pénale n'est susceptible d'avoir **par elle-même** cet effet, ce qui conduit à penser par principe que « l'article 6§1 de la Convention n'est pas applicable à la procédure disciplinaire pénitentiaire ».

- 22 C'est donc au nom de la « cohérence interne » du régime des sanctions administratives, « l'équilibre de l'édifice répressif régissant aujourd'hui la matière pénitentiaire » ainsi que « l'insertion de cet édifice répressif dans un paysage jurisprudentiel plus global »³⁹ qu'elle justifie ce revirement⁴⁰. Ce rejet de « l'aiguillon européen » - qui pourtant risquait de piquer prochainement le Conseil d'Etat dans une affaire introduite par l'Observatoire International des Prisons - confirme la position - menacée - du Conseil d'Etat s'agissant de l'inapplicabilité de l'article 6 de la CEDH au procès disciplinaire pénitentiaire. Ainsi, si le passage au contrôle de proportionnalité en matière disciplinaire pénitentiaire s'inscrit dans une dynamique impulsée par la Cour européenne, il n'est pas certain que l'intégration des exigences européennes ait été l'objectif principal du Conseil d'Etat. En tout cas, son silence sur ce point lui permet de ne pas trancher la question de l'applicabilité de l'article 6 à ce contentieux ce qui aurait pour effet de contraindre l'administration pénitentiaire à respecter les exigences du procès équitable ou le juge administratif de passer à un contrôle de pleine juridiction.

2° - Le passage au plein contentieux : la prochaine étape ?

- 23 Si le maintien du recours pour excès de pouvoir pour contrôler la légalité des sanctions infligées aux détenus par l'administration pénitentiaire constitue une position bien établie dans la jurisprudence administrative (A), cette position semble pourtant contraire aux exigences européennes posées par la Cour européenne des droits de l'Homme s'agissant de l'existence d'un recours de pleine juridiction (B).

A - La confirmation du refus du plein contentieux

- 24 En affirmant qu' « il appartient au **juge de l'excès de pouvoir**, saisi de moyens en ce sens, de rechercher si les faits reprochés à un détenu ayant fait l'objet d'une sanction disciplinaire constituent des fautes de nature à justifier une sanction et si la sanction retenue est proportionnée à la gravité de ces fautes », le Conseil d'Etat affirme une nouvelle fois que le juge administratif statue en excès de pouvoir sur les sanctions infligées aux détenus. Le refus du passage au plein contentieux pour ce contentieux est bien connu. Dans les deux jugements du 25 juin 2009 (préc.), le tribunal administratif de Strasbourg avait appliqué au contentieux disciplinaire pénitentiaire la jurisprudence du Conseil d'Etat *Société Atom* - qui procédait au contrôle normal hors champ pénitentiaire - et avaient ainsi entrepris de réformer les sanctions infligées par l'administration pénitentiaire⁴¹.
- 25 La Cour administrative d'appel de Nancy avait finalement annulé ces jugements en estimant que « saisi d'un recours pour excès de pouvoir contre une sanction infligée par l'administration pénitentiaire à un détenu », il a commis une erreur sur l'étendue de ses pouvoirs en qu'il lui appartenait « de substituer sa décision à celle de l'administration et de se prononcer ainsi comme juge de plein contentieux »⁴². Comme cela a déjà été mentionné, cette solution a été confirmée par le Conseil d'Etat à l'occasion de l'arrêt *Biteri* rendu - sur ce

point – aux conclusions conformes de son rapporteur public M. Guyomar. L'arrêt du 1^{er} juin 2015 vient renforcer cette position désormais bien établie.

- 26 L'évolution vers un contrôle de plein contentieux ne semble pas d'actualité au regard de l'état du débat doctrinal et de la position des rapporteurs publics. La doctrine est partagée sur deux points. D'abord, sur la question de savoir si l'exigence européenne de pleine juridiction se traduit par la nécessité, pour le juge administratif, de pouvoir réformer la décision de l'administration ou si elle se traduit uniquement par l'exercice d'un contrôle de proportionnalité. Ensuite sur la question de savoir lequel des deux types de contrôle – excès de pouvoir ou plein contentieux – offre la meilleure protection aux détenus – et plus généralement, de l'acte administratif⁴³. On observe d'ailleurs que la mobilisation doctrinale est bien moins évidente s'agissant du passage au plein contentieux que de celui au contrôle de proportionnalité. Par ailleurs, les rapporteurs publics se montrent systématiquement défavorables au plein contentieux s'agissant des sanctions disciplinaires pénitentiaires, y compris ceux qui incitaient le Conseil d'Etat à élever le degré de son contrôle⁴⁴. Au regard du contexte ambiant, celui-ci ne paraît pas prêt de fléchir sur la question du type de recours. Cette position apparaît toutefois fragile face aux exigences européennes.

B - Une position interrogeable au regard des standards européens

- 27 Le refus du passage au plein contentieux n'est pas surprenant dès lors que le Conseil d'Etat considère que l'article 6 de la Convention est inapplicable à la procédure disciplinaire pénitentiaire. Si l'exigence de « pleine juridiction » implique un contrôle de proportionnalité sur le choix de la sanction – qu'opère désormais le Conseil d'Etat, elle paraît également commander l'existence du pouvoir de réformation de la décision de l'administration.
- 28 En matière civile, la Cour européenne se satisfait du seul pouvoir d'annulation du juge ultérieur, sans exiger celui de réformation⁴⁵. En revanche, elle semble donner une interprétation différente à la notion de pleine juridiction en matière pénale⁴⁶. Cette distinction apparaît clairement à l'occasion d'une série d'affaires contre l'Autriche, dans lesquels les organes du Conseil de l'Europe affirment que la plénitude de juridiction est garantie lorsque le juge dispose d'un pouvoir de réformation de la décision litigieuse. Dans l'ensemble de ses avis, la Commission européenne affirme que si, en matière civile, un contrôle réservé du juge peut être regardé comme assurant la plénitude de juridiction, il peut en être autrement en matière pénale (« *The Commission finds that whilst in civil matters a somewhat limited review of the decisions of administrative authorities may, in certain circumstances, satisfy the requirements of Article 6 (Art. 6) of the Convention [...], criminal cases may require a different approach* »)⁴⁷.
- 29 A son tour saisie des six affaires autrichiennes, la Cour européenne indique que « la compétence de la Cour administrative [...] doit s'apprécier en tenant compte du fait qu'en l'espèce, elle était amenée à s'exercer dans un litige de nature pénale au sens de la Convention » et que « sa compatibilité avec l'article 6 par. 1 (art. 6-1) se mesure dès lors au regard des griefs soulevés devant ladite juridiction par l'intéressé, mais aussi à la lumière des caractéristiques constitutives d'un "organe judiciaire de pleine juridiction" »⁴⁸. La Cour précise que « parmi celles-ci figure le pouvoir de réformer en tous points, en fait comme en droit, la décision entreprise, rendue par l'organe inférieur. En l'absence de pareille compétence dans le chef de la Cour administrative, celle-ci ne saurait passer pour un "tribunal" au sens de la Convention ».

30 Les exigences s'attachant à la notion de pleine juridiction semblent donc varier selon qu'il s'agit de la matière civile ou pénale. En matière pénale, le juge paraît devoir non seulement exercer un contrôle de proportionnalité de la sanction, mais également pouvoir substituer sa décision à celle de l'administration⁴⁹. Or, « *enfermé dans l'alternative annulation-confirmer* »⁵⁰, le juge de l'excès de pouvoir ne peut réformer la sanction disciplinaire. Au regard de la jurisprudence européenne, le refus de statuer en plein contentieux, à nouveau confirmé dans l'arrêt du 1^{er} juin 2015, risque donc de contredire l'exigence européenne de « *pleine juridiction* ».

31 ***

32 L'arrêt du 1^{er} juin 2015 constitue un premier pas vers la conformité du contrôle ultérieur aux exigences de l'article 6 de la Convention par le passage au contrôle de proportionnalité. Toutefois, il faut garder à l'esprit qu'un tel contrôle voit son utilité limitée – voire réduite à néant – dès lors que le juge administratif statue lorsque la sanction a déjà été exécutée, parfois depuis plusieurs mois. L'article R. 57-7-32 du code de procédure pénale prévoit un recours préalable obligatoire non-suspensif devant la direction interrégionale des services pénitentiaires. Dès lors, il arrive bien souvent que le juge administratif soit saisi de la demande en annulation de la sanction lorsque la personne détenue a fini d'exécuter celle-ci. Cette faille n'a pas échappé à la Cour européenne des droits de l'Homme qui a déjà condamné la France à trois reprises, la même année, pour recours ineffectif⁵¹.

33 Le progrès que représente l'arrêt du Conseil d'Etat du 1^{er} juin 2015 ne pourra être regardé comme tel que lorsque le recours pourra être examiné en temps utile. La suppression du recours préalable obligatoire, ou en tout cas l'instauration de recours suspensif, en constitue la première étape⁵².

*

34 **CE, 10e et 9e SSR, 1er juin 2015, n° 380449**

*

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact

NOTES

1. CE 20 mai 2011, Letona Biteri, n° 326084, Lebon ; AJDA 2011. 1056 , et 1364, chron. X. Domino et A. Bretonneau.

2. Marianne Moliner-Dubost, « A propos d'une autre « jurisprudence immobile » : Le contentieux des sanctions disciplinaires infligées aux détenus », AJDA 2013 p. 1380.

3. CE, Sect, 9 juin 1978, M. Lebon, n° 05911, au Lebon.
4. CE, Ass., 13 novembre 2013, M. D., n° 347704 – ADL du 18 décembre 2013 par Robin Mulot .
5. AJDA 2013. 2432 , chron. A. Bretonneau et J. Lessi.
6. CE, ass., 16 févr. 2009, Société Atom, n° 274000, Lebon 25 ; AJDA 2009. 583 , chron. S.-J. Lieber et D. Botteghi ; Just. & cass. 2010. 429, concl. C. Legras ; AJ pénal 2009. 189, obs. E. Péchillon ; RFDA 2009. 259, concl. C. Legras et 2012. 257, étude J. Martinez-Mehlinger ; Constitutions 2010. 115, obs. O. Le Bot ; RJEP 2009, comm. 30, note F. Melleray ; JCP Adm. 2009, n° 2089, comm. D. Bailleul.
7. Terme emprunté à Frédéric Sudre et Caroline Picheral (*L'extension des garanties du procès équitable hors les juridictions ordinaires : les contraintes européennes*, dir. F. Sudre, C. Picheral, [En ligne] novembre 2002).
8. Cour EDH, 10 fév. 1983, *Albert et Le Compte c. Belgique*, n° 7299/75 et 7496/76.
9. Cour EDH, *Schmautzer c. Autriche, Umlauf c. Autriche, Gradinger c. Autriche*, 23 oct. 1995, série A n° 328 ; Cour EDH, *Pramstaller c. Autriche, Palaoro c. Autriche, Pfarrmeier c. Autriche*, 23 oct. 1995, série A n° 329.
10. CEDH 19 avr. 2007, *Vilho Eskelinen et autres c. Finlande*, n° 63235/00.
11. CE, 30 juill. 2003, Observatoire international des prisons, n° 253973, Lebon.
12. v. par exemple Jean-Paul Céré, « La procédure disciplinaire pénitentiaire à l'épreuve de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », *AJ Pénal*, n° 10, 2012, p. 533-536.
13. TA Strasbourg 25 juin 2009, *M. M.*, req. n° 0800620 ; 25 juin 2009 *M. R.*, req. n° 0803184, AJDA 2009. 2356, concl. M. Bilocq.
14. v. *infra*
15. CAA Nancy, 18 févr. 2010, n° 09NC01260, *Ministre d'Etat, garde des Sceaux, ministre de la justice et des libertés*, AJDA 2010. 1391 ; *ibid.* 1480, chron. M. Wallerich.
16. CE, 20 mai 2011, M. B, n° 326084, Lebon.
17. Art. R. 57-8-12 c. pr. pén. et art. D. 405 ancien c. pr. pén. ; v. aussi la récente ordonnance du tribunal administratif de Melun enjoignant au ministre de la justice la destruction des murs de séparation, TA Melun, 19 janvier 2015, n° 1410906 (<http://www.oip.org/images/stories/jurisprudence/TAMelun-ordonnance-2015-01-19ParloirsFresnes.pdf>).
18. v. sur ce point, Martine Herzog-Evans, « Les détenus doivent obéissance aux personnels pénitentiaires sauf si cela porte atteinte à leur dignité », Note sous Conseil d'Etat 20-05-2011 n° 326084, *AJ Pénal*, 2012 p. 177 ; Marianne Moliner-Dubost, « À propos d'une autre "jurisprudence immobile" », *AJDA*, n° 24, 2013, p. 1380-1385.
19. « *En deuxième lieu, la cohérence de votre jurisprudence appelle que vous aligniez votre contrôle sur les sanctions pénitentiaires sur celui que vous exercez sur les sanctions scolaires. Or, il s'agit d'un contrôle normal* ».
20. Marianne Moliner-Dubost, art. préc.
21. Pierrette Poncela, « Discipline pénitentiaire, un droit en mouvement », *RSC*, no 1, 2012, p. 208-216.
22. *Ibid.*
23. Nicolas Ferran, « La personne détenue encore à la recherche de son juge en France », *Déviance et Société*, 2014/4 vol. 38, p. 469-489.

24. Frédéric Sudre et autres, *Les Grands arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme*, 7^{ème} édition, Paris, Ed. PUF, 2015, p. 309.
25. CE, Sect., 22 juin 2007, 1, n° 272650, Lebon.
26. Mattias Guyomar, « Les sanctions infligées par une autorité administrative » (concl.), RFDA, 2007, p. 1199.
27. CE, 27 nov. 1996, Ligue islamique du Nord, n° 170207.
28. CE, 28 févr. 1997 Monka, n° 172280.
29. CE, 27 mai 2009, Hontang, n° 310493.
30. CE, 2 mars 2010, Fédération française d'athlétisme, n° 324439, Lebon.
31. CE, 2 mars 2010, Dalongeville, n° 328843, Lebon.
32. CE, Ass., 13 novembre 2013, préc. Frédéric Rolin posait à cette occasion la question de « la différence concrète entre le contrôle de l'erreur manifeste » [...] et le désormais contrôle de la « proportion » ou de la « disproportion » » devant la difficulté de définir « l'exacte proportion » qui « supposerait, en effet, la possibilité d'établir une hiérarchie objective de toutes les situations individuelles et de leur assigner une détermination quantitative et qualitative de la peine à appliquer ». L'auteur relevait que la juridiction administrative suprême était bien loin de « de cette « critérisation » » pourtant mise en place, par exemple, par le juge allemand (Frédéric Rolin, « L'abandon du contrôle restreint pour les sanctions infligées aux fonctionnaires : une solution politiquement correcte mais juridiquement insuffisante », *Dalloz Actualité Etudiant* [En ligne], mis en ligne le 10 décembre 2013.)
33. CE, Sect., 1er février 2006, Touzard, n° 271676, Lebon 38.
34. Rémi Keller, « Le contrôle normal des sanctions disciplinaires par le juge de l'excès de pouvoir », RFDA, 2013, p. 1175, concl. sur Conseil d'Etat, ass., 13 nov. 2013, M. Dahan, n° 347704, Lebon.
35. CEDH 19 avr. 2007, Vilho Eskelinen et autres c. Finlande, n° 63235/00, § 62.
36. Frédéric Sudre et autres, ouvrage préc., p. 309.
37. CE, 20 déc. 2014, M. B., n° 381245.
38. AJDA 2013. 2432, chron. A. Bretonneau et J. Lessi.
39. La rapporteure publique renvoie ici aux décisions n° 86-215 DC du 3 septembre 1986, n° 87-237 DC du 30 décembre 1987 et n° 88-248 DC du 17 janvier 1989 du Conseil constitutionnel qui affirment « que le principe de proportionnalité, qui découle de la nécessité des peines, s'applique à toute sanction ayant le caractère d'une punition, qu'elle soit juridictionnelle ou administrative ».
40. On relève ici la différence d'approche avec celle de Mattias Guyomar qui, dans ses conclusions sur l'arrêt *Biteri*, appelait le Conseil d'Etat à exercer « un contrôle entier sur le pouvoir de sanction » afin de garantir « l'effectivité de l'intervention du juge [...] au regard des exigences de l'article 6, § 1 ».
41. TA Strasbourg 25 juin 2009, préc.
42. CAA Nancy, 18 févr. 2010, préc.
43. Sur ce double niveau de débat, v. Catherine Mamontoff, « Section I. Une judiciarisation tribunaire de l'existence d'un contrôle de pleine juridiction », in *L'extension des garanties du procès équitable hors les juridictions ordinaires : les contraintes européennes*, dir. F. Sudre, C. Picheral, [En ligne] novembre 2002, pp. 151-152 ; v. aussi Delphine Pollet-Panoussis pour qui le plein contentieux contribuerait « à l'amélioration de la situation des détenus » (Delphine Pollet-Panoussis, « Quel contrôle du juge administratif pour les sanctions pénitentiaires ? », JCP, 2010, n° 1124).

44. V. par exemple concl. Mattias Guyomar sur *Biteri*.
45. V. *Ortenberg c. Autriche*, 20 sept. 1994, n° 12884/87 ; Catherine Mamontoff, « La notion de pleine juridiction au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et ses implications en matière de sanctions administratives », RFDA, 1999, p. 1004.
46. Analyse de Frédéric Sudre à l'occasion de l'arrêt Cass. com., 29 avr. 1997, *Ferreira c/ DGI*, JCP 1997 éd. G, II, 22935.
47. Commission EDH, 19 mai 1994, *Schmautzer c. Autriche*, n° 15523/89, § 53 ; *Palaoro c. Autriche*, n° 16718/90, § 52 ; *Umlauf c. Autriche*, n° 15527/89 § 48 ; *Gradinger c. Autriche*, n° 15963/90, § 56 ; *Pfarrmeier c. Autriche*, n° 16841/90, § 49 ; *Pramstaller c. Autriche*, n° 16713/90, § 51.
48. Cour EDH, *Schmautzer c. Autriche* (§ 36) ; *Umlauf c. Autriche* (§ 39) ; *Gradinger c. Autriche* (§ 44) ; *Pramstaller c. Autriche* (§ 41) ; *Palaoro c. Autriche* (§ 43) ; *Pfarrmeier c. Autriche* (§ 40) (arrêts préc.)
49. Catherine Mamontoff, « La notion de pleine juridiction au sens de l'article 6 de la CEDH et ses implications en matière de sanctions administratives », RFDA, 1999, p. 1004.
50. Jean-François Brisson, *Le recours pour excès de pouvoir*, éd. Ellipses, 2004, p. 107.
51. Cour EDH, 20 janv. 2011, *Payet c. France*, n° 19606/08 ; Cour EDH, 3 nov. 2011, *Cocaign c. France*, n° 32010/07 ; Cour EDH, 10 nov. 2011, *Plathey c. France*, n° 48337/09.
52. Dans le même sens, v. Jean-Paul Céré, « Feu le nouveau droit disciplinaire », *A.J. Pénal*, 2011, p. 172.
-

RÉSUMÉS

Dans un arrêt du 1er juin 2015, le Conseil d'Etat abandonne le contrôle de l'erreur manifeste sur le choix des sanctions disciplinaires infligées aux détenus pour passer - enfin - au contrôle de proportionnalité (ou maximum). La Cour européenne des droits de l'Homme n'est certainement pas étrangère à cette solution protectrice des détenus. Cependant, son influence reste inavouée puisque l'applicabilité de l'article 6 de la Convention n'est toujours pas admise par le Conseil d'Etat au procès disciplinaire pénitentiaire. Une telle position lui permet de continuer d'affirmer que le juge de l'excès de pouvoir - et non le juge du plein contentieux - est compétent pour statuer en la matière, ce qui, au regard des exigences de l'article 6, paraît contestable.

AUTEUR

ANAÏS PLANCHARD

Etudiante en M2 droits de l'homme, Université Paris Ouest-Nanterre.