

Les actes de l'administration

› **Commentaire d'arrêt : CAA**
Nantes, 7 déc. 2016, M. C.,
n° 15NT03504

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 21 mai 2013 et le 4 novembre 2016, M. C..., représenté par Me A..., demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement du tribunal administratif de Caen du 24 janvier 2013 ;

2°) d'annuler la décision du 9 janvier 2012 ;

3°) de transmettre, à titre subsidiaire, la question préjudicielle suivante à la Cour de justice de l'Union européenne : « Le droit d'être entendu dans toute procédure, lequel fait partie intégrante du principe fondamental du respect des droits de la défense et est par ailleurs consacré par l'article 41 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, doit-il être interprété en ce sens qu'il impose à l'administration pénitentiaire, lorsqu'elle saisit l'ordinateur d'un détenu de mettre en mesure l'intéressé de présenter ses observations » et de surseoir à statuer dans l'attente de la décision de la Cour de justice de l'Union européenne ; [...]

1. Considérant que le 9 janvier 2012, à la suite d'une fouille de la cellule de M. C... dans le cadre de la recherche d'une corde de rappel dérobée en salle de sport, il a été constaté que les scellés de son ordinateur avaient été coupés et décidé de retenir cet appareil pour poursuivre sa vérification ; que l'intéressé a

Thème principal

**Acte
administratif
unilatéral**

Mots-clés

Droit de l'Union
européenne,
Mesures d'ordre
intérieur,
Principe général
du droit,
Recours pour excès
de pouvoir, Sources
du droit administratif

Sujet donné et
corrigé établi par

Nathalie Jacquinet,
Professeur, Université
Toulouse 1 Capitole

Premier semestre
2023-2024

saisi le tribunal administratif de Caen d'une demande tendant à l'annulation de cette mesure; que, par un jugement du 24 janvier 2013, le tribunal administratif de Caen a rejeté sa demande; que, par un arrêt du 24 avril 2014, la présente cour a rejeté l'appel formé par M. C... à l'encontre de ce jugement; que, par une décision n° 383712 du 9 novembre 2015, le Conseil d'État a annulé l'arrêt du 24 avril 2014 et a renvoyé l'affaire devant la cour;

2. Considérant qu'aux termes de l'article D. 449-1 du Code de procédure pénale alors applicable : « Les détenus peuvent acquérir par l'intermédiaire de l'administration et selon les modalités qu'elle détermine des équipements informatiques. [...] / Ces équipements ainsi que les données qu'ils contiennent sont soumis au contrôle de l'administration. Sans préjudice d'une éventuelle saisie par l'autorité judiciaire, tout équipement informatique appartenant à un détenu peut, au surplus, être retenu, pour ne lui être restitué qu'au moment de sa libération, dans les cas suivants : 1° Pour des raisons d'ordre et de sécurité; 2° En cas d'impossibilité d'accéder aux données informatiques, du fait volontaire du détenu »;

3. Considérant que, si une mesure de contrôle par l'administration pénitentiaire des équipements informatiques des détenus, eu égard à sa nature et à l'importance de ses effets sur la situation des détenus, ne constitue pas, en elle-même, un acte administratif susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, tel n'est en revanche pas le cas de la décision distincte de retenue de ces équipements qui, prise sur le fondement des dispositions précitées, le cas échéant, en résulte;

4. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que M. C... a demandé le 18 mai 2012 au tribunal administratif de Caen de prononcer l'annulation de la décision de retenue administrative de ses équipements informatiques prise le 9 janvier 2012 suite au contrôle effectué le même jour; que, compte tenu de la nature et de ses effets sur la situation de M.C..., cette déci-

sion, distincte
résultait, ne
rieur et était
l'excès de po
soutenir que
d'annulatio
estimé que
rieur, cette

9. Consi
matériel in
à la suite
cours du q
centrale
qu'une co
sein de l'
dans cet
saisie ad
condam
trente an
de ving
pronon
revêtait

11. C
retenu
tiques
tion et
suite,
d'avo
aurai
cont
naiss
du c
utile
les
tau
étr
du

sion, distincte de l'opération de contrôle dont elle résultait, ne constituait pas une mesure d'ordre intérieur et était susceptible d'être contestée par la voie de l'excès de pouvoir; que, par suite, M. C... est fondé à soutenir que c'est à tort que, pour rejeter sa demande d'annulation, le tribunal administratif de Caen a estimé que, dirigée contre une mesure d'ordre intérieur, cette demande était irrecevable; [...]

9. Considérant [...] que la décision de retenue du matériel informatique appartenant à M. C... a été prise à la suite du contrôle effectué le 9 janvier 2012 au cours duquel il a été constaté que les scellés de l'unité centrale de son ordinateur avaient été coupés et qu'une corde de rappel, préalablement dérobée au sein de l'établissement pénitentiaire, avait été placée dans cette partie de l'ordinateur de l'intéressé; que la saisie administrative du matériel de M. C..., qui a été condamné à une peine d'emprisonnement de trente ans pour assassinat, avec une période de sûreté de vingt ans et qui n'est libérable qu'en 2028, a été prononcée pour éviter toute tentative d'évasion et revêtait dès lors un caractère d'urgence absolue; [...]

11. Considérant qu'ainsi qu'il a été dit au point 9, la retenue administrative des équipements informatiques de M. C... était justifiée par l'urgence de la situation et par le risque d'une tentative d'évasion; que, par suite, M. C... n'est pas fondé à soutenir que, faute d'avoir été précédée d'un débat pendant lequel il aurait pu présenter ses observations, la décision contestée serait illégale pour avoir été prise en méconnaissance [...] du principe général du droit au respect du contradictoire; que, par ailleurs, l'intéressé ne peut utilement soutenir que cette décision méconnaîtrait les articles 41 et 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, dès lors qu'elle ne peut être regardée comme procédant de la mise en œuvre du droit de l'Union au sens de ces stipulations;

13. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de saisir la Cour de justice de

l'Union européenne d'une question préjudicielle et de surseoir à statuer dans l'attente de sa décision, que M. C... n'est pas fondé à demander l'annulation de la décision du 9 janvier 2012 ; [...]

Préparation

de l'arrêt aborde différents aspects d'ordre interne et externe de cet arrêt. L'analyse de la décision contredit les conclusions de la législation et en particulier le commentaire. Le...

- Le rejet prévis
- A - Une solution
- B - Une solution
- La reconnaissance
- A - L'absence
- du contradictoire
- B - L'absence

Corrigé

Les motifs
domestiques
d'appel
d'annulation
se déduisent
M. C...

Analyse du sujet

Cet arrêt aborde différents thèmes, vus tant en cours qu'en travaux dirigés. Les étudiants ne devaient ainsi pas se contenter de traiter la question des mesures d'ordre intérieur mais commenter également tous les autres points évoqués dans cet arrêt. Cela nécessitait une lecture attentive de l'arrêt afin de bien comprendre le raisonnement en deux temps mené par le juge qui rejette dans un premier temps la qualification de mesure d'ordre intérieur s'agissant de la décision contestée puis, dans un second temps, peut alors se pencher sur l'analyse de la légalité de ladite décision. Une bonne connaissance du cours et en particulier de la jurisprudence était indispensable pour réussir ce commentaire. Le corrigé qui suit a été établi à partir des éléments vus en cours.

Plan du corrigé

- I/ Le rejet prévisible de la qualification de mesure d'ordre intérieur
 - A – Une solution confirmant le déclin de la catégorie des mesures d'ordre intérieur
 - B – Une solution fondée sur l'utilisation de critères classiques
- II/ La reconnaissance peu surprenante de la légalité de la décision contestée
 - A – L'absence de violation du principe général du droit au respect du contradictoire
 - B – L'absence de violation du droit de l'Union européenne

Corrigé

Les mesures d'ordre intérieur, longtemps très présentes dans les domaines scolaire, militaire et pénitentiaire, ont vu leur champ d'application se réduire considérablement depuis une trentaine d'années, et ce tout particulièrement dans le domaine pénitentiaire, ce dont témoigne l'arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes, M. C., du 7 décembre 2016.

En l'espèce, M. C. contestait une décision de l'administration pénitentiaire du 9 janvier 2012 relative à la retenue de ses équipements informatiques, prise suite à une fouille de sa cellule qui avait conduit à la découverte d'une corde de rappel, dérobée en salle de sport et cachée dans l'unité centrale de son ordinateur. Il avait alors demandé l'annulation de cette décision devant le tribunal adminis-

tratif de Caen, qui avait rejeté sa demande par un jugement du 24 janvier 2013 puis il avait interjeté appel devant la Cour administrative d'appel de Nantes le 21 mai 2013 afin d'obtenir tout à la fois l'annulation de ce jugement et celle de la décision contestée. La Cour administrative d'appel de Nantes, par un arrêt du 7 décembre 2016 a cependant rejeté sa requête. Le délai relativement long entre l'enregistrement de la requête en mai 2013 et l'arrêt rendu seulement en décembre 2016, s'expliquait – ce que ne permettait toutefois pas de savoir cet extrait tronqué de l'arrêt – par le fait que cet arrêt faisait suite à la cassation par le Conseil d'État du précédent arrêt rendu par cette cour dans cette affaire.

Dans cet arrêt de la Cour administrative d'appel de Nantes le principal problème juridique auquel était confronté le juge était de savoir si une décision de retenue des équipements informatiques d'un détenu était ou non une mesure d'ordre intérieur et donc autrement dit si elle était ou non susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Après y avoir répondu par la négative, le juge a ensuite pu examiner la légalité de cette décision au regard des moyens soulevés par le requérant, qu'il a finalement écartés. Cet arrêt permet ainsi de montrer très clairement comment raisonne le juge en présence d'une décision susceptible d'être considérée comme une mesure d'ordre intérieur. Le raisonnement du juge est en effet mené en deux temps. Dans un premier temps il a écarté la qualification de mesure d'ordre intérieur (I), ce qui signifie simplement qu'il accepte d'examiner la légalité de la décision contestée et non qu'il fait automatiquement droit à la requête qui lui a été soumise. Dans un second temps, il a alors pu examiner la légalité de la décision contestée et jugé en l'espèce qu'il n'y avait pas lieu d'annuler ladite décision (II).

I/ Le rejet prévisible de la qualification de mesure d'ordre intérieur

La Cour administrative d'appel de Nantes a considéré dans son arrêt du 7 décembre 2016 que la décision de retenue des équipements informatiques d'un détenu n'était pas une mesure d'ordre intérieur. La solution ainsi retenue confirme le déclin de la catégorie des mesures d'ordre intérieur (A) et se fonde sans surprise pour cela sur des critères classiques dégagés par le Conseil d'État (B).

A – Une solution confirmant le déclin de la catégorie des mesures d'ordre intérieur

Dans son point 4 la Cour administrative d'appel de Nantes a affirmé que la décision de retenue des équipements informatiques d'un détenu « ne constituait pas une mesure d'ordre intérieur et était susceptible d'être contestée par la voie de l'excès de pouvoir ». Le juge n'a pas pour autant défini ici la notion de mesure d'ordre intérieur, se contentant de préciser qu'il s'agit, ce qui est, il est vrai, sa caractéristique majeure, d'un acte administratif qui n'est pas « susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ». De fait, les mesures d'ordre intérieur sont bien des décisions administratives, qui constituent des mesures de police interne au service – comme c'était le cas ici s'agissant de la mesure de contrôle des équipements informatiques – ou des mesures d'organisation du service, mais leur caractère insignifiant, conformément à l'adage de *minimis non curat praetor*, conduit le juge administratif à refuser de les contrôler. Cet arrêt s'inscrit dans la droite ligne de la jurisprudence, initiée à partir d'un arrêt *Marie* de 1995 (CE, ass., 17 févr. 1995, *Marie*), qui a conduit au très net déclin de la catégorie des mesures d'ordre intérieur dans le domaine pénitentiaire avec la reconnaissance, par exemple, de la justiciabilité des décisions de placement à l'isolement d'un détenu (CE 30 juill. 2003, *Remli*), des rotations de sécurité (CE, ass., 14 déc. 2007, *Payet*) ou encore par exemple des fouilles intégrales des détenus à l'occasion des comparutions devant le juge judiciaire (CE 14 nov. 2008, *Philippe Mahmoud A.*). Il est à noter que ce déclin résulte en grande partie des nombreuses condamnations prononcées à l'encontre de la France par la Cour européenne des droits de l'Homme, qui a jugé, à de multiples reprises que l'injusticiabilité de certaines décisions, qualifiées de mesures d'ordre intérieur par le Conseil d'État, violait le droit à un recours juridictionnel effectif garanti par l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'Homme (par ex. CEDH 12 juin 2007, *Frérot c/ France*, ou encore CEDH 9 juill. 2009, *Khider c/ France*).

Cet arrêt permet par ailleurs de confirmer que cette importante diminution de la catégorie des mesures d'ordre intérieur n'est pas pour autant synonyme de disparition. En l'espèce, la Cour administrative d'appel de Nantes a pris soin d'opérer une distinction, dans le point 3, entre la mesure de contrôle par l'administration péniten-

tiaire des équipements informatiques des détenus, qui se fonde sur l'article D. 449-1 du Code de procédure pénale, et celle de retenue des équipements informatiques qui peut intervenir suite à ce contrôle et qui est celle que contestait le requérant. De fait, le juge a considéré, reprenant sur ce point la position du Conseil d'État (CE 9 nov. 2015, *Dos Santos Pedro*), que la mesure de contrôle constituait bien une mesure d'ordre intérieur, laquelle vient donc s'ajouter aux quelques autres qui subsistent en matière pénitentiaire, comme par exemple le refus d'autoriser un détenu à acquérir un nouveau système d'exploitation informatique (*Dos Santos Pedro*, préc.), le refus opposé à une demande d'emploi (CE, ass., 14 déc. 2007, *Planchenault*) ou le refus de donner suite à la demande d'un détenu de changer d'établissement (CE 9 nov. 2013, *Agamemnon*). Il convient cependant d'insister sur le fait que cette qualification de la mesure de contrôle n'a ici aucune incidence sur la requête effectuée par M. C., dans la mesure où il contestait non pas la mesure de contrôle mais la décision de retenue de ses équipements informatiques.

B – Une solution fondée sur l'utilisation de critères classiques

Comme l'a souligné la Cour administrative d'appel de Nantes dans son point 3, la question de savoir si une mesure doit ou non être qualifiée de mesure d'ordre intérieur, doit être appréciée « eu égard à sa nature et à l'importance de ses effets sur la situation des détenus ». Il y a là la reprise des critères très classiques mis en place à partir de la jurisprudence *Marie* (préc.), qui parlait toutefois de gravité de la mesure et non des effets de la mesure, et confirmés par la jurisprudence *Boussouar* (CE, ass., 14 décembre 2007, *Boussouar*). Une fois ces critères rappelés le juge a alors, dans son point 4, précisé qu'en l'espèce la décision contestée, « compte tenu de [sa] nature et de ses effets sur la situation de M. C. » ne constituait pas une mesure d'ordre intérieur. Comme à l'accoutumée, se contentant d'une motivation laconique le juge n'a pas pris soin de préciser pourquoi ces critères étaient remplis. Si le critère de la nature de la mesure fait référence à l'objet de la mesure ou encore à son caractère, qui peut notamment être disciplinaire, le critère des effets de la mesure sur la situation du détenu prend en compte les conséquences que peut avoir la mesure sur la situation du détenu :

il s'agit alors
conditions co
fait évident
conséquence
notamment
ments à visé

Les crit
rieur, pour
dans tous le
souar (préc
suite – de c
décision d
nature, qu
réserve qu
taux des
toutefois
dans la m
des mes
n'avait p
tion à c
d'État, e
d'ordre

Un
requête
d'appe
invoc
conten

II/ La
de la l

La
la
tiq
m
d
v

il s'agit alors pour le juge d'apprécier l'aggravation ou non des conditions concrètes de détention du détenu. En l'espèce, il était de fait évident que la privation de son ordinateur allait entraîner des conséquences non négligeables pour le détenu en l'empêchant notamment de pouvoir accéder depuis sa cellule à différents documents à visée culturelle ou éducative.

Les critères utilisés ici pour identifier les mesures d'ordre intérieur, pour classiques qu'ils soient, ne s'appliquent cependant pas dans tous les cas de figure. De fait, depuis un important arrêt *Bous-souar* (préc.) le Conseil d'État a donné une liste – complétée par la suite – de certaines catégories de mesures comme, par exemple, une décision de changement d'affectation entre établissements de même nature, qui sont présumées être des mesures d'ordre intérieur, sous réserve que ne soient pas en cause des droits et libertés fondamentaux des détenus. Aucune référence au contenu de cet arrêt n'a toutefois été effectuée ici par le juge, ce qui se comprend aisément dans la mesure où la décision contestée nerelevait pas de la liste des mesures présumées être des mesures d'ordre intérieur. Le juge n'avait par ailleurs aucune obligation d'adopter une longue motivation à caractère pédagogique, comme le fait quelquefois le Conseil d'État, et résumant l'état de la jurisprudence en matière de mesures d'ordre intérieur.

Une fois écartée la qualification de mesure d'ordre intérieur la requête du requérant était donc recevable et la Cour administrative d'appel de Nantes a pu, dans un second temps, examiner les moyens invoqués par le requérant et reconnaître la légalité de la décision contestée.

II/ La reconnaissance peu surprenante de la légalité de la décision contestée

La Cour administrative d'appel de Nantes a reconnu la légalité de la décision de retenue administrative des équipements informatiques de M. C. après avoir, sans grande surprise, rejeté les arguments du requérant. Elle a ainsi considéré qu'il n'y avait ni violation du principe général du droit au respect du contradictoire (A) ni violation du droit de l'Union européenne (B).

A – L'absence de violation du principe général du droit au respect du contradictoire

La Cour administrative d'appel de Nantes a estimé que M. C. « n'est pas fondé à soutenir que, faute d'avoir été précédée d'un débat pendant lequel il aurait pu présenter ses observations, la décision contestée serait illégale pour avoir été prise en méconnaissance [...] du principe général du droit au respect du contradictoire ». Avant d'expliquer les raisons qui ont conduit la cour à rejeter ce moyen, il convient de rappeler qu'un principe général du droit est un principe non écrit, consacré par le juge administratif et qui s'impose à l'administration lorsqu'elle agit. Ces principes se sont développés au lendemain de la seconde guerre mondiale, en particulier à partir des arrêts du Conseil d'État *Dame Veuve Trompier-Gravier* (CE, sect., 5 mai 1944) et *Aramu* (CE, ass., 26 oct. 1945). S'ils sont indépendants du droit écrit, le Conseil d'État a pu toutefois les dégager en s'inspirant notamment de la tradition juridique française (Déclaration de 1789...) et ces principes, dont le nombre n'est pas arrêté, couvrent aujourd'hui de très nombreux domaines. Une très grande partie de ces principes concernent des droits et libertés ou encore des garanties d'ordre procédural comme c'était le cas en l'espèce. De fait, le principe du contradictoire, qui a d'ailleurs été expressément consacré dans la procédure administrative contentieuse (CE, sect., 12 mai 1961, *Soc. La Huta*), est le corollaire du principe du respect des droits de la défense consacré par les arrêts *Dame veuve Trompier-Gravier* et *Aramu* (préc.) et implique en effet, comme le soutenait le requérant, que puissent être présentées des observations avant l'adoption d'une décision administrative défavorable à son destinataire telle une sanction.

Une décision administrative ne peut normalement pas porter atteinte à un principe général du droit dans la mesure où ces derniers ont une valeur supra-décrétale et infra-législative doivent être respectés, ce qui signifie qu'en principe la Cour administrative d'appel de Nantes aurait dû censurer la décision de retenue des systèmes informatiques de M. C. Pour autant en l'espèce, c'est à bon droit, que le juge n'a pas retenu de violation du principe du contradictoire. En effet, comme il l'a souligné dans son point 9 et comme il le rappelle dans son point 11, c'est l'urgence de la situation et le risque de tentative d'évasion avec la découverte d'une corde de rappel dans l'unité centrale de M. C. qui ont justifié la retenue de

son matériel
sible de lai
observation
propos duq
condamné
avec une p
gence de la
explique d
avoir à res
normal le
principe d

B – L'ab europé

La Cour
pour un
europée
garantis
avant q
ne soit
(art. 47
similai
leur pl
la Cha
l'Unio
n'a d'a
traités
depuis
effet
vés c
lois,
par
30 m
rieu
tard
(CE
(CE
éca
qu

son matériel informatique. Il n'était donc matériellement pas possible de laisser du temps à M. C. pour préparer et présenter des observations si l'on voulait éviter tout risque d'évasion de M. C., à propos duquel la cour a pris soin de souligner qu'il n'avait pas été condamné pour un simple délit mais pour un crime d'assassinat avec une période sûreté de 20 ans qui courait encore. Seule l'urgence de la situation, que le juge a qualifiée d'ailleurs d'« absolue », explique donc que l'administration ait pu agir immédiatement sans avoir à respecter le principe du contradictoire alors qu'en temps normal le juge aurait vraisemblablement retenu la violation du principe du contradictoire.

B – L'absence de violation du droit de l'Union européenne

La Cour administrative d'appel de Nantes a également écarté, mais pour une autre raison, la violation des articles 41 et 47 de la Charte européenne des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui garantissent notamment le droit de toute personne d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son encontre (art. 41) et les droits de la défense (art. 47). Les normes invoquées ici par le requérant avaient un objet similaire au principe général du droit précédemment évoqué mais leur place dans la hiérarchie des normes diffère toutefois. De fait, la Charte des droits fondamentaux a, selon l'article 6 du traité sur l'Union européenne, la même valeur que le traité lui-même. Le juge n'a d'ailleurs pas eu besoin ici de rappeler quelle est la place des traités dans la hiérarchie des normes, celle-ci étant bien établie depuis longtemps. L'article 55 de la Constitution de 1958 prévoit en effet que « Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie » et le Conseil d'État a admis dès 1952 (CE, ass., 30 mai 1952, *Dame Kirkwood*) que les traités ont une autorité supérieure à celle des actes administratifs, avant d'admettre bien plus tard qu'ils ont également une autorité supérieure à celle des lois (CE, ass., 20 oct. 1989, *Nicolo*) mais pas à celle de la Constitution (CE, ass., 30 oct. 1998, *Sarran*). Là encore si le juge a malgré tout écarté le moyen tiré de la violation de cette Charte, alors même qu'elle a une autorité supérieure à celle des actes administratifs,

c'est à bon droit car celle-ci ne peut être valablement invoquée que lorsque l'on se trouve dans le champ d'application du droit de l'Union européenne. Tel n'était pas le cas ici, le juge ayant indiqué que la décision contestée « ne peut être regardée comme procédant de la mise en œuvre du droit de l'Union » (point 11).

Une fois ce constat effectué c'est donc en toute logique que la Cour administrative d'appel de Nantes a également refusé de poser une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne comme cela lui avait été demandé par le requérant. Rappelons en effet que l'article 267 du traité relatif au fonctionnement de l'Union européenne permet aux juridictions nationales de poser des questions préjudicielles s'agissant de l'interprétation des traités mais aussi de l'interprétation et de la validité des actes pris par les institutions, organes ou organismes de l'Union. Il convient par ailleurs de préciser que s'agissant des juridictions territoriales, comme c'est le cas de la Cour administrative d'appel de Nantes, celles-ci n'ont de toute façon pas, contrairement au Conseil d'État, l'obligation d'effectuer un renvoi préjudiciel. En l'espèce, dans la mesure où la décision administrative contestée ne relevait pas du champ d'application du droit de l'Union, il n'y avait donc bien aucune raison de saisir la Cour de justice et de surseoir à statuer en attendant sa réponse.