

# Restriction de la liberté de correspondances des personnes détenues

## Lire les commentaires de :

### Rosalie Le Moing

Sur les contours de la liberté de correspondance des détenus : quand la rétention de courriers et la substitution de motifs ne font pas bon ménage

## DÉCISION DE JUSTICE

---

CAA Lyon, 4ème chambre – N° 21LY00412 – Garde des sceaux, ministre de la justice – 22 décembre 2022 – C+ [↗](#)

Arrêt annulé en cassation : CE, n° 471643, 30 mai 2024, C et affaire renvoyée à la Cour sous le n° 24LY01558 jugé le 19 décembre 2024

## INDEX

---

### Mots-clés

Etablissement pénitentiaire, Service public pénitentiaire, Exécution des jugements

### Rubriques

Procédure

Résumé Note universitaire

## Résumé

<sup>1</sup> Il résulte de la combinaison de l'article 40 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 et des articles R. 57-8-16 et R. 57 8 19 du code de procédure pénale que sans préjudice d'éventuelles mesures prises par le juge judiciaire, l'administration pénitentiaire a la faculté de restreindre, au cas par cas, la liberté de correspondance des détenus lorsqu'un courrier paraît compromettre gravement leur réinsertion ou le maintien du bon ordre et la sécurité.

<sup>2</sup> Méconnaît ces dispositions la décision par laquelle le directeur d'un centre pénitentiaire qui, se fondant sur un courrier retenu en raison de son contenu regardé comme attentatoire à la tranquillité des destinataires, prescrit la rétention de toute correspondance que le même détenu tenterait d'adresser à l'avenir aux mêmes destinataires.

*37-05-02-01, Juridictions administratives et judiciaires,  
Exécutions des jugements, Service public pénitentiaire*

# Note universitaire

## Sur les contours de la liberté de correspondance des détenus : quand la rétention de courriers et la substitution de motifs ne font pas bon ménage

**Rosalie Le Moing**

Docteure en Droit international, européen et comparé – Centre de droit international –  
Université Jean Moulin Lyon 3

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.9078](https://doi.org/10.35562/alyoda.9078)

<sup>1</sup> *L'existence d'une instruction du Parquet ne constitue pas un motif légal permettant de retenir les correspondances d'un détenu. L'administration est toutefois habilitée à demander au juge administratif une substitution de motifs, afin d'invoquer les deux motifs légaux de restrictions de la liberté de correspondance des détenus. Une telle entreprise est toutefois infructueuse lorsque la rétention des courriers est systématique et a priori, même si elle ne concerne que les courriers adressés à un individu identifié. La décision de l'administration pénitentiaire est dès lors annulée, faute de disposer d'un motif légal.*

<sup>2</sup> Les droits des détenus génèrent un contentieux dense, particulièrement au regard du droit administratif. La liberté de correspondance ne fait pas exception à cet égard, bien que, par comparaison avec d'autres droits et libertés fondamentaux, le cadre juridique et son effectivité en détention soient moins sujets à contestation [1]. L'arrêt rendu par la cour administrative d'appel de Lyon le 22 décembre 2022 illustre une nouvelle fois la nature poreuse des frontières entre droit administratif et libertés fondamentales, en affirmant que les restrictions de la liberté de correspondance des détenus sont dénuées de motif légal dès lors qu'elles sont appliquées systématiquement et *a priori*.

<sup>3</sup> En l'espèce, le directeur du centre pénitentiaire de Bourg-en-Bresse a ordonné la rétention des correspondances d'un détenu destinées à deux individus identifiés. Le détenu a formé un recours pour excès de pouvoir contre cette décision, estimant qu'elle était illégale en ce qui concernait l'une des deux destinataires des correspondances retenues. Le tribunal administratif de Lyon a fait droit à ses prétentions et a dès lors annulé la décision litigieuse, faute de concordance entre les éléments apportés par le défendeur et les restrictions légales de la liberté de correspondance [2]. Le juge a en effet estimé que l'administration pénitentiaire ne démontrait pas en

l'espèce que la rétention des correspondances concordait avec au moins l'une des deux hypothèses légales de restrictions de la liberté de correspondance des détenus [3].

<sup>4</sup> Le ministre de la Justice a interjeté appel, et a demandé l'annulation du jugement pour deux motifs. En premier lieu, ledit jugement serait irrégulier faute de motivation suffisante. En second lieu, il serait erroné car fondé sur une conception restrictive de la sécurité des personnes, excluant la sécurité des personnes en dehors de l'établissement pénitentiaire. Le ministre a également demandé à la cour administrative d'appel de Lyon une substitution des motifs de la décision litigieuse du directeur du centre pénitentiaire. La demande tendait à ce que le motif initialement retenu - une instruction du Parquet sollicitée par le directeur du centre pénitentiaire - soit remplacé par les deux motifs légaux de restriction des correspondances par l'administration - la compromission grave de la réinsertion des détenus et du maintien du bon ordre et la sécurité des personnes.

<sup>5</sup> La cour administrative d'appel de Lyon confirme le jugement du tribunal administratif de Lyon du 8 décembre 2020 [4]. Il apparaît que les nouveaux motifs invoqués ne justifient pas davantage la décision litigieuse, dès lors que la rétention des correspondances est systématique et *a priori*. Il est impossible de se prévaloir, sans avoir contrôlé les courriers, du fait que ces correspondances compromettraient gravement la réinsertion du détenu ou le maintien de la sécurité des personnes.

<sup>6</sup> Ce faisant, la cour administrative d'appel de Lyon souligne que la rétention *a priori* et systématique des correspondances fait échec à la concordance avec les motifs de restrictions de la liberté de correspondance des détenus. Cette absence de motif légal illustre les interactions entre le traitement juridique des interdictions générales et absolues des libertés fondamentales et la substitution de motifs dans le cadre du recours pour excès de pouvoir.

## L'inapplicabilité des restrictions de la liberté de correspondance des détenus

<sup>7</sup> Les deux motifs de restrictions de la liberté de correspondance des détenus par l'administration pénitentiaire ne sont pas applicables au différend, en première instance comme en appel, faute que l'administration démontre qu'au moins l'un de ces motifs fonde sa décision.

## L'illustration des limites du pouvoir de restriction de la liberté de correspondance des détenus

8 La cour administrative d'appel de Lyon rappelle tout d'abord le principe de liberté de correspondance des détenus, ainsi que les restrictions de cette liberté prévues par la loi. Aussi bien le code de procédure pénale que l'article 40 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 à l'époque [5] affirment la liberté de correspondance par écrit des détenus « *avec toute personne de leur choix* » [6]. Il existe néanmoins des restrictions possibles, dont deux hypothèses susceptibles d'être mobilisées par l'administration pénitentiaire. Ainsi, et « *sans préjudice d'éventuelles mesures prises par le juge judiciaire* » [7], deux motifs permettent à l'administration pénitentiaire de restreindre les correspondances des détenus : « *lorsque cette correspondance paraît compromettre gravement leur réinsertion ou le maintien du bon ordre et la sécurité* » [8].

9 Ceci n'est aucunement surprenant, dès lors que la liberté de correspondance, en tant que composante du droit au respect de la vie privée [9], est reconnue aux détenus, aussi bien en droit européen des droits de l'homme [10] qu'en droit français [11]. Ces deux droits incluent, au sein du régime juridique de cette liberté, une faculté de restriction, sous certaines conditions [12].

10 Bien que le droit applicable soit bien connu, l'administration pénitentiaire ne pouvait en l'espèce se prévaloir des restrictions légales à la liberté de correspondance des détenus. En effet, les arguments invoqués et les caractéristiques de la décision litigieuses n'entraient pas dans les hypothèses prévues par la loi.

## L'inapplicabilité prévisible des restrictions légales : des motifs étrangers aux hypothèses prévues par la loi

11 Le tribunal administratif de Lyon et la cour administrative d'appel de Lyon ont annulé la décision du directeur du centre pénitentiaire de Bourg-en-Bresse sur le même fondement : la rétention des correspondances du requérant n'était fondée sur aucun motif légal permettant une telle restriction. Pourtant, les motifs invoqués par l'administration diffèrent en première instance et en appel.

12 L'absence de « *motif de nature à fonder légalement la décision* » [13] est manifeste en première instance. En effet, le juge souligne que « *le directeur du centre pénitentiaire s'est fondé sur une instruction du Parquet en ce sens, qu'il avait sollicitée afin de protéger ces personnes [c'est-à-dire les deux destinataires des correspondances visés par la décision litigieuse]* » [14]. Or, ce motif ne correspond, de prime abord, à aucune des deux hypothèses de restriction à la disposition de l'administration énoncées précédemment - la compromission grave de la réinsertion du détenu ou du maintien du bon ordre et de la sécurité des personnes. Ceci explique qu'en appel,

le ministre de la Justice ait demandé au juge la substitution des motifs de la décision litigieuse [15]. Les nouveaux motifs demandés correspondent précisément à ces deux hypothèses légales. Pourtant, la cour administrative d'appel de Lyon confirme l'annulation de la décision litigieuse.

13

Il en résulte que ce ne sont pas tant les motifs invoqués qui suscitent l'illégalité de la décision litigieuse, que le fait que ces motifs aient réellement fondé cette décision. En ce sens, le juge administratif souligne, en première instance, qu'il n'est pas démontré que les éléments à l'origine de la rétention des courriers entreraient dans au moins l'une des deux hypothèses légales [16]. Autrement dit, l'administration n'a pas prouvé que la décision résulterait d'un risque de compromission grave de la réinsertion des détenus, ou du maintien du bon ordre et de la sécurité des personnes. La conclusion fut la même en appel, où le juge a cette fois pris en considération les caractéristiques de la décision, pour en analyser les motifs. Or, ces caractéristiques révèlent que les motifs invoqués par l'administration n'ont pas réellement fondé la décision : « *dès lors que la décision des courriers adressés par M. A... à M<sup>me</sup> C... est systématique et prise a priori, le ministre ne justifie pas plus devant la cour que devant le tribunal d'un motif de nature à fonder légalement la décision* [nous soulignons] » [17]. Il est en effet impossible de déterminer, sans contrôler les courriers, que ces derniers compromettraient gravement la réinsertion du détenu ou le maintien du bon ordre et de la sécurité des personnes. Aucun des deux motifs invoqués en appel n'était donc susceptible de fonder la décision de retenir, systématiquement et avant tout contrôle, les courriers du détenu. Il s'ensuit qu'aucune des restrictions de la liberté de correspondance des détenus n'était applicable à la décision litigieuse. Cette dernière fut donc naturellement annulée.

14

L'argumentation de la cour administrative d'appel de Lyon quant aux caractéristiques de la décision litigieuse amène à s'interroger sur les limites de la substitution de motifs en présence d'une forme de restriction générale et absolue d'une liberté fondamentale.

## La confrontation de la substitution de motifs à une forme d'interdiction générale et absolue d'une liberté fondamentale

15

La rétention systématique et *a priori* des courriers d'un détenu n'est pas sans rappeler la présomption d'illégalité des interdictions générales et absolues à l'encontre d'une ou plusieurs liberté(s) fondamentale(s) [18]. Il semble toutefois rare qu'une telle mesure

amène à rejeter la présence d'un motif légal, d'autant plus lorsque l'administration demande une substitution de motifs précisément dans le but de disposer d'un tel motif.

## La corrélation singulière entre absence de motif légal et forme d'interdiction générale et absolue

16

Il importe tout d'abord de souligner que les libertés fondamentales, à l'exception naturellement de la liberté de correspondance, n'apparaissent aucunement dans l'arrêt. Il n'est ainsi pas fait mention, dans l'argumentation des parties, dans celle du juge ou au sein du visa, d'éléments généraux comme les instruments dédiés aux libertés fondamentales (à l'image de la CEDH), ou d'éléments spécifiques (tels que les interdictions générales et absolues à l'encontre des libertés). Le lien avec de telles interdictions pourrait ainsi sembler alambiqué. Ceci est susceptible d'être renforcé par la démarche du juge à un double titre. En premier lieu, les similitudes entre la rétention litigieuse des courriers et une interdiction générale et absolue à l'encontre d'une liberté fondamentale ne sont pas expressément reconnues par le juge. En second lieu, l'analyse du juge en l'espèce semble être distincte de celle traditionnellement appliquée aux interdictions générales et absolues. Ces interdictions sont analysées sous le prisme de la proportionnalité principalement. Or, cet angle ne repose pas sur le fait que la restriction à la liberté fondamentale soit réellement fondée sur le but recherché (le motif). Ce lien entre la décision prise et les buts ou motifs est traditionnellement analysé dans le cadre des deux autres composantes du « triple test de proportionnalité » – l'adaptation (ou l'adéquation) et la nécessité [19]. Or, dans le présent arrêt, la cour administrative d'appel de Lyon lie implicitement les similitudes avec les interdictions générales et absolues d'une part, et la corrélation entre les motifs invoqués et la décision prise d'autre part. L'appréciation du juge semble donc différente de celle adoptée pour les interdictions générales et absolues.

17

Il existe pourtant une ressemblance indéniable entre, d'une part, les caractéristiques de la décision litigieuse et, d'autre part, les interdictions générales et absolues. Ces dernières sont traditionnellement entendues comme des mesures restrictives des libertés fondamentales, à la fois générales, car bénéficiant d'un champ d'application très étendu d'un point de vue spatial ou temporel généralement, et absolues, car dénuées d'exception ou assorties d'exceptions fortement limitées. De telles interdictions suscitent dès lors une méfiance, retranscrite en droit par une présomption de non-respect de la proportionnalité. Le juge considère en effet que, sauf preuve contraire, de telles interdictions ne sont pas proportionnées et ne sauraient dès lors être légales [20]. Bien que le juge n'emploie pas les qualificatifs de « général » et « absolu » en l'espèce, la décision

litigieuse présente des caractéristiques similaires, sinon convergentes, à celles des interdictions générales et absolues. La rétention des courriers du requérant n'est pas *stricto sensu* générale, dès lors qu'il s'agit uniquement des courriers d'un détenu et exclusivement des courriers que celui-ci adresse à deux individus identifiés. Un aspect lié à la généralité transparaît néanmoins, en ce que la décision concerne l'ensemble des courriers du détenu adressés à ces deux individus, indépendamment de leur contenu. Dans le même sens, cette mesure est absolue, en ce qu'elle ne connaît aucune exception, notamment aucune exception liée à l'absence de risque généré par les courriers pour la sécurité des personnes ou la réinsertion du détenu.

<sup>18</sup> Si la décision litigieuse ne présentait pas ces caractéristiques, similaires aux interdictions générales et absolues, elle n'aurait pas été annulée. En effet, s'il avait été démontré que seuls les courriers générant des risques à l'égard de la réinsertion ou de la sécurité étaient retenus par l'administration pénitentiaire, les motifs invoqués en appel auraient été considérés comme fondant la décision litigieuse. Cette dernière n'aurait donc pas été annulée.

<sup>19</sup> La corrélation entre, d'une part, absence de motif légal et, d'autre part, forme implicite d'interdiction générale et absolue à la liberté de correspondance fut donc décisive dans l'arrêt rendu par la cour administrative d'appel de Lyon. Elle révèle également une interaction inédite, à notre connaissance, entre les caractéristiques des restrictions aux libertés fondamentales et le succès de la substitution de motifs.

## Une forme d'interdiction générale et absolue entravant la substitution fructueuse de motifs

<sup>20</sup> Le juge administratif rappelle la faculté pour l'administration de demander au juge la substitution de motifs d'une décision faisant l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. La cour administrative d'appel de Lyon reprend à ce titre, et presque mot pour mot, le considérant de principe de l'arrêt *M<sup>me</sup> Hallal* du 6 février 2004 [21] admettant pour la première fois la substitution de motifs pour toute décision administrative faisant l'objet d'un recours pour excès de pouvoir :

« [...] l'administration peut, en première instance comme en appel, faire valoir devant le juge de l'excès de pouvoir que la décision dont l'annulation est demandée est légalement justifiée par un motif, de droit ou de fait, autre que celui initialement indiqué, mais également fondé sur la situation existant à la date de cette décision. Il appartient alors au juge, après avoir mis à même l'auteur du recours de présenter ses observations sur la substitution ainsi sollicitée, de rechercher si un tel motif est de nature à fonder légalement la décision, puis d'apprécier s'il résulte de l'instruction que l'administration aurait pris la même décision si elle s'était fondée initialement sur ce motif. Dans l'affirmative, sous réserve toutefois qu'elle ne prive pas le requérant d'une garantie procédurale liée au motif substitué, le juge peut procéder à la substitution demandée » [22].

21

Ainsi, la substitution de motifs (en droit comme en fait) est subordonnée au respect de quatre conditions cumulatives. Premièrement, le nouveau motif doit naturellement être fondé sur la situation existante à la date où la décision a été prise. Autrement dit, il est impossible pour l'administration de demander la substitution au profit d'un nouveau motif fondé sur des éléments postérieurs à la décision, ou dont elle n'avait pas connaissance lorsqu'elle a pris sa décision. Deuxièmement et dans le même sens, le nouveau motif doit « [être] *de nature à fonder légalement la décision* » [23]. Troisièmement et corrélativement, il doit apparaître que l'administration aurait pris la même décision si elle s'était fondée dès le début sur ce motif. Quatrièmement - et ceci relève non pas de la corrélation entre la décision et le nouveau motif invoqué, mais de la protection des administrés -, le nouveau motif ne doit pas priver le justiciable d'une garantie procédurale [24]. C'est notamment à ce titre que le juge doit « *m[ettre] à même la partie adverse de présenter ses observations sur la substitution ainsi sollicitée* » [25].

22

En l'espèce, la demande de substitution de motifs était essentielle pour que la décision du directeur du centre pénitentiaire ne soit pas annulée. Elle était en effet destinée à fournir un motif légal à la décision litigieuse, mais cette demande n'a pas réellement été examinée par la cour administrative d'appel de Lyon. Quand bien même la substitution de motifs aurait été acceptée par le juge, la décision aurait été annulée faute pour les nouveaux motifs de fonder réellement la décision. Il n'était donc pas utile que la cour procède à un examen approfondi des conditions de la substitution, à l'exception de la deuxième condition : celle tenant à ce que le(s) nouvel(aux) motif(s) fonde(nt) réellement la décision litigieuse. Or, cette condition n'était pas remplie, en raison des caractéristiques précédemment mentionnées de la décision litigieuse.

23

Ainsi, la nature systématique et *a priori* de la rétention des courriers a tout d'abord entravé l'étude de la substitution de motifs. Ces caractéristiques de la décision litigieuse rendaient inutile l'examen des autres conditions de la substitution, alors qu'elles auraient probablement été remplies en l'espèce [26]. Surtout, la nature systématique et *a priori* de la décision a entravé le but de la substitution de motifs, en rendant impossible la légalisation de la décision litigieuse faute de motif légal fondant réellement la décision.



## NOTES

---

[1] Le contentieux relatif aux droits des détenus porte principalement sur la dignité des conditions de détention, comme l'atteste la jurisprudence récente. Au sujet de la multiplication des décisions du juge administratif concernant les conditions de détention dignes depuis fin 2022, à l'aune du jugement récent du tribunal administratif de Lyon du 29 mars 2023, voy. par exemple : M. Dominati, « Des conditions de détention indignes au centre pénitentiaire de Saint-Étienne », *Dalloz actualité*, 4 avril 2023. [Retour au texte](#)

[2] TA Lyon, 8 déc. 2020, n° 1908100. [Retour au texte](#)

[3] Les deux hypothèses légales permettant à l'administration de restreindre la liberté de correspondance des détenus sont la compromission grave de la réinsertion des détenus, ou du maintien du bon ordre et de la sécurité (voy. *infra*). [Retour au texte](#)

[4] CAA Lyon, 22 déc. 2022, n° 21LY00412. [Retour au texte](#)

[5] La [loi pénitentiaire du 24 novembre 2009](#) et plusieurs dispositions du code de procédure pénale ont été abrogées, en raison de la création du code pénitentiaire rassemblant l'ensemble des dispositions relatives au droit pénitentiaire (les dispositions relatives aux correspondances écrites des détenues sont contenues dans plusieurs articles de ce code : [articles R. 345-1 à D. 345-10](#) et [L. 345-1 à L. 345-4](#) du code pénitentiaire, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2022). Le principe de liberté de correspondance et ses restrictions, contenus dans ces dispositions désormais abrogées, sont toutefois reproduits au sein du nouveau code et demeurent donc identiques. [Retour au texte](#)

[6] [Article 40](#) de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 et article [R.57-8-16](#) du code de procédure pénale, abrogés et reproduits au sein des articles [L. 345-1](#) et [R. 345-3](#) du code pénitentiaire. [Retour au texte](#)

[7] §. 2, CAA Lyon, 22 déc. 2022, *op. cit.* [Retour au texte](#)

[8] [Article 40](#) de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, abrogé et devenu l'[article L. 345-3](#) du code pénitentiaire. [Retour au texte](#)

[9] Par exemple, la Convention européenne des droits de l'homme établit expressément ce lien, en son article 8, §1, consacré au droit au respect de la vie privée et familiale : « [t]oute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance » ([article 8](#), §1, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 et entrée en vigueur le 3 septembre 1953). [Retour au texte](#)

[10] La première reconnaissance expresse de la liberté de correspondance des détenus par la Cour EDH à notre connaissance date de 1971 avec l'arrêt *De Wilde, Ooms et Versyp* (« *Vagabondage* ») *c. Belgique (au principal)* (Cour EDH, Plénière, *De Wilde, Ooms et Versyp* (« *Vagabondage* ») *c. Belgique (au principal)*, 18 juin 1971, requête n<sup>os</sup> [2832/66](#), [2835/66](#), et [2899/66](#), §§91-93). [Retour au texte](#)

[11] Le principe de liberté de correspondance des détenus a acquis valeur législative avec l'[article 40](#) alinéa premier de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, invoqué dans le présent arrêt commenté. [Retour au texte](#)

[12] L'article 8, §2, de la CEDH établit, comme pour les autres droits dits conditionnels (articles 8 à 11 de la CEDH), trois conditions cumulatives pour que les ingérences (donc les restrictions) apportées au droit au respect de la vie privée et familiale soient conventionnelles : les ingérences doivent être « *prévue[s] par la loi* », poursuivre l'un des buts légitimes figurant dans cette disposition, et, implicitement (par la référence à la nécessité « *dans une société démocratique* »), être conformes au « triple test de proportionnalité » composé de l'adaptation, de la nécessité et de la proportionnalité. [Retour au texte](#)

Le droit français reconnaît également la légalité de certaines restrictions, mais les hypothèses et conditions varient selon qu'il s'agit de restrictions apposées par l'administration pénitentiaire ou par l'autorité judiciaire.

[13] §. 4, CAA Lyon, 22 déc. 2022, *op. cit.* [Retour au texte](#)

[14] *Idem.* [Retour au texte](#)

[15] Comme le permet la jurisprudence *M<sup>me</sup> Hallal*, qui autorise la substitution de motifs dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir (CE, Sect., *M<sup>me</sup> Hallal*, 6 fév. 2004, n° 240560, au Lebon). [Retour au texte](#)

[16] §. 4, CAA Lyon, 22 déc. 2022, *op. cit.* : « [l]e tribunal a annulé cette décision au motif qu'il ne ressortait pas des pièces du dossier que les courriers adressés par M. A... à Mme C..., et ayant justifié la décision litigieuse, relèveraient de l'une ou de l'autre de deux hypothèses prévues à l'article 40 de la loi pénitentiaire et permettant à l'administration de retenir une correspondance ». [Retour au texte](#)

[17] *Idem.* [Retour au texte](#)

[18] Bien que les termes « interdiction générale et absolue » et « présomption d'illégalité » n'apparaissent pas dans l'arrêt *Daudignac*, cette jurisprudence est généralement mobilisée au soutien de la présomption d'illégalité. Le Conseil d'État y a établi que la mise en place d'une autorisation pour l'exercice d'une liberté fondamentale - donc l'interdiction générale et absolue de cette liberté en l'absence d'autorisation - est illégale (CE, Ass., 22 juin 1951, *Daudignac*, n°s 00590 et 00251, au Lebon). [Retour au texte](#)

[19] L'adaptation (également dénommée adéquation) implique que la restriction apportée à une liberté fondamentale soit apte à atteindre l'objectif poursuivi, tandis que la nécessité implique qu'il existe un réel risque de compromission du but poursuivi ou une entrave déjà existante à ce but. [Retour au texte](#)

[20] Voy. par exemple à ce sujet : N. Jacquinet, « Le juge administratif et la sécurité des personnes et des biens », in M. NICOD (dir.), *Qu'en est-il de la sécurité des personnes et des biens ?*, Actes du colloque des 19 et 20 octobre 2006 organisé par l'Institut fédératif de recherche Mutations des normes juridiques, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, spéc. §. 20, disponible en ligne [<https://books.openedition.org/putc/1842?lang=fr> (consulté le 23/05/2023)]. [Retour au texte](#)

[21] CE, Sect., *M<sup>me</sup> Hallal*, *op. cit.* [Retour au texte](#)

Cet arrêt opère un revirement de la jurisprudence *URSSAF du Jura*, qui établissait l'impossibilité, dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir, d'opérer une substitution de motifs d'une décision fondée sur un pouvoir discrétionnaire de

l'administration - donc en dehors d'une décision mettant en cause une compétence liée de l'administration (CE, Sect., *URSSAF du Jura*, 23 juill. 1976, n° 96526, au Lebon).

[22] §. 3, CAA Lyon, 22 déc. 2022, *op. cit.* ; §. 1, CE, Sect. Contentieux, *M<sup>me</sup> Hallal*, *op. cit.* [Retour au texte](#)

[23] §. 3, CAA Lyon, 22 déc. 2022, *op. cit.* [Retour au texte](#)

[24] Comme le souligne Pierre TIFINE, « [...] le juge doit vérifier que la substitution demandée ne prive pas le requérant d'une garantie procédurale liée au motif substitué. L'examen de la jurisprudence postérieure à l'arrêt Hallal conduit à assimiler très nettement ces garanties aux différentes formalités constitutives des droits de la défense. [Retour au texte](#)

Par exemple, dans un arrêt *Espied c/ Centre hospitalier Arcachon* du 24 avril 2006 (req. n° 02BX01088), la Cour administrative d'appel de Bordeaux a décidé que le motif que voulait substituer l'administration à celui initialement indiqué étant un motif pris en considération de la personne, le requérant aurait dû être mis à même d'obtenir la communication de son dossier. Des solutions identiques ont été rendues dans des affaires où ont été relevées l'absence de consultation de la commission départementale de réforme (CAA Lyon, 9 mai 2006, *Centre hospitalier universitaire de Grenoble*, req. n° 01LY01986 : *AJDA* 2006, p. 1485, note Kolbert), le non respect du principe du contradictoire (CAA Douai, 18 janvier 2005, *Société civile d'exploitation agricole Le prince*, req. n° 02DA01044) ou encore l'absence de l'exercice de recours administratif préalable obligatoire (CAA Lyon, 6 juillet 2006, *ANPE*, req. n° 02LY01377) » (P. Tifine, « La substitution de motifs devant le juge administratif, Commentaire sous Conseil d'État, Section, 6 février 2004, requête numéro 240560, Hallal : Rec. p. 48 », *Revue générale du droit*, 2008, numéro 1618, disponible en ligne [<https://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/2008/03/30/la-substitution-de-motifs-devant-le-juge-administratif/>] (consulté le 22/05/2023)].

Cette quatrième condition de la substitution de motifs fait d'ailleurs écho à la jurisprudence de la Cour EDH, selon laquelle la conventionnalité de la substitution de motifs - en droits français et belge en l'occurrence - est conditionnée par le respect du droit à une procédure contradictoire (Cour EDH, 5<sup>ème</sup> Sect., *Les Authentiks et Supras Auteuil 91 c. France*, 27 oct. 2016, n°s 4696/11 et 4803/11, spéc. §51 ; Cour EDH, 3<sup>ème</sup> Sect., *Vegotex International S.A. c. Belgique*, 10 nov. 2020, n° 49812/09, spéc. §§85-86).

[25] §. 3, CAA Lyon, 22 déc. 2022, *op. cit.* [Retour au texte](#)

[26] La première condition semble remplie : il n'apparaît pas que les nouveaux motifs invoqués reposent sur des éléments externes à la situation existant lors de l'adoption de la décision litigieuse, ou sur des éléments postérieurs à celle-ci. [Retour au texte](#)

Concernant la troisième condition, il est très probable que l'administration pénitentiaire aurait pris la même décision si elle s'était fondée dès le début sur les deux nouveaux motifs invoqués.

Quant à la quatrième condition, aucune absence ou violation d'une garantie procédurale n'apparaît dans l'arrêt.