



UNIVERSITE DE NANTES
Institut d'Études Judiciaires

Examen d'entrée à l'École des Avocats du Grand Ouest
Année 2015

Date de l'épreuve : Mardi 15 septembre 2015

Lieu : Amphi E

Durée : de 13h00 à 18h00

Matière : **Note de synthèse**

Sujet :

A l'aide des documents ci-joints, vous établirez une note de synthèse de 5 pages maximum sur le sujet suivant : « Le contrôle par le juge administratif des décisions concernant les personnes détenues ».

Le contrôle par le juge administratif des décisions concernant les personnes détenues

1- Loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire, article 22	p 1
2- Code de justice administrative, articles L521-2 et L521-3	p 2
3- Tribunal des conflits, 27 novembre 1952	p 3
4- Intervention de M Jean-Marc Sauvé, Vice-président du Conseil d'Etat, 24/02//2009	p 4
5- Conseil d'Etat, 4 novembre 1994	p 6
6- Conseil d'Etat, 17 février 1995	p 8
7- Renforcement du contrôle exercé par le juge administratif sur la situation des détenus, Conseil d'Etat, 14 décembre 2007	p 10
8- Conseil d'Etat, 14 décembre 2007	p 12
9- Conseil d'Etat, 17 décembre 2008	p 16
10- Conseil d'Etat, 9 juillet 2008	p 18
11- Conseil d'Etat, 6 décembre 2012	p 20
12- Conseil d'Etat, ordonnance, 22 décembre 2012, juge des référés	p 23
13- Conseil d'Etat, 13 novembre 2013	p 28
14- AJ Pénal 2013, p 232: contrôle des conditions de détentions: l'arme du référé face au manque de réactivité de l'administration pénitentiaire	p 30
15- AJ Pénal 2014, p 494, aménagement de peine et surpopulation carcérale	p 33
16- Dalloz actualité: quel recours contre l'indignité des conditions de détention, commentaire sur CEDH 21 mai 2015, Yengo c/France	p 38
17- Dalloz actualité, le plein contrôle disciplinaire franchit le seuil des prisons, 9 juin 2015	p 40
18- Extrait d'un commentaire sur la décision n°2014-393 QPC du 25 avril 2014, site du Conseil Constitutionnel	p 41
19- Observatoire International des Prisons, article du 18/02/2015	p 43
21- Surveillance permanente et contrainte maximale, Dedans Dehors, juillet 2014	p 44

LOI n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire (1)

Version consolidée au 11 juin 2015

•
L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,
Vu la décision du Conseil constitutionnel n° 2009-593 DC du 19 novembre
2009 ;

• **CHAPITRE III : DISPOSITIONS RELATIVES AUX DROITS ET DEVOIRS DES PERSONNES DETENUES**

• **SECTION 1 : DISPOSITIONS GENERALES**

• Article 22

L'administration pénitentiaire garantit à toute personne détenue le respect de sa dignité et de ses droits. L'exercice de ceux-ci ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles résultant des contraintes inhérentes à la détention, du maintien de la sécurité et du bon ordre des établissements, de la prévention de la récidive et de la protection de l'intérêt des victimes. Ces restrictions tiennent compte de l'âge, de l'état de santé, du handicap et de la personnalité de la personne détenue.

Code de justice administrative

- Titre II : Le juge des référés statuant en urgence

Chapitre Ier : Pouvoirs

Article L521-1

Créé par Loi n°2000-597 du 30 juin 2000 - art. 4 JORF 1er juillet 2000 en vigueur le 1er janvier 2001

Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision.

Lorsque la suspension est prononcée, il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision dans les meilleurs délais. La suspension prend fin au plus tard lorsqu'il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision.

Article L521-2

Créé par Loi n°2000-597 du 30 juin 2000 - art. 4 JORF 1er juillet 2000 en vigueur le 1er janvier 2001

Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures.

Article L521-3

Créé par Loi n°2000-597 du 30 juin 2000 - art. 4 JORF 1er juillet 2000 en vigueur le 1er janvier 2001

En cas d'urgence et sur simple requête qui sera recevable même en l'absence de décision administrative préalable, le juge des référés peut ordonner toutes autres mesures utiles sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative.

Tribunal des conflits

N° 01420

Publié au recueil Lebon

M. Lemaire. président

M. Josse. rapporteur

M. Gavalda. commissaire du gouvernement

Lecture du 27 novembre 1952

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu l'arrêté, en date du 18 décembre 1951, par lequel le préfet de la Guyane a élevé le conflit d'attribution dans une instance pendante devant la Cour d'appel de Fort-de-France chambre détachée à Cayenne entre les officiers ministériels de Cayenne et l'Etat ; Vu les lois des 16-24 août 1790, 16 fructidor an III ; Vu l'ordonnance du 1er juin 1828, le règlement du 26 octobre 1849 ;

Considérant que l'action engagée par les officiers ministériels de Cayenne devant le tribunal civil de Cayenne et portée par eux en appel devant la Chambre d'appel, détachée à Cayenne, de la Cour d'appel de Fort-de-France, tend à obtenir la condamnation de l'Etat au paiement de dommages et intérêts en réparation du préjudice que leur aurait causé l'arrêt, pendant une certaine période, du fonctionnement des juridictions auprès desquelles ils exerçaient leurs fonctions en Guyane ;

Considérant que les actes incriminés sont relatifs non à l'exercice de la fonction juridictionnelle mais à l'organisation même du service public de la justice ; que l'action des requérants a pour cause le défaut de constitution des tribunaux de première instance et d'appel dans le ressort de la Guyane. résultant du fait que le gouvernement n'a pas pourvu effectivement ces juridictions des magistrats qu'elles comportaient normalement ; qu'elle met en jeu la responsabilité du service public indépendamment de toute appréciation à porter sur la marche même des services judiciaires ; qu'il appartient dès lors à la juridiction administrative d'en connaître et que c'est à bon droit que le préfet a élevé le conflit dans l'instance ;

DECIDE : Article 1er : L'arrêté de conflit susvisé du préfet de la Guyane est confirmé. Article 2 :

L'assignation du 29 juin 1950, ensemble l'acte d'appel sont déclarés nuls et non avenue. Article 3 :

Expédition de la présente décision sera transmise à M. X..., Ministre de la Justice qui est chargé d'en assurer l'exécution.



LE CONSEIL D'ÉTAT ET LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

Actualité Actualités Discours & Interventions

24 Février 2009

Le contrôle de l'administration pénitentiaire par le juge administratif

Jean-Marc Sauvé, Vice-président du Conseil d'Etat

Institut d'études judiciaires de l'Université de Lille II - Intervention de Jean-Marc Sauvé

Vice-président du Conseil d'Etat

> Discours en deux parties - Lire la suite

La vie pénitentiaire dans notre pays a été marquée par deux grands cycles de réforme et d'humanisation

Le premier s'est amorcé dans le contexte et avec les moyens de l'époque après la Libération. Il est inséparable de l'expérience qu'avaient faites les nouvelles élites politiques issues de la Résistance à la fois du droit pénal et de la détention. Une nouvelle philosophie du droit et de la responsabilité pénale comme de la peine a alors émergé. Elle a dans une certaine mesure influencé le régime pénitentiaire qui a commencé à prendre en compte les exigences de la réinsertion.

Un nouveau cycle s'est engagé il y a une quinzaine d'années. Non point que les établissements pénitentiaires aient vécu près d'un demi-siècle d'immobilité : il se sont en effet profondément transformés, d'abord pour faire face à la croissance spectaculaire de la population carcérale qui, après avoir atteint un point bas à moins de 30 000 dans les années 70, n'a cessé depuis lors d'augmenter pour atteindre près de 63 000 personnes⁽¹⁾ ; le 1^{er} février dernier, le taux de détention dans notre pays - 105 détenus pour 100 000 habitants - étant comparable à celui de l'Allemagne et de l'Italie et très inférieur à celui de l'Espagne et du Royaume-Uni. Mais les capacités d'accueil n'ont jamais pu rejoindre l'effectif de la population carcérale, d'où un constant encombrement de nos prisons.

Ensuite le parc pénitentiaire - dont l'ossature remontait au XIX^{ème} siècle - a été profondément rénové avec des étonnements architecturaux ponctués d'échecs et de réussites. Enfin, le régime carcéral s'est transformé dans le sens de l'affirmation des droits et de la dignité des détenus - peuvent à cet égard être cités le vote par procuration instauré en 1975 pour les détenus jouissant de leurs droits civiques ou l'allègement des contraintes de la vie carcérale par le décret du 28 janvier 1983, en passant par la reconnaissance du droit aux activités culturelles, sportives ou de loisirs ou par la refondation du système de santé pénitentiaire désormais intégré dans le système de santé de droit commun.

Ces réformes ont toutefois été marquées, dans les années 70 et surtout 80, par de violentes polémiques qui se sont fortement atténuées, sinon éteintes, depuis une quinzaine d'années.

Un nouveau cycle s'est donc ouvert dans la vie pénitentiaire. Il est marqué par l'intérêt que le public porte, de manière désormais beaucoup plus consensuelle, aux questions et aux enjeux pénitentiaires. Il se traduit par un engagement renouvelé des pouvoirs publics - Gouvernement et Parlement - sur ces sujets : c'est ainsi qu'un rapport a été fait par le Premier président Canivet en juillet 1999 sur le contrôle extérieur des établissements pénitentiaires - en est issue la création par la loi du 30 octobre 2007 d'un « contrôleur général des lieux de privation de liberté [...] chargé, sans préjudice des prérogatives que la loi attribue aux autorités juridictionnelles, de contrôler les conditions de prise en charge et de transfèrement des personnes privées de liberté, afin de s'assurer du respect de leurs droits fondamentaux »⁽²⁾.

Les assemblées parlementaires ont de leur côté effectué plusieurs enquêtes sur la vie pénitentiaire. La loi et le décret ont reconnu aux détenus de nouveaux droits procéduraux avec le décret du 2 avril 1996 qui a redéfini le régime disciplinaire des détenus, puis l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations qui a refondé les droits de la défense en milieu pénitentiaire et débouché sur plusieurs décrets importants⁽³⁾.

L'intérêt nouveau porté aux questions pénitentiaires, qui s'inscrit dans un projet jadis préconisé par Jean Favard et désormais largement partagé de passage d'un statut de « détenu-sujet » à un statut de « détenu-citoyen » a été également très soutenu par les instances européennes. Le Conseil de l'Europe a ainsi adopté dès 1973 des « règles pénitentiaires européennes » destinées à promouvoir des standards de détention communs et protecteurs, qui ont été révisées en 1987 et qui ont fait l'objet d'une recommandation du comité des ministres le 11 janvier 2006⁽⁴⁾. Le « Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants » effectue de son côté des enquêtes régulières en milieu pénitentiaire, dont la première dans notre pays a eu un grand retentissement en octobre-novembre 1991. Ces enquêtes qui ont mis à jour certaines graves insuffisances de notre système pénitentiaire ont constitué autant de points d'appui pour des mises à niveau et des progrès.

Enfin la Cour européenne des droits de l'homme - qui consacre un tiers de ses décisions à des litiges relatifs aux détenus - est l'un des vecteurs déterminants de l'amélioration et de l'harmonisation des droits des détenus en Europe. C'est cette Cour qui, dans l'arrêt du 28 juin 1984 *Campbell et Fell c/Royaume-Uni*⁽⁵⁾, proclame ainsi que « Comme le montre l'arrêt *Goldier*, la justice ne saurait s'arrêter à la porte des prisons et rien, dans les cas appropriés, ne permet de priver les détenus de la protection de l'article 6 [de la convention] », incitant ainsi les Etats à repenser les conditions de

vie, le statut et les droits des détenus. Sa jurisprudence a puissamment inspiré la jurisprudence administrative française sans cependant rendre compte de tous ses développements qui sont en partie autonomes.

Je viens seulement d'évoquer le juge administratif. **la rencontre de ce juge avec les prisons a été tardive.** Comme le dit mon collègue Mathias Guyomar dans les *Mélanges offerts en l'honneur* du professeur Jégouzo, « le juge administratif fut historiquement réticent à pénétrer dans l'univers carcéral ». Et pourtant l'enjeu du contrôle de l'administration pénitentiaire est essentiel. Il s'agit à la fois d'assurer la **protection des droits fondamentaux** des personnes incarcérées et d'**assurer le fonctionnement régulier** d'un service public dont la mission est extrêmement difficile en l'absence de **consentement de ses usagers** et, par conséquent, en raison des contraintes lourdes d'**ordre et de sécurité publiques** qui pèsent sur lui. Il s'agit donc d'opérer un pont entre le monde fermé des prisons et les droits de tous les actes et événements qui ponctuent la vie en prison, entre la garantie des droits et libertés et la prise en compte des **nécessités liées à la protection de l'ordre public** dans un monde fermé où, comme l'a dit M. Guyomar dans ses *conclusions sur l'arrêt Garde des Sceaux c/ Boussouar* du 14 décembre 2007, « rien n'est vénal », ni sur le terrain des libertés, ni sur celui de l'ordre public.

Depuis une quinzaine d'années, le juge administratif, après une longue période d'ignorance ou de distance vis-à-vis du monde pénitentiaire, s'est engagé résolument dans la voie d'un approfondissement de son contrôle. Il a ainsi accompagné, suivi ou suscité le mouvement continu de réforme des établissements et de la vie pénitentiaire dans un dialogue implacable constant avec les juges européens et les pouvoirs publics nationaux, chacun d'eux ayant des responsabilités propres sur lesquelles le juge administratif n'entend pas empiéter.

Conseil d'État

N° 157435

ECLI:FR:CESJS:1994:157435.19941104

Publié au recueil Lebon

Section du Contentieux

M. Combarrous, président

M. Aguila, rapporteur

M. Bonichot, commissaire du gouvernement

Lecture du 4 novembre 1994

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la requête sommaire et les mémoires complémentaires enregistrés les 30 mars 1994, 8 avril 1994, 27 juin 1994, 15 juillet 1994, 10 août 1994, 18 août 1994, 6 septembre 1994 et 15 septembre 1994 au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat, présentés par M. François X... demeurant centre de détention à Neuvic-sur-Isle (24190) : M. X... demande que le Conseil d'Etat :

1°) annule :

- d'une part, le jugement du 10 mars 1994 par lequel le tribunal administratif de Paris a rejeté, comme portées devant une juridiction incompétente pour en connaître, ses demandes tendant au sursis à l'exécution de l'arrêté du 10 août 1993 par lequel le ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice a révoqué la libération conditionnelle qui avait été accordée le 13 septembre 1991,

- d'autre part, l'ordonnance du 10 mars 1994 par laquelle le magistrat délégué par le président dudit tribunal a rejeté, comme portées devant une juridiction incompétente pour en connaître, ses demandes tendant à ce que le juge des référés administratifs ordonne à diverses autorités et notamment au juge de l'application des peines du tribunal de grande instance de Bordeaux de lui communiquer des documents relatifs à la mesure de révocation de sa libération conditionnelle prise par arrêté du 10 août 1993 ;

2°) ordonne qu'il soit sursis à l'exécution de l'arrêté du 10 août 1993 par lequel le ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice a révoqué la libération conditionnelle qui avait été accordée le 13 septembre 1991 ;

3°) ordonne sous astreinte à diverses autorités et notamment au juge de l'application des peines du tribunal de grande instance de Bordeaux de lui communiquer des documents relatifs à la mesure de révocation de sa libération conditionnelle prise par arrêté du 10 août 1993 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme ;

Vu le code de procédure pénale ;

Vu le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;

Vu l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 et la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 ;

Après avoir entendu en audience publique :

- le rapport de M. Aguila, Maître des Requêtes,

- les conclusions de M. Bonichot, Commissaire du gouvernement ;

Considérant qu'aux termes de l'article 729 du code de procédure pénale : "Les condamnés ayant à subir une ou plusieurs peines privatives de liberté peuvent bénéficier d'une libération conditionnelle s'ils présentent des gages sérieux de réadaptation sociale ..." ; qu'aux termes de l'article 730 du même code : "Le droit d'accorder la libération conditionnelle appartient selon les distinctions ci-après, soit

au juge de l'application des peines soit au ministre de la justice. Lorsque le condamné doit subir une ou plusieurs peines privatives de liberté entraînant une détention dont la durée totale, à compter du jour de l'incarcération, n'excède pas cinq années, la libération conditionnelle est accordée par le juge de l'application des peines après avis de la commission de l'application des peines. Lorsque le condamné doit subir une ou plusieurs peines privatives de liberté entraînant une détention dont la durée totale, à compter du jour de l'incarcération, excède cinq années, la libération conditionnelle est accordée par le ministre de la justice. La proposition de libération conditionnelle est établie par le juge de l'application des peines, après avis de la commission de l'application des peines. Elle peut être soumise par le ministre de la justice à un comité consultatif de libération conditionnelle. L'avis du préfet du département où le condamné entend fixer sa résidence est recueilli dans tous les cas ..." : qu'aux termes de l'article 733 dudit code : "En cas de nouvelle condamnation, d'inconduite notoire, d'infraction aux conditions ou d'inobservation des mesures énoncées dans la décision de mise en liberté conditionnelle, cette décision peut être révoquée, suivant les distinctions de l'article 730, soit, après avis des membres du comité de probation et d'assistance aux libérés qui ont pris en charge le condamné, par le juge d'application des peines compétent pour sa mise en oeuvre, soit, sur proposition de ce magistrat, et après avis, le cas échéant, du comité consultatif de libération conditionnelle, par le ministre de la justice ... En cas d'urgence, l'arrestation peut être provisoirement ordonnée par le juge d'application des peines du lieu où se trouve le libéré, le ministère public entendu et à charge, s'il y a lieu, de saisir l'autorité compétente pour révoquer la libération conditionnelle. Après révocation, le condamné doit subir selon les dispositions de la décision de révocation, tout ou partie de la durée de la peine qu'il lui restait à subir au moment de sa mise en liberté conditionnelle, cumulativement, s'il y a lieu, avec toute nouvelle peine qu'il aurait encourue ; le temps pendant lequel il a été placé en état d'arrestation provisoire compte toutefois pour l'exécution de sa peine. Si la révocation n'est pas intervenue avant l'expiration du délai prévu à l'article précédent, la libération est définitive. Dans ce cas, la peine est réputée terminée depuis le jour de la libération conditionnelle" ;

Considérant qu'il n'appartient pas à la juridiction administrative de connaître des litiges relatifs à la nature et aux limites d'une peine infligée par une juridiction judiciaire et dont l'exécution est poursuivie à la diligence du ministère public : que la décision par laquelle le juge de l'application des peines ou le ministre de la justice accorde à un condamné une libération conditionnelle ou la révoque, totalement ou partiellement, ne se rattache pas au fonctionnement administratif du service pénitentiaire, mais constitue une mesure qui modifie les limites de la peine ; que, par suite, les demandes présentées par M. X... devant le tribunal administratif de Paris et tendant, d'une part, au sursis à l'exécution de l'arrêté du 10 août 1993 par lequel le ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice a révoqué la libération conditionnelle qui lui avait été accordée le 13 septembre 1991 et, d'autre part, à ce que le juge des référés administratif ordonne à diverses autorités et notamment au juge de l'application des peines du tribunal de grande instance de Bordeaux de lui communiquer des documents relatifs à la mesure de révocation de sa libération conditionnelle ne relèvent pas de la compétence de la juridiction administrative ;

Considérant toutefois, que l'appel dirigé contre le jugement et l'ordonnance qui ont rejeté ces conclusions doit être porté devant le juge d'appel de droit commun au sein de l'ordre juridictionnel administratif ; que ni les dispositions de l'article 1er de la loi du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif ni celles du 17 mars 1992 pris pour son application ne confèrent compétence au Conseil d'Etat pour connaître de l'appel formé par M. X... ; qu'il y a lieu, dès lors, de transmettre cette requête à la cour administrative d'appel de Paris ;

Article 1er : Le jugement de la requête susvisée de M. X... est attribué à la cour administrative d'appel de Paris.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à M. François X..., au président de la cour administrative d'appel de Paris et au ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice.

Conseil d'État

N° 97754

ECLI:FR:CEASS:1995:97754.19950217

Publié au recueil Lebon

Section du Contentieux

M. Long, président

M. Ph. Boucher, rapporteur

M. Frydman, commissaire du gouvernement

Lecture du 17 février 1995

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la requête et le mémoire complémentaire, enregistrés les 6 mai 1988 et 10 juin 1988 au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat, présentés par M. Pascal X..., demeurant ... prolongée à Tulle (19000) ; M. X... demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler le jugement du tribunal administratif de Versailles qui, le 29 février 1988, a rejeté comme irrecevable sa demande tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de la décision du 29 juin 1987 par laquelle le directeur de la maison d'arrêt des hommes de Fleury-Mérogis lui a infligé la sanction de la mise en cellule de punition pour une durée de huit jours, avec sursis, ensemble la décision implicite du directeur régional des services pénitentiaires rejetant son recours contre ladite sanction ;

2°) d'annuler ces deux décisions pour excès de pouvoir :

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code de procédure pénale ;

Vu le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;

Vu l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 et la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 ;

Après avoir entendu en audience publique :

- le rapport de M. Philippe Boucher, Conseiller d'Etat,

- les conclusions de M. Frydman, Commissaire du gouvernement ;

Considérant qu'aux termes de l'article D. 167 du code de procédure pénale : "La punition de cellule consiste dans le placement du détenu dans une cellule aménagée à cet effet et qu'il doit occuper seul ; sa durée ne peut excéder quarante cinq jours ..." ; que l'article D. 169 du même code prévoit que "La mise en cellule de punition entraîne pendant toute sa durée, la privation de cantine et des visites. Elle comporte aussi des restrictions à la correspondance autre que familiale ..." ; qu'en vertu de l'article 721 du même code, des réductions de peine peuvent être accordées aux condamnés détenus en exécution de peines privatives de liberté "s'ils ont donné des preuves suffisantes de bonne conduite" et que les réductions ainsi octroyées peuvent être rapportées "en cas de mauvaise conduite du condamné en détention" ; que, eu égard à la nature et à la gravité de cette mesure, la punition de cellule constitue une décision faisant grief susceptible d'être déférée au juge de l'excès de pouvoir ; que M. X... est, dès lors, fondé à demander l'annulation du jugement attaqué, par lequel le tribunal administratif de Versailles a rejeté comme non recevable sa demande tendant à l'annulation de la décision du 29 juin 1987 par laquelle le directeur de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis lui a infligé la sanction de mise en cellule de punition pour une durée de huit jours, avec sursis, ainsi que de la décision implicite du directeur régional des services pénitentiaires rejetant son recours hiérarchique contre cette décision ;

Considérant qu'il y a lieu d'évoquer et de statuer immédiatement sur la demande présentée par M.

X... devant le tribunal administratif de Versailles :

Considérant qu'aux termes de l'article D. 262 du code de procédure pénale, "Les détenus peuvent, à tout moment, adresser des lettres aux autorités administratives et judiciaires françaises (...) Les détenus qui mettraient à profit la faculté qui leur est ainsi accordée soit pour formuler des outrages, des menaces ou des imputations calomnieuses, soit pour multiplier des réclamations injustifiées ayant déjà fait l'objet d'une décision de rejet, encourent une sanction disciplinaire, sans préjudice de sanctions pénales éventuelles" ;

Considérant que, pour infliger à M. X... la sanction de huit jours, avec sursis, de cellule de punition, le directeur de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis s'est fondé sur ce que la lettre du 4 juin 1987 adressée par ce détenu au chef du service de l'inspection générale des affaires sociales, pour se plaindre du fonctionnement du service médical de l'établissement, avait le caractère d'une réclamation injustifiée ;

Considérant qu'il ne ressort pas des pièces du dossier et qu'il n'est du reste pas allégué, que cette réclamation, à la supposer injustifiée, ait fait suite à de précédentes plaintes ayant fait l'objet de décisions de rejet ; que si le Garde des sceaux, ministre de la justice soutient que cette réclamation comportait des imputations calomnieuses, un tel grief ne figure pas dans les motifs de la décision attaquée et qu'au surplus, si la lettre de M. X... énonce des critiques dans des termes peu mesurés, elle ne contient ni outrage, ni menace, ni imputation pouvant être qualifiés de calomnieux ; que, dès lors, en prenant la décision attaquée, le directeur de la maison d'arrêt dont la décision a été implicitement confirmée par le directeur régional des services pénitentiaires, s'est fondé sur des faits qui ne sont pas de nature à justifier une sanction ; que, par suite, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, M. X... est fondé à demander l'annulation de ces décisions ;

Article 1er : Le jugement du 29 février 1988 du tribunal administratif de Versailles est annulé.

Article 2 : La décision susvisée du 29 juin 1987 du directeur de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis, ensemble la décision implicite du directeur régional des services pénitentiaires, sont annulées.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à M. Pascal X... et au ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice.



LE CONSEIL D'ÉTAT ET LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

Accueil Actualités Communiqués

14 décembre 2007

Renforcement du contrôle exercé par le juge administratif sur la situation des détenus

Par trois décisions du 14 décembre 2007, l'Assemblée du contentieux, la plus haute formation de jugement du Conseil d'État, renforce le contrôle exercé par le juge administratif sur la situation des détenus.

> Lire la décision N° 306432

> Lire la décision N° 290730

> Lire la décision N° 290420

La question posée par les trois affaires soumises à l'Assemblée du contentieux consistait à déterminer si certaines décisions de l'administration pénitentiaire affectant la situation des détenus sont ou non susceptibles d'être soumises au contrôle du juge administratif. En effet, même si la jurisprudence a progressivement limité le champ des mesures d'ordre intérieur, c'est-à-dire des décisions qui ne peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, celles-ci demeurent relativement nombreuses dans le domaine pénitentiaire, en raison des contraintes particulières pesant sur l'administration en cette matière. Précisant sa jurisprudence antérieure, issue d'un arrêt Marie du 17 février 1995, l'Assemblée du contentieux pose clairement le principe selon lequel, pour savoir si une catégorie de décisions de l'administration pénitentiaire est ou non susceptible de recours pour excès de pouvoir, il convient d'apprécier sa nature ainsi que l'importance des effets de ces décisions sur la situation des détenus.

1. Faisant application de ces critères, l'Assemblée du contentieux a, dans une première affaire (Garde des sceaux ministre de la justice c/ M. B., n° 290730), estimé qu'une décision de changement d'affectation d'un détenu d'un établissement pour peines à une maison d'arrêt constituait bien un acte administratif susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, compte tenu des différences substantielles qui distinguent ces deux régimes de détention. Le régime de la détention en établissement pour peines se caractérise ainsi par des modalités d'incarcération spécifiques, avec, en particulier, un isolement de nuit seulement et l'organisation d'activités orientées vers la réinsertion ultérieure des personnes concernées et la préparation de leur élargissement. Le régime appliqué dans les maisons d'arrêt est en revanche celui de l'emprisonnement individuel de jour et de nuit. Ces différences qui, en cas de changement d'affectation d'un établissement pour peines à une maison d'arrêt, entraînent incontestablement un durcissement des conditions de détention, justifient que les décisions de l'administration pénitentiaire qui y procèdent puissent être soumises au contrôle du juge administratif.

En revanche, l'application de ces mêmes critères a conduit l'Assemblée à estimer que des décisions d'affectation consécutives à une condamnation, des décisions de changement d'affectation d'une maison d'arrêt à un établissement pour peines ou encore des décisions de changement d'affectation entre établissements de même nature ne sont pas, quant à elles, sauf si elles mettent en cause des libertés et des droits fondamentaux, susceptibles d'être soumises au juge administratif.

En l'espèce, le Conseil d'Etat a confirmé le dispositif de l'arrêt de la cour administrative d'appel qui avait jugé que la décision prise par l'administration pénitentiaire était illégale.

2. L'Assemblée du contentieux a également fait application des critères ainsi dégagés dans une deuxième affaire (M. P., n° 290420) où était contestée une décision de déclassement d'emploi, c'est-à-dire une décision par laquelle l'administration pénitentiaire avait privé un détenu de l'emploi qu'il exerçait au sein de l'établissement dans lequel il était incarcéré. L'Assemblée a relevé que le travail que les détenus peuvent exercer dans les établissements pénitentiaires constitue pour eux non seulement une source de revenus mais encore un mode de meilleure insertion dans la vie collective de l'établissement et une possibilité de faire valoir, le cas échéant, leurs capacités de réinsertion. Dès lors, la nature et l'importance des effets sur la situation du détenu d'une décision de déclassement d'emploi justifient que celle-ci puisse être soumise à la censure du juge administratif. En revanche, toujours avec le même souci de parvenir à l'équilibre le plus satisfaisant possible entre l'exercice par les détenus de leurs droits et les contraintes de l'administration pénitentiaire, l'Assemblée du contentieux a considéré que des refus opposés à une demande d'emploi ou encore des décisions de classement ne sauraient, sauf si sont en cause des libertés et des droits fondamentaux des détenus, faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

En l'espèce, le Conseil d'Etat a annulé l'arrêt de la cour administrative d'appel ainsi que le jugement du tribunal administratif et rejeté la demande présentée par l'intéressé.

3. Enfin, une troisième affaire (M. P., n° 306432) a donné à l'Assemblée du contentieux l'occasion d'appliquer une nouvelle fois les critères qu'elle avait dégagés, en jugeant que la décision soumettant un détenu à des « rotations de sécurité », c'est-à-dire à des changements d'affectation fréquents d'un établissement à un autre sur décision de

Doc 7

l'administration pénitentiaire afin de prévenir toute tentative d'évasion, revêtait également le caractère d'une décision administrative susceptible de recours pour excès de pouvoir.

Il convient de relever, s'agissant de cette dernière affaire, qu'à la différence des deux autres, le Conseil d'Etat était saisi dans le cadre d'une demande de référé. Le requérant sollicitait en effet l'annulation d'une ordonnance par laquelle le juge des référés du tribunal administratif avait rejeté sa demande tendant à la suspension de l'exécution de la décision lui appliquant le régime de « rotations de sécurité ». Or, l'article L. 521-1 du code de justice administrative qui régit la procédure de référé dont il était fait application en l'espèce, subordonne l'octroi de cette mesure à la double condition que l'urgence justifie la suspension demandée et qu'il soit fait état d'un moyen propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée.

En l'espèce, l'Assemblée du contentieux a considéré que la première condition, à savoir l'urgence, n'était pas remplie, dès lors que, si la décision contestée portait atteinte aux conditions de détention de l'intéressé, elle répondait, eu égard à ses tentatives d'évasion répétées, à sa dangerosité et à sa catégorie pénale, à des exigences de sécurité publique. Cette condition n'étant pas remplie, le Conseil d'Etat a rejeté pour ce motif la demande présentée par l'intéressé, sans avoir à se prononcer sur le sérieux des griefs soulevés par lui à l'encontre de la décision contestée. Il reste au Conseil d'Etat à statuer au principal sur la légalité de cette décision.

Assemblée du contentieux sur le rapport de la 10^{ème} sous-section - Séance du 30 novembre 2007 Lecture du 14 décembre 2007, No 306432, M. P.

Assemblée du contentieux sur le rapport de la 6^{ème} sous-section - Séance du 30 novembre 2007 Lecture du 14 décembre 2007, No 290730, GARDE DES SCEAUX MINISTRE DE LA JUSTICE c/ M. B.

Assemblée du contentieux sur le rapport de la 6^{ème} sous-section - Séance du 30 novembre 2007 Lecture du 14 décembre 2007, No 290420, M. P.

Conseil d'État

N° 290730

ECLI:FR:CEASS:2007:290730.20071214

Publié au recueil Lebon

Section du Contentieux

M. Sauvé, président

M. Rémi Decout-Paolini, rapporteur

M. Guyomar Mattias, commissaire du gouvernement

SCP DELAPORTE, BRIARD, TRICHET ; SPINOSI, avocats

Lecture du vendredi 14 décembre 2007

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu le recours et le mémoire complémentaire, enregistrés les 27 février 2006 et 27 juin 2006 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour le GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE ; le GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt du 19 décembre 2005 par lequel la cour administrative d'appel de Paris, faisant droit à l'appel de M. Miloud A, a annulé, d'une part, l'ordonnance du 20 décembre 2004 du président de la 7ème section du tribunal administratif de Paris, d'autre part, sa décision du 26 novembre 2003 procédant au changement d'affectation de l'intéressé et ordonnant son transfert de la maison centrale de Saint-Maur à la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis ;

2°) de rejeter les conclusions de M. A présentées en appel ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 30 novembre 2007, présentée pour le GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE ;

Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Vu le code de procédure pénale ;

Vu la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 modifiée ;

Vu la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 modifiée ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Rémi Decout-Paolini, chargé des fonctions de Maître des Requêtes,

- la ~~observation~~ *observation* de la ~~SCP Delaporte - Briard Trichet avocat~~ *SCP Delaporte - Briard Trichet avocat* du GARDE DES SCEAUX,

MINISTRE DE LA JUSTICE et de Me Spinosi, avocat de M. A,

- les conclusions de M. Mattias Guyomar, Commissaire du gouvernement :

Considérant que M. A a été condamné le 30 janvier 1997 par la cour d'assises du Rhône à une peine de 20 ans de réclusion criminelle ; que par une décision du 26 novembre 2003, le GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE a décidé de transférer M. A de la maison centrale de Saint-Maur, établissement pour peines, à la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis ; que le GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE se pourvoit contre l'arrêt du 19 décembre 2005 par lequel la cour administrative d'appel de Paris, faisant droit à la requête présentée par M. A, a, d'une part, censuré l'ordonnance du président de la 7ème section du tribunal administratif de Paris du 20 décembre 2004 qui avait rejeté comme irrecevable la demande d'annulation formée par l'intéressé contre la décision du 26 novembre 2003 et, d'autre part, annulé cette décision ;

Sur la régularité de l'arrêt attaqué :

Considérant qu'aux termes du dernier alinéa de l'article R. 611-1 du code de justice administrative : Les répliques, autres mémoires et pièces sont communiqués s'ils contiennent des éléments nouveaux ; qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que le GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE a produit, le 8 novembre 2005, en réponse à une mesure supplémentaire d'instruction, la décision de changement d'affectation de M. A à la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis ; qu'après avoir pris connaissance de cette décision, M. A a déposé un mémoire complémentaire, enregistré le vendredi 25 novembre 2005, et transmis le jour même au GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE ; qu'au regard du contenu de ce mémoire complémentaire, qui reprenait en partie l'argumentation du mémoire en défense de M. A enregistré le 2 mars 2005, le GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE a disposé d'un délai suffisant pour en prendre utilement connaissance. alors même que l'instruction de l'affaire, appelée à l'audience publique le vendredi 2 décembre 2005, était close trois jours francs avant cette date. en application de l'article R. 613-2 du code de justice administrative; que la cour administrative d'appel de Paris n'a donc pas méconnu le principe du caractère contradictoire de l'instruction ni, par suite, entaché d'irrégularité la procédure au terme de laquelle est intervenu son arrêt ; que, dès lors, le GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE n'est pas fondé à en demander l'annulation pour ce motif ;

Sur le bien-fondé de l'arrêt attaqué :

Considérant qu'aux termes de l'article 717 du code de procédure pénale : Les condamnés purgent leur peine dans un établissement pour peines./ Les condamnés à l'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à un an peuvent, cependant, à titre exceptionnel, être maintenus en maison d'arrêt et incarcérés, dans ce cas, dans un quartier distinct, lorsque des conditions tenant à la préparation de leur libération, leur situation familiale ou leur personnalité le justifient. Peuvent également, dans les mêmes conditions, être affectés, à titre exceptionnel, en maison d'arrêt, les condamnés auxquels il reste à subir une peine d'une durée inférieure à un an ; qu'aux termes de l'article D. 70 du même code : Les établissements pour peines, dans lesquels sont reçus les condamnés définitifs, sont les maisons centrales, les centres de détention, les centres de semi-liberté et les centres pour peines aménagées (...); qu'aux termes de l'article D. 80 du code : Le ministre de la justice dispose d'une compétence d'affectation des condamnés dans toutes les catégories d'établissement. Sa compétence est exclusive pour les affectations dans les maisons centrales (...); qu'aux termes de l'article D. 82 du code : L'affectation peut être modifiée soit à la demande du condamné, soit à la demande du chef de l'établissement dans lequel il exécute sa peine. (...)/ L'affectation ne peut être modifiée que s'il survient un fait ou un élément d'appréciation nouveau ; qu'aux termes de l'article D. 82-1 du code : Que la demande émane du condamné ou du chef d'établissement, ce dernier constitue un dossier qui comprend les éléments permettant d'établir la motivation de la demande. (...)/ La décision de

changement d'affectation est prise, sauf urgence, après avis du juge de l'application des peines et du procureur de la République du lieu de détention. ;

Considérant que, pour déterminer si une décision relative à un changement d'affectation d'un détenu d'un établissement pénitentiaire à un autre constitue un acte administratif susceptible de recours pour excès de pouvoir, il y a lieu d'apprécier sa nature et l'importance de ses effets sur la situation des détenus ; qu'en se fondant exclusivement sur l'existence et le contenu des dispositions législatives et réglementaires précitées relatives aux changements d'affectation des détenus, pour en déduire, sans s'attacher à en apprécier la nature et les effets, qu'une telle mesure peut être contestée par la voie du recours pour excès de pouvoir, la cour administrative d'appel de Paris a entaché son arrêt d'une erreur de droit ;

Considérant, toutefois, qu'aux termes de l'article 719 du code de procédure pénale, dans sa rédaction alors applicable : Les condamnés sont soumis dans les maisons d'arrêt à l'emprisonnement individuel de jour et de nuit, et dans les établissements pour peines, à l'isolement de nuit seulement, après avoir subi éventuellement une période d'observation en cellule./ Il ne peut être dérogé à ce principe qu'en raison de la distribution intérieure des locaux de détention ou de leur encombrement temporaire ou des nécessités d'organisation du travail. ; qu'en vertu de l'article 720 du même code dans sa rédaction alors applicable : Les activités de travail et de formation professionnelle sont prises en compte pour l'appréciation des gages de réinsertion et de bonne conduite des condamnés (...) ; qu'aux termes de l'article D. 83 du même code : Le régime appliqué dans les maisons d'arrêt est celui de l'emprisonnement individuel de jour et de nuit (...)/ Cette règle ne fait pas obstacle, toutefois, à ce que soient organisées des activités collectives ou des activités dirigées (...) ; qu'aux termes de l'article D. 95 du même code : Le régime des maisons centrales et des centres de détention comporte l'isolement de nuit (...)/ Pendant la journée, les condamnés sont réunis pour le travail et les activités physiques et sportives. Ils peuvent l'être aussi pour les besoins de l'enseignement ou de la formation, de même que pour des activités culturelles ou de loisirs./ Le contenu de l'emploi du temps, et notamment la part faite à ces diverses activités, doit permettre aux condamnés de conserver ou de développer leurs aptitudes intellectuelles, psychologiques et physiques pour préparer leur réinsertion ultérieure ; qu'aux termes de l'article D. 95-1 du même code : Sans préjudice de l'application des dispositions de l'article D. 95 prévoyant la mise en oeuvre d'activités pendant toute la durée de l'exécution de la peine, les condamnés bénéficient, au cours de la dernière période de l'incarcération, d'une préparation active à leur élargissement conditionnel ou définitif, en particulier sur le plan socio-professionnel. Cette préparation comprend, le cas échéant, un placement à l'extérieur ou au régime de semi-liberté. Elle est effectuée soit sur place, soit après transfèrement sur un centre ou un quartier spécialisé ;

Considérant qu'il résulte de l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires précitées que le régime de la détention en établissement pour peines, qui constitue normalement le mode de détention des condamnés, se caractérise, par rapport aux maisons d'arrêt, par des modalités d'incarcération différentes et, notamment, par l'organisation d'activités orientées vers la réinsertion ultérieure des personnes concernées et la préparation de leur élargissement ; qu'ainsi, eu égard à sa nature et à l'importance de ses effets sur la situation des détenus, une décision de changement d'affectation d'une maison centrale, établissement pour peines, à une maison d'arrêt constitue un acte administratif susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir et non une mesure d'ordre intérieur ; qu'il en va autrement des décisions d'affectation consécutives à une condamnation, des décisions de changement d'affectation d'une maison d'arrêt à un établissement pour peines ainsi que des décisions de changement d'affectation entre établissements de même nature, sous réserve que ne soient pas en cause des libertés et des droits fondamentaux des détenus ; que ce motif, qui répond à un moyen invoqué devant le juge du fond et ne comporte aucune appréciation de fait nouvelle en cassation, doit être substitué au motif erroné en droit retenu par l'arrêt attaqué de la cour administrative d'appel de Paris dont il justifie légalement le dispositif ;

Considérant qu'en jugeant, pour en déduire qu'elle doit être motivée en application de l'article 1er de la loi du 15/07/1979 relative à la motivation des actes administratifs qu'une mesure de transfert

d'un détenu d'un établissement pour peines à une maison d'arrêt est, par nature, au nombre des décisions qui restreignent l'exercice des libertés publiques ou, de manière générale, constituent une mesure de police, la cour administrative d'appel de Paris a commis une erreur de droit ; que, toutefois, une telle mesure constitue une décision qui impose des sujétions et doit être motivée en vertu de cette même disposition ; que ce motif, qui répond à un moyen invoqué devant le juge du fond et ne comporte aucune appréciation de fait nouvelle en cassation, doit être substitué au motif erroné en droit retenu par l'arrêt attaqué de la cour administrative d'appel de Paris dont il justifie légalement le dispositif ;

Considérant qu'aux termes de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration : Exception faite des cas où il est statué sur une demande, les décisions individuelles qui doivent être motivées en application des articles 1er et 2 de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 (...) n'interviennent qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales (...)/ Les dispositions de l'alinéa précédent ne sont pas applicables :/ 1° En cas d'urgence ou de circonstances exceptionnelles ;/ 2° Lorsque leur mise en oeuvre serait de nature à compromettre l'ordre public ou la conduite des relations internationales ;/ 3° Aux décisions pour lesquelles des dispositions législatives ont instauré une procédure contradictoire particulière ; qu'en jugeant que la décision contestée, qui ne résulte pas d'une demande de M. A et qui ne relève d'aucun des trois cas d'exception énoncés ci-dessus, ne pouvait être prise sans que l'intéressé ait été mis à même de présenter des observations, la cour administrative d'appel de Paris a fait une exacte application de ces dispositions législatives ;

Considérant que, pour juger que l'article 717 du code de procédure pénale qui prévoit l'affectation des personnes condamnées dans des établissements pour peines avait été méconnu, la cour administrative d'appel de Paris a retenu, d'une part, que ni le motif relatif au comportement de M. A avancé par l'administration ni la durée de sa détention à la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis ne pouvaient faire regarder la décision litigieuse comme ayant été prise à titre provisoire et, d'autre part, que l'intéressé devait, eu égard à la nature de la peine à laquelle il avait été condamné et à sa situation administrative au moment de la décision attaquée, être détenu dans un établissement pour peines ; qu'ainsi, la cour, qui n'avait pas à interpréter la disposition législative en cause en fonction des conditions pratiques de sa mise en oeuvre, en a fait une exacte application ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE n'est pas fondé à demander l'annulation de l'arrêt du 19 décembre 2005 de la cour administrative d'appel de Paris ; qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat le versement à M. A de la somme de 3 000 euros qu'il demande en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

D E C I D E :

Article 1er : Le recours du GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE est rejeté.

Article 2 : L'Etat versera à M. A la somme de 3 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente décision sera notifiée au GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE et à M. Miloud A.

Conseil d'État

N° 293786

ECLI:FR:CESSR:2008:293786.20081217

Publié au recueil Lebon

Section du Contentieux

- M. Vigouroux, président
- M. Richard Senghor, rapporteur
- M. Guyomar Mattias, commissaire du gouvernement
- SPINOSI, avocats

Lecture du mercredi 17 décembre 2008

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 24 mai et 26 septembre 2006 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour la SECTION FRANCAISE DE L'OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS, dont le siège est 31, rue des Lilas à Paris (75019), représentée par son président : la SECTION FRANCAISE DE L'OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS demande au Conseil d'Etat :

- 1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2006-337 du 21 mars 2006 modifiant le code de procédure pénale et relatif aux décisions prises par l'administration pénitentiaire ;
- 2°) de mettre à la charge de l'Etat, le versement de la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code de procédure pénale ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Richard Senghor, Maître des Requêtes,
- les observations de Me Spinosi, avocat de la SECTION FRANCAISE DE L'OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS,
- les conclusions de M. Mattias Guyomar, Commissaire du gouvernement ;

Sur les conclusions dirigées contre le décret attaqué en tant qu'il modifie l'article R. 57-8-1 du code de procédure pénale :

Considérant qu'aux termes de l'article R. 57-9-1 du code de procédure pénale, dans sa rédaction issue du II de l'article 3 du décret attaqué : Le chef d'établissement est compétent pour prendre les décisions administratives individuelles suivantes : / 1° Placement à l'isolement et première prolongation de l'isolement ; / 2° Délivrance des autorisations de visiter l'établissement pénitentiaire qu'il dirige. / Pour les compétences définies par la partie réglementaire du présent code le chef d'établissement pénitentiaire peut déléguer sa signature à un agent d'encadrement placé sous son autorité. :

Considérant que la délégation de signature ainsi prévue vise exclusivement les agents d'encadrement placés directement sous l'autorité du chef d'établissement, indépendamment de leur appellation, différente selon la catégorie d'établissement : que, dès lors, le moyen tiré de ce que la délégation serait trop générale et aurait été prévue au profit d'agents ne disposant pas d'un niveau d'encadrement et de compétences suffisant ne peut qu'être écarté ;

Sur les conclusions dirigées contre le décret attaqué en tant qu'il modifie l'article R. 57-9-10 du code de procédure pénale :

Considérant qu'aux termes de l'article R. 57-9-10 du code de procédure pénale, dans sa rédaction issue de l'article 3 du décret attaqué : Dans le cas où un détenu doit être placé à l'isolement en urgence, le chef d'établissement peut décider le placement provisoire à l'isolement du détenu, si la mesure est l'unique moyen de préserver la sécurité de l'établissement ou des personnes. Le placement provisoire à l'isolement ne peut excéder cinq jours. / En cas de faute disciplinaire commise par le détenu, le chef d'établissement peut, à titre préventif et sans attendre la réunion de la commission de discipline, décider le placement du détenu dans une cellule disciplinaire si la mesure est l'unique moyen de mettre fin à la faute ou de préserver l'ordre à l'intérieur de l'établissement. / Le placement préventif en cellule disciplinaire n'est pas applicable aux mineurs de seize ans. Sa durée est limitée au strict nécessaire et ne peut excéder deux jours à compter de la date à laquelle les faits ont été portés à la connaissance du chef d'établissement. :

Considérant, d'une part, que les décisions de placer un détenu à l'isolement, soit en urgence et de manière provisoire, soit à titre préventif, prévues par ces dispositions, ne constituent pas des peines mais des mesures de sûreté : que la requérante ne saurait donc utilement invoquer à l'encontre des dispositions litigieuses le principe de proportionnalité des peines :

Considérant, d'autre part, que la requérante soutient que l'article 3 du décret attaqué ne pouvait légalement prévoir que les fautes de plus faible gravité, dites du troisième degré, pourraient donner lieu à un placement préventif en quartier disciplinaire ; que toutefois, selon les dispositions de cet article, une telle mesure, à l'instar de la mesure de placement provisoire, ne peut intervenir, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, que dans l'hypothèse où elle est strictement nécessaire afin d'assurer la sécurité de l'établissement pénitentiaire ou des personnes ; que le moyen doit donc être écarté ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la SECTION FRANCAISE DE L'OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS n'est pas fondée à demander l'annulation du décret attaqué ;

Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de l'Etat, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, le remboursement des frais exposés par l'association requérante et non compris dans les dépens :

DECIDE :

Article 1er : La requête de la SECTION FRANCAISE DE L'OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à la SECTION FRANCAISE DE L'OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS, au Premier ministre et à la garde des sceaux, ministre de la justice.

Conseil d'État

N° 306666

ECLI:FR:CESSR:2008:306666.20080709

Publié au recueil Lebon

Section du Contentieux

M. Daël, président

M. Stéphane Hoyneck, rapporteur

M. Aguila Yann, commissaire du gouvernement

Lecture du mercredi 9 juillet 2008

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu le pourvoi, enregistré le 19 juin 2007 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, du GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE ; le GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt du 5 avril 2007 par lequel la cour administrative d'appel de Lyon a d'une part, annulé à la demande de M. Miloud A. le jugement du 18 juillet 2003 par lequel le tribunal administratif de Clermont-Ferrand a rejeté sa demande tendant à la condamnation de l'Etat à lui verser une indemnité de 6 730 F (1 026 euros), en réparation du préjudice matériel qu'il a subi alors qu'il était détenu à la maison centrale de Riom, d'autre part, condamné l'Etat à verser à M. A la somme de 260 euros. ainsi qu'une somme de 1000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

2°) statuant au fond, de rejeter la requête d'appel de M. A.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code de procédure pénale ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Stéphane Hoyneck, Maître des Requêtes,
- les conclusions de M. Yann Aguila, Commissaire du gouvernement ;

Considérant que M. A, incarcéré à la maison centrale de Riom au moment des faits, a demandé à l'Etat réparation du préjudice qu'il estimait avoir subi à raison d'actes de vandalisme et de vols de biens lui appartenant dans sa cellule le 3 août 2001 ; que par un jugement du 18 juillet 2003, le tribunal administratif de Clermont-Ferrand a rejeté cette demande ; que sur appel de l'intéressé, la

cour administrative d'appel de Lyon a par un arrêt en date du 5 avril 2007, annulé ce jugement et condamné l'Etat à verser à M. A une somme de 260 euros en réparation du préjudice subi et une somme de 1000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ; que le GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE. se pourvoit en cassation contre cet arrêt ;

Considérant que si la cour administrative d'appel n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que la responsabilité de l'Etat en cas de dommages aux biens des détenus lorsque sont mises en oeuvre des méthodes de détention consistant à laisser ouvertes les cellules pendant la journée, n'exigeait pas l'existence d'une faute lourde de l'administration, elle ne pouvait sans erreur de qualification juridique des faits estimer, en se bornant à relever qu'aucune mesure de protection particulière des biens personnels des détenus n'avait été mise en place, que l'administration pénitentiaire avait commis une faute de nature à engager sa responsabilité ; que le garde des sceaux, ministre de la justice est fondé pour ce motif à en demander l'annulation ;

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

Considérant qu'il résulte de l'instruction que plusieurs rondes ont été menées dans le bâtiment où se trouvait la cellule de M. A pendant la période de deux heures et demi au cours de laquelle ses biens ont fait l'objet de vol ou d'actes de vandalisme ; que dans ces circonstances, et alors que compte tenu des contraintes pesant sur le service public pénitentiaire l'organisation de méthodes de détention consistant à laisser ouvertes les cellules pendant la journée afin de favoriser un climat de détente ne saurait être subordonnée à l'affectation de surveillants à chaque étage de façon permanente, M. A n'est pas fondé à soutenir que l'administration ait commis une faute de nature à engager sa responsabilité ;

DECIDE :

Article 1er : L'arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon du 5 avril 2007 est annulé.

Article 2 : La requête d'appel de M. A ainsi que ses conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à la GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE et à M. Miloud A.

En poursuivant votre navigation sans modifier vos paramètres de cookies, vous acceptez l'utilisation des cookies.
Pour gérer et modifier ces paramètres, cliquez ici [Fermer](#)



Legifrance.gouv.fr

LE SERVICE PUBLIC DE LA DIFFUSION DU DROIT

Références

Conseil d'État

N° 344995

ECLI:FR:CESSR:2012:344995.20121206

Publié au recueil Lebon

6ème et 1ère sous-sections réunies

M. Eric Aubry, rapporteur
Mme Suzanne Von Coester, rapporteur public
SPINOSI, avocat

lecture du jeudi 6 décembre 2012
REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Texte intégral

Vu le pourvoi, enregistré le 14 décembre 2010 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présenté par le garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés ; le garde des sceaux, ministre de la justice et de libertés demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt n° 09NT01823, 09NT01824 du 14 octobre 2010 par lequel la cour administrative d'appel de Nantes a rejeté sa requête tendant à l'annulation de deux jugements n°08-763 et 08-1310 en date du 27 mai 2009 par lesquels le tribunal administratif de Nantes a annulé différentes décisions prises à l'encontre de M.A..., procédant à son affectation et à son maintien en régime différencié de détention au sein du centre pénitentiaire de Nantes ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à son appel ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code de procédure pénale ;

Vu la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 ;

Vu la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 ;

Vu la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Eric Aubry, Conseiller d'Etat,
- les observations de Me Spinosi, avocat de M. B...A...,
- les conclusions de Mme Suzanne von Coester, rapporteur public ;

La parole ayant été à nouveau donnée à Me Spinosi, avocat de M. B...A...;

1. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond, que par sept décisions successives prises entre septembre 2007 et mars 2008, le directeur du centre pénitentiaire de Nantes a décidé d'affecter puis de maintenir M.A..., qui y était Incarcéré depuis le 30 mai 2007, en régime différencié de détention selon des modalités dénommées par le règlement intérieur de l'établissement " portes fermées " ; que, par un arrêt du 14 octobre 2012, la cour administrative d'apuel de Nantes a rejeté l'appel formé par

le garde des sceaux, ministre de la justice et de libertés contre les jugements par lesquels le tribunal administratif de Nantes a annulé les sept décisions successives ; que le garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés se pourvoit en cassation contre cet arrêt ;

2. Considérant qu'aux termes de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration : " Exception faite des cas où il est statué sur une demande, les décisions individuelles qui doivent être motivées en application des articles 1er et 2 de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979(...) n'interviennent qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande des observations orales (...) " ;

3. Considérant que si la décision de placement d'un détenu en régime différencié, qui entraîne une aggravation de ses conditions de détention, ainsi que la décision maintenant un détenu dans ce régime, qui lui impose les mêmes contraintes, sont des décisions susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, elles n'entrent toutefois dans aucune des catégories de décisions qui doivent être motivées en application de l'article 1er de la loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des décisions administratives et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public et ne sont pas, par suite, au nombre des décisions mentionnées à l'article 24 de la loi du 12 avril 2000, qui ne peuvent intervenir qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter ses observations ; que, par suite, le garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés est fondé à soutenir qu'en annulant les décisions du directeur du centre de détention affectant et maintenant M. A...en régime différencié de détention au motif qu'elles méconnaissent les dispositions de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000, la cour administrative de Nantes a méconnu le champ d'application de ces dispositions ; qu'il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre moyen de son pourvoi, que le garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés est fondé à demander l'annulation de l'arrêt qu'il attaque ;

4. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de l'Etat, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante ;

DECIDE :

Article 1er : L'arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes du 14 octobre 2010 est annulé.

Article 2 : L'affaire est renvoyée à la cour administrative d'appel de Nantes.

Article 3 : Les conclusions de M. A...présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à la garde des sceaux, ministre de la justice et à M. B... A....

Analyse

Abstrats : 01-03-01-02-01-03 ACTES LÉGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS. VALIDITÉ DES ACTES ADMINISTRATIFS - FORME ET PROCÉDURE. QUESTIONS GÉNÉRALES. MOTIVATION. MOTIVATION OBLIGATOIRE. ABSENCE D'OBLIGATION DE MOTIVATION. - DÉCISION DE MAINTIEN D'UN DÉTENU EN RÉGIME DIT DIFFÉRENCIÉ [RJ1].

01-03-03-02 ACTES LÉGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS. VALIDITÉ DES ACTES ADMINISTRATIFS - FORME ET PROCÉDURE. PROCÉDURE CONTRADICTOIRE. CARACTÈRE NON OBLIGATOIRE. - DÉCISION DE MAINTIEN D'UN DÉTENU EN RÉGIME DIT DIFFÉRENCIÉ [RJ1].

37-05-02-01 JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES ET JUDICIAIRES. EXÉCUTION DES JUGEMENTS. EXÉCUTION DES PEINES. SERVICE PUBLIC PÉNITENTIAIRE. - RÉGIME CONTENTIEUX - DÉCISION DE MAINTIEN D'UN DÉTENU EN RÉGIME DIT DIFFÉRENCIÉ - 1) QUALIFICATION DE MESURE D'ORDRE INTÉRIEUR - ABSENCE - CONSÉQUENCE - DÉCISION SUSCEPTIBLE DE RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR - 2) DÉCISION N'ENTRANT DANS AUCUNE DES CATÉGORIES DE DÉCISIONS QUI DOIVENT ÊTRE MOTIVÉES EN APPLICATION DE L'ARTICLE 1ER DE LA LOI DU 11 JUILLET 1979 - CONSÉQUENCE - INAPPLICABILITÉ DE L'ARTICLE 24 DE LA LOI DU 12 AVRIL 2000 [RJ1].

54-01-01-01 PROCÉDURE. INTRODUCTION DE L'INSTANCE. DÉCISIONS POUVANT OU NON FAIRE L'OBJET D'UN RECOURS. ACTES CONSTITUANT DES DÉCISIONS SUSCEPTIBLES DE RECOURS. - DÉCISION DE MAINTIEN D'UN DÉTENU EN RÉGIME DIT DIFFÉRENCIÉ [RJ1].

54-01-01-02-03 PROCÉDURE. INTRODUCTION DE L'INSTANCE. DÉCISIONS POUVANT OU NON FAIRE L'OBJET D'UN RECOURS, ACTES NE CONSTITUANT PAS DES DÉCISIONS SUSCEPTIBLES DE RECOURS. MESURES D'ORDRE INTÉRIEUR. - DÉCISION DE MAINTIEN D'UN DÉTENU EN RÉGIME DIT DIFFÉRENCIÉ - EXCLUSION [RJ1].

Résumé : 01-03-01-02-01-03 La décision maintenant un détenu en régime différencié n'entre dans aucune des catégories de décisions qui doivent être motivées en application de l'article 1er de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979.

01-03-03-02 La décision maintenant un détenu en régime différencié n'est pas au nombre des décisions mentionnées à l'article 24 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 (loi DCRA) qui ne peuvent intervenir qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter ses observations.

37-05-02-01 1) La décision maintenant un détenu en régime différencié est susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. 2) Une telle décision n'entre toutefois dans aucune des catégories de décisions qui doivent être motivées en application de l'article 1er de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 et n'est pas, par suite, au nombre des décisions mentionnées à l'article 24 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 (loi DCRA) qui ne peuvent intervenir qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter ses observations.

54-01-01-01 La décision maintenant un détenu en régime différencié est susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

54-01-01-02-03 La décision maintenant un détenu en régime différencié ne constitue pas une mesure d'ordre intérieur.

[RJ1] Rapp., s'agissant des décisions initiales de placement d'un détenu en régime différencié, CE, 28 mars 2011, Garde des sceaux, ministre de la justice c/ Bennay, n° 316977, p. 137.



LE CONSEIL D'ÉTAT ET LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

Accueil Décisions, Avis & Publications Décisions Sélection des décisions faisant l'objet d'une communication

22 décembre 2012

Ordonnance, 22 décembre 2012, section française de l'observatoire international des prisons et autres

Nos 364584,364620,364621,364647

> Lire le communiqué

Le juge des référés - ordonnance du 22 décembre 2012

Section française de l'observatoire international des prisons et autres

Vu 1°, sous le n° 364584, la requête, enregistrée le 17 décembre 2012 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée pour la Section française de l'observatoire international des prisons, dont le siège est 7 bis, rue Riquet à Paris (75019), qui demande au juge des référés du Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'ordonnance n° 1208103 du 13 décembre 2012 du juge des référés du tribunal administratif de Marseille statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, en tant qu'elle n'a pas fait droit à certaines de ses demandes d'injonction ;

2°) d'ordonner la communication par l'administration pénitentiaire du rapport et de l'avis émis par la sous-commission départementale pour la sécurité le 29 avril 2011 ;

3°) d'enjoindre au centre pénitentiaire de Marseille de :

- faire procéder à une inspection, par une entreprise spécialisée, ou à défaut par la sous-commission départementale pour la sécurité, des équipements électriques de l'ensemble des cellules en vue de faire sécuriser immédiatement les installations qui présenteraient un danger imminent au regard du risque de déclenchement des incendies ou de blessures par électrisation
- procéder à une inspection de l'ensemble des cellules en vue de retirer tout objet dangereux susceptible d'entraîner des blessures accidentelles ou volontaires ;
- procéder à la désaffectation des cellules au sein desquelles les deux types d'interventions précitées ne seraient pas réalisables ;
- faire procéder à une inspection, par une entreprise spécialisée, ou tout organisme administratif départemental compétent, de l'ensemble des locaux en vue de déterminer et de mettre en oeuvre les mesures pouvant être prises en vue d'éradiquer les animaux nuisibles dont la présence et le développement dans ces locaux sont susceptibles d'exposer les détenus et le personnel pénitentiaire à des risques sanitaires ;
- garantir un accès régulier à l'eau potable à l'ensemble des personnes détenues ;

elle soutient que :

- il y a urgence à ce que des mesures soient prises afin d'éviter la survenance d'un accident grave ;
- la situation caractérise plusieurs atteintes graves et manifestement illégales à des libertés fondamentales ;
- le juge des référés de première instance a entaché son ordonnance d'une erreur de droit et d'une dénaturation des faits en méconnaissant le droit à la vie des personnes détenues, consacré par les stipulations de l'article 2 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- il a entaché son ordonnance d'une erreur de droit et d'une dénaturation des pièces du dossier en méconnaissant le droit des personnes détenues à ne pas être exposé à des traitements inhumains et dégradants garanti par l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- il a méconnu l'étendue de l'obligation positive de protection des personnes détenues résultant des stipulations des articles 2 et 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- il a entaché son ordonnance d'irrégularité dès lors qu'il n'a ni visé, ni répondu à la demande qui tendait à ce que soit prise une mesure d'instruction complémentaire en vue d'obtenir la communication de l'avis émis le 29 avril 2011 par la sous-commission départementale pour la sécurité ;

Vu 2°, sous le n° 364620, la requête, enregistrée le 18 décembre 2012, présentée pour le Syndicat des avocats de France, dont le siège est 34, rue Saint-Lazare à Paris (75009), qui demande au juge des référés du Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'ordonnance n° 1208103 du 13 décembre 2012 dans la mesure où le juge des référés du tribunal administratif de Marseille, statuant sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice

administrative, a rejeté ses demandes tendant à faire procéder à une sécurisation immédiate des installations électriques, à une inspection de l'ensemble des cellules en vue d'y retirer tout objet dangereux susceptible d'entraîner des blessures accidentelles ou volontaires, à la mise en œuvre de mesures d'éradication des espèces nuisibles et à la garantie d'un accès régulier à l'eau potable ;

2°) de faire droit intégralement à ses demandes de première instance, dans un délai de sept jours sous astreinte de 500 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

il soutient que les mesures prescrites par l'ordonnance attaquée ne permettent pas de mettre fin aux attentes portées aux libertés fondamentales des personnes détenues, notamment à leur droit à la vie et à la sécurité, dès lors qu'elles sont matériellement insuffisantes ;

Vu 3°, sous le n° 364621, la requête, enregistrée le 18 décembre 2012, présentée pour le Conseil national des barreaux dont le siège est 22, rue de Londres à Paris (75009), qui demande au juge des référés du Conseil d'Etat

1°) d'annuler l'ordonnance n° 1208103 du 13 décembre 2012 dans la mesure où le juge des référés du tribunal administratif de Marseille, statuant sur le **fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, a rejeté ses demandes tendant à faire procéder à une sécurisation immédiate des installations électriques, à une inspection de l'ensemble des cellules en vue d'y retirer tout objet dangereux susceptible d'entraîner des blessures accidentelles ou volontaires, à la mise en œuvre de mesures d'éradication des espèces nuisibles et à la garantie d'un accès régulier à l'eau potable ;**

2°) de faire droit intégralement à ses demandes de première instance ;

il soutient les mêmes moyens que ceux analysés sous le n° 364620 ;

Vu 4°, sous le n° 364647, la requête, enregistrée le 19 décembre 2012, présentée pour l'Ordre des avocats au barreau de Marseille, qui demande au juge des référés :

1°) d'annuler l'ordonnance n° 1208103 du 13 décembre 2012 dans la mesure où le juge des référés du tribunal administratif de Marseille, statuant sur le **fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, a rejeté ses demandes tendant à faire procéder à une sécurisation immédiate des installations électriques, à une inspection de l'ensemble des cellules en vue d'y retirer tout objet dangereux susceptible d'entraîner des blessures accidentelles ou volontaires, à la mise en œuvre de mesures d'éradication des espèces nuisibles et à la garantie d'un accès régulier à l'eau potable ;**

2°) de faire droit intégralement à ses demandes de première instance ;

il soutient les mêmes moyens que ceux analysés sous le n° 364620 ;

Vu l'ordonnance attaquée :

Vu l'intervention, enregistrée le 18 décembre 2012 sous le n° 364584 présentée pour le Syndicat de la magistrature dont le siège est 12-14 rue Charles Fourier à Paris (75013) ; il demande que le Conseil d'Etat fasse droit à l'ensemble des demandes de la Section française de l'observatoire international des prisons, il soutient qu'il est recevable à intervenir et reprend les demandes présentées par la Section française de l'observatoire international des prisons ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 19 décembre 2012, présenté par la garde des sceaux, ministre de la justice, qui conclut, à titre principal, à la confirmation de l'ordonnance n° 1208103 du 13 décembre 2012 du juge des référés du tribunal administratif de Marseille et, à titre subsidiaire, au rejet des requêtes de la Section française de l'observatoire international des prisons, du Syndicat des avocats de France, du Conseil national des barreaux, de l'Ordre des avocats au barreau de Marseille et de l'intervention du Syndicat de la magistrature ; elle soutient que :

- le juge des référés du tribunal administratif de Marseille n'a ni dénaturé les faits, ni commis d'erreur de droit en jugeant qu'il ne résultait pas des pièces du dossier que les conditions de détention au sein du centre pénitentiaire des Baumettes méconnaissaient les stipulations de l'article 2 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

- il n'a ni dénaturé les faits, ni commis d'erreur de droit en considérant que la présence de rongeurs et d'insectes nuisibles et l'absence d'accès à l'eau potable ne constituaient pas des traitements dégradants et inhumains au sens de l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

- il n'a pas méconnu l'étendue de l'obligation positive de protection des personnes détenues qui s'impose à l'administration pénitentiaire en vertu des stipulations des articles 2 et 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

- l'avis du 29 avril 2011 de la sous-commission départementale pour la sécurité a été transmis par le garde des sceaux avant la clôture de l'instruction de première instance ;

Vu le mémoire en réplique, enregistré le 20 décembre 2012, présenté pour la Section française de l'observatoire international des prisons, qui reprend les conclusions de sa requête et les mêmes moyens ;

Vu les observations complémentaires, enregistrées le 20 décembre 2012, présentées pour le Syndicat de la magistrature ;

Vu la pièce du dossier dont il résulte que le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a été mis en cause pour observations ;

Vu les autres pièces du dossier et notamment les recommandations du Contrôleur général des lieux de privation de liberté du 12 novembre 2012 relatives au centre pénitentiaire des Baumettes, à Marseille ;

Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Vu la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 ;

Le Conseil d'État : Ordonnance, 22 décembre 2012, section française de l'observatoire...

Vu la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 ;

Vu le code de procédure pénale ;

Vu le code de justice administrative, notamment son article R 522-9 ;

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part, la Section française de l'observatoire international des prisons, le Conseil national des barreaux, le Syndicat des avocats de France, le Syndicat de la magistrature, l'Ordre des avocats au barreau de Marseille d'autre part la garde des sceaux ministre de la justice ainsi que, pour observations le Contrôleur général des lieux de privation de liberté ;

Vu le procès-verbal de l'audience publique du 21 décembre 2012 à 15 heures au cours de laquelle ont été entendus :

- Me Spinosi, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat de la Section française de l'observatoire international des prisons et du Syndicat de la magistrature ;

- Me Masse-Dessen et Me Coudray, avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat du Conseil national des barreaux, du Syndicat des avocats de France et de l'Ordre des avocats au barreau de Marseille ;

- les représentants de la garde des sceaux, ministre de la justice ;

- la représentante du Contrôleur général des lieux de privation de liberté ;

Vu l'audience au cours de laquelle, le juge des référés ayant soulevé un moyen d'ordre public relatif à l'irrecevabilité des appels enregistrés sous les n° 364620, 364621 et 364647, le Syndicat des avocats de France, le Conseil national des barreaux et l'Ordre des avocats au barreau de Marseille ont demandé la requalification de leurs requêtes en interventions ;

et à l'issue de laquelle le juge des référés a prolongé l'instruction jusqu'au 21 décembre 2012 à 14 heures ;

Vu le mémoire en production de pièces, enregistré le 21 décembre 2012, présenté par la garde des sceaux, ministre de la justice ;

Vu l'intervention, enregistrée le 21 décembre 2012, présentée, à titre subsidiaire, pour le Syndicat des avocats de France, qui tend aux mêmes fins que la requête enregistrée sous le n° 364584, par les mêmes moyens ;

Vu l'intervention, enregistrée le 21 décembre 2012, présentée à titre subsidiaire, pour le Conseil national des barreaux, qui tend aux mêmes fins que la requête enregistrée sous le n° 364584, par les mêmes moyens ;

Vu l'intervention, enregistrée le 21 décembre 2012, présentée, à titre subsidiaire, pour l'Ordre des avocats au barreau de Marseille, qui tend aux mêmes fins que la requête enregistrée sous le n° 364584, par les mêmes moyens ;

Vu le nouveau mémoire, enregistré le 21 décembre 2012, présenté pour la Section française de l'observatoire international des prisons, qui reprend les conclusions et moyens de son précédent mémoire ;

Vu le nouveau mémoire, enregistré le 21 décembre 2012, présenté pour le Syndicat des avocats de France, qui reprend les conclusions et moyens de son précédent mémoire ;

Vu le nouveau mémoire, enregistré le 21 décembre 2012, présenté pour le Conseil national des barreaux, qui reprend les conclusions et moyens de son précédent mémoire ;

Vu le nouveau mémoire, enregistré le 21 décembre 2012, présenté pour l'Ordre des avocats au barreau de Marseille, qui reprend les conclusions et moyens de son précédent mémoire ;

1. Considérant que les requêtes de la Section française de l'observatoire international des prisons, du Syndicat des avocats de France, du Conseil national des barreaux et de l'Ordre des avocats au barreau de Marseille sont dirigées contre la même ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Marseille, qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule ordonnance ;

2. Considérant qu'à la suite de la publication au Journal officiel de la République française du 6 décembre 2012 des recommandations du Contrôleur général des lieux de privation de liberté du 12 novembre 2012 relatives à la situation du centre pénitentiaire des Baumettes, qui a été inspecté du 8 au 19 octobre 2012, la Section française de l'observatoire international des prisons a saisi le juge des référés du tribunal administratif de Marseille, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, lui demandant de prendre toutes mesures utiles pour faire cesser les atteintes graves et manifestement illégales portées aux libertés fondamentales des détenus du centre pénitentiaire de Marseille ; que, par une ordonnance du 13 décembre 2012, le juge des référés du tribunal administratif de Marseille a partiellement fait droit à ses demandes, en enjoignant à l'administration pénitentiaire de s'assurer que chaque cellule dispose d'un éclairage artificiel et d'une fenêtre en état de fonctionnement, de faire procéder à l'enlèvement des détritus dans les parties collectives et les cellules et de modifier la méthode de distribution des repas ; qu'en revanche, il a rejeté les conclusions tendant à ce qu'il soit procédé, d'une part, à une inspection de l'ensemble des cellules en vue d'une sécurisation immédiate des installations électriques, d'y retirer tout objet dangereux susceptible d'entraîner des blessures accidentelles ou volontaires et d'y garantir un accès effectif à l'eau courante et, d'autre part, à la détermination et à la mise en œuvre de mesures d'éradication des espèces nuisibles présentes dans l'établissement ; que la Section française de l'observatoire international des prisons, le Syndicat des avocats de France, le Conseil national des barreaux et l'Ordre des avocats au barreau de Marseille relèvent appel, dans cette mesure, de cette ordonnance devant le juge des référés du Conseil d'Etat ;

Sur la recevabilité des appels formés par le Syndicat des avocats de France, le Conseil national des barreaux et l'Ordre des avocats au barreau de Marseille :

3. Considérant qu'en égard à l'objet et aux caractéristiques du référé liberté, l'intérêt à saisir le juge des référés sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative est subordonné à des conditions particulières et différentes de celles qui s'appliquent pour le référé suspension ;

4. Considérant qu'en égard à leur objet statutaire, le Syndicat des avocats de France et le Conseil national des barreaux n'attachent pas un intérêt sérieux et légitime à saisir le juge des référés du tribunal administratif de Marseille des conclusions de la Section

française de l'observatoire international des prisons au soutien desquelles ils sont intervenus . qu'ils ne sont donc pas recevables à faire appel de l'ordonnance attaquée , qu'en revanche, l'Ordre des avocats au barreau de Marseille qui regroupe des avocats directement appelés à exercer leur office au sein du centre pénitentiaire des Baumettes aurait eu intérêt à saisir le juge des référés du premier degré des conclusions au soutien desquelles il est intervenu , que son appel est, par suite, recevable ;

Sur l'intervention du Syndicat de la magistrature et celles présentées, titre subsidiaire par le Syndicat des avocats de France et le Conseil national des barreaux :

5 Considérant que le Syndicat de la magistrature le Syndicat des avocats de France et le Conseil national des barreaux ont intérêt à l'annulation partielle de l'ordonnance attaquée , que leurs interventions sont, par suite, recevables ;

Sur le cadre juridique du litige :

6 Considérant qu'aux termes de l'article 22 de la loi du 24 novembre 2009 pénitentiaire : « L'administration pénitentiaire garantit à toute personne détenue le respect de sa dignité et de ses droits » ; qu'eu égard à la vulnérabilité des détenus et à leur situation d'entière dépendance vis à vis de l'administration, il appartient à celle-ci, et notamment aux directeurs des établissements pénitentiaires, en leur qualité de chefs de service, de prendre les mesures propres à protéger leur vie ainsi qu'à leur éviter tout traitement inhumain ou dégradant afin de garantir le respect effectif des exigences découlant des principes rappelés notamment par les articles 2 et 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; que le droit au respect de la vie ainsi que le droit de ne pas être soumis à des traitements inhumains ou dégradants constituent des libertés fondamentales au sens des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative ; que, lorsque la carence de l'autorité publique crée un danger caractérisé et imminent pour la vie des personnes ou les expose à être soumises, de manière caractérisée, à un traitement inhumain ou dégradant, portant ainsi une atteinte grave et manifestement illégale à ces libertés fondamentales, et que la situation permet de prendre utilement des mesures de sauvegarde dans un délai de quarante-huit heures, le juge des référés peut, au titre de la procédure particulière prévue par l'article L. 521-2 précité, prescrire toutes les mesures de nature à faire cesser la situation résultant de cette carence ;

Sur les conclusions tendant à ce que soit ordonnée une inspection de l'ensemble des cellules individuelles du centre pénitentiaire des Baumettes :

7. Considérant que les requérants demandent qu'il soit enjoint à l'administration pénitentiaire d'ordonner une inspection de l'ensemble des cellules individuelles du centre pénitentiaire des Baumettes, en vue, en premier lieu, d'assurer la sécurisation des équipements électriques, en deuxième lieu, d'y prélever tout objet dangereux pour les détenus ou le personnel pénitentiaire et, en troisième lieu, de garantir un accès effectif à l'eau courante ;

8. Considérant, d'une part, qu'il résulte de l'instruction qu'après l'avis émis le 29 avril 2011 par la sous-commission départementale (incendie), qui a été versé au dossier par le garde des sceaux, ministre de la justice, et qui demandait la fermeture des locaux de l'établissement, des travaux ont été entrepris à compter du deuxième trimestre 2011, afin de rénover l'ensemble du système électrique de l'établissement conformément aux prescriptions de la sous-commission ; que ces travaux, pour partie achevés et pour partie en cours de réalisation, ont permis d'engager une mise aux normes de l'établissement au regard de l'exigence de sécurité, notamment en matière de prévention contre le risque d'incendies ; qu'ils devront notamment permettre de rénover l'équipement électrique de l'ensemble des parties communes ;

9 Considérant, d'autre part, qu'il résulte de l'instruction ainsi que des échanges à l'audience que, postérieurement aux recommandations du Contrôleur général du 12 novembre 2012, le chef d'établissement du centre pénitentiaire des Baumettes a fait procéder, par une équipe de surveillants, à l'inspection de l'ensemble des cellules individuelles que compte cet établissement ; que cette inspection, achevée le 20 décembre 2012, avait notamment pour objet de vérifier l'état des équipements électriques, de la plomberie ainsi que des huisseries de chacune de ces cellules ; qu'elle a en outre permis d'effectuer un prélèvement des bris de verres correspondant aux carreaux cassés de certaines cellules ; qu'au vu de ce contrôle systématique, il apparaît, au vu des éléments fournis par l'administration pénitentiaire, que 32 cellules présentent un problème lié à l'alimentation en eau courante, 131 comportent une chasse d'eau défectueuse et 121 présentent un problème au regard de l'équipement électrique, notamment en ce qui concerne l'éclairage intérieur ; qu'au vu de cet état des lieux, il a été décidé la fermeture immédiate de huit cellules eu égard à leur état incompatible avec l'hébergement des détenus ; qu'en ce qui concerne les autres cellules présentant des dysfonctionnements, le chef d'établissement a décidé la réalisation, dans les plus brefs délais, des travaux de réfection qu'appelle, sans attendre la mise en œuvre du programme de rénovation des cellules engagé par ailleurs, leur nécessaire remise en état, en particulier s'agissant de la sécurité des équipements électriques, de l'enlèvement de tout objet dangereux et de l'accès effectif à l'eau courante ; qu'afin de permettre la réalisation de ces travaux au rythme annoncé par l'administration pénitentiaire de 5 cellules par jour en ce qui concerne l'approvisionnement en eau et de 10 par jour en ce qui concerne les équipements électriques, des bons de commandes d'un montant global d'environ 60 000 euros correspondant notamment à des matériels d'huissierie et d'électricité ont été émis , que six intérimaires, compétents en matière d'électricité, de plomberie et de menuiserie, ont été recrutés à compter du 18 décembre 2012 afin de renforcer les effectifs de l'établissement ; que, dans ces conditions, tant les mesures effectivement entreprises afin de remédier à une situation qui était, ainsi que le relève le Contrôleur général dans ses recommandations publiques, de nature à porter une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales des détenus, ainsi d'ailleurs que, dans une certaine mesure, à celle des personnels pénitentiaires, que les engagements pris par l'administration pénitentiaire afin de rétablir, au plus vite, la sécurité de l'ensemble des détenus au regard des risques d'électrification et d'électrocution ainsi que le fonctionnement normal de la distribution d'eau courante au sein de l'établissement rendent inutile la prescription, dans le bref délai prévu par l'article L. 521-2 du code de justice administrative, par le juge des référés du Conseil d'Etat de mesures supplémentaires ;

Sur les conclusions tendant à ce que soient ordonnées la détermination et la mise en œuvre des mesures permettant l'éradication des espèces nuisibles présentes dans les locaux de l'établissement :

10 Considérant qu'il résulte de l'instruction, et notamment des éléments rapportés à l'audience par la représentante du Contrôleur général des lieux de privation de liberté qui a été mis en cause pour observations dans les présentes instances, que les locaux du centre pénitentiaire des Baumettes sont infestés d'animaux nuisibles , que les rats y prolifèrent et y circulent, en particulier la nuit ; que de nombreux insectes, tels des cafards, cloportes et moucheron, colonisent les espaces communs ainsi que certaines cellules, y compris les réfrigérateurs des détenus , qu'en raison de l'absence de service d'entretien régulier, il apparaît que des cadavres de rats peuvent rester plusieurs jours

consécutifs sur place avant d'être prélevés ; qu'une telle situation, que l'administration pénitentiaire ne conteste pas affecte la dignité des détenus et est de nature à engendrer un risque sanitaire pour l'ensemble des personnes fréquentant l'établissement, constituant par là même une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale ;

11. Considérant, il est vrai que l'administration pénitentiaire, qui a pris la mesure de cette situation, a commencé d'y porter remède : que, d'une part, 36 détenus ont été affectés à compter du mois de décembre 2012 au service général de l'établissement afin de renforcer les effectifs dévolus à l'entretien et à l'hygiène dans les locaux ; que, d'autre part, dans le cadre du contrat qui lie l'établissement à un prestataire de services chargé d'assurer la dératisation et la désinsectisation des locaux, l'administration pénitentiaire a augmenté la fréquence des interventions curatives, la dernière ayant eu lieu le 10 décembre 2012 et les prochaines devant normalement intervenir les 26 décembre 2012 et 11 janvier 2013 ; que, toutefois, il résulte de l'instruction que ces modalités d'action restent, en dépit des progrès qu'elles constituent, et ainsi que l'ont reconnu l'ensemble des parties à l'audience, insuffisantes pour remédier de manière efficace à cette situation d'atteinte caractérisée à une liberté fondamentale ; qu'il y a donc lieu, eu égard à l'urgence qui s'attache au prononcé de mesures de sauvegarde sur ce point, de prescrire à l'administration de prendre, dans un délai de dix jours à compter de la notification de la présente ordonnance, toutes les mesures utiles susceptibles de faire cesser au plus vite une telle situation, sans qu'il y ait lieu d'assortir cette injonction d'une astreinte ; que ces mesures doivent, en premier lieu, permettre la réalisation, au vu de la situation actuelle, d'un diagnostic des prestations appropriées à la lutte contre les animaux nuisibles, dans la perspective de la définition d'un nouveau cahier des charges pour la conclusion d'un nouveau contrat, après l'expiration, en mars 2013, de celui actuellement en vigueur ; qu'en effet, ce contrat devra prévoir des modalités et une fréquence des interventions préventives comme curatives adéquates à la situation effectivement observée au sein de l'établissement des Baumettes ; que ces mesures doivent, en second lieu, permettre d'identifier une solution de court terme proportionnée à l'ampleur des difficultés constatées, sans attendre la définition du nouveau cahier des charges et sans préjudice des interventions devant être effectuées dans le cadre du contrat actuellement en vigueur ; qu'en effet, il appartient à l'administration pénitentiaire de faire procéder, dans les plus brefs délais, selon les modalités juridiques et techniques les plus appropriées, et dans toute la mesure compatible avec la protection de la santé des détenus et des autres personnes fréquentant l'établissement ainsi qu'avec la nécessité de garantir la continuité du service public pénitentiaire, à une opération d'envergure susceptible de permettre la dératisation et la désinsectisation de l'ensemble des locaux du centre pénitentiaire des Baumettes ;

12. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la Section française de l'observatoire international des prisons et l'Ordre des avocats au barreau de Marseille sont seulement fondés à soutenir que c'est à tort que le premier juge a rejeté, par l'ordonnance attaquée, les conclusions tendant à la détermination et à la mise en œuvre de mesures appropriées à l'éradication des animaux nuisibles présents dans les locaux du centre pénitentiaire des Baumettes ;

ORDONNE

Article 1^{er} : Les requêtes du Syndicat des avocats de France et du Conseil national des barreaux sont rejetées

Article 2 : Les interventions du Syndicat des avocats de France, du Conseil national des barreaux et du Syndicat de la magistrature sont admises.

Article 3 : Conformément aux motifs de la présente ordonnance et dans un délai de dix jours à compter de sa notification, il est enjoint à l'administration pénitentiaire de procéder à la détermination des mesures nécessaires à l'éradication des animaux nuisibles présents dans les locaux du centre pénitentiaire des Baumettes.

Article 4 : Le surplus des conclusions des requêtes de la Section française de l'observatoire international des prisons et de l'Ordre des avocats au barreau de Marseille est rejeté.

Article 5 : L'ordonnance du 13 décembre 2012 du juge des référés du tribunal administratif de Marseille est réformée en ce qu'elle a de contraire à la présente ordonnance.

Article 6 : La présente ordonnance sera notifiée à la Section française de l'observatoire international des prisons, à l'Ordre des avocats au barreau de Marseille, au Syndicat des avocats de France, au Conseil national des barreaux, au Syndicat de la magistrature et à la garde des sceaux, ministre de la justice.

Copie pour information en sera délivrée au Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

Conseil d'État

Du 13

N° 338720

ECLI:FR:CESSR:2013:338720.20131113

Mentionné aux tables du recueil Lebon

10ème / 9ème SSR

Mme Anne Iljic, rapporteur

Mme Delphine Hedary, rapporteur public

SPINOSI, avocats

Lecture du mercredi 13 novembre 2013

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu le pourvoi sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 16 avril et 16 juillet 2010 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour M. B... A..., demeurant au... ; M. A... demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt n° 08DA01179 du 2 juillet 2009 par lequel la cour administrative d'appel de Douai a rejeté sa requête tendant à l'annulation de l'ordonnance du 30 juin 2008 du vice-président du tribunal administratif de Rouen rejetant sa demande tendant à l'annulation de la décision implicite du directeur de l'administration pénitentiaire refusant son transfert vers le centre de détention du Port à la Réunion ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le pacte international relatif aux droits civils et politiques ;

Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Vu le code de procédure pénale ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Anne Iljic, Auditeur,

- les conclusions de Mme Delphine Hedary, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à Me Spinosi, avocat de M. A...;

1. Considérant, qu'il ressort des pièces du dossier soumises aux juges du fond que M.A..., incarcéré au

centre de détention de Val-de-Reuil, où il purge une peine de réclusion criminelle à perpétuité, a contesté devant le tribunal administratif de Rouen la décision implicite par laquelle le directeur de l'administration pénitentiaire a rejeté sa demande de transfert vers le centre de détention du Port, à La Réunion, département dont il est originaire ; que M. A...se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 2 juillet 2009 par lequel la cour administrative d'appel de Douai a rejeté l'appel qu'il a formé contre l'ordonnance du 30 juin 2008 par laquelle le vice-président du tribunal administratif de Rouen a rejeté sa demande comme dirigée contre une mesure insusceptible de recours pour excès de pouvoir ;

2. Considérant, en premier lieu, qu'eu égard à leur nature et à leurs effets sur la situation des détenus, les décisions refusant de donner suite à la demande d'un détenu de changer d'établissement ne constituent pas des actes administratifs susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, sous réserve que ne soient pas en cause des libertés et des droits fondamentaux des détenus ; que, par suite, la cour administrative d'appel de Douai n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que le refus opposé à la demande de transfert du requérant par le directeur de l'administration pénitentiaire n'était pas, en principe, susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ;

3. Considérant, en deuxième lieu, qu'en vertu du troisième alinéa de l'article 10 du pacte international relatif aux droits civils et politiques et des dispositions des deuxième et troisième alinéas de l'article 707 du code de procédure pénale, comme d'ailleurs selon les recommandations du 11 janvier 2006 du comité des ministres du Conseil de l'Europe sur les règles pénitentiaires européennes, l'exécution des peines privatives de liberté en matière correctionnelle ou criminelle a pour objet non seulement de punir le condamné mais également de favoriser son amendement et de préparer son éventuelle réinsertion ; que l'objectif de réinsertion sociale des détenus n'est cependant pas au nombre des droits et libertés fondamentaux des détenus ;

4. Considérant que doivent être regardées comme mettant en cause des libertés et des droits fondamentaux des détenus les décisions qui portent à ces droits et libertés une atteinte qui excède les contraintes inhérentes à leur détention ; qu'en jugeant, après avoir souverainement constaté que M.A.... célibataire, sans charge de famille, n'établissait pas, eu égard à la durée et aux conditions de son séjour en métropole, avoir conservé une vie privée et familiale dans son département d'origine, du seul fait qu'une partie de sa famille y réside, que le rejet de sa demande de transfert vers un centre de détention à La Réunion ne mettait pas en cause le droit du détenu au respect de sa vie privée et familiale, la cour administrative d'appel de Douai n'a pas commis d'erreur de droit et a exactement qualifié les faits qui lui étaient soumis ;

5. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'en jugeant que la décision attaquée ne mettait pas en cause les libertés et droits fondamentaux du requérant et n'était par suite pas susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, la cour n'a pas commis d'erreur de droit ni entaché son arrêt d'omission de réponse à moyen ; qu'elle n'a pas méconnu le droit de l'intéressé à un procès équitable, garanti par l'article 6, paragraphe 1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

6. Considérant, en dernier lieu, que les moyens tirés de la méconnaissance du droit de M. A...au respect de la dignité de la personne humaine, ainsi que de son droit de ne pas subir une détention contraire à l'article 5, paragraphe 1 de la convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui ne sont pas d'ordre public, sont soulevés pour la première fois devant le juge de cassation et sont, par suite, inopérants ;

7. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que M. A...n'est pas fondé à demander l'annulation de l'arrêt qu'il attaque ; que son pourvoi doit, par suite, être rejeté, y compris, par voie de conséquence, ses conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

DECIDE :

Article 1 : Le pourvoi de M. A...est rejeté.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à M. R. A... et à la garde des sceaux, ministre de la justice.

AJ Pénal 2013 p. 232

Contrôle des conditions de détention : l'arme du référé face au manque de réactivité de l'administration pénitentiaire

**Arrêt rendu par Conseil d'Etat
Ord.**

22-12-2012

n° 364584 364620 364621 364647

Sommaire :

L'état d'insalubrité de la prison des Baumettes était connu depuis longtemps (CPT, 1991 www.cpt.coe.int et 2006, rapport Gil-Robles wcd.coe.int). Suite à une inspection menée en octobre 2012, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a publié au Journal officiel, le 6 décembre 2012, des recommandations relatives à ce centre pénitentiaire. Craignant que ces recommandations ne restent encore une fois lettre morte, l'Observatoire international des prisons a immédiatement fait le choix de déposer devant le juge administratif un référé-liberté (CJA, art. L. 521-2) afin de contraindre l'administration à procéder dans les plus brefs délais aux travaux indispensables visant à faire cesser les atteintes graves et manifestement illégales portées aux libertés fondamentales des détenus du fait de leurs conditions de détention. Le tribunal administratif de Marseille a partiellement satisfait à la demande en ordonnant que les services pénitentiaires veillent « à ce que chaque cellule soit dotée d'un éclairage artificiel et d'une fenêtre en état de fonctionnement, [fassent] procéder à l'enlèvement des détritres dans les parties collectives et les cellules et [modifient] la méthode de distribution des plateaux repas, jusqu'ici posés à même le sol en dépit de la présence de nombreux insectes (mouches, cafards, cloportes) et de rats ». N'ayant pas obtenu entière satisfaction, l'ONG a fait appel de cette ordonnance offrant ainsi au Conseil d'État la possibilité de se prononcer sur l'utilisation du référé-liberté par une association agissant pour le compte de tiers. Parallèlement à ce recours, une seconde requête était déposée cette fois par le biais d'un référé-mesures utiles (CJA, art. L. 521-3). Le 10 janvier 2013, le tribunal administratif de Marseille ordonnait à l'administration de procéder à des travaux conservatoires et exigeait que ceux-ci débutent au plus tard dans un délai de trois mois. Au-delà du cas d'espèce, ces recours obligent à s'interroger sur les mutations du contrôle de la légalité (v. les remarques de S. Slama, *Insalubrité des Baumettes, de la justiciabilité à l'effectivité du contrôle juridictionnel*, combatsdroitshomme.blog.lemonde.fr). ☐(1)

Texte intégral :

« 3. Considérant qu'en égard à l'objet et aux caractéristiques du référé-liberté, l'intérêt à saisir le juge des référés sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative est subordonné à des conditions particulières et différentes de celles qui s'appliquent pour le référé suspension [...] ; »

« Sur le cadre juridique du litige : »

« 6. Considérant qu'aux termes de l'article 22 de la loi du 24 novembre 2009 pénitentiaire : "L'administration pénitentiaire garantit à toute personne détenue le respect de sa dignité et de ses droits" ; qu'en égard à la vulnérabilité des détenus et à leur situation d'entière dépendance vis à vis de l'administration, il appartient à celle-ci, et notamment aux directeurs des établissements pénitentiaires, en leur qualité de chefs de service, de prendre les mesures propres à protéger leur vie ainsi qu'à leur éviter tout traitement inhumain ou dégradant afin de garantir le respect effectif des exigences découlant des principes rappelés notamment par les articles 2 et 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; que le droit au respect de la vie ainsi que le droit de ne pas être soumis à des traitements inhumains ou dégradants constituent des libertés fondamentales au sens des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative ; que, lorsque la carence de l'autorité publique crée un danger caractérisé et imminent pour la vie des personnes ou les expose à être soumises, de manière caractérisée, à un traitement inhumain ou dégradant, portant ainsi une atteinte grave et manifestement illégale à ces libertés fondamentales, et que la situation permet de prendre utilement des mesures de sauvegarde dans un délai de quarante-huit heures, le juge des référés peut, au titre de la procédure particulière prévue par l'article L. 521-2 précité, prescrire toutes les mesures de nature à faire cesser la situation résultant de cette carence ; [...] »

« Sur les conclusions tendant à ce que soient ordonnées la détermination et la mise en oeuvre des mesures permettant l'éradication des espèces nuisibles présentes dans les locaux de l'établissement : »

des espèces nuisibles présentes

« 10. Considérant qu'il résulte de l'instruction, et notamment des éléments rapportés à l'audience par la représentante du Contrôleur général des lieux de privation de liberté qui a été mis en cause pour observations dans les présentes instances, que les locaux du centre pénitentiaire des Baumettes sont infestés d'animaux nuisibles ; que les rats y prolifèrent et y circulent, en particulier la nuit ; que de nombreux insectes, tels des cafards, cloportes et moucheron, colonisent les espaces communs ainsi que certaines cellules, y compris les réfrigérateurs des détenus ; qu'en raison d'une carence du service d'entretien général, il apparaît que des cadavres de rats peuvent rester plusieurs jours consécutifs sur place avant d'être prélevés ; qu'une telle situation, que l'administration pénitentiaire ne conteste pas, affecte la dignité des détenus et est de nature à engendrer un risque sanitaire pour l'ensemble des personnes fréquentant l'établissement, constituant par là même une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale. »

Demandeur : Section française de l'OIP et autres

Texte(s) appliqué(s) :

Code de justice administrative - art. L. 521-2 - art. L. 521-3

Loi n° 2009-1436 du 24-11-2009 - art. 22

Mots clés :

PRISON * Conditions de détention * Référé * Dignité humaine * Libertés fondamentales * Ouvrage public

(1) La prison n'est pas l'endroit le plus adapté pour mener une vie digne et épanouissante. Pourtant le législateur continue à prévoir la possibilité pour l'autorité judiciaire d'y envoyer certains condamnés, mais aussi des prévenus présumés innocents. Ce choix n'est pas inconstitutionnel à condition qu'il ne conduise pas à soumettre une population à un traitement inhumain ou dégradant. Lieu de privation de liberté, l'établissement pénitentiaire ne doit, par conséquent, pas devenir un lieu de maltraitance. Pour contraindre le pouvoir exécutif à respecter les engagements internationaux de la France, le législateur a tiré, en novembre 2009, les conséquences des multiples jurisprudences nationales et européennes déterminant les obligations de moyens et de résultats à la charge de la puissance publique lorsqu'elle décide d'enfermer un individu (prévenu ou condamné). L'incarcération place la personne sous écrou dans une situation de dépendance et de vulnérabilité obligeant l'hébergeur à concevoir et adapter sans cesse son établissement aux caractéristiques de la population pénale (âge, sexe, handicap, état de santé...). Si l'ouvrage public doit être construit conformément aux normes en vigueur, il est indispensable qu'il évolue au rythme de celles-ci et que des travaux soient programmés (et réalisés) à chaque nouvelle norme impérative, mais aussi à chaque fois que l'ouvrage se dégrade. Il n'est pas question de distinguer en fonction des causes de la dégradation, comme a tenté de le faire l'exécutif en arguant du fait que les locaux se détérioraient du fait des détenus. Sur ce point, on rappellera que la réglementation relative à l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées (L. n° 2005-102 du 11 févr. 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées) est applicable depuis le 1^{er} janvier 2007 à l'ensemble des bâtiments construits ou rénovés recevant du public. Le rapport de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), publié en septembre 2012, pointait le fait que l'obligation de mise en conformité des établissements d'ici le 1^{er} janvier 2015 ne serait pas tenue. En l'espèce, la prison des Baumettes n'en est pas encore à régler la question de l'accessibilité des bâtiments pour les détenus à mobilité réduite. Elle en est « simplement » à permettre à un usager valide d'avoir de l'eau courante dans un lavabo et des toilettes en évitant qu'il ne s'électrocute en tentant d'échapper à une morsure de rat. Dans un souci de bonne gestion de l'argent public, il faudrait anticiper les prochains travaux en plaçant dans un nombre suffisant de cellules (voire toutes) des équipements aux normes « handicap » et permettant de préserver l'intimité.

La dignité ne se négocie pas et ne doit pas varier en fonction du lieu dans lequel on se trouve. Ce n'est donc pas au détenu de s'adapter à la promiscuité carcérale ou au manque de moyens matériels et humains dont disposent les services pénitentiaires, mais à l'État de mettre à disposition de ses agents et prestataires les crédits et les instruments juridiques permettant d'accueillir en permanence et en continu une population d'usagers contraints. Le plus difficile pour le justiciable est de trouver un moyen efficace de contraindre l'État à se soumettre en permanence au droit. Après avoir tenté de contourner les réticences du juge administratif usant largement de la notion de mesure d'ordre intérieur en formant des recours en responsabilité fondés sur l'indemnisation des préjudices nés de l'atteinte à leurs droits fondamentaux (vie familiale, droit de la défense, santé...), les requérants (usagers, tiers, associations) forment désormais des recours en référé visant à obtenir du juge administratif qu'il impose au détenteur de prérogatives de puissance publique une conduite à tenir et un calendrier impératif. Le contrôle de la légalité ne peut en effet reposer sur la simple annulation rétroactive lorsque les droits fondamentaux sont en cause. L'inaction de la puissance publique est non seulement fautive, mais elle est illégale. Le justiciable peut donc désormais user des moyens offerts dans le cadre du recours pour excès de pouvoir pour contraindre l'administration à agir. Il n'est plus nécessaire de s'engager sur le terrain du plein contentieux et de la responsabilité en démontrant l'existence d'un

préjudice. Cette évolution permet à des associations, comme l'OIP, de déposer des recours sans avoir besoin, comme elles le faisaient autrefois, de trouver un détenu qui accepterait de déposer leur requête. Puisqu'il ne s'agit pas de s'engager dans un recours subjectif (protection d'un droit d'une personne) mais d'aborder la question sous l'angle de la seule légalité (contentieux objectif visant à contraindre l'administration à respecter le droit), on comprend que le Conseil d'État ait accepté d'examiner le recours déposé par l'OIP et d'admettre la recevabilité de l'appel formé par « l'Ordre des avocats au barreau de Marseille qui regroupe des avocats directement appelés à exercer leur office au sein du centre pénitentiaire des Baumettes [qui] aurait eu intérêt à saisir le juge des référés du premier degré des conclusions au soutien desquelles il est intervenu ». Cependant, le Conseil d'État n'abandonne pas la notion d'intérêt à agir en déclarant irrecevables, compte tenu de leurs statuts, les appels formés par le syndicat des avocats de France et le Conseil national des barreaux.

Sur la question du droit applicable en prison, cela fait désormais de longues années que la doctrine insiste sur le fait que la période d'incarcération relève du droit administratif. Il n'est donc pas surprenant que cela soit le statut d'usager qui serve désormais de référence au Conseil d'État lorsqu'il est confronté à une requête portant sur les conditions de détention (G. Koubi, JCP A. 2013. 2017). Un détenu n'est toutefois pas uniquement usager du service public pénitentiaire, il est également usager d'un ouvrage public. À ce titre, s'il subit un préjudice, il est en mesure de rechercher la responsabilité de l'État pour faute présumée étant donné que la charge de la preuve pèse sur le gestionnaire l'ouvrage depuis la loi du 28 pluviôse an VIII.

Sur le fond, l'ordonnance du 22 décembre n'impose pas de lourds travaux puisqu'elle ne fait qu'enjoindre « de procéder [sous dix jours] à la détermination des mesures nécessaires à l'éradication des animaux nuisibles présents dans les locaux du centre pénitentiaire des Baumettes ». C'est au niveau des principes que cette ordonnance est remarquable. En effet, le Conseil d'État semble admettre que le respect du principe de légalité suppose, pour être effectif, d'offrir aux requérants la possibilité d'obtenir du juge autre chose que l'annulation tardive d'un acte administratif. En plus du référé-liberté, il est possible d'actionner le levier du référé-mesures utiles. L'OIP a ainsi obtenu la réalisation en urgence de travaux d'étanchéité et la construction de cloisons d'intimité dans les cellules. Même si les « mesures conservatoires [...] ne sauraient aller au-delà de ce qu'exige le rétablissement à court terme de la salubrité, de la dignité et de la sécurité dans les conditions de détention des personnes », le juge admet donc que les détenus disposent de droits fondamentaux non négociables.

À noter qu'un détenu souffrant de maladie mentale est parvenu à obtenir par le biais du référé-provision (CJA, art. R. 541-1) la somme de 12 000 € au titre du préjudice subi du fait d'une créance non sérieusement contestable résultant de la surpopulation carcérale dans la maison d'arrêt de Valenciennes et « compte tenu de la nature de l'atteinte à son besoin de soins, de sa durée et de son intensité » (CAA Douai, 7 janv. 2013). L'arme du référé aura, au minimum, un effet dissuasif sur l'inaction de la puissance publique. À défaut, le ministre des Finances risque d'être contraint d'allouer rapidement des crédits supplémentaires au ministère de la Justice afin qu'il puisse indemniser l'ensemble des usagers soumis à des conditions de détention contraires aux exigences de la Convention européenne des droits de l'homme. Il y a urgence à agir car le délai de 5 ans accordé par le législateur pour contourner l'encellulement individuel (art. 100 de la loi de novembre 2009) est bientôt écoulé.

Eric Péchillon

Doctrine : CPT, 1991, www.cpt.coe.int/documents/fra/1993-02-inf-fra-1.htm#II.C.3 ; Rapport Gil-Robles, 2006, wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=965741 ; S. Slama, Insalubrité des Baumettes, de la justiciabilité à l'effectivité du contrôle juridictionnel, combatsdroitshomme.blog.lernonde.fr/2012/12/27/insalubrite-des-baumettes-de-la-justiciabilite-a-leffectivite-du-controle-juridictionnel-ce-ref-22-decembre-2012-sf-olp/ ; Rapport de l'inspection générale des affaires sociales, 2012, www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000498/0000.pdf ; G. Koubi, Pour un service public pénitentiaire garant du droit des détenus de ne pas être soumis à des traitements inhumains ou dégradants, JCP A. 2013. 2017. - **Jurisprudence** : CAA Douai, 7 janv. 2013, n° 12DA01478 ; D. 2013, J.-P. Céré, M. Herzog-Evans, E. Péchillon.

Concernant cet arrêt, voir également : au Lebon [☞](#) ; AJDA 2013. 12 [☞](#). Concernant le jugement TA Marseille, 10 janv. 2013, n° 1208146, AJDA 2013. 80 [☞](#).

AJ Pénal

Doc 15

AJ Pénal 2014 p. 494

Aménagement de peine et de surpopulation carcérale
Cour d'appel de Montpellier, CHAP, 18 juin 2014, n°14/00566

Anne Ponselle, Maître de Conférences Faculté de Droit & de Science Politique de Montpellier

Arrêt

La surpopulation carcérale, qui n'est pas une problématique spécifiquement française, n'est pas non plus un phénomène récent mais tarde à se régler alors que le Conseil de l'Europe incite depuis longtemps à une modification des politiques pénales (1). La France n'est sans doute pas une mauvaise élève car le législateur a multiplié les dispositifs de lutte contre « la crise du logement pénitentiaire » (2) : d'une part, en favorisant les aménagements des courtes peines d'emprisonnement ferme dans les années 2000, par exemple par la prévision d'aménagements de ce type de peines dès leur prononcé (3), faisant même de cet aménagement un principe (4) et créant des procédures facilitant une exécution de courtes peines d'aménagement en milieu ouvert (5) ; d'autre part, en multipliant les peines alternatives à l'emprisonnement à partir des années quatre-vingts jusqu'à la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales qui crée la contrainte pénale (6). Mais, parallèlement, d'autres dispositifs ont aggravé la situation de surpeuplement des établissements pénitentiaires : le système des peines plancher ou minimales (7), la création de nouvelles incriminations, le recours élargi aux procédures de jugement rapide (8).

C'est dans le contexte d'une surpopulation préoccupante et persistante des établissements pénitentiaires français et à maintes reprises dénoncée (9) et condamnée par la Cour européenne des droits de l'Homme, qu'intervient l'arrêt du 18 juin 2014 de la Chambre de l'application des peines (CHAP) de la cour d'appel de Montpellier.

Cette décision est également contemporaine de la discussion devant le Parlement du projet de réforme pénale présenté en octobre 2013 par la Garde des Sceaux. Les travaux préparatoires du projet de loi ont été guidés par la nécessité de poursuivre la recherche de solutions propres à endiguer cette inflation carcérale. Résultat des séances parlementaires tenues en juin et juillet derniers, la loi du 15 août 2014 reprend quelques-unes des propositions faites, notamment la disparition des peines plancher, la création d'une peine de contrainte pénale destinée à marginaliser le prononcé de la peine d'emprisonnement, la disparition de la révocation automatique du sursis simple...

En juin 2012, Monsieur H. est condamné à une peine de trois mois d'emprisonnement pour avoir commis un an auparavant une tentative d'évasion par violences. En février 2014, il dépose une requête pour l'obtention d'un placement sous surveillance électronique, d'une semi-liberté ou d'une conversion en travail d'intérêt général. Le juge de l'application des peines du Tribunal de grande instance de Perpignan rejette ses demandes si bien qu'il interjette appel. Bien que le ministère public se soit opposé à la mise en place de toute mesure d'aménagement, la cour d'appel de Montpellier fait droit à sa demande et justifie sa décision au visa des articles 723-15 et 707 du code de procédure pénale ainsi que de l'article 132-25 du code pénal : la durée de la peine à exécuter est inférieure à deux ans et le condamné « justifie être à la recherche effective d'un emploi puisqu'il est inscrit à Pôle Emploi et avoir fait quelques démarches ». Les juges montpelliérains auraient pu s'en tenir là mais poursuivent en évoquant explicitement dans la suite de la motivation la surpopulation carcérale de l'établissement pénitentiaire d'accueil, souhaitant renforcer par là-même la justification de l'aménagement de peine ainsi accordé. S'il ne s'agit pas d'un élément déterminant dans l'octroi de la mesure d'aménagement décidée, cette situation d'encombrement carcéral a sans aucun doute influencé le choix fait et c'est en cela que la décision commentée nous semble remarquable.

Ainsi, aux conditions légales d'octroi de l'aménagement de peine, la CHAP ajoute deux arguments annoncés par les expressions « par ailleurs » et « en outre » et liés à la situation de surpopulation carcérale, arguments auxquels elle semble accorder une grande importance compte tenu des longs développements qui sont consacrés à leur exposé : le premier argument est humaniste, le second, pragmatique. La situation de surpopulation carcérale est susceptible, d'une part, de soumettre l'appelant à des conditions de détention indignes contraires à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme et perturberait, d'autre part, l'efficacité de la peine privative de liberté à laquelle il a été condamné.

Le risque d'atteinte à la dignité de la personne humaine, argument humaniste de l'octroi d'un aménagement de peine

La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 a rappelé solennellement en son article 22, que la CHAP de la cour d'appel de Montpellier n'omet pas de viser, que « l'administration pénitentiaire garantit à toute personne détenue le respect de sa dignité et de ses droits » (10).

Parce qu'elle s'appuie sur l'état de surpeuplement carcéral, générateur d'atteintes à la dignité de la personne détenue, caractérisant l'établissement pénitentiaire de Perpignan dans lequel l'appelant aurait dû être incarcéré, la CHAP fait preuve d'une certaine audace, moins à regard de la jurisprudence de la Cour européenne que de la position de la Cour de cassation (11).

En visant, outre l'article 22 de la loi pénitentiaire, l'article 3 Conv. EDH qui prohibe les traitements inhumains et dégradants, les juges montpelliérains font implicitement référence à l'abondante jurisprudence de la Cour européenne qui considère que la surpopulation carcérale peut révéler en soi des conditions de détention indignes constitutives d'une violation des dispositions de l'article 3 précité (12). Ainsi, la CHAP ne cache pas son intention de rendre une décision conforme la jurisprudence de la Cour européenne. Cette dernière a élevé au fil des années le niveau de ses exigences relativement aux conditions de détention. Elle a d'abord abandonné l'exigence de la démonstration par le requérant d'une intention de nuire de la part de l'État mis en cause pour que soit retenue la violation de l'article 3 de la Convention (13), tout en maintenant la nécessité d'une démonstration du dépassement « d'un niveau minimum de gravité ». Puis, les juges européens ont considéré que le manque d'espace personnel, dû notamment à la surpopulation carcérale, était à lui seul constitutif d'une violation de l'article 3, sans qu'il soit besoin de démontrer les conséquences physiques ou psychiques d'un tel traitement (14), créant ainsi une sorte de présomption d'atteinte à la dignité. Dès lors, une superficie inférieure à 3 m² caractérise en soi des conditions de détention contraire à la dignité au sens de l'article 3 Conv. EDH (15). Au-delà de cette superficie, la détention pourra être considérée comme un traitement inhumain et dégradant en considération d'autres éléments comme le manque d'aération ou de luminosité de la cellule, la vétusté des installations, l'absence de promenade (16)...

Pour appuyer son propos, la CHAP prend soin de mentionner l'état d'encombrement de l'établissement pénitentiaire qui devrait accueillir l'appelant, indiquant que « tel que cela résulte du tableau établi le 10 juin 2014 par la direction interrégionale des services pénitentiaires de Toulouse, qui est communiqué aux autorités judiciaires, (...) le quartier de la maison d'arrêt du centre pénitentiaire de Perpignan est occupé par 275 détenus dont 164 sont condamnés alors que la capacité d'accueil théorique est de 204 détenus, que ce taux de densité carcérale très élevé supérieur à 200 %, conduit à ce que 35 détenus ne disposent que d'un matelas au sol en cellule collective en guise d'espace personnel ». Mais les juges héraultais se montrent audacieux dans le sens où, d'une part, leur décision est fondée en quelque sorte sur le principe de précaution : en effet, la CHAP n'indique pas que le détenu a été lui-même exposé à des conditions d'incarcération indignes mais considère qu'il risque inévitablement de l'être si un aménagement de peine lui était refusé. D'autre part, ils se démarquent nettement de la position de la Cour de cassation en justifiant en partie l'octroi d'un aménagement de peine par une surpopulation carcérale susceptible de porter atteinte à la dignité de la personne condamnée sans exiger « l'allégation d'éléments propres à la personne concernée, suffisamment graves pour mettre en danger sa santé physique ou mentale ». En effet, utilisant cette formule, la chambre criminelle de la Cour de cassation (17) a donné raison aux juges du fond qui avaient rejeté la demande de mise en liberté émanant d'une personne placée en détention provisoire dans la prison de Nouméa. Pour la Cour de cassation, et contrairement à la position de la Cour européenne, il faudrait que soit démontrée une mise en danger grave de la santé physique ou morale de la personne incarcérée.

Par sa décision, la CHAP s'écarte de la jurisprudence à la chambre criminelle de la Cour de cassation, mais un concours d'événements l'y incitait sans doute : premièrement, les juges montpelliérains ont rendu leur décision alors qu'était attendue une décision de la Cour européenne dans l'affaire Yengo précédemment évoquée (18), non encore rendue à ce jour, par laquelle on peut s'attendre à une probable condamnation de la France pour violation de l'article 3 Conv. EDH, ce qui explique peut-être aussi l'absence de pourvoi de la part du Parquet. La CHAP présente le risque d'atteinte à la dignité générée par la surpopulation carcérale comme un argument complémentaire après avoir démontré que les conditions légales pour l'octroi de la mesure d'aménagement étaient en l'espèce remplies, et non comme son unique motif ou fondement : mais n'est-ce pas un premier pas fait dans cette direction ? Deuxièmement, la décision commentée a été rendue alors que le projet de loi relatif à l'individualisation des peines était en cours de discussion au Parlement : la CHAP s'est-elle montrée visionnaire puisqu'elle a anticipé une modification de l'article 707 du code de procédure pénale opérée par un amendement présenté par le Sénateur M. Lecerf, prévoyant d'ajouter aux critères dont il convient de tenir compte pour déterminer les modalités d'exécution de la peine privative de liberté, « le taux de densité carcérale » (19), critère conservé dans le texte définitivement voté (20) qui n'a cependant pas imposé expressément un « *numerus clausus* ». Troisièmement et enfin, la CHAP suit finalement ni plus ni moins les recommandations de la Cour européenne faites à l'occasion de plusieurs arrêts pilotes qu'elle a rendus dans lesquels la violation de l'article 3, pour cause de conditions de détention contraires à la dignité en raison notamment d'une surpopulation carcérale d'ordre systémique et structurel, avait été retenue (21). La Cour européenne encourage le développement

d'une politique pénale tendant « à réduire le nombre de personnes incarcérées, notamment en appliquant davantage des mesures punitives non privatives de liberté [...] et en réduisant au minimum le recours à la détention provisoire » ¶(22), s'inspirant elle-même de recommandations du Comité des ministres du Conseil de l'Europe ¶(23).

Au-delà de cette position remarquable et hardie, la CHAP se montre pédagogique puisqu'elle présente l'aménagement de peine comme le *seul moyen* de protéger, de manière préventive, la dignité de celui qui exécute la peine, en l'indiquant expressément *in fine* de sa motivation : elle assume le choix d'une mesure d'aménagement « seule à même d'assurer une exécution de la sanction pénale dans des conditions qui présentent la dignité humaine ».

La CHAP présente en outre l'aménagement de peine comme un moyen de lutter contre l'altération de l'efficacité de la peine privative de liberté en présence d'une situation de surpopulation carcérale.

Risque d'altération de l'efficacité de la peine, argument pragmatique de l'octroi de l'aménagement de peine

Le second argument complémentaire avancé en faveur de la décision d'aménagement de peine se distingue par son originalité et appelle de plus brèves remarques. Précisément, la CHAP met en doute l'efficacité de la peine si elle devait être exécutée telle qu'elle a été prononcée, c'est-à-dire sous la forme d'un emprisonnement ferme. Elle évoque l'« altération » de son efficacité en raison de la combinaison de deux éléments, une « très courte peine » (6 semaines après déduction de la période de détention provisoire et des réductions de peine) et l'état de sur-occupation de l'établissement, qui empêcherait la mise en oeuvre de la fonction resocialisante de la peine consistant dans la préparation en détention d'un projet solide de réinsertion. En effet, « l'accès aux activités et aux prestations assurées par les services sociaux, médicaux et d'éducation » s'en trouverait nécessairement limité. Ce faisant, la CHAP restitue à l'aménagement de la courte peine d'emprisonnement sa fonction première, une fonction de resocialisation, en le qualifiant en l'espèce de « mesure plus structurante » pour la personne condamnée. En l'état de l'encombrement actuel des maisons d'arrêt, la CHAP suggère de s'interroger sur l'utilité de l'incarcération pour l'exécution des très courtes peines d'emprisonnement.

À l'appui de son raisonnement, la CHAP ne manque pas de mentionner l'article 707 du code de procédure pénale qui, à l'époque où l'arrêt a été rendu, évoquait la recherche, pour l'exécution des peines, d'une conciliation entre les intérêts de la société et ceux de la personne condamnée, tout comme le faisaient d'autres dispositions, l'article 1^{er} de la loi pénitentiaire ou encore l'article 132-24 du code pénal, respectivement abrogé et modifié par la loi nouvelle. Sans reprendre expressément cette idée de conciliation nécessaire, l'article 130-1 du code pénal créé par la loi d'août 2014 distingue les finalités des fonctions de la peine et, parmi ces dernières, mentionne la fonction prospective que constitue l'insertion ou la réinsertion, consécration pour la CNCDH d'un véritable droit pour la personne condamnée ¶(24). Pour la CHAP, la mesure d'aménagement, mieux à même de favoriser la resocialisation dans pareil contexte, profite autant à la personne condamnée qu'à la société en permettant de lutter plus efficacement contre la récidive.

Mais, en lisant attentivement les dispositions des motifs consacrées à ce second argument, d'autres problématiques apparaissent en filigrane. Les juges de la cour d'appel de Montpellier mentionnent les multiples incarcérations de l'appelant ce qui invite à s'interroger sur l'efficacité de la peine privative de liberté en termes de prévention spéciale. Ils évoquent également le caractère ancien des faits : quel sens donner à la peine qui est exécutée plusieurs mois voire plusieurs années après son prononcé ? La loi d'août 2014 a inséré un article 723-17-1 dans le code de procédure pénale qui constitue une première réponse à cette question. Enfin, la CHAP rappelle très justement *in fine* que l'aménagement de peine décidé est une modalité d'exécution de la peine privative de liberté et non une mesure alternative à l'exécution de cette peine ¶(25).

En l'état actuel du parc pénitentiaire sur-occupé et du nombre toujours important de condamnations à des courtes peines d'emprisonnement, la CHAP promeut le recours à l'aménagement de peine *ab initio*, c'est-à-dire avant l'incarcération, parce qu'il favoriserait une expression optimale de la fonction resocialisante de la peine mais aussi parce qu'il permettrait de lutter de manière préventive contre les conditions de détention contraires à la dignité de la personne humaine auxquelles le juge administratif et le juge européen se montrent également particulièrement attentifs.

L'auteur tient à remercier vivement Monsieur Eric Senna pour la communication de cet arrêt.

Mots clés :

PEINE * Aménagement * Personne libre * Surpopulation carcérale * Dignité humaine



(1) V. Recommandation du Rec(99) 22 du Conseil de l'Europe du 30 sept. 1999 concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale



- (2) P. Poncela, La crise du logement pénitentiaire, RSC 2008. 972 ¶.
- (3) L. n° 2004-204 du 9 mars 2004.
- (4) L. n° 2009-1436 pénitentiaire du 24 nov. 2009.
- (5) Les PSAP (C. pr. pén., art. 723-14 s.) et la SEFIP (C. pr. pén., art. 723-28).
- (6) JO du 17 août 2014.
- (7) F. Leturcq, Peines planchers : application et impact de la loi du 10 août 2007, Infostat Justice, oct. 2012, n° 118
- (8) Avis du GLPL du 22 mai 2012 relatif au nombre de personnes détenues, JO du 13 juin 2012.
- (9) V. not. l'avis du CGLPL du 22 mai 2012, *préc.*
- (10) L'art. D. 189 C.pr. pén., abrogé par un Décret du 23 décembre 2010, disposait qu'« À l'égard de toutes personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire, à quelque titre que ce soit, le service public pénitentiaire assure le respect de la dignité inhérente à la personne humaine et prend toutes les mesures destinées à faciliter leur réinsertion sociale »
- (11) Notons que le 24 avril 2014, la 3^e chambre correctionnelle de cette même Cour rendait un arrêt par lequel elle répondait favorablement à une demande de mise en liberté, la détention provisoire ne remplissant plus les objectifs de l'article 144 C.proc.pén. et son maintien entraînant des conditions de détention contraire à la dignité eu égard à la surpopulation carcérale de l'établissement pénitentiaire d'affectation : Gaz. Pal. 17 juill. 2014, n° 198, p. 7 s., note A.-G. Robert
- (12) Pour une présentation détaillée de cette jurisprudence, V. not. P. Poncela, Quelques aspect du respect de la dignité en droit de l'exécution des peines, RSC 2010. 645 ¶.
- (13) V. not. CEDH, 19 avr. 2001, n° 28524/95, *Peers c/ Grèce*, AJDA 2001. 1060, chron. J.-F. Flauss ¶ ; RSC 2001. 881, obs. F. Tulkens ¶.
- (14) CEDH, 20 janv. 2005, n° 63378/00, *Mayzit c/ Russie*, AJ pénal 2005. 165, obs. M. Herzog-Evans ¶ ; 18 janv. 2005, *Kehayov c/ Bulgarie*, n° 41035/98 ; CEDH, 16 juill. 2009, n° 22635/03, *Sulejmanovic c/ Italie*, RSC 2010. 645, chron. P. Poncela ¶.
- (15) V. not. CEDH 28 mars 2006, n° 72286/01, *Melnik c/ Ukraine* ; 21 juin 2007, n° 37213/02, *Kantjrev c/ Russie* ; pour sa part, le CPT considère que l'occupation d'une cellule d'une superficie de 10,5 m² par deux détenus est acceptable « sous réserve que les détenus aient la possibilité de pouvoir passer une partie raisonnable de la journée [...] hors de leur cellule » (Rapport CPT/Inf (2012)13, §78.
- (16) V. not., CEDH, *Peers c/ Grèce*, *précit.*, §70 et 72 ; CEDH, 19 juill. 2007, n° 36898/03, *Trepachkine c/ Russie*, AJDA 2007. 1918, chron. J.-F. Flauss ¶ ; 12 juin 2008, n° 78146, *Vlassov c/ Russie* ; 25 avr. 2013, *Canali c/ France*, §51
- (17) Crim. 29 févr. 2012, n° 11-88.441, AJ pénal 2012. 471 ¶, note E. Senna ¶ ; RSC 2012. 879, obs. X. Salvat ¶.
- (18) Requête introduite le 20 juillet 2012 faisant suite à l'arrêt de la Cour de cassation du 29 févr.

2012 préc.

(19) Amendement n° 46, 23 juin 2014

(20) V. l'art. 24 de la loi du 15 août 2014 modifiant le III de l'art. 707 C.pr.pén.

(21) CEDH, 22 oct. 2009, n° 17599/05, *Norbert Sikorski c/ Pologne*, RSC 2010. 645, chron. P. Poncela  ; CEDH, 10 janv. 2012, n° 42525/07 et 60800/08, *Ananyev et autres c/ Russie*, D. 2013. 201, obs. J.-F. Renucci, N. Fricero et Y. Strickler .

(22) CEDH, 8 janv. 2013, n° 43517/09, *Torreggiani et autres c/ Italie*, AJ pénal 2013. 361, obs. E. Péchillon  ; D. 2013. 1304, obs. J.-P. Céré, M. Herzog-Evans et E. Péchillon .

(23) Rec(99)22 du 30 sept. 1999, précit. et Rec(2006)13 du 27 sept. 2006 concernant la détention provisoire

(24) Avis du 27 mars 2014, §26, JO du 12 avril 2014.

(25) Avis du CGLPL relatif à la mise en oeuvre du régime de semi-liberté, 26 sept. 2012, JO du 23 oct. 2012.

Copyright 2015 - Dalloz – Tous droits réservés

Quel recours contre l'indignité des conditions de détention ?

le 26 mai 2015

EUROPÉEN ET INTERNATIONAL | Pénal
PÉNAL | Peine et exécution des peines

La Cour européenne des droits de l'homme a jugé, le 21 mai 2015, qu'il n'existait pas en 2012, en France, de recours effectif pour les détenus provisoires, incarcérés dans des conditions contraires à l'article 3 de la Convention.

- CEDH 21 mai 2015, *Yengo c/ France*, req. n° 50494/12

Symptomatique des dramatiques conditions de détention notamment subies par les personnes incarcérées outre-mer, l'affaire *Yengo* a suscité la tierce intervention, devant la Cour européenne des droits de l'homme, de l'Ordre des avocats au barreau de Paris, de la Commission nationale consultative des droits de l'homme et du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (Convention, art. 36, § 2 et Régl. art. 44, § 3). Le requérant fût en effet détenu à titre provisoire d'août 2011 à mai 2012 au centre pénitentiaire de Nouméa : « des cellules de 12 m² où cohabitent jusqu'à six personnes comportant trois lits superposés d'un côté, deux lits superposés de l'autre côté, et souvent entre les deux rangées de lit, un matelas posé à même un sol crasseux et humide où circulent des rats et des cafards (...) la nuit, l'occupant du matelas risque de se faire piétiner si un de ses codétenus se lève pour se soulager dans les WC. Ceux-ci, à la turque, sont situés dans un coin de la cellule, l'intimité n'est pas assurée... » (Recommandations en urgence du CGLPL, 6 déc. 2011 à la suite de la mission de contrôle effectuée au CP de Camp Est).

Dans son arrêt de chambre (§ 19), la Cour de Strasbourg juge néanmoins que le requérant n'est plus recevable à se plaindre devant elle de la violation de l'article 3 de la Convention, car cette situation a déjà été réparée, selon elle, par une décision du tribunal administratif de Nouméa, statuant en référé. Celui-ci avait ainsi jugé que le préjudice subi du fait des conditions de détention indignes par le requérant ainsi que vingt-neuf autres détenus du centre pénitentiaire de Nouméa n'était pas sérieusement contestable, et condamné conséquemment l'État à verser une provision d'indemnités aux plaignants (TA Nouméa, ord., 31 juill. 2012). En revanche, la Cour européenne rappelle qu'en matière de conditions de détention, les recours compensatoires et préventifs doivent coexister, et conclut en l'espèce à la violation de l'article 13 de la Convention, car le requérant n'a pas, à l'époque des faits, bénéficié d'un recours effectif lui permettant de faire cesser ces conditions de détention contraires à l'article 3.

En effet, en 2012, la chambre criminelle avait jugé dans cette affaire, contre l'avis de l'avocat général (V. Dalloz actualité, 17 mars 2012, obs. M. Léna) qu'en l'absence d'allégation d'éléments propres au requérant, suffisamment graves pour mettre en danger sa santé physique ou mentale, la chambre de l'instruction s'était justement déterminée en considérations de droit et de fait répondant aux seules exigences des articles 137-3, 143-1 et suivants du code de procédure pénale (Crim. 29 févr. 2012, n° 11-88.441, AJ pénal 2012. 471 , note E. Senna ; RSC 2012. 879, obs. X. Salvat). Sans refaire le commentaire de cette décision, on voit comme la Cour de cassation fonde son argumentation sur les éventuelles conséquences médicales des conditions de détention (V. égal. en ce sens, Crim. 3 oct. 2012, n° 12-85.054, Dalloz actualité, 2 nov. 2012, obs. O. Martineau), sans franchir le pas d'une argumentation fondée sur le seul constat de l'atteinte à la dignité, que des dispositions légales internes (L. pénitentiaire, art. 22 ; C. pr. pén., art. préliminaire) auraient pourtant pu étayer. Il est intéressant de mettre cet arrêt de la chambre criminelle en perspective de l'évolution de la jurisprudence de la Cour européenne, qui considère désormais que le manque d'espace personnel et l'indignité des conditions de détention qui en résultent ou qui lui sont associées peuvent à elles seules constituer une violation de l'article 3 de la Convention, sans qu'il soit besoin de démontrer des conséquences physiques ou psychiques d'un tel traitement (par ex : CEDH 20 janv. 2005, n° 63378/00, *Mayzit c/ Russie*, AJ pénal 2005. 165, obs. M. Herzog-Evans ; 18

janv. 2005, n° 41035/98, *Kehayov c/ Bulgarie* ; 16 juill. 2009, n° 22635/03, RSC 2010. 645, chron. P. Poncela ^a).

La voie judiciaire fermée, la Cour européenne examine donc ensuite l'effectivité des recours administratifs dont disposait le requérant. Elle note que la requête à l'administration pénitentiaire, suivie d'un recours pour excès de pouvoir, ne peuvent être classés dans cette catégorie : en effet, d'une part, la situation de surpeuplement de la prison concernée (la seule sur le territoire de la Nouvelle Calédonie), ne pouvait permettre à l'administration de réagir à une demande de changement de cellule ou de transfèrement, et, d'autre part, aucun exemple de recours pour excès de pouvoir contestant une inaction de l'administration n'existe en ce domaine (§ 67). S'agissant enfin des mesures d'urgence, et notamment de la procédure de référé-liberté, la Cour « relève avec intérêt l'évolution jurisprudentielle ayant conduit les juridictions administratives, y compris le Conseil d'État, à prononcer des injonctions sur le fondement des articles 2 et 3 de la Convention, en vue de faire cesser rapidement des conditions de détention attentatoires à la dignité » (CE, réf., 22 déc. 2012, n° 364584, *Section française de l'observatoire international des prisons*, Lebon ^a ; AJDA 2013. 12 ^a ; D. 2013. 1304, obs. J.-P. Céré, M. Herzog-Evans et E. Péchillon ^a ; AJ pénal 2013. 232, obs. E. Péchillon ^a, dans lequel le Conseil d'État, saisi en appel, a enjoint à l'administration de procéder sous dix jours à l'éradication des animaux nuisibles présents dans les locaux du centre pénitentiaire de Marseille). Cela étant, elle constate que l'évolution favorable de cette procédure d'urgence est récente et postérieure aux faits de l'espèce (§ 68). L'Etat français est donc condamné à verser au requérant une satisfaction équitable de 4 000 € pour dommage moral, ainsi qu'une somme de 4 500 € au titre des frais et dépens.

Pour finir cette brève analyse sur une note positive, on notera d'encourageants indices d'évolution dans la prise en considération des conditions de détention, notamment au stade de l'exécution de la peine, et en particulier au moment de la prise de décision sur les aménagements, tant dans la loi (V. nouvelle rédaction de l'art. 707, III, du c. pr. pén. : « Toute personne condamnée incarcérée en exécution d'une peine privative de liberté bénéficie, chaque fois que cela est possible, d'un retour progressif à la liberté en tenant compte des conditions matérielles de détention et du taux d'occupation de l'établissement ») que dans la jurisprudence des juridictions du fond (Montpellier, CHAP, 18 juin 2014, n° 14/00566, AJ pénal 2014. 494, note A. Ponselle ^a).

par Maud Léna

Doc 17

DALLOZ.actualité

Publié sur *Dalloz Actualité* (<http://www.dalloz-actualite.fr>)

Actualité

Le plein contrôle disciplinaire franchit le seuil des prisons

le 9 juin 2015

ADMINISTRATIF | Procédure contentieuse | Service public
PÉNAL | Peine et exécution des peines

- [CE 1^{er} juin 2015, req. n° 380449](#)

Dans un arrêt du 1^{er} juin 2015, le Conseil d'État décide que le juge administratif exerce désormais un contrôle de proportionnalité sur la sanction disciplinaire infligée à un détenu.

La haute juridiction était saisie d'un pourvoi contre un arrêt de la cour administrative d'appel de Nancy, qui avait rejeté le recours d'un détenu contre une sanction de placement en cellule disciplinaire pour une durée de vingt-cinq jours. La haute juridiction indique « 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 ».

Elle casse donc pour erreur de droit l'arrêt de la cour administrative d'appel de Nancy qui avait appliqué la jurisprudence *Letona Biteri* (CE 20 mai 2011, n° 326084, *Letona Biteri*, Lebon 246 ¶ ; AJDA 2011. 1056 ¶ ; *ibid.* 1364, chron. X. Domino et A. Bretonneau ¶ ; AJ pénal 2012. 177, obs. M. Herzog-Evans ¶ ; RSC 2012. 208, chron. P. Poncela ¶). Avec l'abandon de celle-ci, le contrôle du juge administratif est désormais identique à celui exercé sur les sanctions infligées aux fonctionnaires (CE, ass., 13 nov. 2013, n° 347704, Lebon ¶ ; AJDA 2013. 2228 ¶ ; *ibid.* 2432 ¶, chron. A. Bretonneau et J. Lessi ¶ ; D. 2013. 2699, obs. M.-C. de Montecler ¶ ; AJFP 2014. 5 ¶, concl. R. Keller ¶, note C. Fortier ¶ ; RFDA 2013. 1175, concl. R. Keller ¶). Il est ainsi mis fin à « 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 » (A. Bretonneau et J. Lessi, préc.).

par Marie-Christine de Montecler

Commentaire

Décision n° 2014-393 QPC du 25 avril 2014

M. Angelo R.

(Organisation et régime intérieur des établissements pénitentiaires)

B.- L'application à l'espèce

Après avoir rappelé les conditions dans lesquelles l'incompétence négative peut être invoquée à l'appui d'une QPC (cons. 3), le Conseil constitutionnel a d'abord repris le considérant de principe présenté *supra* (en II. A. 2.), relatif à la sauvegarde de la dignité de la personne contre toute forme d'asservissement et de dégradation et à la compétence du législateur en matière de droit pénal et de procédure pénale (cons. 4).

Dans un second temps, le Conseil constitutionnel a jugé « qu'il appartient au législateur de fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux personnes détenues; que celles-ci bénéficient des droits et libertés constitutionnellement garantis dans les limites inhérentes à la détention; qu'il en résulte que le législateur doit assurer la conciliation entre, d'une part, l'exercice de ces droits et libertés que la Constitution garantit et, d'autre part, l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public ainsi que les finalités qui sont assignées à l'exécution des peines privatives de liberté » (cons. 5).

Ayant avec cette QPC l'occasion d'approfondir sa jurisprudence, le Conseil constitutionnel a ainsi formulé un principe selon lequel les personnes détenues

bénéficient des droits et libertés constitutionnellement garantis dans les limites inhérentes à la détention. Il a ajouté que c'est au législateur qu'il incombe de procéder à la conciliation entre les deux logiques qui peuvent s'opposer : d'une part, l'exercice de ces droits et libertés, et d'autre part, la sécurité du système pénitentiaire et les finalités de l'exécution des peines privatives de liberté.

L'article 728 du CPP ne satisfaisait nullement à cette exigence d'intervention du législateur (procédure pénale et garanties fondamentales accordées aux personnes détenues).

Le législateur avait omis de définir certains éléments essentiels du régime des sanctions disciplinaires des détenus, à l'inverse de la loi de 2009 définissant le régime des deux sanctions les plus graves. Le législateur avait également omis de préciser, à l'inverse de la loi de 2009, les droits et libertés qui ne peuvent être affectés par une sanction disciplinaire, ou de préciser les modalités de la restriction de ces droits et libertés.

¹ CEDH, 26 octobre 2000

¹² Décision n° 93-334 DC du 20 janvier 1994 précitée, cons. 12

¹³ Décision n° 2013-320 321 QPC précitée, cons. 5.

Certes, l'article 728 du code de procédure pénale, dans sa rédaction antérieure à la loi pénitentiaire, prévoyait certaines des mesures dont les personnes détenues pouvaient faire l'objet à titre disciplinaire. Toutefois, aucune disposition législative ne prévoyait les conditions dans lesquelles étaient garantis les droits dont ces personnes continuent de bénéficier dans les limites inhérentes à la détention.

Le renvoi général à un décret pour « l'organisation » des établissements pénitentiaires posait le même problème d'incompétence négative affectant des droits ou libertés garantis par la Constitution. En effet, il impliquait que des mesures d'organisation relatives à la surveillance des détenus (fouilles, caméras) ou à leurs relations avec l'extérieur (téléphone, visites, parloirs, correspondance écrite) puissent également être renvoyées au pouvoir réglementaire, sans que le législateur apporte certaines garanties telles que celles prévues dans la loi de 2009.

Le Conseil constitutionnel a donc jugé qu'en renvoyant au décret le soin de déterminer les conditions essentielles de l'organisation et du régime intérieur des établissements pénitentiaires « *qui incluent notamment les principes de l'organisation de la vie en détention, de la surveillance des détenus et de leurs relations avec l'extérieur* » (cons. 6), les dispositions contestées confiaient au pouvoir réglementaire le soin de fixer des règles qui relèvent de la loi. Par suite, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence.

Enfin, le Conseil a considéré que cette incompétence négative du législateur était invocable en QPC dans la mesure où la méconnaissance, par le législateur, de sa compétence dans la détermination des conditions essentielles de

l'organisation et du régime intérieur des établissements pénitentiaires « prive de garanties légales l'ensemble des droits et libertés constitutionnellement garantis dont bénéficient les détenus dans les limites inhérentes à la détention » (cons. 7).

L'article 728 du code de procédure pénale, dans sa rédaction contestée, a donc été déclaré contraire à la Constitution.

Le Conseil constitutionnel a toutefois noté que le législateur était déjà intervenu par la loi du 24 novembre 2009 afin de remédier à cette inconstitutionnalité : d'une part, il a notamment donné une nouvelle rédaction de l'article 728 du code de procédure pénale ; d'autre part, le chapitre III du titre I^{er} de cette loi est relatif aux « *droits et devoirs des personnes détenues* ».

Par suite, l'application immédiate de la censure de l'ancien article 728 du CPP n'entraînait pas de conséquences manifestement excessives. Le Conseil a donc jugé que la déclaration d'inconstitutionnalité de l'article 728 du code de procédure pénale, dans sa rédaction antérieure à cette loi, prend effet à compter de la date de la publication de la décision commentée, et est applicable à toutes

..... les affaires non jugées définitivement à cette date. (cons. 10).

Doc 19

18/02/2015 - La Chancellerie conteste une décision de justice l'obligeant à appliquer ses propres directives

Le ministère de la Justice se pourvoit en cassation contre une décision du tribunal administratif imposant à la maison d'arrêt de Fresnes de détruire les murets au sein des parloirs. Ces dispositifs de séparation sont pourtant interdits depuis 1983 et une note de la direction de l'Administration pénitentiaire avait rappelé en mai dernier d'assurer sans délai leur destruction dans les prisons en étant encore dotées.

Ubuesque place Vendôme... Saisi par l'OIP, le juge des référés de Melun avait enjoint le ministère le 19 janvier 2015 de « mettre fin à l'existence des murets séparant les parloirs » de Fresnes dans un délai de 5 mois... Et ce en application d'une note de la direction de l'Administration pénitentiaire du 21 mai 2014, rappelant une circulaire de mars 1983 ! Le 5 février 2015, le ministère a formé un pourvoi en cassation contre cette décision du tribunal administratif (TA) de Melun.

Le ministère invoque qu'il a déjà retiré l'essentiel des installations de séparation, à savoir le dispositif « hygiaphone » (matérialisé à Fresnes par un « grillage fin ») supprimé en 1983 comme dans toutes les prisons. « Seuls les murets qui en constituaient le socle sont restés en place » à Fresnes. Des murets d'une hauteur de 80 cm surplombés d'une tablette de 25 cm de large séparant le détenu de son visiteur.

Le ministère argue aussi que la présence du muret « diminue la possibilité de contact physique entre la personne détenue et son visiteur », mais ne le « rend toutefois pas impossible » ! Faut-il lui rappeler que la décision il y a 30 ans de supprimer ces dispositifs de séparation visait à rendre toujours possibles de tels contacts ? La garde des Sceaux précise encore « qu'aucune poursuite disciplinaire n'est engagée en cas de franchissement desdits murets par les personnes détenues ou par les visiteurs ». Et c'est heureux. Mais en pratique, ce franchissement est tout de même interdit par des surveillants, menaçant d'interrompre le parloir, voire de supprimer le permis de visite. Le pourvoi du ministère ajoute que le directeur de Fresnes « doit établir une note de service à l'attention des personnels » pour leur rappeler l'autorisation de franchissement des murets, ce qui était imposé par la note de la DAP du 21 mai 2014 et... qu'il n'a donc toujours pas fait. En tout état de cause, cette directive n'était prévue qu'à titre provisoire par la note, dans l'attente de travaux de suppression. A Fresnes, le franchissement du muret par le détenu ou son/ses visiteur(s) aboutit à ce que deux ou trois personnes se retrouvent debout dans la surface d'environ 0,6 m² disponible de part et d'autre.

« La cabine est déjà très petite, alors le fait qu'il y ait un gros muret au milieu, ça la rend encore plus petite. En sachant qu'à Fresnes, il est possible de rentrer jusqu'à 3 visiteurs en même temps, donc 4 personnes en comptant le détenu, pour moi c'est quasiment impossible. Dans le parloir côté détenu, l'espace est plus petit que côté famille, de ce fait, mon conjoint passe souvent de l'autre côté du muret pour être plus proche de moi et de sa fille. Il est toujours repris par les surveillants, au mieux ils demandent de repasser de l'autre côté, au pire ils ouvrent la cabine en menaçant de retirer le permis de visite »

Courrier d'une compagne de détenu à l'OIP, novembre 2014.

Autre argument de la Chancellerie : les contraintes budgétaires. Le ministère évalue « le coût de destruction des murets » à un minimum de 250 000 euros, sans toutefois produire de devis. L'argument ne tiendrait pas devant la CEDH, la Cour imposant aux Etats membres d'organiser leur « système pénitentiaire de telle sorte de la dignité des détenus soit respectée », et ce quels que soient les obstacles matériels ou financiers.

Pour contester le caractère d'urgence de la décision du TA, le ministère ajoute que « le principe de l'absence de séparation dans les parloirs est établi depuis 1983. Il y a donc plus de 30 ans » que le dispositif de Fresnes aurait pu être « contesté » en justice. Alors que la maison d'arrêt n'applique pas la loi depuis 30 ans, il est vrai que son actuel directeur n'a pas dû juger indispensable de traduire en actes son « indéfectible attachement » à « la dignité des personnes fréquentant les parloirs », qu'il invoque dans la

Surveillance permanente et contrainte maximale

Doc 20

« Mouvement d'une personne détenue jugée dangereuse » (CGLPL)

Dans une note de novembre 2013, la direction de l'administration pénitentiaire précise les modalités de « prise en charge des détenus particulièrement signalés ». Un régime coercitif d'exception, qui viole les engagements de la France en matière de droits de l'homme.

ILS APPARTIENNENT « À LA CRIMINALITÉ ORGANISÉE OU AUX MOUVANCES terroristes », ils sont signalés « pour une évasion réussie ou un commencement d'exécution d'une évasion », qui peut avoir eu lieu de nombreuses années auparavant ou ils sont « susceptibles d'actes de grande violence », là encore sans qu'une évolution ne soit nécessairement prise en compte¹. Ils figurent au répertoire des « détenus particulièrement signalés » (DPS) et seraient environ 300. Une note de la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) du 8 novembre 2013, non publiée, précise le régime qui leur est applicable. Axé sur une surveillance permanente et l'application automatique de mesures de contraintes élevées.

Une insulte aux RPE

Les « mesures spéciales de haute sécurité ou de sûreté [...] doivent être appliquées à des individus et non à des groupes de détenus », indiquent les Règles pénitentiaires européennes²,

adoptées par la France et dont l'administration pénitentiaire a fait sa feuille de route depuis 2006. La note DAP de novembre dernier prévoit à l'inverse qu'« un DPS est automatiquement placé sous surveillance spécifique renforcée ». Ce régime implique un « contrôle œillette [...] réalisé à chaque ronde » de nuit, au cours duquel « l'agent rondier a pour mission de [...] veiller à ce que le barreaudage soit visible et s'assurer de son intégrité ». Soit un réveil toutes les deux heures pour certaines personnes, en raison du bruit occasionné par l'œillette et de l'allumage de la lumière. Tombée dans l'oreille d'un sourd, la demande du Comité européen pour la prévention de la torture (CPT), en 2012, « de revoir les modalités de la surveillance nocturne des DPS. En particulier, l'éclairage des cellules ne devrait être allumé, la nuit, qu'en cas de nécessité avérée.³ » Idem pour celle formulée par l'OIP, dans un communiqué du 13 février 2014 : que soit formellement proscrit tout réveil nocturne, la privation de sommeil pouvant s'apparenter à un traitement cruel, inhumain et dégradant, selon une

1 Circulaire du 15 octobre 2012

2 Règle 53-6, Recommandation Rec(2006)2 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les Règles pénitentiaires européennes

3 CPT, Rapport au gouvernement de la République française relatif à la visite du 28 novembre au 10 décembre 2011

jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH).

Secret médical aux oubliettes

Toutes les consultations médicales des DPS en milieu hospitalier doivent se dérouler « sous la surveillance constante du personnel pénitentiaire avec moyen de contrainte » (menottes et/ou entraves), ajoute la note de la DAP. En 2004, le CPT avait pourtant demandé aux autorités françaises d'« amender » la réglementation en vigueur, « considérant que tous les examens/consultations/soins médicaux de détenus doivent toujours s'effectuer hors de l'écoute et – sauf demande contraire du médecin concerné dans un cas particulier – hors de la vue du personnel d'escorte »⁴. Pour la CEDH, le recours aux moyens de contrainte devrait être exceptionnel, apprécié au cas par cas, et non appliqué de façon générique à une catégorie de détenus⁵.

La DAP exige en outre que les moyens de contrainte soient « renforcés » lors des trajets, notamment par « l'utilisation de la ceinture abdominale », à laquelle la note recommande d'associer une « chaîne de conduite » reliant le détenu à son escorte. Un dispositif « prohibé » par les Règles pénitentiaires européennes (règle 68-1). Lors d'une hospitalisation dans une Unité hospitalière sécurisée, « la présence de personnels des ERIS [équipes d'intervention, couramment appelées le GIGN pénitentiaire], armés, au sein de l'unité », peut également être décidée. Ils viennent renforcer les personnels de surveillance déjà affectés à ces structures.

La dignité si vite oubliée...

Au quotidien, les agents pénitentiaires se doivent d'« observer le DPS ». Au centre de l'attention, son « comportement [...] avec le personnel et les partenaires, ses relations en détention (ex. : a-t-il une aura en détention ? Est-il repéré comme leader ?), [ses] liens avec l'extérieur, ses habitudes en détention... ». La vigilance est de mise, par exemple, lorsqu'« un DPS [est] habillé chaudement, alors que les conditions météorologiques ne le nécessitent pas ». Les cellules font l'objet d'un « contrôle quotidien », d'une fouille « a minima une fois par mois » et de « fouilles approfondies » régulières. Les familles des DPS ne sont pas épargnées : « une attention doit être portée sur [leurs] relations avec les autres familles mais également sur leur comportement avec les agents ». Au parloir, « une surveillance visuelle peut être exercée en continu » et « le contrôle de la correspondance écrite et téléphonique peut être amplifié ». De leur côté, les RPE affirment que « le bon ordre dans la prison doit être maintenu en prenant en compte les impératifs de sécurité, de sûreté et de discipline, tout en assurant aux détenus des conditions de vie qui respectent la dignité humaine » (règle 49). La DAP semble omettre la seconde partie de la phrase.

Barbara Liaras

Contrôles nocturnes sur DPS censurés par le tribunal administratif

Un juge des référés ordonne la suspension immédiate du régime de surveillance nocturne imposé à un détenu particulièrement signalé (DPS). L'ordonnance du tribunal administratif (TA) de Limoges date du 18 avril 2014 : elle vise à protéger M. D. d'une « atteinte suffisamment grave et immédiate à [son] état de santé et à sa situation financière » due aux contrôles nocturnes. Incarcéré depuis juin 2013 à la maison centrale de Saint-Maur, M. D. subissait « l'ouverture de l'œilleton de sa cellule et l'allumage de la lumière, deux fois dans la nuit », à des horaires aléatoires une à deux nuits par semaine. Dénonçant la fatigue physique et nerveuse générée par ces contrôles, il a saisi le tribunal administratif d'un référé-suspension, avec le soutien de l'OIP. Relevant le lien établi par la littérature médicale entre le manque de sommeil et les problèmes d'hypertension, dont souffre M. D., le juge souligne le « caractère quasi-concomitant de la mise en œuvre du régime de détention contesté et des troubles de santé dont le requérant fait état ». L'ordonnance ajoute que les pics de tension qui affectent M. D. sont à l'origine de plusieurs arrêts de travail, le privant d'une partie des faibles revenus tirés de son emploi au service général de la prison.

Le juge retient aussi que la nécessité des contrôles de nuit imposés à M. D. n'est pas démontrée, sur le plan de la sécurité et de l'ordre public. L'administration met en avant le « profil pénal du détenu », son inscription sur le registre des DPS depuis 18 ans, ainsi que des « incidents survenus pendant sa détention entre 2005 et 2010 ». Des événements anciens et n'attestant pas d'un risque d'évasion, relève le juge. L'administration n'avait d'ailleurs jamais jugé nécessaire de soumettre M. D. à un régime de surveillance nocturne avant 2013. « En l'absence de faits ou éléments plus récents concernant, notamment, un risque d'évasion », estime le tribunal, « les impératifs de sécurité et d'ordre public ne peuvent être regardés comme faisant en l'espèce obstacle [à la suspension des contrôles nocturnes] ». Le TA de Limoges n'était pas appelé à se prononcer sur la note DAP du 8 novembre 2013, établissant un lien automatique entre statut DPS et surveillance nocturne renforcée sans qu'aucun texte de valeur supérieure ne le prévoie. La décision du tribunal est sans équivoque : le seul statut de DPS « n'implique pas nécessairement un régime de surveillance nocturne tel que celui qui est appliqué ». L'administration ne s'y est pas trompée, et a formé un pourvoi devant le Conseil d'Etat.

TA Limoges, 18 avril 2014, n°1400678

4 CPT, Rapport relatif à la visite effectuée dans le département de la Réunion du 13 au 20 décembre 2004

5 Par exemple Radkov et Sabev c/ Bulgarie, 27 mai 2014

