

Conseil d'État, 10ème - 9ème chambres réunies, 28/07/2017, 410677, Publié au recueil Lebon

Séquestration et privation de liberté en contexte sectaire

Jurisprudence administrative (CE, TA, CAA)

Date	28/07/2017
Jurisdiction / Nature	CETAT
ECLI	ECLI:FR:CECHR:2017:410677.20170728
URL Légifrance	https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000035317329

CETAT26-055-01-02 DROITS CIVILS ET INDIVIDUELS. CONVENTION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME. DROITS GARANTIS PAR LA CONVENTION. DROIT À LA VIE (ART. 2). - RÉFÉRÉ LIBERTÉ FONDÉ SUR UNE ATTEINTE AUX DROITS À LA VIE ET À LA DIGNITÉ DE PERSONNES DÉTENUES DU FAIT DE LA CARENCE À LES GARANTIR DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE - CONDITIONS D'INTERVENTION DU JUGE DU RÉFÉRÉ LIBERTÉ [RJ1].

CETAT26-055-01-03 DROITS CIVILS ET INDIVIDUELS. CONVENTION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME. DROITS GARANTIS PAR LA CONVENTION. - RÉFÉRÉ LIBERTÉ FONDÉ SUR UNE ATTEINTE AUX DROITS À LA VIE ET À LA DIGNITÉ DE PERSONNES DÉTENUES DU FAIT DE LA CARENCE À LES GARANTIR DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE - CONDITIONS D'INTERVENTION DU JUGE DU RÉFÉRÉ LIBERTÉ [RJ1].

CETAT37-05-02-01 JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES ET JUDICIAIRES. EXÉCUTION DES JUGEMENTS. EXÉCUTION DES PEINES. SERVICE PUBLIC PÉNITENTIAIRE. - RÉFÉRÉ LIBERTÉ FONDÉ SUR UNE ATTEINTE AUX DROITS À LA VIE ET À LA DIGNITÉ DE PERSONNES DÉTENUES DU FAIT DE LA CARENCE À LES GARANTIR DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE - 1) CONDITIONS D'INTERVENTION DU JUGE DU RÉFÉRÉ LIBERTÉ [RJ1] - 2) POUVOIRS DU JUGE DU RÉFÉRÉ-LIBERTÉ [RJ2] - POSSIBILITÉ D'ORDONNER DES MESURES STRUCTURELLES - ABSENCE - 3) APPRÉCIATION DU CARACTÈRE MANIFESTEMENT ILLÉGAL DE L'ATTEINTE ALLÉGUÉE À UNE LIBERTÉ FONDAMENTALE - PRISE EN COMPTE DES MOYENS DONT DISPOSE L'AUTORITÉ ADMINISTRATIVE COMPÉTENTE ET DES MESURES DÉJÀ PRISES - EXISTENCE.

CETAT54-01-03 PROCÉDURE. INTRODUCTION DE L'INSTANCE. EXCEPTION DE RECOURS PARALLÈLE. - ABSENCE - DEMANDE DE MODIFICATION DES MESURES PRONONCÉES PAR LE JUGE DES RÉFÉRÉS (ART. L. 521-4 DU CJA) ET DEMANDE D'EXÉCUTION (ART. L. 911-4 DU CJA) [RJ6].

CETAT54-035-01 PROCÉDURE. PROCÉDURES INSTITUÉES PAR LA LOI DU 30 JUIN 2000. QUESTIONS COMMUNES. - MODIFICATION DES MESURES PRONONCÉES PAR LE JUGE DES RÉFÉRÉS (ART. L. 521-4 DU CJA) - 1) POSSIBILITÉ DE DEMANDER UNE INJONCTION AVEC ASTREINTE POUR ASSURER L'EXÉCUTION DE LA PREMIÈRE ORDONNANCE DE RÉFÉRÉ - EXISTENCE [RJ6] - 2) POSSIBILITÉ POUR LE JUGE DES RÉFÉRÉS DE PRONONCER DE SON PROPRE MOUVEMENT DE TELLES MESURES DESTINÉES À ASSURER L'EXÉCUTION DE CELLES

QU'IL A DÉJÀ ORDONNÉES - ABSENCE.

CETAT54-035-03-03-01-02 PROCÉDURE. PROCÉDURES INSTITUÉES PAR LA LOI DU 30 JUIN 2000. RÉFÉRÉ TENDANT AU PRONONCÉ DE MESURES NÉCESSAIRES À LA SAUVEGARDE D'UNE LIBERTÉ FONDAMENTALE (ART. L. 521-2 DU CODE DE JUSTICE ADMINISTRATIVE). CONDITIONS D'OCTROI DE LA MESURE DEMANDÉE. ATTEINTE GRAVE ET MANIFESTEMENT ILLÉGALE À UNE LIBERTÉ FONDAMENTALE. ATTEINTE GRAVE ET MANIFESTEMENT ILLÉGALE. - APPRÉCIATION DU CARACTÈRE MANIFESTEMENT ILLÉGAL DE L'ATTEINTE À UNE LIBERTÉ FONDAMENTALE - 1) PRISE EN COMPTE DES MOYENS DONT DISPOSE L'AUTORITÉ ADMINISTRATIVE COMPÉTENTE ET DES MESURES DÉJÀ PRISES - EXISTENCE - 2) ESPÈCE.

CETAT54-035-03-04-01 PROCÉDURE. PROCÉDURES INSTITUÉES PAR LA LOI DU 30 JUIN 2000. RÉFÉRÉ TENDANT AU PRONONCÉ DE MESURES NÉCESSAIRES À LA SAUVEGARDE D'UNE LIBERTÉ FONDAMENTALE (ART. L. 521-2 DU CODE DE JUSTICE ADMINISTRATIVE). POUVOIRS ET DEVOIRS DU JUGE. MESURES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE ORDONNÉES PAR LE JUGE DES RÉFÉRÉS. - CARACTÈRES DE LA MESURE ORDONNÉE - 1) PRINCIPES [RJ2] - A) MESURE PROVISoire - EXISTENCE, SAUF EXCEPTION [RJ3] - B) POSSIBILITÉ D'ORDONNER À TITRE PROVISoire UNE MESURE D'ORGANISATION DES SERVICES - EXISTENCE [RJ4] - C) MESURE DEVANT ÊTRE DE NATURE À SAUVEGARDER DANS UN TRÈS BREF DÉLAI LA LIBERTÉ FONDAMENTALE MISE EN CAUSE - EXISTENCE - D) POSSIBILITÉ DE DÉCIDER DE MESURES COMPLÉMENTAIRES DANS UNE DÉCISION ULTÉRIEURE - EXISTENCE [RJ5] - 2) ESPÈCE - DEMANDES TENDANT AU PRONONCÉ D'INJONCTIONS PORTANT SUR DES MESURES D'ORDRE STRUCTUREL - MESURES INSUSCEPTIBLES D'ÊTRE PRONONCÉES PAR LE JUGE DES RÉFÉRÉS.

Vu la procédure suivante :

La Section française de l'Observatoire international des prisons a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Melun, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'ordonner aux autorités pénitentiaires et judiciaires :

- de mettre fin à l'encellulement à trois de façon définitive et inconditionnelle afin de garantir à chaque détenu un minimum de 4 m² d'espace vital dans les cellules collectives ;
- d'allouer aux services judiciaires et pénitentiaires de Fresnes les moyens financiers, humains et matériels et de prendre toutes mesures de réorganisation des services permettant le développement des aménagements de peine et de mesures alternatives à l'incarcération au bénéfice des personnes prévenues et condamnées afin de lutter efficacement et durablement contre la sur-occupation de la maison d'arrêt de Fresnes, au besoin après l'établissement d'un plan présentant des objectifs chiffrés et datés relatifs au développement de ces mesures, ce qui implique de réaffecter des postes de conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation, de réquisitionner tout bâtiment public situé à proximité de Fresnes qui serait susceptible d'être transformé à brève échéance en centre de semi-liberté et d'allouer les moyens financiers et humains nécessaires à une telle transformation ;
- de développer, au besoin grâce à la mise en place de mécanismes d'incitation et à l'octroi de moyens financiers, matériels et humains les partenariats permettant l'accueil de personnes condamnées à des peines de travaux d'intérêts généraux, d'incarcération assortie du sursis avec mise à l'épreuve, de probation et d'aménagement de peine ;
- de prendre immédiatement des mesures décisives pour mettre un terme définitif à la présence des animaux et insectes nuisibles dans l'établissement, à savoir intensifier les opérations de dératisation et de désinsectisation afin de leur donner une ampleur adaptée à la situation avec obligation de résultat, achever dans les plus brefs délais la mise en oeuvre du plan de lutte contre les nuisibles établis en 2016 par la direction de la maison d'arrêt qui n'a été à ce jour que partiellement réalisé ;
- de faire réaliser par un prestataire spécialisé un diagnostic approfondi et actualisé des prestations de lutte contre les animaux nuisibles à intégrer dans le plan d'action suivi par l'administration ;
- de renforcer l'effectif des personnes détenues employées au service général de l'établissement ou recourir à tout prestataire extérieur afin de garantir notamment un nettoyage plus attentif et plus régulier des abords des bâtiments de détention où les rats viennent se nourrir de denrées alimentaires jetées par les fenêtres par les détenus ;
- de prendre les mesures d'organisation du service nécessaires pour que les repas soient servis chauds aux personnes détenues afin de réduire les jets de nourriture par les fenêtres des cellules ;

- d'engager conformément aux demandes des organismes de contrôle les travaux de nettoyage et de rénovation des cellules de la maison d'arrêt afin de mettre fin aux graves carences relevées en matière d'hygiène, de salubrité et de manque d'intimité et plus particulièrement de faire procéder aux travaux de réfection des cellules dégradées, comportant notamment un nettoyage des murs et de nouvelles peintures, la réparation ou le remplacement des équipements et du mobilier défectueux, aux travaux de cloisonnement des annexes sanitaires dans l'ensemble des cellules de l'établissement ainsi que des douches ;
- d'engager des travaux de mise aux normes en termes d'aération et de ventilation, d'isolation et de luminosité de l'ensemble des cellules afin de remédier normalement aux problèmes d'humidité et de luminosité et de températures basses relevées ;
- de réaliser un diagnostic de l'état des installations de chauffage et d'eau chaude en vue de la détermination des travaux à effectuer pour remédier aux pannes récurrentes ou aux dysfonctionnements de ces installations ;
- de faire exécuter les travaux de mise aux normes et de nettoyage régulier des cellules du quartier disciplinaire afin de garantir aux détenus qui y sont placés la propreté et une aspiration adéquate des locaux, un accès à la lumière naturelle, à une température normale ainsi qu'un accès à l'eau chaude ;
- de procéder à un lavage régulier des draps ainsi que des couvertures ;
- de procéder à l'entretien et à la mise aux normes des cours de promenade ainsi que le réclame la contrôleuse générale des lieux de privation de liberté et plus précisément, de procéder au nettoyage intensif et régulier de l'ensemble des cours de promenade afin de faire disparaître toute pollution résultant de la présence de nuisibles et de doter les cours de promenade d'un abri contre les intempéries, de bancs, d'un point d'eau et de toilettes ;
- dans les salles d'attente, de prendre les mesures matérielles d'organisation du service afin qu'elles soient utilisées dans la limite des places offertes et pour des durées compatibles avec un délai d'attente raisonnable ;
- de contrôler et d'équiper la salle d'attente d'un point d'eau, de bancs et de toilette ;
- de prendre les mesures nécessaires pour garantir le nettoyage régulier de la salle d'attente ;
- de procéder au nettoyage régulier et à la rénovation des parloirs en les dotant notamment à bref délai d'un dispositif d'aération, de ventilation et en remédiant à l'exiguïté et à l'inconfort des locaux ;
- de prendre toutes mesures déterminées afin de prévenir les violences, l'usage excessif de la force, les insultes et toute autre forme de comportement irrespectueux ou provoquant du personnel à l'égard des détenus et notamment de mettre en place des formations régulières et obligatoires à destination des agents et d'édicter une note de service rappelant aux agents les principes qui guident leurs pratiques

professionnelles dans leurs relations avec les détenus ;

- de rappeler le cadre juridique applicable en cas de recours à la force en indiquant que tout manquement à ces règles sera sanctionné ;
- d'assurer une présence régulière des responsables de l'établissement dans les zones de détention et notamment dans la division trois ;
- de prendre toutes mesures déterminées afin qu'en cas de plainte pour mauvais traitement, des enquêtes promptes, indépendantes et approfondies soient systématiquement menées sous le contrôle de la direction ;
- de prendre les mesures d'organisation du service afin que les comptes-rendus d'incidents fassent l'objet d'un contrôle systématique de la direction et que chaque recours à la force fasse l'objet d'un retour d'expérience en présence d'un membre de la direction ;
- d'équiper l'ensemble des cellules d'un système d'appel opérationnel ;
- de prendre toute mesure déterminée afin que les fouilles à corps ne soient pratiquées que dans les situations prévues par la loi sur le fondement d'une décision motivée et seulement lorsqu'elles sont nécessaires et de manière proportionnée aux risques identifiés ;
- de veiller à garantir la traçabilité des mesures de fouilles pratiquées sur les personnes détenues et de notifier à toute personne soumise à un régime exorbitant, la décision écrite de lui appliquer un tel régime ;
- d'allouer aux services pénitentiaires les moyens financiers, humains et matériels nécessaires et de prendre toutes mesures de réorganisation des services permettant de remédier aux dysfonctionnements de l'établissement relatifs notamment aux vacances de postes, aux carences dans l'encadrement et le pilotage des agents et aux violences exercées par le personnel sur les personnes détenues ;
- d'allouer aux services pénitentiaires les moyens financiers, humains et matériels et de prendre toutes mesures de réorganisation des services permettant de remédier aux dysfonctionnements de l'établissement relatifs, notamment, au manque d'activités proposées aux personnes qui sont incarcérées au besoin après l'établissement d'un plan présentant des objectifs chiffrés et datés relatifs au développement de ces mesures ce qui implique notamment de prendre les mesures nécessaires afin d'améliorer les activités proposées aux détenus ;
- de développer au besoin grâce à la mise en place de mécanismes d'incitation et à l'octroi de moyens financiers, matériels et humains les partenariats avec des entreprises privées ou des collectivités locales ou des associations susceptibles de permettre un développement des activités de formation, de travail ou de loisirs au sein de la maison d'arrêt de Fresnes ;
- d'allouer les moyens financiers, humains et matériels nécessaires au développement d'activités de sport ;
- d'allouer les moyens financiers, humains et matériels nécessaires au développement de la formation

scolaire et de mettre en oeuvre une distribution à chaque personne détenue de manière hebdomadaire du nécessaire d'hygiène personnelle et des produits nécessaires à l'entretien des cellules ;

Par une ordonnance n° 1703085 du 28 avril 2017, le juge des référés du tribunal administratif de Melun a admis les interventions de l'ordre des avocats du barreau de la Seine-Saint-Denis, de l'union des jeunes avocats du barreau du Val-de-Marne, de la fédération nationale de l'union des jeunes avocats, de l'ordre des avocats du barreau du Val-de-Marne, de l'ordre des avocats du barreau de Versailles, de l'union des jeunes avocats de Paris, de l'ordre des avocats du barreau des Hauts-de-Seine, du syndicat des avocats de France et de l'association pour la défense des droits des détenus, a partiellement fait droit aux demandes présentées par la Section française de l'Observatoire international des prisons et rejeté le surplus de ses conclusions.

Par une requête et un mémoire rectificatif, enregistrés les 18 et 19 mai 2017 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Section française de l'Observatoire international des prisons demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 :

1°) d'annuler cette ordonnance en tant qu'elle n'a pas fait droit à certaines de ses demandes ;

2°) d'enjoindre à l'administration :

- de mettre fin à l'encellulement à trois ;
- d'allouer aux services judiciaires et pénitentiaires de Fresnes les moyens financiers, humains et matériels et prendre toutes mesures de réorganisation des services permettant le développement du prononcé d'aménagement de peine et de mesures alternatives à l'incarcération, au besoin après l'établissement d'un plan présentant des objectifs chiffrés et datés relatifs au développement de ces mesures ;
- d'engager les travaux de nettoyage et de rénovation des cellules de la maison d'arrêt de Fresnes ;
- de procéder à l'entretien et à la mise aux normes des cours de promenades ;
- de prendre les mesures matérielles et d'organisation du service afin que les salles d'attente soient utilisées dans la limite des places offertes et pour des durées compatibles avec un délai d'attente raisonnable que l'administration doit définir et contrôler ;
- d'équiper les salles d'attente d'un point d'eau, de bancs et de toilettes ;
- d'engager les travaux de rénovation des parloirs ;
- de prendre toutes mesures afin de prévenir les violences, l'usage excessif de la force, les insultes et toute autre forme de comportement irrespectueux ou provocant du personnel à l'égard des détenus ;
- d'allouer aux services pénitentiaires de Fresnes les moyens financiers, humains et matériels nécessaires et prendre toutes mesures de réorganisation des services permettant de remédier aux dysfonctionnements de l'établissement, au besoin après l'établissement d'un plan présentant des objectifs chiffrés et datés relatifs au développement de ces mesures ;

3°) d'organiser un suivi juridictionnel de la mise en oeuvre des mesures prononcées à l'encontre de l'administration ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le code de procédure pénale ;
- la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Vincent Villette, auditeur,
- les conclusions de M. Edouard Crépey, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Spinosi, Sureau, avocat de la Section française de l'Observatoire international des prisons ; Considérant ce qui suit :

1. L'Ordre des avocats du barreau de Versailles, l'Ordre des avocats du barreau de Paris et autres, l'Union nationale des syndicats CGT SPIP et autre, la Fédération nationale des Unions des jeunes avocats et autre ainsi que l'Ordre des avocats du barreau de Val-de-Marne ont intérêt à l'annulation partielle de l'ordonnance attaquée. Leurs interventions sont, par suite, recevables.

2. La Section française de l'Observatoire international des prisons a saisi le juge des référés du tribunal administratif de Melun, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, lui demandant d'ordonner diverses mesures pour faire cesser les atteintes graves et manifestement illégales portées, selon elle, aux libertés fondamentales des détenus de la maison d'arrêt de Fresnes. Elle relève appel de l'ordonnance du 28 avril 2017, en tant que le juge des référés du tribunal administratif de Melun, qui a ordonné diverses mesures tendant notamment à l'amélioration de l'entretien et de la propreté de cette maison d'arrêt et des conditions de détention en cellule, n'a pas fait droit à l'intégralité de ses conclusions.

Sur le cadre juridique du litige :

3. 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. 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 ".

4. 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. 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. 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, prescrire toutes les mesures de nature à faire cesser la situation résultant de cette carence.

5. Le droit au respect de la vie privée et familiale rappelé notamment par l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dont bénéficient, compte tenu des contraintes inhérentes à la détention, les personnes détenues, revêt le caractère d'une liberté fondamentale au sens des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative. Lorsque le fonctionnement d'un établissement pénitentiaire ou des mesures particulières prises à l'égard d'un détenu affectent, de manière caractérisée, son droit au respect de la vie privée et familiale dans des conditions qui excèdent les restrictions inhérentes à la détention, portant ainsi une atteinte grave et manifestement illégale à cette liberté fondamentale, 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, prescrire toutes les mesures de nature à faire cesser l'atteinte excessive ainsi portée à ce droit.

6. Il résulte de ce qui précède que les conditions d'intervention du juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative diffèrent selon qu'il s'agit d'assurer la sauvegarde des droits protégés par les articles 2 et 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, d'une part, et du droit protégé par l'article 8 de la même convention, d'autre part, le paragraphe 2 de ce dernier article prévoyant expressément, sous certaines conditions, que des restrictions puissent être apportées à son exercice.

Sur les pouvoirs que le juge des référés tient de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

7. Aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : " 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 " .

8. Il résulte de la combinaison des dispositions des articles L. 511-1, L. 521-2 et L. 521-4 du code de justice administrative qu'il appartient au juge des référés, lorsqu'il est saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 précité et qu'il constate une atteinte grave et manifestement illégale portée par une personne morale de droit public à une liberté fondamentale, de prendre les mesures qui sont de nature à faire disparaître les effets de cette atteinte. Ces mesures doivent en principe présenter un caractère provisoire, sauf lorsqu'aucune mesure de cette nature n'est susceptible de sauvegarder l'exercice effectif de la liberté fondamentale à laquelle il est porté atteinte. Le juge des référés peut, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, ordonner à l'autorité compétente de prendre, à titre provisoire, une mesure d'organisation des services placés sous son autorité lorsqu'une telle mesure est nécessaire à la sauvegarde d'une liberté fondamentale. Toutefois, le juge des référés ne peut, au titre de la procédure particulière prévue par l'article L. 521-2 précité, qu'ordonner les mesures d'urgence qui lui apparaissent de nature à sauvegarder, dans un délai de quarante-huit heures, la liberté fondamentale à laquelle il est porté une atteinte grave et manifestement illégale. Eu égard à son office, il peut également, le cas échéant, décider de déterminer dans une décision ultérieure prise à brève échéance les mesures complémentaires qui s'imposent et qui peuvent également être très rapidement mises en oeuvre. Dans tous les cas, l'intervention du juge des référés dans les conditions d'urgence particulière prévues par l'article L. 521-2 précité est subordonnée au constat que la situation litigieuse permette de prendre utilement et à très bref délai les mesures de sauvegarde nécessaires.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

9. La Section française de l'observatoire international des prisons et les intervenants soutiennent que l'organisation et le fonctionnement de la maison d'arrêt de Fresnes portent, compte tenu en particulier des conditions de détention réservées aux personnes qui s'y trouvent placées, une atteinte grave et manifestement illégale aux droits garantis par les articles 2, 3 et 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. A ce titre, la requérante invoque, notamment, la vétusté de l'établissement, la promiscuité induite par la surpopulation et la présence de rats et d'insectes nuisibles.

En ce qui concerne les conclusions tendant à la réalisation de travaux lourds au sein de la maison d'arrêt de Fresnes, et les conclusions tendant à ce que soient alloués aux services judiciaires et pénitentiaires des moyens financiers, humains et matériels supplémentaires, et à ce que soient prises des mesures de réorganisation des services ainsi qu'une circulaire de politique pénale :

10. Pour faire cesser les atteintes invoquées aux droits découlant des articles 2, 3 et 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la Section française de l'observatoire international des prisons demande qu'il soit enjoint au ministre de la justice de prescrire la réalisation de travaux lourds au sein de la maison d'arrêt de Fresnes, d'allouer aux services judiciaires et pénitentiaires des moyens financiers, humains et matériels supplémentaires, en vue notamment de développer l'offre d'activités proposées aux personnes détenues, et de prendre les mesures de réorganisation des services ainsi qu'une circulaire de politique pénale.

11. Eu égard à leur objet, les injonctions sollicitées, qui portent sur des mesures d'ordre structurel reposant sur des choix de politique publique insusceptibles d'être mises en oeuvre, et dès lors de porter effet, à très bref délai, ne sont pas au nombre des mesures d'urgence que la situation permet de prendre utilement dans le cadre des pouvoirs que le juge des référés tient de l'article L. 521-2 du code de justice administrative. Il s'ensuit que l'association requérante n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par l'ordonnance attaquée, le juge des référés du tribunal administratif de Melun a rejeté les conclusions tendant au prononcé de ces injonctions au motif qu'elles ne relevaient pas du champ d'application de cet article.

En ce qui concerne les conclusions tendant à l'amélioration des conditions de détention en cellule :

12. Aux termes de l'article D. 349 du code de procédure pénale : " L'incarcération doit être subie dans des conditions satisfaisantes d'hygiène et de salubrité, tant en ce qui concerne l'aménagement et l'entretien des bâtiments, le fonctionnement des services économiques et l'organisation du travail, que l'application des règles de propreté individuelle et la pratique des exercices physiques ". Aux termes des articles D. 350 et D. 351 du même code, d'une part, " les locaux de détention et, en particulier, ceux qui sont destinés au logement, doivent répondre aux exigences de l'hygiène, compte tenu du climat, notamment en ce qui concerne le cubage d'air, l'éclairage, le chauffage et l'aération " et, d'autre part, " dans tout local où les détenus séjournent, les fenêtres doivent être suffisamment grandes pour que ceux-ci puissent lire et travailler à la lumière naturelle. L'agencement de ces fenêtres doit permettre l'entrée d'air frais. La lumière artificielle doit être suffisante pour permettre aux détenus de lire ou de travailler sans altérer leur vue. Les installations sanitaires doivent être propres et décentes. Elles doivent être réparties d'une façon convenable et leur nombre proportionné à l'effectif des détenus ". Pour déterminer si les conditions de détention portent, de manière caractérisée, atteinte à la dignité humaine, il convient d'apprécier, à la lumière des dispositions précitées du code de procédure pénale, l'espace de vie individuel réservé aux personnes détenues, la promiscuité engendrée, le cas échéant, par la sur-occupation des cellules, le respect de l'intimité et de l'hygiène auxquelles peut prétendre tout détenu, dans les limites inhérentes à la détention, la configuration des locaux, l'accès à la lumière, la qualité des installations sanitaires et de chauffage.

13. Il résulte de l'instruction que la maison d'arrêt des hommes du centre pénitentiaire de Fresnes, qui est sous-dimensionnée, a atteint un taux d'occupation de 214 % au 18 avril 2017, ce qui implique des encellulements à trois dans des cellules conçues pour deux détenus. Par ailleurs, il ressort des recommandations en urgence formulées le 18 novembre 2016 par le contrôleur général des lieux de privation de liberté que l'établissement, vétuste en raison de son ancienneté et du manque de rénovation, est confronté de façon récurrente à la présence de nuisibles, et notamment de punaises dans les lits des détenus. Par ailleurs, les détenus pâtissent également du manque de luminosité des cellules, et de l'humidité de ces dernières. Dès lors, ces conditions de détention, marquées par la promiscuité et le manque d'intimité, sont de nature tant à porter atteinte à la vie privée des détenus, dans une mesure excédant les restrictions inhérentes à la détention, qu'à les exposer à un traitement inhumain ou dégradant, portant ainsi une atteinte grave à deux libertés fondamentales.

14. Toutefois, le caractère manifestement illégal de l'atteinte à la liberté fondamentale en cause doit s'apprécier en tenant compte des moyens dont dispose l'autorité administrative compétente et des mesures qu'elle a, dans ce cadre, déjà prises. Or, d'une part, alors même que le décret du 4 mai 2017 modifiant le code de procédure pénale a prévu que l'administration pénitentiaire informe l'autorité judiciaire de la capacité d'accueil et du taux d'occupation des maisons d'arrêt, l'administration pénitentiaire ne dispose d'aucun pouvoir de décision en matière de mises sous écrou, lesquelles relèvent exclusivement de l'autorité judiciaire. Une maison d'arrêt est ainsi tenue d'accueillir, quel que soit l'espace disponible dont elle dispose, la totalité des personnes mises sous écrou. D'autre part, ainsi d'ailleurs que le relevait le contrôleur général des lieux de privation de liberté dans ses recommandations précitées, les mesures prises par l'administration et la hauteur sous plafond des cellules ont permis d'éviter l'installation de matelas au sol en superposant trois lits. Enfin, l'administration pénitentiaire fait état des multiples démarches qu'elle a engagées afin d'améliorer l'état des cellules, notamment en prévoyant de recourir dès 2017, dans le cadre d'un marché régional, à un prestataire extérieur pour procéder à leur désinsectisation et en renouvelant une partie du mobilier. Dans ces conditions, dès lors que le caractère manifeste de l'illégalité doit être apprécié au regard des moyens dont l'administration pénitentiaire dispose et des mesures qu'elle a déjà mises en oeuvre, l'association requérante n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par l'ordonnance attaquée qui est suffisamment motivée, le premier juge, après avoir caractérisé la situation d'urgence, s'est borné à enjoindre à l'administration pénitentiaire de prendre, dans les meilleurs délais, toutes les mesures qui apparaîtraient de nature à améliorer, dans l'attente d'une solution pérenne, les conditions matérielles d'installation des détenus, notamment en ce qui concerne la luminosité et l'aération des cellules.

En ce qui concerne les conclusions tendant à la réalisation de travaux de modification des parloirs, à l'aménagement des cours de promenade ainsi qu'à l'équipement des salles d'attente:

15. Il résulte de l'instruction que, compte tenu des moyens dont dispose, à bref délai, le chef d'établissement et des mesures qu'il a déjà engagées, en particulier s'agissant de l'aménagement des salles d'attente et de la modification des parloirs, l'association requérante n'est pas fondée à se plaindre de ce que le juge des référés du tribunal administratif de Melun a rejeté ces conclusions.

Sur les conclusions tendant à ce que le Conseil d'Etat s'assure de l'exécution effective des mesures prononcées à l'encontre de l'administration :

16. Il incombe aux différentes autorités administratives de prendre, dans les domaines de leurs compétences respectives, les mesures qu'implique le respect des décisions juridictionnelles. Si l'exécution d'une ordonnance prise par le juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, peut être recherchée dans les conditions définies par le livre IX du même code, et en particulier les articles L. 911-4 et L. 911-5, la personne intéressée peut également demander au juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-4 du même code, d'assurer l'exécution des mesures ordonnées demeurées sans effet par de nouvelles injonctions et une astreinte. En revanche, il n'appartient pas au juge des référés de prononcer, de son propre mouvement, de telles mesures destinées à assurer l'exécution de celles qu'il a déjà ordonnées. Il s'ensuit que les conclusions susvisées doivent, en tout état de cause, être rejetées.

17. Il résulte de tout ce qui précède que la Section française de l'Observatoire international des prisons n'est fondée ni à soutenir que c'est à tort que, par l'ordonnance attaquée, le juge des référés du tribunal administratif de Melun n'a pas intégralement fait droit à ses demandes de première instance ni à demander au Conseil d'Etat de prendre les mesures de nature à assurer l'exécution effective de la présente décision. Sa requête doit donc être rejetée, y compris les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Doivent être également, et en tout état de cause, rejetées les conclusions présentées au même titre par l'Ordre des avocats du barreau des Versailles qui n'a pas la qualité de partie à l'instance. D E C I D E :

Article 1er : Les interventions de l'Ordre des avocats du barreau des Versailles, de l'Ordre des avocats du barreau de Paris et autres, de l'Union nationale des syndicats CGT SPIP et autre et de la Fédération nationale des Unions des jeunes avocats et autre, et de l'Ordre des avocats du barreau du Val-de-Marne sont admises.

Article 2 : La requête de la Section française de l'Observatoire international des prisons est rejetée.

Article 3 : Les conclusions présentées par l'Ordre des avocats du barreau des Versailles au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à la Section française de l'Observatoire international des

prisons, à l'Ordre des avocats du barreau de Versailles, à l'Ordre des avocats du barreau de Paris, premier dénommé, à l'Union nationale des syndicats CGT SPIP, premier dénommé, à la Fédération nationale des Unions des jeunes avocats, premier dénommé, à l'Ordre des avocats du barreau du Val-de-Marne et à la garde des sceaux, ministre de la justice. Les autres intervenants seront informés de la présente ordonnance par la SCP Spinosi et Sureau, avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, qui les représentent devant le Conseil d'Etat.

Copie en sera transmise pour information à la section du rapport et des études du Conseil d'Etat.

ECLI:FR:CECHR:2017:410677.20170728

RÉFÉRENCE

CETAT, 28 juillet 2017, ECLI:FR:CECHR:2017:410677.20170728. Disponible sur Légifrance : <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000035317329> (consulté le 20 juin 2026).