

N° 466827

REPUBLIQUE FRANÇAISE

**SECTION FRANÇAISE DE
L'OBSERVATOIRE INTERNATIONAL
DES PRISONS**

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. David Moreau
Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 10^{ème} et 9^{ème} chambres réunies)

M. Laurent Domingo
Rapporteur public

Sur le rapport de la 10^{ème} chambre
de la Section du contentieux

Séance du 17 octobre 2022
Décision du 15 novembre 2022

Vu la procédure suivante :

La Section française de l'Observatoire international des prisons et l'ordre des avocats au barreau de Toulouse ont demandé au juge des référés du tribunal administratif de Toulouse, statuant sur le fondement de l'article L. 521-4 du code de justice administrative, d'ordonner aux autorités pénitentiaires toute mesure utile afin d'assurer l'exécution des injonctions prononcées par le juge des référés du même tribunal dans son ordonnance n° 2105421 du 4 octobre 2021 et d'organiser par tout moyen le suivi des injonctions prononcées.

Par une ordonnance n° 2203925 du 2 août 2022, le juge des référés du tribunal administratif de Toulouse a enjoint à l'administration pénitentiaire d'effectuer, dans un délai de quinze jours, une remise en état complète des toilettes de la cour de promenade de la maison d'arrêt pour hommes n° 1 en les dotant, dans l'hypothèse où un tel dispositif existerait, d'un système empêchant que le dépôt de déchets en provoque l'obstruction et de fixer le rythme de distribution des pièges à cafard à un rythme bimensuel dans un délai de huit jours. Il a également enjoint au ministre de la santé et de la prévention et au ministre de la justice de définir un protocole de coordination des prises en charge médicales d'urgence et spécialisées dans un délai de deux mois et a rejeté le surplus des conclusions dont il était saisi.

Par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 19 août et 13 octobre 2022 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. 521-4 du code de justice administrative :

1°) d'annuler l'ordonnance n° 2203925 rendue le 2 août 2022 par le juge des référés du tribunal administratif de Toulouse en tant qu'elle n'a pas fait droit à l'ensemble de ses demandes ;

2°) d'ordonner toutes mesures nécessaires pour assurer l'exécution immédiate des prescriptions et injonctions formulées par le juge des référés du tribunal administratif de Toulouse dans son ordonnance n° 2105421 du 4 octobre 2021 et demeurées sans effet à ce jour ;

3°) d'assortir ces injonctions d'une astreinte ;

4°) d'organiser par tout moyen le suivi des injonctions prononcées ;

5°) à titre subsidiaire, d'ordonner à l'administration de la tenir informée trimestriellement de la nature et de l'avancée des mesures engagées en exécution de la décision à rendre et de répondre expressément et avec célérité à toute demande d'information qui lui serait adressée dans ce but ;

6°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4000 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 ;

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

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. David Moreau, maître des requêtes,

- les conclusions de M. Laurent Domingo, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Spinosi, avocat de la section française de l'Observatoire international des prisons et à la SCP Fabiani, Luc-Thaler, Pinatel, avocat du garde des sceaux, ministre de la justice ;

Considérant ce qui suit :

1. Saisi par la Section française de l'Observatoire international des prisons et l'Ordre des avocats au barreau de Toulouse, le juge des référés du tribunal administratif de Toulouse a, par une ordonnance du 4 octobre 2021, constaté que certaines des conditions de détention au sein du centre pénitentiaire de Toulouse-Seysses portaient une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales des personnes qui y étaient détenues et a enjoint au garde des sceaux, ministre de la justice, d'équiper les cours de promenades des quartiers de maison d'arrêt du centre pénitentiaire de Toulouse-Seysses d'un abri, de bancs et d'installations permettant l'exercice physique, de nettoyer et de rénover les installations sanitaires de ces cours, de procéder à leur dératisation, de procéder à la rénovation des sanitaires et au cloisonnement de la douche de la cour du service médico-psychologique régional, d'aménager les cours de promenade de la nurserie et du service médico-psychologique régional de manière à rendre leur configuration et leur aspect plus conformes aux besoins particuliers des populations de détenus qu'elles accueillent, de définir une procédure de nettoyage plus développée que celle utilisée actuellement et recruter en qualité d'auxiliaires dix détenus affectés spécifiquement à cette mission, de prendre, dans les meilleurs délais, toutes les mesures qui apparaîtraient de nature à améliorer, dans l'attente d'une solution pérenne, les conditions d'occupation des cellules et notamment poursuivre, dans la mesure où l'administration pénitentiaire le peut, les opérations de transfèrement, d'assurer, dans l'ensemble des cellules, la séparation de l'espace sanitaire du reste de l'espace, de demander au titulaire du marché de modifier les méthodes qu'il utilise afin de renforcer l'efficacité de la lutte contre les rats, blattes et autres nuisibles, de rétablir le rythme antérieur de deux promenades par détenu et par jour pour les détenus placés en cellules dites « triplées » de moins de 11 m², à la condition et dans la mesure où la situation sanitaire de l'établissement au regard de l'épidémie de covid-19 le permet, de procéder à une réfection et à une réorganisation des quatre cellules réservées aux personnes à mobilité réduite, d'assurer un enregistrement systématique, par le biais de l'application Genesis ou par tout autre moyen, de tout fait de violence, qu'il mette en cause un détenu ou un agent et de prendre toute mesure nécessaire à l'enregistrement des requêtes et demandes des détenus et à l'octroi d'un récépissé, quelle qu'en soit la forme.

2. Estimant que cette ordonnance n'avait pas été entièrement exécutée, l'association requérante a saisi le juge des référés du tribunal administratif de Toulouse le 12 juillet 2022, sur le fondement de l'article L. 521-4 du code de justice administrative, afin qu'il ordonne à l'administration toute mesure utile de nature à assurer l'exécution des injonctions prononcées par l'ordonnance du 4 octobre 2021, qu'il organise par tout moyen le suivi des injonctions prononcées et qu'il les assortisse d'une astreinte. Par une ordonnance du 2 août 2022, le juge des référés du tribunal administratif de Toulouse a enjoint au garde des sceaux d'effectuer, dans un délai de quinze jours, une remise en état complète des toilettes de la cour de promenade de la maison d'arrêt pour hommes n° 1 en les dotant, dans l'hypothèse où un tel dispositif existerait, d'un système empêchant que le dépôt de déchets en provoque l'obstruction et de fixer, dans un délai de huit jours, le rythme de distribution des pièges à cafards à un rythme bimensuel. Il a également enjoint au ministre de la santé et de la prévention et au ministre de la justice de définir un protocole de coordination des prises en charge médicales d'urgence et spécialisées dans un délai de deux mois et rejeté le surplus des demandes de l'association requérante. La Section française de l'Observatoire international des prisons relève appel de cette ordonnance en tant qu'elle n'a pas entièrement fait droit à ses demandes.

Sur l'office du juge des référés saisi, sur le fondement de l'article L. 521-4 du code de justice administrative, d'une demande d'exécution de ses décisions :

3. Aux termes de l'article L. 511-1 du code de justice administrative : « *Le juge des référés statue par des mesures qui présentent un caractère provisoire. Il n'est pas saisi du principal et se prononce dans les meilleurs délais* ». Aux termes de l'article L. 521-2 du même code : « *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* ». Aux termes de l'article L. 521-4 du même code : « *Saisi par toute personne intéressée, le juge des référés peut, à tout moment, au vu d'un élément nouveau, modifier les mesures qu'il avait ordonnées ou y mettre fin* ».

4. S'il n'appartient pas au juge des référés de prononcer, de son propre mouvement, des mesures destinées à assurer l'exécution de celles qu'il a déjà ordonnées, il peut, d'office, en vertu de l'article L. 911-3 du code de justice administrative, assortir les injonctions qu'il prescrit d'une astreinte. Il incombe dans tous les cas 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.

5. Lorsqu'une personne demande au juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-4 du code de justice administrative, d'assurer par de nouvelles injonctions et une astreinte l'exécution de mesures ordonnées par le juge des référés et demeurées sans effet, il appartient à cette personne de soumettre au juge des référés tout élément de nature à établir l'absence d'exécution, totale ou partielle, des mesures précédemment ordonnées et à l'administration, si la demande lui est communiquée en défense et si elle entend contester le défaut d'exécution, de produire tout élément en sens contraire, avant que le juge des référés se prononce au vu de cette instruction. Le juge des référés, ainsi saisi sur le fondement de l'article L. 521-4, ne saurait être tenu de mettre en œuvre ses pouvoirs généraux d'instruction et d'enjoindre à l'administration de produire des éléments relatifs à l'exécution des mesures initialement ordonnées en référé au seul motif que l'administration n'aurait pas répondu aux demandes d'information du requérant sur l'exécution de ces mesures. Il n'appartient pas davantage au juge des référés, lorsqu'il a prononcé des injonctions à l'égard de l'administration, de mettre à la charge de cette dernière une obligation d'information du requérant quant à l'exécution de ces injonctions. L'office du juge des référés statuant ainsi sur le fondement de l'article L. 521-4 ne méconnaît pas les exigences découlant des articles 3, 6 et 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Sur la demande en référé :

En ce qui concerne l'aménagement et le nettoyage des cours de promenades des quartiers maison d'arrêt :

6. Il résulte de l'instruction que le ministre justifie avoir commandé, à partir de l'automne 2021, des bancs, des barres de traction et un sol amortisseur pour équiper les cours de promenade tandis que la procédure de passation d'un marché public pour l'installation d'un abri en leur sein a été engagée et devrait conduire à des travaux d'aménagement au cours de l'automne 2022. S'agissant du nettoyage de ces cours, l'établissement a ouvert dix postes d'auxiliaires supplémentaires, a défini un protocole de nettoyage spécifique et commandé du matériel de nettoyage plus performant. Par suite, 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 Toulouse a retenu que les injonctions tendant à améliorer l'équipement et le nettoyage de ces cours de promenade ont été exécutées ou sont en cours d'exécution dans des conditions ne justifiant pas le prononcé d'une nouvelle injonction.

En ce qui concerne les sanitaires des cours de promenade :

7. Il résulte de l'instruction que les sanitaires des cours de promenade des quartiers maison d'arrêt ont été intégralement réhabilités. Si les sanitaires de la cour de promenade de la maison d'arrêt pour hommes n°1 sont régulièrement bouchés à cause de déchets, l'administration justifie avoir renforcé les protocoles de nettoyage des cours, en mettant notamment des compresseurs à eau à disposition des auxiliaires avec des embouts facilitant le débouchage des sanitaires. Dans ces conditions, si l'administration doit poursuivre les efforts consistant à entretenir ces sanitaires de telle sorte qu'ils ne soient plus bouchés, elle doit être regardée comme ayant exécuté les injonctions prononcées par le juge des référés du tribunal administratif de Toulouse.

En ce qui concerne la rénovation des sanitaires et l'aménagement de la cour de promenade du service médico-psychologique régional :

8. D'une part, il résulte de l'instruction que l'administration a installé des dispositifs destinés à bloquer l'infiltration de rongeurs dans la cour de promenade du service médico-psychologique régional, qu'un banc y a été installé, de même qu'un point d'eau, et que les sanitaires ont été rénovés.

9. D'autre part, l'administration indique qu'un projet de fresque à réaliser par les détenus et le personnel soignant doit permettre de décorer la cour de promenade de ce service. Un devis a été réalisé et un financement partagé entre le ministère de la justice et le ministère de la santé a été arrêté. Par suite, la Section française de l'Observatoire international des prisons n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que le juge des référés a retenu que l'injonction tendant à aménager cette cour était en cours d'exécution, ce qui ne justifiait pas de prononcer de nouvelles injonctions.

En ce qui concerne les mesures de nature à améliorer les conditions d'occupation des cellules :

10. En premier lieu, il résulte de l'instruction que le nombre de détenus occupant des matelas au sol a diminué, passant de 173 à 88 grâce à des mesures de transfèrement et à une politique interne d'affectation de détenus au sein de la structure d'accompagnement vers la sortie. Si les éléments produits par la Section française de l'Observatoire international des prisons indiquent que des travaux d'amélioration ponctuels peuvent être mis en place pour certaines cellules présentant par exemple un dysfonctionnement du système d'aération ou une peinture en mauvais état, les dégradations mises en avant ne suffisent pas à caractériser une atteinte grave et manifestement illégale aux exigences tirées de l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

11. En second lieu, l'établissement justifie avoir commandé, dès novembre 2021, dans l'attente d'une solution pérenne, des rideaux pour séparer les sanitaires et assurer ainsi l'intimité des détenus dans l'ensemble des cellules occupées par plus d'un détenu. Par suite, l'association requérante n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que le juge des référés du tribunal administratif de Toulouse a considéré que l'injonction prononcée par l'ordonnance du 4 octobre 2021 sur ce point, qui portait sur la séparation de l'espace sanitaire du reste de l'espace des cellules, était en cours d'exécution.

En ce qui concerne le renforcement de l'efficacité de la lutte contre les nuisibles :

12. En premier lieu, il résulte de l'instruction que l'établissement a fait effectuer deux interventions générales de dératisation en plus d'opérations de dératisation à un rythme mensuel. S'il y a lieu pour l'administration de poursuivre ces efforts, la présence de rongeurs au sein de l'établissement procède également de causes structurelles auxquelles il n'appartient pas au juge des référés de remédier. Dès lors, l'association requérante n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que le juge des référés du tribunal administratif de Toulouse a écarté sur ce point le prononcé de nouvelles injonctions.

13. En second lieu, l'administration fournit désormais aux détenus des pièges contre les cafards, qui ont fait preuve de leur efficacité. Le ministre de la justice justifie avoir porté à un rythme bimensuel leur distribution, conformément à l'injonction prononcée par le juge des référés du tribunal administratif de Toulouse, et permettre aux détenus qui en font la demande d'obtenir des pièges additionnels. Dans ces conditions, la demande tendant à ce que le rythme de distribution des pièges soit augmenté et qu'une nouvelle injonction assortie d'une astreinte soit prononcée ne peut qu'être rejetée.

En ce qui concerne l'enregistrement systématique des faits de violence et des requêtes et demandes des détenus ainsi que l'octroi d'un récépissé :

14. D'une part, l'administration indique avoir mis en place une nouvelle procédure de suivi permettant l'enregistrement dématérialisé des faits de violences au sein de l'établissement et produit une note de service expliquant cette nouvelle procédure ainsi que des exemples de fiches d'incidents. D'autre part, le chef de l'établissement pénitentiaire a, par une note de service du 25 octobre 2021, instauré une nouvelle procédure de traitement des requêtes impliquant un accusé de réception dont une copie est portée au dossier pénal, qui donne lieu à l'enregistrement de 1 000 requêtes par mois. Par suite, l'association requérante n'est pas fondée

à soutenir que c'est à tort que le juge des référés du tribunal administratif de Toulouse a retenu que l'injonction prononcée par l'ordonnance du 4 octobre 2021 sur ce point avait été exécutée.

En ce qui concerne la mise en place d'un protocole de soins :

15. L'administration justifie l'adoption d'un protocole de prise en charge sanitaire des patients détenus au centre pénitentiaire signé par le directeur interrégional des services pénitentiaires de Toulouse, le directeur régional de l'Agence régionale de santé, le directeur du centre hospitalier universitaire de Toulouse, le directeur du centre hospitalier Gérard Marchand et le directeur du centre pénitentiaire de Toulouse-Seysse. Par suite, l'injonction prononcée sur ce point par le juge des référés du tribunal administratif de Toulouse doit être regardée comme ayant été exécutée.

En ce qui concerne le suivi de l'exécution des mesures prononcées par le juge des référés et l'information des requérants :

16. Ainsi qu'il a été dit au point 5, l'association requérante n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que le juge des référés du tribunal administratif de Toulouse n'a pas fait droit à ses conclusions tendant à ce que le juge organise un suivi régulier de l'exécution des injonctions qu'il a prononcées ou, à titre subsidiaire, qu'il enjoigne à l'administration d'informer la requérante des mesures prises pour assurer cette exécution et de répondre à ses sollicitations.

17. Il résulte de tout ce qui précède que la requête de la Section française de l'Observatoire international des prisons, y compris ses conclusions tendant à ce qu'une somme soit mise à la charge de l'Etat au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, doit être rejetée.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de la Section française de l'Observatoire international des prisons est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à la Section française de l'Observatoire international des prisons, au garde des sceaux, ministre de la justice et au ministre de la santé et de la prévention.

Délibéré à l'issue de la séance du 17 octobre 2022 où siégeaient : M. Jacques-Henri Stahl, président adjoint de la section du contentieux, président ; M. Bertrand Dacosta, Mme Anne Egerszegi, présidents de chambre ; Mme Nathalie Escaut, M. Alexandre Lallet, M. Nicolas Polge, M. Alain Seban, M. Arno Klarsfeld, conseillers d'Etat et M. David Moreau, maître des requêtes-rapporteur.

Rendu le 15 novembre 2022.

Le président :

Signé : M. Jacques-Henri Stahl

Le rapporteur :

Signé : M. David Moreau

La secrétaire :

Signé : Mme Claudine Ramalahanoharana