

M. Vigouroux, président
Mlle Aurélie Bretonneau, rapporteur
M. Guyomar Mattias, commissaire du gouvernement
SPINOSI, avocat(s)

Lecture du mercredi 17 décembre 2008

**REPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu la requête, enregistrée le 14 mai 2007 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée pour la SECTION FRANCAISE DE L'OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS, dont le siège est 31, rue des Lilas à Paris (75019) ; la SECTION FRANCAISE DE L'OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS demande au Conseil d'Etat :

1. d'annuler pour excès de pouvoir la décision implicite de rejet opposée par le garde des sceaux, ministre de la justice à la demande qui lui a été faite de doter immédiatement l'ensemble des établissements pénitentiaires de matelas revêtus d'une housse ignifugée inamovible, de faire procéder à des études techniques en vue d'éliminer les risques liés à la combustion des matelas et autres matériels de literie et de fixer sur la base des résultats de ces études une réglementation concernant le matériel de literie des établissements pénitentiaires propre à assurer une protection efficace des personnes détenues ;
2. d'enjoindre au garde des sceaux, ministre de la justice, de prendre dans les meilleurs délais les mesures sollicitées ;
3. de mettre à la charge de l'Etat 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 ;
- la note en délibéré, enregistrée le 8 décembre 2008, présentée pour la SECTION FRANCAISE DE L'OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le code de la construction et de l'habitation ;
- le code de procédure pénale ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mlle Aurélie Bretonneau, Auditeur,
- les observations de Me Spinosi, avocat de la SECTION FRANÇAISE DE L'OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS,
- les conclusions de M. Mattias Guyomar, Commissaire du gouvernement ;

Considérant que, par un courrier du 10 janvier 2007, la SECTION FRANCAISE DE L'OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS a saisi le garde des sceaux, ministre de la justice, d'une demande tendant à ce qu'il dote immédiatement l'ensemble des quartiers ordinaires des établissements pénitentiaires de matelas revêtus d'une housse ignifugée inamovible et qu'il fixe, au vu d'études techniques à réaliser, une

réglementation concernant le risque de combustion du matériel de literie assurant une protection efficace des personnes détenues ; qu'elle demande l'annulation pour excès de pouvoir de la décision implicite de rejet née du silence gardé par le ministre pendant plus de deux mois sur sa demande ;

Considérant qu'en vertu d'un principe rappelé notamment par la première phrase de l'article 2 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, aux termes de laquelle le droit de toute personne à la vie est protégé par la loi, qu'eu égard à la vulnérabilité des détenus et à leur situation d'entière dépendance vis à vis de l'administration, il appartient tout particulièrement à celle-ci, et notamment au garde des sceaux, ministre de la justice et aux directeurs des établissements pénitentiaires, en leur qualité de chefs de service, de prendre les mesures propres à protéger leur vie ;

Considérant que la SECTION FRANCAISE DE L'OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS soutient que le refus opposé par le garde des sceaux, ministre de la justice à sa demande est illégal en ce qu'il méconnaît cette obligation de protection de la vie des détenus ;

Considérant, en premier lieu, qu'il ressort des pièces du dossier que le marché, passé par la direction de l'administration pénitentiaire le 25 novembre 2003 avec la société Cawe, a prévu la fourniture de deux catégories de matelas, les uns, d'un prix unitaire de 33,91 euros, destinés à l'équipement des quartiers ordinaires, étant recouverts d'une d'âlèse ignifugée aisément amovible, les autres, d'un prix unitaire de 50,87 euros, destinés à l'équipement des seuls quartiers de discipline et d'isolement, comportant, sous la même alèse, une seconde housse ignifugée plus épaisse et conçue comme inamovible ; qu'en dépit du fait que les matelas dont sont équipés les quartiers ordinaires des établissements pénitentiaires répondent, revêtus de leurs housses ignifugées, aux normes de classement de résistance au feu les plus élevées, les détenus peuvent s'en servir pour allumer des incendies, dont le déclenchement est facilité par le caractère amovible de la housse les couvrant, et dont la gravité est amplifiée par le caractère combustible de la mousse qui les compose ainsi que par la toxicité des fumées qui s'en dégagent ; que toutefois, il n'est pas établi que les modèles de matelas Cawe équipant les quartiers de discipline et d'isolement dont la requérante demande la généralisation, garantiraient, dans les faits, une meilleure résistance au feu, la housse ignifugée externe qui les recouvre n'étant en réalité pas réellement inamovible, compte tenu de la légèreté de sa texture, qui permet aisément de la déchirer ou de la découdre ; que l'administration a d'ailleurs, pour cette raison, conclu le 21 novembre 2006 avec la société Celso un nouveau marché pour la fourniture de matelas, d'un prix unitaire de 269 euros, destinés à remplacer dans les quartiers de discipline et d'isolement l'ensemble des matelas Cawe à double housse décrits ci-dessus, et dont la composition interne et l'enveloppe protectrice sont beaucoup mieux sécurisés, mais dont l'association requérante déclare ne pas demander la généralisation, eu égard à la disproportion entre le surcroît de sécurité qu'ils procurent et l'inconfort qu'ils imposent aux détenus ; qu'ainsi, le rejet né du silence gardé par le ministre sur sa demande de remplacement immédiat ne saurait être regardé comme traduisant une méconnaissance de l'obligation de protection rappelée ci-dessus ; que pour autant, cette obligation peut être de nature à imposer à l'administration pénitentiaire de mettre à la disposition de certains détenus des quartiers ordinaires, lorsque des circonstances particulières tenant notamment à leur comportement, à celui de leurs codétenus ou à la configuration de leur cellule le justifient, des matelas Celso utilisés dans les quartiers disciplinaires, faute de quoi sa responsabilité serait susceptible d'être engagée pour faute ;

Considérant, en second lieu, qu'il appartient à l'administration, à l'échelon approprié à l'organisation des services, de prendre des dispositions de nature à répondre aux exigences découlant du principe de protection de la vie des détenus ; que, d'une part, il ne ressort pas des pièces du dossier qu'eu égard notamment aux caractéristiques comparées des différents modèles de matelas et de housses techniquement réalisables, l'édition d'une nouvelle réglementation relative à la résistance au feu des matelas utilisés en prison serait de nature à contrecarrer le risque d'incendie de façon conciliable avec les autres impératifs de sûreté, d'hygiène et de confort qu'il appartient également à l'administration pénitentiaire de prendre en compte ; que d'autre part, il ressort des pièces du dossier qu'ont été édictés deux notes du directeur de l'administration pénitentiaire du 16 février 2006, relative à la lutte contre l'incendie dans les établissements pénitentiaires, et du 6 juillet 2006, relative à la vérification des combles des bâtiments pénitentiaires, un arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice du 18 juillet 2006 portant approbation des règles de sécurité contre les risques d'incendie et de paniques dans les établissements pénitentiaires et une circulaire interministérielle du 12 janvier 2007 prise pour l'application de cet arrêté, tendant à améliorer la prévention des risques d'incendies dans l'ensemble des établissements pénitentiaires, à retarder le cas échéant la progression du feu et faciliter le dégagement des fumées toxiques, ainsi qu'à accélérer l'intervention des secours et l'évacuation des lieux ; que d'ailleurs, ces normes ont par la suite été complétées par l'édition d'un nouvel arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice du 25 mai 2007 modifiant l'arrêté du 18 juillet 2006 cité ci-dessus, d'une nouvelle note du directeur de l'administration pénitentiaire du 4 mai 2007 relative à la sécurité incendie dans les établissements pénitentiaires, et d'un nouveau cahier des charges, postérieur à cette note, pour la passation des marchés de fourniture de matelas à venir ; que dans ces conditions, il n'apparaît pas que le rejet né du silence gardé par le ministre sur la demande de la SECTION FRANCAISE DE L'OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS tendant à l'élaboration d'une réglementation relative à un nouveau matériel de literie sur le fondement d'études techniques, qui n'aurait été susceptible d'être annulé par le juge de l'excès de pouvoir que dans l'hypothèse où il aurait été constitutif d'un refus d'édicter les mesures nécessaires au respect des obligations légales qui lui incombent, soit entaché de méconnaissance des obligations résultant du principe rappelé par l'article 2 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Considérant qu'il résulte de ce qui vient d'être dit ci-dessus que les conclusions à fin d'annulation de la SECTION FRANCAISE DE L'OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS doivent être rejetées ; que doivent être rejetées, par voie de conséquence les conclusions à fin d'injonction dont elles sont assorties ainsi que celles qu'elle a présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

D E C I D E :

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 et à la garde des sceaux, ministre de la justice.

Abstrats : 01-02-02-01-03-12 ACTES LÉGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS. VALIDITÉ DES ACTES ADMINISTRATIFS - COMPÉTENCE. RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE AUTORITÉS DISPOSANT DU POUVOIR RÉGLEMENTAIRE. AUTORITÉS DISPOSANT DU POUVOIR RÉGLEMENTAIRE. MINISTRES. MINISTRE DE LA JUSTICE. - DEVOIR DE PRENDRE TOUTES MESURES POUR PROTÉGER LA VIE DES DÉTENUS [RJ1].

26-055-01-02 DROITS CIVILS ET INDIVIDUELS. CONVENTION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME. DROITS GARANTIS PAR LA CONVENTION. DROIT À LA VIE (ART. 2). - A) EFFET - DEVOIR DES RESPONSABLES D'ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES DE PRENDRE TOUTES MESURES NÉCESSAIRES POUR PROTÉGER LA VIE DES DÉTENUS [RJ2] - B) PORTÉE - SÉCURITÉ DES DÉTENUS - RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT [RJ3] - ENGAGEMENT - CONDITIONS - 1) MATELAS MIS À LEUR DISPOSITION - 2) MATÉRIEL DE LITERIE.

60-02-091 RESPONSABILITÉ DE LA PUISSANCE PUBLIQUE. RESPONSABILITÉ EN RAISON DES DIFFÉRENTES ACTIVITÉS DES SERVICES PUBLICS. SERVICES PÉNITENTIAIRES. - SÉCURITÉ DES DÉTENUS - RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT - ENGAGEMENT - CONDITIONS [RJ3] - A) MATELAS MIS À LEUR DISPOSITION - B) MATÉRIEL DE LITERIE.

Résumé : 01-02-02-01-03-12 Il appartient au garde des sceaux de prendre toutes mesures pour protéger la vie des détenus dont il a la charge, conformément à l'article 2 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

26-055-01-02 a) Conformément à l'article 2 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, il appartient au garde des sceaux, ainsi qu'aux directeurs d'établissements pénitentiaires, en leur qualité de chefs de service, de prendre toutes mesures pour protéger la vie des détenus dont ils ont la charge.,b) 1) Compte tenu des caractéristiques des différents modèles de matelas et de housses amovibles disponibles susceptibles de résister au feu, le refus du garde des sceaux de remplacer immédiatement les matelas en service ne méconnaissait pas les obligations de protection de la vie des détenus incombant à l'administration. Toutefois, cette obligation peut être de nature à imposer à l'administration pénitentiaire de mettre les matelas les plus résistants, utilisés dans les quartiers disciplinaires, à disposition des personnes incarcérées dans les quartiers ordinaires lorsque des circonstances particulières le justifient, tenant notamment au comportement des détenus ou à celui de leurs co-détenus ou à la configuration de leurs cellules. Si cette obligation n'était pas respectée, la responsabilité de l'Etat serait susceptible d'être engagée. 2) Le refus de prendre une réglementation relative à un nouveau matériel de literie n'était pas contraire à l'article 2 de la convention compte tenu des mesures prises et eu égard aux autres impératifs de sûreté, d'hygiène et de confort que l'administration pénitentiaire doit également prendre en compte.

60-02-091 a) Compte tenu des caractéristiques des différents modèles de matelas et de housses amovibles disponibles susceptibles de résister au feu, le refus du garde des sceaux de remplacer immédiatement les matelas en service ne méconnaissait pas les obligations de protection de la vie des détenus incombant à l'administration. Toutefois, cette obligation peut être de nature à imposer à l'administration pénitentiaire de mettre les matelas les plus résistants, utilisés dans les quartiers disciplinaires, à disposition des

personnes incarcérées dans les quartiers ordinaires lorsque des circonstances particulières le justifient, tenant notamment au comportement des détenus ou à celui de leurs co-détenus ou à la configuration de leurs cellules. Si cette obligation n'était pas respectée, la responsabilité de l'Etat serait susceptible d'être engagée.,,b) Le refus de prendre une réglementation relative à un nouveau matériel de literie n'est pas fautif compte tenu des mesures prises et eu égard aux autres impératifs de sûreté, d'hygiène et de confort que l'administration pénitentiaire doit également prendre en compte.

[RJ1] Cf. Section, 7 février 1936, Jamart, n° 43321, p. 172.,[RJ2] Cf, s'agissant de la portée de l'article 2, CEDH, 9 juin 1998, L.C.B. c/ Royaume-Uni, n° 14/1997/798/1001, Recueil 1998-III, p. 1403.,[RJ3] Rapp., pour les conséquences d'une carence fautive de l'Etat, Assemblée, 3 mars 2004, Ministre de l'emploi c/ Consorts Botella, n° 241151, p.125.