

Conseil d'État  
N° 316440

Mentionné dans les tables du recueil Lebon

**6ème et 1ère sous-sections réunies**

M. Martin, président  
Mlle Aurélie Bretonneau, rapporteur  
M. Guyomar Mattias, rapporteur public  
SPINOSI, avocat(s)

Lecture du vendredi 23 juillet 2010

## **REPUBLIQUE FRANCAISE**

### **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu, 1° sous le n° 316440, la requête, enregistrée le 22 mai 2008 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée pour la SECTION FRANCAISE DE L'OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS, dont le siège est 7 bis, rue Riquet 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 par laquelle le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales a rejeté la demande qui lui a été faite de fixer, en application de l'article R. 123-17 du code de la construction et de l'habitation, des règles de sécurité contre les risques d'incendie applicables aux établissements pénitentiaires exclus du champ d'application de l'arrêté du 18 juillet 2006 portant approbation des règles de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements pénitentiaires ;
2. d'enjoindre au ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales de prendre dans les meilleurs délais les mesures règlementaires 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, 2° sous le n° 316441, la requête, enregistrée le 22 mai 2008 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée pour la SECTION FRANCAISE DE L'OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS, dont le siège est 7 bis, rue Riquet 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 par laquelle le garde des sceaux, ministre de la justice a rejeté la demande qui lui a été faite de fixer, en application de l'article R. 123-17 du code de la construction et de l'habitation, des règles de sécurité contre les risques d'incendie applicables aux établissements pénitentiaires exclus du champ d'application de l'arrêté du 18 juillet 2006 portant approbation des règles de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements pénitentiaires ;
2. d'enjoindre au garde des sceaux, ministre de la justice de prendre dans les meilleurs délais les mesures règlementaires 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 des dossiers ;
- la Constitution, notamment son Préambule ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le code de la construction et de l'habitation ;
- l'arrêté du 18 juillet 2006 portant approbation des règles de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements pénitentiaires ;
- 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 FRANCAISE DE L'OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS,
- les conclusions de M. Mattias Guyomar, rapporteur public ;

La parole ayant été à nouveau donnée à Me Spinosi, avocat de la SECTION FRANCAISE DE L'OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS ;

Considérant que les requêtes n° 316440 et n°316441 présentent à juger des questions semblables ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

Sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir opposée par le ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés ;

Considérant que l'article R. 123-17 du code de la construction et de l'habitation dispose que : Les ministres intéressés et le ministre de l'intérieur fixent, après consultation de la commission centrale, les règles de sécurité et les modalités de contrôle applicables : / (...) Aux établissements pénitentiaires (...) ; que, sur le fondement de cet article, les ministres chargés de l'intérieur et de la justice ont, le 18 juillet 2006, édicté un arrêté portant approbation des règles de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements pénitentiaires ; qu'en vertu de son article 2, cet arrêté, hormis ses dispositions à caractère administratif et celles relatives aux contrôles et aux vérifications techniques ainsi qu'à l'entretien, ne s'applique pas aux établissements existants à la date de son entrée en vigueur, exception faite des cas où ces derniers font l'objet de travaux de réhabilitation, de remplacement d'installation, d'aménagement ou d'agrandissement ; que par deux courriers du 10 janvier 2007, la SECTION FRANCAISE DE L'OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS a saisi ces ministres de demandes tendant à ce qu'une réglementation comparable soit édictée pour l'ensemble des établissements pénitentiaires exclus du champ d'application de certaines dispositions de l'arrêté du 18 juillet 2006 ; qu'elle demande l'annulation pour excès de pouvoir des décisions implicites de rejet nées du silence gardé par chacun des ministres pendant plus de deux mois sur ses demandes ;

Considérant, en premier lieu, que l'article L. 123-1 du code de la construction et de l'habitation dispose que : Les travaux qui conduisent à la création, l'aménagement ou la modification d'un établissement recevant du public doivent être conformes aux règles de sécurité fixées par décret en Conseil d'Etat ; que l'article L. 123-2 du même code ajoute que : Des mesures complémentaires de sauvegarde et de sécurité et des moyens d'évacuation et de défense contre l'incendie peuvent être imposés par décrets aux

propriétaires, aux constructeurs et aux exploitants de bâtiments et établissements ouverts au public (...) ; que selon l'article R. 123-3 du même code : Les constructeurs, propriétaires et exploitants des établissements recevant du public sont tenus, tant au moment de la construction qu'au cours de l'exploitation, de respecter les mesures de prévention et de sauvegarde propres à assurer la sécurité des personnes (...) ; qu'aux termes de l'article R. 123-12 du même code : Le ministre de l'intérieur précise dans un règlement de sécurité pris après avis de la commission centrale de sécurité prévue à l'article R. 123-29 les conditions d'application des règles définies au présent chapitre. (...) / Le règlement de sécurité comprend des prescriptions générales communes à tous les établissements et d'autres particulières à chaque type d'établissement. Il précise les cas dans lesquels les obligations qu'il définit s'imposent à la fois aux constructeurs, propriétaires, installateurs et exploitants ou à certains de ceux-ci seulement (...) ; qu'ainsi qu'il a été dit, l'article R. 123-17 du même code renvoie au ministre de l'intérieur et au garde des sceaux, ministre de la justice, le soin d'édicter par arrêté conjoint pris après avis de la commission centrale de sécurité prévue à l'article R. 123-29 le règlement de sécurité applicable au cas particulier des établissements pénitentiaires ;

Considérant que si les ministres compétents sont tenus, en vertu des dispositions réglementaires rappelées ci-dessus, d'édicter par arrêté, sur le fondement de cette habilitation réglementaire, des règles de sécurité applicables non seulement à la création d'un nouvel établissement pénitentiaire et à l'aménagement ou à la modification d'un établissement pénitentiaire existant, mais également aux établissements pénitentiaires existants à la date de l'édiction d'un tel arrêté, il résulte de la combinaison de ces mêmes dispositions qu'il leur revient de déterminer lesquelles de ces règles s'imposent aux exploitants d'établissements pénitentiaires existants ou aux seuls constructeurs de nouveaux établissements ;

Considérant, d'une part, qu'ainsi qu'il a été dit, l'article 2 de l'arrêté que la SECTION FRANCAISE DE L'OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS attaque précise que ses dispositions à caractère administratif et celles relatives aux contrôles et aux vérifications techniques ainsi qu'à l'entretien s'appliquent aux établissements pénitentiaires existants ; qu'il ne saurait dès lors être soutenu qu'aucune disposition applicable aux exploitants d'établissements pénitentiaires existants n'a été édictée sur le fondement de l'article R. 123-17 du code de la construction et de l'habitation ;

Considérant, d'autre part, qu'il résulte de ce qui a été dit ci-dessus qu'il ne saurait être soutenu que l'article R. 123-17 du code de la construction et de l'habitation imposait que l'ensemble des dispositions de l'arrêté du 18 juillet 2006, y compris celles qui ne s'appliquent en vertu de son article 2 qu'en cas soit de création d'un nouvel établissement pénitentiaire, soit d'aménagement ou de modification d'un établissement pénitentiaire existant à la date d'édiction des règles de sécurité, soient rendues applicables aux exploitants d'établissements pénitentiaires existants à la date de son édicition ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, pour fautif que soit le retard pris par les ministres compétents dans l'édiction, intervenue par l'arrêté mentionné ci-dessus du 18 juillet 2006, des règles de sécurité applicables aux établissements pénitentiaires, doit être écarté le moyen tiré de ce que les dispositions nécessaires à l'application de l'article R. 123-17 du code de la construction et de l'habitation n'auraient pas été prises et de ce que les décisions implicites de rejet attaquées constitueraient, par voie de conséquence, un refus illégal des ministres de prendre, à l'issue d'un délai raisonnable, les mesures réglementaires nécessaires à l'application de cet article ;

Considérant, en deuxième lieu, 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, 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 de prendre les mesures propres à protéger leur vie ; que la SECTION FRANCAISE DE L'OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS soutient que les refus opposés par le ministre de l'intérieur et par le garde des sceaux, ministre de la justice à ses demandes sont illégaux en ce qu'ils méconnaissent cette obligation de protection de la vie des détenus ;

Considérant, d'une part, qu'ainsi qu'il a été dit, l'arrêté du 18 juillet 2006 portant approbation des règles de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements pénitentiaires comporte certaines dispositions applicables aux établissements pénitentiaires existants, qui imposent notamment aux chefs d'établissement de veiller à la maintenance des locaux, installations techniques et équipements, de transmettre au préfet un plan d'intervention élaboré conjointement avec le service d'incendie et de secours territorialement compétent et d'édicter, le cas échéant, toute mesure d'urgence propre à assurer la sécurité des personnes en cas de risque particulier d'incendie, et prévoient dans chaque établissement la visite périodique de la sous-commission départementale pour la sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur ; que, d'autre part, il ressort des pièces des dossiers qu'ont été édictés, outre cet arrêté, deux notes du directeur de l'administration pénitentiaire, l'une du 16 février 2006, relative à la lutte contre l'incendie dans les établissements pénitentiaires, et l'autre du 6 juillet 2006, relative à la vérification des combles des bâtiments pénitentiaires, ainsi qu'une circulaire interministérielle du 12 janvier 2007, prise pour l'application de l'arrêté du 18 juillet 2006, mais précisant l'ensemble des exigences applicables, en matière de lutte contre les risques d'incendie, à tous les établissements pénitentiaires ; qu'eu égard à l'édition de ces dispositions 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, et dès lors que les règles ci-dessus rappelées ont prévu qu'il appartient à l'administration, à l'échelon approprié, de prendre au cas par cas des dispositions de nature à répondre aux exigences découlant du principe de protection de la vie des détenus, le refus implicite des ministres d'édicter, en plus des normes mentionnées ci-dessus, un arrêté fixant, sur le fondement de l'article R. 123-17 du code de la construction et de l'habitation, de nouvelles règles de sécurité applicables aux établissements pénitentiaires existants n'a pas méconnu les 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 enfin que le principe d'égalité ne saurait imposer que les établissements pénitentiaires existants soient régis, à l'instar des constructions nouvelles, par des règles de sécurité édictées sur le fondement de l'article R. 123-17 du code de la construction et de l'habitation, dès lors qu'en tout état de cause, il n'est pas établi que la réglementation dont ces établissements font, ainsi qu'il a été dit, l'objet ne serait pas de nature à assurer la protection des détenus, au même titre que les constructions nouvelles, contre les risques d'incendie ; que ce principe ne saurait en tout état de cause imposer que les établissements pénitentiaires, qui sont soumis, eu égard à leur mission, à des impératifs particuliers en termes de configuration et d'accessibilité des locaux, soient régis par les mêmes règles de sécurité en matière d'incendie que les établissements recevant du public

ne répondant pas aux mêmes contraintes ;

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 des décisions qu'elle attaque ; que doivent être rejetées, par voie de conséquence, ses conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

DECIDE :

-----

Article 1er : Les requêtes de la SECTION FRANCAISE DE L'OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS sont rejetées.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à la SECTION FRANCAISE DE L'OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS, au ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales et à la ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés.

**Abstrats** : 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). - MÉCONNAISSANCE - ABSENCE - REFUS DU POUVOIR RÉGLEMENTAIRE D'ÉDICTER, OUTRE LES NORMES EN VIGUEUR, DE NOUVELLES RÈGLES DE SÉCURITÉ CONTRE LES RISQUES D'INCENDIE APPLICABLES DANS LES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES EXISTANTS.

37-05-02-01 JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES ET JUDICIAIRES. EXÉCUTION DES JUGEMENTS. EXÉCUTION DES PEINES. SERVICE PUBLIC PÉNITENTIAIRE. - ETABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES - RÈGLES DE SÉCURITÉ DES BÂTIMENTS - 1) COMPÉTENCE MINISTÉRIELLE (ART. R. 123-17 DU CODE DE LA CONSTRUCTION ET DE L'HABITATION) - POUVOIR RÉGLEMENTAIRE TENU D'ADOPTER DES RÈGLES S'IMPOSANT TANT AUX PRISONS NOUVELLES QU'EXISTANTES - POUVOIR RÉGLEMENTAIRE DEVANT DÉTERMINER LESQUELLES DE CES RÈGLES SONT APPLICABLES À CHAQUE TYPE D'ÉTABLISSEMENT - 2) REFUS D'ÉDICTER, OUTRE LES NORMES EN VIGUEUR, DE NOUVELLES RÈGLES DE SÉCURITÉ APPLICABLES AUX PRISONS EXISTANTES - MÉCONNAISSANCE DU DROIT À LA VIE (ART. 2 DE LA CONV. EDH) - ABSENCE.

38-01-03 LOGEMENT. RÈGLES DE CONSTRUCTION ET SÉCURITÉ DES IMMEUBLES. - ETABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES - COMPÉTENCE MINISTÉRIELLE (ART. R. 123-17 DU CODE DE LA CONSTRUCTION ET DE L'HABITATION) - POUVOIR RÉGLEMENTAIRE TENU D'ADOPTER DES RÈGLES S'IMPOSANT TANT AUX PRISONS NOUVELLES QU'EXISTANTES - POUVOIR RÉGLEMENTAIRE DEVANT DÉTERMINER LESQUELLES DE CES RÈGLES SONT APPLICABLES À CHAQUE TYPE D'ÉTABLISSEMENT.

**Résumé :** 26-055-01-02 Requéranant soutenant que le refus implicite des ministres compétents d'édicter, en plus des normes en vigueur, un arrêté fixant de nouvelles règles de sécurité applicables aux établissements pénitentiaires existants avait méconnu le principe de protection du droit à la vie rappelé par l'article 2 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (conv. EDH). Ce moyen est écarté, au motif, d'une part, que l'arrêté existant contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements pénitentiaires comporte certaines dispositions applicables aux établissements pénitentiaires existants et, d'autre part, qu'ont été édictées, outre cet arrêté, deux notes du directeur de l'administration pénitentiaire, relatives à la lutte contre l'incendie et la vérification des combles dans les établissements pénitentiaires, ainsi qu'une circulaire interministérielle précisant l'ensemble des exigences applicables, en matière de lutte contre les risques d'incendie, à tous les établissements pénitentiaires.

37-05-02-01 1) Il résulte des dispositions des articles L. 123-1, L. 123-2, R. 123-12 et R. 123-17 du code de la construction et de l'habitation que les ministres compétents sont tenus d'édicter par arrêté des règles de sécurité applicables non seulement à la création d'un nouvel établissement pénitentiaire et à l'aménagement ou à la modification d'un établissement pénitentiaire existant, mais également aux établissements pénitentiaires existants à la date de l'édiction d'un tel arrêté. Ils doivent toutefois déterminer lesquelles de ces règles s'imposent aux exploitants d'établissements pénitentiaires existants ou aux seuls constructeurs de nouveaux établissements. 2) Requéranant soutenant que le refus implicite des ministres compétents d'édicter, en plus des normes en vigueur, un arrêté fixant de nouvelles règles de sécurité applicables aux établissements pénitentiaires existants avait méconnu le principe de protection du droit à la vie rappelé par l'article 2 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (conv. EDH). Ce moyen est écarté, au motif, d'une part, que l'arrêté existant contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements pénitentiaires comporte certaines dispositions applicables aux établissements pénitentiaires existants et, d'autre part, qu'ont été édictées, outre cet arrêté, deux notes du directeur de l'administration pénitentiaire, relatives à la lutte contre l'incendie et la vérification des combles dans les établissements pénitentiaires, ainsi qu'une circulaire interministérielle précisant l'ensemble des exigences applicables, en matière de lutte contre les risques d'incendie, à tous les établissements pénitentiaires.

38-01-03 Il résulte des dispositions des articles L. 123-1, L. 123-2, R. 123-12 et R. 123-17 du code de la construction et de l'habitation que les ministres compétents sont tenus d'édicter par arrêté des règles de sécurité applicables non seulement à la création d'un nouvel établissement pénitentiaire et à l'aménagement ou à la modification d'un établissement pénitentiaire existant, mais également aux établissements pénitentiaires existants à la date de l'édiction d'un tel arrêté. Ils doivent toutefois déterminer lesquelles de ces règles s'imposent aux exploitants d'établissements pénitentiaires existants ou aux seuls constructeurs de nouveaux établissements.