

Audience solennelle du tribunal administratif de Melun

2 février 2018

Intervention du rapporteur public de la 3^{ème} chambre du tribunal

Dominique Lalande

Au moment de dresser, pour cette première audience solennelle, un panorama de la jurisprudence du tribunal depuis plus de 20 ans, notre premier mouvement a été de prendre connaissance de l'ensemble des décisions classées du Conseil d'Etat qui font suite à une requête introduite ici au greffe de notre tribunal. En faisant cette recherche sur notre application informatique prénommée Ariane, nous nous imaginions déjà, comme aimerait à le faire tout rapporteur public, retraçant les évolutions jurisprudentielles dans des domaines aussi variés que le droit des étrangers, les marchés publics, la fiscalité, la fonction publique ou encore l'urbanisme. Les questions juridiques n'y manquent pas, et, d'arrêts de section en arrêts d'assemblée du Conseil d'Etat, certaines affaires jugées en première instance ici à Melun sont ainsi mentionnées jusque dans les Grands Arrêts de la Jurisprudence Administrative, et enseignées dans toutes les facultés de droit, comme l'arrêt d'assemblée « Société Atom » sur le pouvoir de modulation des sanctions par le juge, qui fait suite à un jugement du tribunal du 24 février 2000. Mais devant le nombre des décisions classées rendues en 20 ans, qui excède une centaine d'arrêts, devant leur variété et aussi devant la nécessité de les commenter dans un temps réduit, il nous a semblé qu'il nous fallait limiter le nombre des domaines abordés. Dans cette perspective, nous avons donc retenu deux thèmes qui, à travers l'exemple du tribunal de Melun, nous permettent d'illustrer la place prise par le juge administratif dans la société au cours de ces 20 dernières années. Il s'agit en premier lieu du contrôle des mesures restrictives de liberté, que nous présenterons en évoquant le contentieux pénitentiaire et celui relatif à l'état d'urgence, et en second lieu du thème de la laïcité, qui sera développé à travers plusieurs affaires qui ont concerné le tribunal administratif de Melun.

S'agissant tout d'abord du contentieux relatif aux établissements pénitentiaires, quelques uns de ces établissements sont situés dans le ressort du tribunal administratif de Melun, comme le centre de détention de Melun, ancien couvent transformé en prison en 1808, qui est implanté non loin du tribunal sur l'île Saint-Étienne, et qui donne parfois lieu à des affaires

contentieuses devant notre juridiction, tout comme les établissements plus récents de Meaux-Chauconin ou de Réau.

Mais le plus grand établissement se trouvant dans le ressort du tribunal, celui qui fait l'objet du plus grand nombre de décisions prises par notre tribunal est sans nul doute le centre pénitentiaire de Fresnes, l'un des trois principaux établissements de la région parisienne, et aussi l'un des plus importants de France. Construit de 1895 à 1898 selon une architecture innovante dite « *en pôle téléphonique* », le centre pénitentiaire de Fresnes n'a, à dire vrai, guère fait l'objet de contentieux devant la juridiction administrative jusqu'à une période assez récente.

L'une des premières décisions du tribunal mentionnant cet établissement est ainsi un jugement du 23 mars 2000, qui, dans le prolongement des arrêts d'assemblée Hardouin et Marie du Conseil d'Etat de 1995 (aux conclusions du président Frydman), statuait –c'était alors une nouveauté- sur la légalité d'une sanction disciplinaire prise à l'égard d'un détenu.

Cela étant, malgré cette apparition relativement récente dans le paysage des juridictions administratives, le contentieux des établissements pénitentiaires, et plus particulièrement celui relatif à l'établissement de Fresnes pour le tribunal de Melun, n'a cessé de croître depuis les années 2000. Ainsi, après dix années au cours desquels le tribunal a accompagné le mouvement d'extension du contrôle des mesures disciplinaires prises par l'administration pénitentiaire, les années 2010 et suivantes ont d'abord vu surgir les premiers recours indemnitaires, bien souvent sous forme de référés-provision.

Sur ce terrain, le tribunal administratif de Rouen avait, le premier en 2008, admis que la responsabilité de l'État peut être engagée du fait des conditions-mêmes de la détention (TA Rouen, 27 mars 2008, Donat) et condamné en conséquence l'administration à verser des dommages et intérêts à une personne détenue dans des conditions contraires à la dignité de la personne humaine.

Mais ce n'est que quelques années plus tard, statuant en cassation sur plusieurs ordonnances du 20 décembre 2011 du juge des référés du tribunal de Melun, que le Conseil d'Etat aura l'occasion de confirmer le principe de la responsabilité de l'Etat du fait des conditions mêmes de la détention.

Dans ces affaires, des détenus de la maison d'arrêt de Fresnes, ne pouvant se déplacer qu'en fauteuil roulant, avaient été affectés dans des cellules ordinaires avant d'être affectés dans des cellules médicalisées situées dans un quartier spécialement aménagé. En première instance, le tribunal de Melun, saisi dans le cadre d'un référé-provision, avait accordé des indemnités provisionnelles allant de 1000 à 5000 euros en constatant l'existence d'une incarcération dans des conditions contraires à la dignité de la personne humaine. Dans sa décision de Section du 6 décembre 2013, le Conseil d'Etat confirme la possibilité, pour le juge du référé-provision, d'octroyer une provision à la personne détenue pour autant qu'elle démontre l'existence d'une obligation non sérieusement contestable.

Ces affaires ont aussi été l'occasion, pour la première fois, de donner les critères à prendre en compte pour apprécier, de la façon la plus objective possible, dans quelle mesure des conditions de détention peuvent présenter un caractère attentatoire à la dignité de la personne humaine. Appliquant ces principes dans les cas qui avaient été soumis au tribunal de Melun puis à la Cour de Paris, le Conseil d'Etat a confirmé dans ces dossiers l'indemnisation qui a été faite par la Cour, laquelle avait réduit les provisions accordées par le juge de première instance.

Depuis lors, on pouvait se demander si, après l'élargissement du recours pour excès de pouvoir, après l'extension du champ de la responsabilité de l'Etat, le contentieux pénitentiaire allait connaître d'autres prolongements devant la juridiction administrative.

A cette question, il semble que la réponse soit positive, comme en témoigne le référé-liberté introduit devant le tribunal de Melun par la Section française de l'Observatoire International des Prisons, tendant à voir prescrire une trentaine de mesures pour améliorer les conditions générales de détention au centre pénitentiaire de Fresnes.

L'enjeu n'est pas mince, et on ne saurait mieux le résumer que le rapporteur public Edouard Crépey, qui, dans ses conclusions sous la décision du 28 juillet 2017, le pose en ces termes : *« le juge administratif, fût-ce le juge du référé-liberté (...), peut-il se substituer, tout à la fois, au Parlement, au gouvernement et à l'administration, (...) pour pallier leurs carences respectives dans la protection des libertés fondamentales dont l'État est le garant à l'égard notamment des détenus ? ».*

A cette question, dans son ordonnance du 28 avril 2017, le juge des référés du tribunal de Melun y avait répondu en enjoignant de procéder, notamment, à l'amplification de plusieurs mesures, tendant à la destruction des rats et des punaises des lits, à l'amélioration du système de distribution de la nourriture, ou encore à la réfection du système de distribution d'eau chaude pour permettre aux locaux d'être convenablement chauffés dans toutes les parties de l'établissement. En revanche, le tribunal avait refusé d'ordonner d'autres mesures, comme la réalisation de travaux de réfection et d'aménagement des salles de promenade, ou comme l'accroissement de l'offre en matière d'activités sportives.

Dans sa décision du 28 juillet 2017, le Conseil d'Etat a d'abord confirmé l'extension du champ d'intervention du juge administratif, en retenant que le juge du référé-liberté peut ordonner à l'autorité compétente de prendre une mesure d'organisation des services placés sous son autorité. Et il ajoute que le juge peut même ordonner une mesure, et déterminer dans une décision ultérieure prise à brève échéance les mesures complémentaires qui s'imposent.

Néanmoins, le juge des référés ne peut résoudre à lui seul l'ensemble des problèmes structurels de surpopulation carcérale, et le Conseil d'Etat est venu préciser par le même arrêt qu'il ne peut en particulier 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.

Au regard de ces pouvoirs mais également des limites posées par la loi elle-même à l'office du juge, le Conseil d'Etat a, dans cette affaire, entièrement confirmé le tribunal administratif de Melun en rejetant le pourvoi dont il était saisi. On ajoutera que cette affaire, qui prend naissance ici au tribunal administratif de Melun, ne se limite pas d'ailleurs pas à un enjeu local ou national, puisque l'Observatoire International des Prisons a annoncé par voie de presse son intention de saisir dans ce dossier la cour européenne des droits de l'homme.

Ces enjeux juridiques et démocratiques que nous venons d'évoquer, on les retrouve dans un autre contentieux caractérisé là aussi par la place prise par les procédures d'urgence : je veux évoquer ici le contentieux des mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence, qui a été décrété après les attentats du 13 novembre 2015.

L'une des premières affaires suite à ces événements tragiques a en effet concerné le tribunal administratif de Melun, dans les tout premiers jours qui ont suivi le décret du 14 novembre 2015. Elle était relative à une assignation à résidence prise par le ministre de l'intérieur, pour tenir compte de la gravité de la menace terroriste sur le territoire national et de la nécessité de prendre des mesures afin d'assurer la sécurité de la conférence des Nations Unies sur les changements climatiques, dite « COP 21 », qui se déroulait à Paris et au Bourget du 30 novembre au 11 décembre 2015 et à laquelle participaient des représentants de très nombreux pays et un très grand nombre de chefs d'Etat et de gouvernement étrangers.

Dans ce cadre, un requérant, qui avait participé à des actions contre un site d'enfouissement de déchets et militait activement contre la tenue et le bon déroulement de la COP 21, avait demandé au juge du référé-liberté de suspendre l'exécution de la mesure d'assignation à résidence dont il faisait l'objet.

Dans son ordonnance du 3 décembre 2015, le juge des référés du tribunal de Melun a rejeté la requête dont il était saisi en se fondant non sur le défaut d'urgence, mais en relevant notamment qu'il existait des raisons sérieuses de penser que le comportement du requérant constituait une menace pour la sécurité et l'ordre publics du fait notamment de son rôle actif dans l'organisation de manifestations interdites, de sorte qu'en l'assignant à résidence pour ce motif, pour une durée correspondant à celle de la COP 21 durant laquelle il entendait concentrer l'action des services de police, le ministre de l'intérieur n'a pas, compte tenu de la durée limitée de cette assignation à résidence porté une atteinte manifestement illégale à une liberté fondamentale.

Dans son arrêt de Section du 11 décembre 2015, le Conseil d'Etat, relevant notamment que les forces de l'ordre demeuraient mobilisées pour lutter contre la menace terroriste et parer au péril imminent ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence, ainsi que pour assurer la sécurité et le bon déroulement de la COP 21, va confirmer l'assignation à résidence, en rejetant le pourvoi formé à l'encontre de l'ordonnance du tribunal.

C'est notamment dans cette décision que le Conseil d'Etat indique pour la première fois que l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence n'établit pas de lien entre la nature du péril imminent ayant conduit à ce que soit déclaré l'état d'urgence et la nature de la menace pour la sécurité et l'ordre publics susceptible de justifier une mesure d'assignation à

résidence. On peut ajouter que c'est également à l'occasion de cette décision que le Conseil constitutionnel, saisi dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité, a jugé que l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 modifiée relative à l'état d'urgence est conforme à la Constitution française.

Le Conseil constitutionnel devait d'ailleurs rappeler par la même décision que les exigences constitutionnelles sont garanties notamment par « *le juge administratif* », « *chargé de s'assurer que* » la mesure d'assignation à résidence « *est adaptée, nécessaire et proportionnée à la finalité qu'elle poursuit* ». A cet égard, on relèvera du reste que le tribunal a statué à ce jour sur plus d'une soixantaine de recours visant des mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence.

On vient de le voir à travers le développement du contrôle du juge sur un certain nombre de mesures qui restreignent l'exercice des libertés, la place prise par la juridiction administrative dans un certain nombre de débats de société s'est accrue au cours de ces 20 dernières années. C'est assurément tout autant le cas s'agissant des questions relatives à la laïcité, second thème que nous avons choisi d'aborder dans le cadre de nos interventions, et pour lequel je cède la parole à notre collègue Servane Bruston.