

2, rue SAINT JEAN
31000 TOULOUSE
05 62 26 69 19
toulouse@ldh-france.org

**Monsieur Jean-Pierre WOLF
Garant**

TOULOUSE, le 12 octobre 2022

OBJET : Contribution à la procédure de participation du public par voie électronique portant sur la demande de dérogation à la destruction des espèces protégées dans le cadre du projet de construction d'un centre pénitentiaire à Muret (Haute-Garonne)

Monsieur le Garant,

La LIGUE DES DROITS DE L'HOMME TOULOUSE vous adresse la présente contribution.

A l'issue d'un travail d'examen collectif et circonstancié des pièces soumises à la PPVE dans le cadre de la demande de dérogation au titre de l'article L.411-2 du code de l'environnement sollicitée par l'APIJ dans le cadre de son projet de construction d'un centre pénitentiaire à Muret, nous vous livrons ci-après les observations que nous vous remercions de bien vouloir consigner en annexe de votre synthèse.

Ce projet concerne la construction d'un nouvel établissement pénitentiaire d'une capacité d'accueil de 600 places d'une emprise de 14,8 ha sur une site à l'ouest de la commune de Muret.

Le projet objet de la présente dérogation suppose :

- La création du centre pénitentiaire lui-même ;
- La création d'un giratoire sur la RD3 ;
- L'aménagement d'un second accès au niveau d'un giratoire existant sur la RD 15 ;
- Des espaces de stationnement de 18.178 m2 ;
- Une desserte en transport en commun qui sera étudiée ultérieurement ;
- Le dévoiement du canal de Peyramont ;
- Le raccordement aux réseaux (eau, électricité, assainissement...) présents en périphérie du site.

La présente demande de dérogation à l'interdiction de destruction d'individus d'espèces de flore et de faune protégées, de perturbation et de perte d'habitat porte sur **un total de 66 espèces.**

Dans le cadre de la présente contribution, il nous est apparu essentiel de concentrer nos remarques sur l'irrecevabilité de la demande de dérogation « espèces protégées » visées à l'article L.411-2 du code de l'environnement.

I – Sur le cadre juridique de la DEP

La protection « stricte » des espèces, en transposition des articles 16 et suivants de la directive 92/43/CE, dite directive « Habitats », a été inscrite à l'article L. 411-1 du code de l'environnement.

Cet article pose un principe général d'interdiction de destruction des espèces figurant sur des listes, ainsi que, le cas échéant, de leurs habitats, et vise également un certain nombre d'actions, notamment la perturbation intentionnelle.

L'article L. 411-2 du même code prévoit pour sa part qu'il peut être dérogé à cette interdiction lorsque sont réunies **trois conditions cumulatives** :

- « *qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante, pouvant être évaluée par une tierce expertise menée, à la demande de l'autorité compétente, par un organisme extérieur choisi en accord avec elle, aux frais du pétitionnaire* » et
- « *que la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle* ».
- sur le projet soit pris « *c) Dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques ou pour d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, et pour des motifs qui comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement* ».

Le Conseil d'État estime qu'il s'agit là de trois conditions distinctes et cumulatives (CE 24 juillet 2019 n°414353 aux Tables).

Or, il sera démontré ci-après qu'aucune des trois conditions susvisées n'est réunie.

II – Sur l'absence de raison impérative d'intérêt public majeur (RIIPM)

II.1 – Sur la notion de RIIPM

La notion de « *raisons impératives d'intérêt public majeur* » issue de la directive habitat, est une notion qui n'est définie par aucun texte d'ordre législatif ou réglementaire.

Celle-ci a été précisée au fil de la jurisprudence.

Au niveau de l'Union européenne, un examen des décisions rendues par la Commission européenne montre que seuls de grands projets d'infrastructures ont été reconnus comme satisfaisant à une raison impérative d'intérêt public majeur.

Les juridictions nationales se rangent à cette interprétation en s'assurant que le dossier démontre bien que le projet et l'atteinte des objectifs qu'il poursuit sont « indispensables ».

Ainsi, il ne s'agit pas simplement de démontrer l'utilité publique du projet mais son caractère « *exceptionnel, rendant sa réalisation indispensable* » (CE, 9 octobre 2013, n° 366803; TA de Dijon dans une décision du 27 février 2013 n°1300303 *Meijas de Haro et autres* (RJE 2013-3p).

Le demandeur de dérogation au titre de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, doit faire la parfaite démonstration que son projet revêt un caractère exceptionnel rendant sa réalisation indispensable au regard des objectifs poursuivis.

Une telle démonstration fait cruellement défaut au cas d'espèce.

II.2 Sur l'absence de démonstration d'une RIIPM

Pour tenter de faire la démonstration d'une RIIPM attachée à son projet, l'APIJ invoque dans son dossier de demande trois motifs :

- Le projet a pour objectif de répondre à la problématique de la surpopulation carcérale et s'inscrit à ce titre dans le plan immobilier pénitentiaire national ;
- Le projet répondrait plus précisément à la problématique de la surpopulation carcérale en Haute-Garonne, dont l'établissement de Seysses présente un taux d'occupation de 182,4% ;
- Le projet engendrerait des retombées socio-économiques.

Toutefois, l'argumentation du porteur de projet doit être largement relativisée.

→ La France souffre d'une surpopulation carcérale endémique :

La France est régulièrement condamnée pour l'indignité des conditions de détention dans ses prisons ⁽¹⁾.

Depuis 30 ans, les pouvoirs publics n'ont cessé de construire toujours plus de prisons. Le nombre de places de prison et le nombre de prisonniers évoluent parallèlement ⁽²⁾ alors qu'aucune corrélation ne saurait être faite entre l'augmentation du nombre de personnes détenues et l'évolution de la délinquance ou avec une éventuelle évolution de la démographie.

Les facteurs de l'augmentation massive de la population carcérale sont ailleurs, en particulier dans les orientations de politique pénale de plus en plus répressives.

Une politique qui refuse de tirer les leçons d'une réponse coûteuse et contreproductive pour notre société. On sait, données statistiques et études à l'appui, que la prison renforce les facteurs de délinquance et accroît la récidive alors que d'autres solutions existent.

Pourquoi, en France, les politiques pénales et pénitentiaires ne sont-elles pas régulièrement évaluées à l'aune de leurs résultats en termes de réinsertion des personnes détenues et de prévention de la récidive ?

→ Les solutions à cette problématique ne reposent pas sur la création de nouveaux établissements pénitentiaires mais sur une politique de déflation pénale et une consolidation des alternatives à l'emprisonnement.

Nos voisins européens ont su faire le constat sans appel que la construction de prison n'est pas la solution.

Ils ont fait le choix d'une véritable politique réductionniste qui prend en compte les différents facteurs de l'inflation pénale et replace la privation de liberté en tant que peine de dernier recours ⁽³⁾.

Ils ont agi sur leurs politiques pénales et pénitentiaires avec une révision à la baisse de l'échelle des peines, le développement de la libération conditionnelle, la limitation de la détention provisoire.

Ils ont surtout développé les alternatives à la détention et ont opéré une refonte de leur **établissement pénitentiaire avec des établissements ouverts et à taille humaine.**

La France s'inscrit ainsi à rebours de la tendance européenne qui se caractérise par une baisse substantielle de la population carcérale ces dix dernières années⁽⁴⁾

En effet, en 40 ans le parc carcéral a augmenté de 60% sans résoudre le problème de la surpopulation (5 milliards de dettes de construction à épurer à ce jour).⁽⁸⁾

Ainsi, il est constant que pour répondre à la problématique de la surpopulation carcérale, il est nécessaire de :

- Développer des modes de peines alternatives à l'emprisonnement,
- Transformer la nature des établissements pénitentiaires en plaçant la réinsertion au cœur de l'espace carcéral.

A ce titre, force est d'ailleurs d'observer que le plan immobilier pénitentiaire souligne la nécessité d'adapter les centres pénitentiaires à une prise en charge individualisée des détenus aux fins de favoriser leur réinsertion.

Il est constant qu'une telle prise en charge ne peut être envisagée que dans des établissements de petite taille, au cœur de la cité, privilégiant des dispositifs de semi-liberté, selon des modèles plus ouverts sur l'extérieur.

Déjà en 2011, le Contrôleur Général des lieux de privation de libertés dénonçait la « déshumanisation progressive » de la détention et « l'industrialisation de la captivité » des grands établissements pénitentiaires.

→ L'inadéquation du projet en litige aux fins de répondre utilement à la problématique de la surpopulation carcérale :

À la maison d'arrêt de Seysses, établissement d'une capacité de 600 places, le taux d'occupation était au 1^{er} septembre 2022 de 161,3% ce qui en fait l'un des établissements pénitentiaires de France dans lesquels les conditions de détention sont inhumaines, avec les conséquences que l'on sait tant sur les personnes détenues que sur le personnel de l'administration pénitentiaire et les services d'insertion et de probation.

Le gouvernement, pour y remédier, prévoit la construction d'une nouvelle prison – dont les caractéristiques ne sont au demeurant pas précisées dans le dossier – dans la ville de Muret, qui accueille déjà un centre de détention de 614 places.

Il est urgent de mettre un terme aux conditions de détention indignes et attentatoires aux droits fondamentaux dans les établissements pénitentiaires français et notamment ceux présents sur le territoire de la Haute-Garonne.

Toutefois, tel que cela a été précédemment développé, le porteur de projet ne peut pas se contenter de d'annoncer la création de 600 nouvelles places comme seule et unique solution pour répondre à la problématique de la surpopulation carcérale.

Et ce d'autant moins que, ce projet gigantesque contrevient indéniablement aux objectifs de transformation des établissements pénitentiaires, ainsi qu'à l'alerte du CGLPL et aux recommandations de la CNCDH. ⁽⁵⁾

L'adaptation de la politique répressive constitue la seule solution pérenne aux fins de répondre à cette problématique de surpopulation carcérale.

A ce titre, faut-il rappeler que durant la période de confinement en raison de la pandémie de la Covid19, la justice a montré sa capacité à vider les prisons.

Il est donc possible d'apporter une autre réponse pénale que la peine privative de liberté.

Pour la première fois depuis près de vingt ans, il y a eu en France moins de prisonniers que de places de prison. En deux mois, le nombre de personnes détenues a été réduit de plus de 13 500. Cette situation, si elle résulte de circonstances exceptionnelles, elle impose une évidence incontestable : réduire la population carcérale, prendre en charge en milieu libre ceux qui peuvent ou doivent l'être, n'est ni déraisonnable, ni dangereux. C'est, au contraire, une mesure d'intérêt public.

Nous avons à disposition une solution rapide et nous pouvons la pérenniser avec la mise en place de la régulation carcérale au sein des maisons d'arrêt : un mécanisme qui interdit à tout établissement pénitentiaire, et tout quartier le composant, de dépasser un taux d'occupation fixé (un détenu ne pourrait être incarcéré dans la maison d'arrêt si un détenu n'est pas auparavant libéré afin d'exécuter sa peine en extérieur).

→ **Un coût financier exorbitant au détriment de la prévention de la délinquance et de la justice judiciaire :**

Ce projet s'inscrit dans le programme d'ouverture d'à nouveau 15 000 nouvelles places de prison.

Un programme qui implique un effort budgétaire considérable, tant en matière d'investissement que de fonctionnement (1,7 milliard pour la seule construction).

Le coût financier du projet n'est pas encore chiffré dans sa globalité. En effet, ne sont présentés que les coûts pour les bâtis pour 90 millions d'euros et les coûts des mesures de compensation à la destruction des espèces protégées, y compris le suivi sur 30 ans dont on a aucune garantie, pour 976 mille 690 euros disons 1 million d'euros.

Sur le budget de la justice de 2022, plus de la moitié du budget va à la construction de prisons.

Cette ventilation du budget est au détriment de la prévention de la délinquance, de la justice judiciaire (mouvement inédit des magistrats), des moyens mis sur la lutte contre la récidive et la préparation à la sortie, des aménagements de peine et des alternatives à la détention (seulement 26 places dans le placement extérieur sur tout le territoire contre 150000 places de prison, alors que l'on sait qu'il s'agit pourtant de solutions plus humaines, beaucoup moins coûteuses et beaucoup plus efficaces que la prison pour prévenir la récidive et remédier à la surpopulation carcérale) mais également au détriment de la rénovation de l'existant. Une importante proportion de prisons existantes sont vétustes et insalubres, contribuant largement à l'indignité des conditions de détention, les dépenses d'entretien sont limitées.

L'administration de la Maison d'arrêt de Seysses a été condamnée à 2 reprises au niveau du tribunal administratif de Toulouse à prendre des mesures urgentes qu'elle n'arrive toujours pas à mettre en place ⁽⁷⁾.

La première condition requise pour la délivrance de la dérogation fait donc défaut.

III. Sur l'absence de recherche de solutions alternatives satisfaisantes

Le régime dérogatoire institué par l'article 16 de la directive *Habitats* et par l'article L.411-2 du code de l'environnement constitue un « régime d'exception qui doit être **d'interprétation stricte** et faire **peser la charge de la preuve de l'existence des conditions requises**, pour chaque dérogation, **sur l'autorité qui en prend la décision** » (CJUE, 26 janvier 2012, aff. n°C192/11, portant sur les dérogations aux dispositions de protection de la directive *Oiseaux*¹).

Dans son récent arrêt CJUE, 10 octobre 2019, C-674/17, la Cour de Justice a rappelé ce qu'il faut entendre par « autre solution satisfaisante » en considérant qu'il s'agit de « l'absence d'une mesure alternative permettant d'atteindre l'objectif poursuivi de manière satisfaisante, tout en respectant les interdictions prévues par ladite directive », étant encore précisé que l'absence d'autre solution satisfaisante doit faire l'objet d'une démonstration précise et adéquate par les autorités nationales compétentes.

¹ Le Document d'orientation sur la protection stricte des espèces animales d'intérêt communautaire en vertu de la directive *Habitats* relève que « la CJCE a déjà établi une jurisprudence assez importante sur les dérogations au titre de l'article 9 de la directive 79/409/CEE sur la conservation des oiseaux sauvages. Compte tenu des similitudes entre les systèmes de dérogation de ces deux directives, les raisonnements qui sous-tendent ces arrêts revêtent une grande importance et peuvent être appliqués à l'article 16 » (cf. note 4, p.53).

Il ressort de ce qui précède qu'une fois encore, **une approche restrictive** de la notion d'« *autre solution satisfaisante* » s'impose, centrée sur **l'objectif de conservation** posé par la directive – une solution ne pouvant être écartée par simple commodité administrative ou avantage économique.

Étant encore précisé que les différentes solutions alternatives envisagées peuvent concerner le choix d'autres emplacements, (ou tracés), échelles ou schémas de développement différents, ou encore d'autres activités, procédures ou méthodes (§37 Document d'orientation sur la protection stricte des espèces animales d'intérêt communautaire en vertu de la directive «Habitats» 92/43/CEE)

En d'autres termes, il appartient au décisionnaire et à l'ensemble des documents de la demande **d'établir** que le problème auquel l'autorité est confrontée ne peut être résolu d'une autre manière n'impliquant pas de dérogation.

Le pétitionnaire doit démontrer dans son dossier de demande qu'il n'y avait aucune alternative satisfaisante au projet proposé.

A contrario, si le pétitionnaire n'établit pas suffisamment que le projet pour lequel il sollicite l'autorisation est dépourvu d'alternative satisfaisante ou qu'à l'inverse, il est démontré que des solutions existaient, l'autorisation ne peut être délivrée.

IV – Sur l'insuffisance des mesures compensatoires :

Il résulte du dossier de demande que des impacts résiduels subsisteront pour 66 espèces de faune protégées :

- 1 mammifère terrestre ;
- 7 chiroptères ;
- 6 amphibiens ;
- 5 reptiles ;
- 44 oiseaux (28 nicheurs et 16 non nicheurs)
- 1 insecte.

Dès lors, des mesures compensatoires doivent être déterminées pour ces espèces afin de garantir que la dérogation en litige ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle.

Il apparaît que l'APIJ a choisi comme site de compensation la parcelle de 11 hectares aux fonctionnalités dégradées, située à proximité immédiate du centre pénitentiaire existant.

Toutefois, tel que cela résulte des avis du CNPN et de l'autorité environnementale, les mesures compensatoires prévues manquent cruellement de précision.

Les mesures de compensation doivent être déterminées au stade de la conception du projet, et ce d'autant plus que la qualité des mesures de compensation permet de satisfaire ou non la 3^e condition de délivrance de la dérogation, à savoir l'absence de nuisance par le projet au maintien dans un état de conservation favorable des populations concernées par le projet dans leur aire de répartition naturelle.

Il est constant qu'en l'état, une telle dérogation ne saurait être accordée.

Conclusion :

La Ligue conteste le fondement même de cette procédure car elle n'a pas de raison d'être :

- Ce projet ne répond pas à une raison impérative d'intérêt d'utilité public majeur de nature à justifier qu'une atteinte soit portée au principe de protection stricte des espèces protégées ;
- L'APIJ n'a recherché aucune solution alternative au projet.
- L'insuffisance des mesures de compensation prescrites ne permet pas de garantir que le projet en litige ne nuise pas au maintien dans un état de conservation favorable des populations concernées par le projet dans leur aire de répartition naturelle.

L'interpellation et la mobilisation citoyenne présente s'inscrit en réaction à un déficit démocratique, à l'absence de véritable concertation ni avec la société civile, ni avec les élu-es, ni avec les professionnels, négligeant ainsi la richesse des débats que les sujets abordés auraient pu susciter dans le cadre de ce projet.

1- CEDH 30 janv. 2020, J.M.B. et a. c/ France, n° 9671/15, CEDH 21 mai 2015, YENGO c/ France, n°50494/12, CEDH 25 avr. 2013, CANALI c/ France, n°40119/09

2- Entre 1990 et 2020, + 24 160 places nettes ; + 24 572 personnes détenues, Rapport sur les prisons ouvertes, Observatoire de la Justice Pénale, septembre 2021

3- Rapport statistiques pénales annuelles du Conseil de l'Europe (Space), 8 avril 2021

Le taux global d'incarcération (c'est-à-dire le nombre de détenus pour 100 000 habitants) a continué de baisser légèrement en Europe en 2020, confirmant ainsi une tendance amorcée en 2013. En dix ans, le taux d'incarcération en France est passé de 103,5 personnes détenues pour 100 000 habitants en 2010 à 105,3 en 2020, tandis qu'il passait dans le même temps de 88 à 76 en Allemagne et de 116 à 101 en Italie. Les pays du nord de l'Europe, qui recourent traditionnellement moins à la prison, avec des taux compris entre 50 et 60 détenus pour 100 000 habitants, continuent néanmoins de mener des politiques pour limiter les peines d'emprisonnement.

4- Baisse de 16 points du taux médian d'incarcération sur l'ensemble des pays membre, Conseil de l'Europe (space), 8 avril 2021.

5- CNCDH avis sur l'effectivité des droits fondamentaux en prison.

Du constat aux remèdes pour réduire la surpopulation carcérale et le recours à l'enfermement 24 mars 2022.

Recommandation n°12 : La CNCDH recommande le recours à des mesures immédiates de libération pour réduire la pression carcérale.

Recommandation n°13 : La CNCDH recommande :

- *À titre principal, de mettre dès à présent un terme à la construction de nouvelles places de prisons, et de réallouer les budgets dédiés à l'extension du parc carcéral à l'amélioration des conditions de détention, la prise en charge et l'accompagnement des personnes détenues ainsi que le renforcement du milieu ouvert.*
- *À titre subsidiaire, de favoriser des établissements de petite taille au cœur de la cité privilégiant des dispositifs de semi-liberté, selon des modèles plus ouverts sur l'extérieur.*

Recommandation n° 14 : La CNCDH recommande que le placement en détention provisoire ou la prolongation de la mesure n'intervienne qu'en dernier recours dans le respect des articles 137 et 144 du

code de procédure pénale. *Recommandation n°15* : A l'instar du Conseil économique, social et environnemental (Cese), la CNCDH recommande que soit confiée à la Cour des comptes la mission d'évaluer précisément le coût de l'incarcération et des alternatives à la détention.

Recommandation n°20 : La CNCDH recommande l'inscription dans la loi d'un mécanisme de régulation carcérale qui interdise à tout établissement pénitentiaire, et tout quartier le composant, de dépasser un taux d'occupation de 100%..

6- *Enquête publique unique, conclusions motivées (partie 3).*

7- *Tribunal administratif de Toulouse, Ordonnance du 4 octobre 2021, OIP, Ordre des avocats au barreau de Toulouse et SAF. Le 12 juillet 2022, l'OIP et l'Ordre des avocats du barreau de Toulouse ont saisi le juge des référés du Tribunal administratif de Toulouse pour obtenir l'exécution d'une ordonnance rendue par ce même juge, le 4 octobre 2021, à propos des conditions de détention au centre pénitentiaire de Toulouse-Seysse. Dans cette décision, le juge des référés avait constaté que les conditions d'incarcération dans l'établissement étaient contraires aux droits fondamentaux des personnes détenues et il avait prescrit au ministre de la Justice d'engager onze mesures urgentes pour améliorer la situation.*