

AJDA 2014 p.237

Office du juge du référé-provision et conditions de détention

Delphine Hedary, Rapporteur public

Depuis quelques années les juges de premier ressort sont saisis de plus en plus souvent par la voie du référé-provision, indépendamment d'une procédure au fond, par des détenus mettant en cause la responsabilité de l'administration pénitentiaire à raison de leurs conditions de détention qu'ils estiment contraires à la dignité de la personne humaine. De nombreuses ordonnances leur ont déjà accordé des provisions en premier ressort et presque toutes les cours administratives d'appel ont eu à se prononcer. De façon commune, les juges ont admis le principe que l'atteinte à la dignité dans les conditions de détention puisse engager la responsabilité de l'administration pénitentiaire et ouvrir droit à l'octroi d'une provision. Les appréciations portées sur les faits, et les montants alloués, sont en revanche très variables, y compris entre les juges de premier ressort et d'appel statuant sur les mêmes faits - c'est notamment le cas pour les six pourvois, régulièrement formés, qui viennent d'être appelés.

Les décisions que vous allez rendre auront donc la double utilité de fixer des critères jurisprudentiels dans une matière sur laquelle vous avez encore très peu statué, et de déterminer la politique juridictionnelle quant à l'étendue du recours possible au juge unique statuant en procédure accélérée.

Explicitons l'office du juge du référé-provision

L'article R. 541-1 du code de justice administrative (CJA) dispose que « Le juge des référés peut, même en l'absence d'une demande au fond, accorder une provision au créancier qui l'a saisi lorsque l'existence de l'obligation n'est pas sérieusement contestable. Il peut, même d'office, subordonner le versement de la provision à la constitution d'une garantie ».

Le référé-provision a pour caractéristique d'être... un référé, couvert en tant que tel par le chapeau général de l'article L. 511-1 du CJA selon lequel « 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 ».

Le degré d'urgence exigé pour justifier l'utilité du prononcé d'une mesure par le juge varie selon le type de référé - vous êtes coutumiers de la différence sur ce point entre le référé-liberté et le référé-suspension. En matière de référé-provision, vous avez jugé que l'octroi d'une provision n'est « aucunement subordonné à l'urgence ou à la nécessité pour le demandeur de l'obtenir » (CE 20 déc. 2006, n° 283352, *SNC Cannes Esterel, M. et M^{me} Pico*, Lebon [📖](#) ; AJDA 2007. 6 [📖](#)). Si ce n'est pas le juge de l'urgence, c'est néanmoins celui de la rapidité : comme l'indique le fichage de la décision de section *SARL Grey Diffusion* (CE 10 juill. 2002, n° 244411, Lebon [📖](#) ; D. 2002. 2583 [📖](#), concl. J. Courtial) « l'objet du référé-provision est de permettre le versement rapide d'une provision dans le cas où la créance invoquée par le demandeur n'apparaît pas sérieusement contestable » (en l'occurrence : créance détenue par un assujéti sur l'Etat au titre du droit à remboursement de crédits de taxe sur la valeur ajoutée).

La procédure est organisée pour cela : l'article R. 541-2 du CJA dispose que « Notification de la requête présentée au juge des référés est immédiatement faite au défendeur éventuel, avec fixation d'un délai de réponse ». La tenue d'une audience publique n'est pas obligatoire (CE 25 oct. 2002, n° 244729, *Centre hospitalier de Colson*, AJDA 2003. 183 [📖](#), concl. C. Maugué [📖](#)), le juge statuant seul et sans conclusion d'un rapporteur public. Vous avez déduit de l'existence de cette procédure particulière, « adaptée à la nature de la demande et à la nécessité d'une décision rapide », que le juge des référés pouvait, sans méconnaître le principe du contradictoire, imposer des délais très brefs au demandeur pour répliquer au mémoire en défense dont la communication n'est pas obligatoire (CE 22 mars 1999, n° 186336, *Soudain*, Lebon [📖](#) ; D. 1999. 567 [📖](#), note J.-M. André [📖](#)) ou ne pas communiquer un mémoire en défense qui ne comporte pas d'élément nouveau (CE 2 avr. 2004, n° 257599, *Société SOGEA*, Lebon [📖](#)). En revanche, le juge du référé-provision a l'obligation d'examiner si les moyens présentés en défense, quels qu'ils soient, ne conduisent pas à regarder comme non sérieusement contestable l'obligation dont se prévaut le requérant (CE 9 févr. 2004, n° 254438, *Billerach c/ Communauté d'agglomération TET Méditerranée*, Lebon [📖](#) ; AJDA 2004. 1150 [📖](#) ; RDI 2004. 313, obs. F. Moderne [📖](#)).

Une fois l'ordonnance de référé-provision rendue en premier ressort, elle est susceptible d'appel « dans la quinzaine de sa notification » (art. R. 541-3 CJA).

Tous ces éléments rattachent le référé-provision aux procédures de référé en ce qu'elles ont pour objet commun d'apporter rapidement une réponse au requérant.

Mais le référé-provision se distingue notamment du célèbre référé-suspension (dont le régime est fixé par des dispositions législatives, art. L. 521-1 CJA) en ce que, comme le référé constat, il peut être autonome d'une autre procédure et y apporter non pas une mesure provisoire mais une solution définitive.

Depuis la réforme des référés, réalisée par le décret n° 2000-1115 du 22 novembre 2000, il n'est en effet plus nécessaire qu'existe une action au fond pour obtenir du juge des référés l'octroi d'une provision. L'examen de la jurisprudence administrative, y compris des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, montre que, postérieurement à cette réforme, le juge du référé-provision s'est progressivement autonomisé et enhardi. En pratique, il est devenu fréquent que le référé-provision soit la seule instance engagée pour régler un litige indemnitaire. Les matières dans lesquelles les référés-provisions sont les plus nombreux, toutes juridictions administratives confondues, sont les marchés, les contrats et travaux publics, la santé publique, la fonction publique, et depuis 2010 les droits des personnes et libertés publiques.

C'est aussi une procédure qui est autonome de celle du référé-suspension, une demande présentée sur le fondement de l'article R. 541-1 n'étant « manifestement pas recevable lorsqu'elle est introduite en complément d'une requête formulée en application de l'article L. 521-1 » (CE 8 déc. 2004, n° 274877, *Appiah*, Lebon [📖](#)).

L'ordonnance de référé qui a accordé une provision règle définitivement le litige s'il n'en est pas fait appel ou si le débiteur ne fait pas usage du mécanisme de l'article R. 541-4 du CJA qui lui permet, en l'absence de demande au

fond du créancier, dans le délai de deux mois de la notification de l'ordonnance, de saisir le juge du fond d'une requête « tendant à la fixation définitive du montant de sa dette ». La formulation de cet article est très éclairante : le juge du fond ne fixera que le montant définitif de la dette. Ce qui signifie que le principe de la dette, la reconnaissance de l'existence d'une obligation, auront, eux, été fixés définitivement par l'ordonnance du juge des référés.

Plusieurs autres éléments montrent que l'ordonnance accordant une provision préjudicie au principal ou tranche le litige :

- les éventuelles formalités obligatoires préalablement à un recours contentieux doivent avoir été réalisées avant de saisir le juge du référé-provision (arrêt *SARL Grey diffusion* préc. ; CE 10 juin 2009, n° 322242, *Société de Cogénération et de production de Boe*, Lebon [📄](#) ; AJDA 2009. 1176 [📄](#)) ;

- après avoir statué sur une demande de provision, le juge ne peut statuer sur un litige posant la même question sans méconnaître les règles d'impartialité (CE 7 déc. 2006, n° 294218, *M^{me} Sene*, Lebon [📄](#) ; AJDA 2007. 551 [📄](#)) ;

- il peut assortir la provision de l'octroi des intérêts moratoires à compter de la date d'enregistrement de la requête devant le tribunal administratif (CE 2 avr. 2004, n° 256504, *Société Alstom Power Turbomachines*, Lebon [📄](#) ; Just. & cass. 2005. 274, concl. D. Piveteau) ;

- l'article R. 541-6 du CJA permet de demander le sursis à exécution d'une telle ordonnance ; les conditions mises à son octroi sont plus restrictives que celles de l'article R. 811-16 pour le sursis des jugements prononçant une condamnation.

Ces différents éléments éclairent les particularités de l'office du juge du référé-provision : il statue seul et rapidement, mais peut régler définitivement un litige en déterminant l'existence d'une obligation et en fixant le montant correspondant.

La seule condition tient à l'existence d'une obligation « non sérieusement contestable »

Pour caractériser une telle obligation, nos prédécesseurs à ce pupitre et le président Chabanol dans le commentaire du code de justice administrative (éd. Le Moniteur) ont souvent employé le terme « d'évidence ». Le renvoi de ces affaires devant votre formation de jugement nous donne à penser qu'il faut sans doute expliciter davantage. Nous vous proposons de synthétiser ainsi l'analyse que nous faisons de votre jurisprudence : pour accorder une provision, le juge doit être certain, sans avoir à trancher de question soulevant une difficulté sérieuse, qu'il existe une obligation, à la charge de quelqu'un, de verser quelque chose au demandeur. Décomposons ces éléments.

Le juge doit être certain qu'il existe une obligation, sans avoir besoin de trancher une question soulevant une difficulté sérieuse

Le juge du référé-provision n'est pas celui du doute, fût-il assez sérieux pour justifier une mesure provisoire, mais celui qui détermine l'existence d'une obligation en déroulant le même raisonnement que le ferait le juge du fond : examinant les faits, les clauses d'un contrat ou marché public (CE 2 juin 2004, n° 230729, *Commune de Cluny*, Lebon [📄](#) ; AJDA 2004. 1595 [📄](#), note J.-D. Dreyfus [📄](#) ; RDI 2005. 63, obs. F. Moderne [📄](#)), la légalité de la décision dont l'illégalité est alléguée ou les agissements constitutifs de la faute invoquée comme étant à l'origine d'un préjudice indemnisable, l'existence du préjudice, le lien de causalité. La récente décision *OFPPA c/ Ibrahim* (CE 12 nov. 2012, n° 355134, Lebon [📄](#) ; AJDA 2013. 640 [📄](#), note C. Foulquier [📄](#)) rappelle cette règle qui impose au juge d'avoir établi ces différents éléments pour octroyer une provision - règle maintes fois mise en oeuvre : à propos d'un litige de fonction publique (CE 26 juill. 1991, *Département de l'Essonne*, n° 111551, concl. B. Stirn), s'agissant des conditions de détention et de soins d'un détenu malade (CE 1^{er} juill. 2009, *Garde des Sceaux c/ M^{me} Mouisel*, n° 308925, concl. I. de Silva) ; en matière de responsabilité médicale pour une erreur de diagnostic prénatal (CE 19 févr. 2003, n° 247908, *Maurice*, Lebon [📄](#) ; AJDA 2003. 854 [📄](#), note M. Deguerge [📄](#) ; RFDA 2003. 349, concl. D. Chauvaux [📄](#)), ou pour la responsabilité du fait des transfusions sanguines (CE 5 déc. 2005, n° 275616, *Etablissement français du sang c/ Lehongre veuve Benamou*, Lebon [📄](#) ; AJDA 2005. 2432 [📄](#)). Dans ces deux derniers cas, le principe de la responsabilité de l'Etat est posé par la loi dès lors qu'une faute est établie, et le régime d'établissement de la preuve de l'imputabilité d'une contamination par transfusion est même précisé par la loi du 4 mars 2002. Vous avez jugé que ce régime doit être appliqué par le juge du référé-provision comme il le serait par le juge du fond.

Cependant, à la différence des juges du fond, le juge du référé-provision ne peut pas trancher de question soulevant une difficulté sérieuse (CE 29 janv. 2003, n° 250345, *Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie c/ SA General Electric Capital Fleet Services*, Lebon [📄](#) ; CE 22 oct. 2008, n° 309956, *Commune de Plestin-les-Grèves*, Lebon [📄](#) ; AJDA 2008. 2038 [📄](#)). La Cour de cassation juge de même pour l'application de l'article 809 du code de procédure civile, dont est inspiré l'article R. 541-1 du CJA (not. Civ. 1^{re}, 31 mars 1998, *CNP c/ Martinez*). Il en résulte que le juge du référé-provision ne peut pas vous saisir d'une demande d'avis sur le fondement de l'article L. 113-1 du CJA puisqu'« une obligation dont l'existence soulève une question de droit présentant une difficulté sérieuse ne peut être regardée comme une obligation dont l'existence n'est pas sérieusement contestable » (CE 3 oct. 2012, n° 360840, *Société Colas Nord Picardie*, Lebon [📄](#) ; AJDA 2012. 1881 [📄](#)).

Mais le juge du référé-provision peut trancher une question de droit nouvelle, si elle n'est pas difficile, comme qualifier le directeur général d'un office public HLM de salarié de droit privé (CE 8 mars 2006, n° 273352, *Bertein*, Lebon [📄](#) ; AJDA 2006. 1062 [📄](#) ; RDI 2007. 83, obs. J.-P. Brouant [📄](#)).

Bien sûr la circonstance qu'une obligation soit contestée ne la rend pas de ce seul fait « sérieusement contestable » (CE 10 avr. 1992, n° 108294, *Centre hospitalier général d'Hyères*, Lebon 169 [📄](#) ; RFDA 1993. 88, concl. D. Tabuteau [📄](#)). Le juge du référé-provision commet une erreur de droit s'il juge une obligation sérieusement contestable parce qu'il doute de la légalité de la décision administrative qui fonde la créance alors que cette décision n'a été ni rapportée, ni annulée, ni déclarée illégale par une décision juridictionnelle (CE 16 déc. 2005, n° 274545, *Lacroix*, Lebon [📄](#) ; AJDA 2006. 582 [📄](#), chron. C. Landais et F. Lenica [📄](#) ; RFDA 2006. 513, concl. S. Verclytte [📄](#)) ou si, alors que la créance dont se prévaut une entreprise qui a effectué certains travaux ou fourni certaines prestations n'est contestée ni dans son principe ni dans son montant, le juge refuse l'octroi de la provision au motif que la personne publique bénéficiaire de ces travaux a refusé le mandatement en invoquant les règles de la comptabilité publique (arrêt *Société Alstom Power Turbomachines*, préc.). Le juge du référé-provision peut donc être face à des contestations qui ne doivent pas l'empêcher d'accorder la provision si la créance est établie *prima facie* avec une certaine évidence résultant notamment de la présomption de légalité des décisions administratives.

Inversement, l'éventuelle inconventionnalité d'une loi validant une pratique administrative qui a causé le préjudice

dont il est demandé réparation est une question trop compliquée pour que la créance réclamée puisse paraître non sérieusement contestable (CE 29 janv. 2003, n° 247909, *Ville d'Annecy*, Lebon avec les concl. [📄](#) ; AJDA 2003. 613 [📄](#), concl. L. Vallée [📄](#) ; RFDA 2003. 961, note A. Potteau [📄](#)).

Une obligation « non sérieusement contestable » est ainsi une obligation dont l'existence apparaît certaine en fait et en droit au terme d'un raisonnement juridique qui ne nécessite pas de trancher de question difficile.

Le montant total et final de l'obligation peut en revanche être incertain au moment où le juge accorde la provision

Ainsi, le titulaire d'un marché public peut obtenir le versement d'une provision correspondant à des acomptes, même si le décompte général et définitif qui permettra seul d'établir les droits et obligations définitifs des parties n'a pas encore été établi (CE 3 déc. 2003, n° 253748, *SA Bernard Travaux Polynésie*, Lebon [📄](#) ; AJDA 2004. 223 [📄](#), note J.-D. Dreyfus [📄](#), et 1358, chron. C. Landais et F. Lenica [📄](#)). Mais s'il apparaît que des pénalités de retard risquent d'être infligées, alors l'obligation n'est pas non sérieusement contestable et les acomptes réclamés ne doivent pas être accordés (CE 2 avr. 2004, n° 257392, *Société Imhoff*, Lebon [📄](#) ; AJDA 2004. 1613 [📄](#)). La circonstance qu'une expertise sera nécessaire pour déterminer le montant total de la créance ne fait pas obstacle à l'octroi d'une provision (en matière de santé publique : CE 15 févr. 2008, n° 303863, *Héliot*, Lebon [📄](#) ; AJDA 2008. 325 [📄](#)).

Le juge du référé doit accorder à titre de provision le montant correspondant à la partie certaine de la créance. Ce qui signifie à la fois qu'il ne peut pas accorder plus, et qu'il commet une erreur de droit s'il n'accorde pas au moins ce qui est certain. Il n'a ainsi pas à attendre une décision juridictionnelle ultérieure accordant à un fonctionnaire le remboursement de tout ou partie des frais effectivement engagés par lui pour assurer sa défense pour lui accorder à titre de provision au moins le montant forfaitaire que l'administration s'est engagée à lui verser au titre de la protection qu'elle doit lui accorder sur le fondement de l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 (CE 2 avr. 2003, n° 249805, *Chantalou*, Lebon [📄](#)). Le juge du référé pourra être ressaisi par la même personne pour obtenir, pour le même préjudice, une provision complémentaire sur la base de nouveaux éléments (arrêt *SNC Cannes Esterel* déjà mentionné).

Le juge peut fixer le montant de la provision en faisant « une juste appréciation », couvrant notamment un préjudice moral (CE 5 déc. 2005, n° 275616, *Etablissement français du sang c/ Lehongre veuve Benamou*, préc.). Son office n'est donc pas réservé au cas du demandeur présentant une facture définitive pour un préjudice matériel. C'est un point important pour les présents pourvois.

La circonstance que la répartition finale de la charge indemnitaire entre les débiteurs ne soit pas établie ne fait pas non plus obstacle à l'octroi d'une provision (CE 19 nov. 1993, n° 135772, *Port autonome de Marseille*, Lebon 324 [📄](#)), d'autant que la personne condamnée peut présenter des conclusions en garantie (CE 16 janv. 2012, n° 352122, *Commune du Château d'Oléron*, Lebon [📄](#) ; AJDA 2012. 72 [📄](#) ; RDI 2012. 231, obs. B. Delaunay [📄](#)) ou exercer une action récursoire (CE 21 mars 2011, n° 334501, *Centre hospitalier de Saintes*, Lebon [📄](#) ; AJDA 2011. 594 [📄](#) ; RFDA 2011. 329, étude C. Alonso [📄](#) ; RTD civ. 2011. 555, obs. P. Jourdain [📄](#)).

Au final, alors que l'article R. 541-1 parle « d'obligation », la jurisprudence montre que c'est plutôt l'existence d'une créance qui doit être non sérieusement contestable, tandis que l'étendue de l'obligation et même l'identité du créancier peuvent être incertaines au moment où le juge accorde une provision.

Les différentes composantes de votre contrôle en cassation

Vous laissez, comme c'est habituel, les juges du fond apprécier souverainement les faits ainsi que le montant à verser dès lors que le raisonnement qu'ils ont suivi pour le fixer n'est pas entaché d'erreur de droit.

Vous exigez qu'ils indiquent précisément les éléments sur lesquels ils se fondent pour accorder une provision (CE 27 juin 1997, *Centre hospitalier de Lagny*, n° 163496, Lebon 266) mais vous avez accepté qu'en cas de refus le juge se borne à motiver par l'indication de ce que l'obligation « est sérieusement contestable » (arrêt *Soudain*, préc.).

Le déroulement du raisonnement juridique pour établir l'existence d'une obligation étant le même que celui réalisé en tant que juge du fond, vous exercez le même contrôle (par ex., sur l'application du régime de responsabilité, CE 2 juin 2004, n° 230729, *Commune de Cluny*, préc.).

Vous avez censuré les erreurs de droit commises dans le maniement de la notion de « contestation sérieuse ». Ainsi en est-il lorsqu'un juge du référé-provision envisage de trancher une question posant une difficulté sérieuse en vous adressant préalablement une demande d'avis (L. 113-1 du CJA), ou lorsqu'il estime à tort qu'il a une difficulté sérieuse (not. arrêt *Lacroix*, préc.) ou qu'il n'y en a pas (CE 29 janv. 2003, n° 250345, *Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie c/ SA General Electric Capital Fleet Services*, préc.).

Enfin, et surtout, eu égard à l'office du juge du référé-provision, il y a place pour un contrôle de la qualification juridique des faits en obligation non sérieusement contestable (CE 10 avr. 1992, n° 108294, *Centre hospitalier général d'Hyères*, préc. ; RFDA 1993. 88, concl. D. Tabuteau [📄](#)).

L'application de ces règles aux pourvois

Les six requérants ont en commun de se déplacer en fauteuil roulant et d'avoir été détenus à la maison d'arrêt de Fresnes, bâtiment du XIX^e siècle dont l'administration pénitentiaire reconnaît elle-même qu'il est mal adapté aux détenus handicapés, même si des travaux ont été réalisés pour apporter un certain nombre d'améliorations : la plupart des espaces communs ont été rendus accessibles ou, à défaut, des locaux d'usage équivalent ont été aménagés (par exemple pour les parloirs) ou des services ambulants mis en place (prêts de livres) ; des cellules ont été « médicalisées », ce qui signifie que les portes permettent le passage d'un fauteuil roulant, que les lits sont médicalisés et qu'un bloc sanitaire est aménagé, de même superficie qu'une cellule, entre deux cellules d'hébergement.

Les intéressés ont d'abord saisi le tribunal administratif de Melun afin qu'il ordonne une expertise sur leurs conditions de détention. Ils ont ensuite saisi cette même juridiction afin qu'elle leur accorde une provision au motif que les conditions de détention ainsi décrites étaient selon eux contraires à la dignité humaine. Le juge de première instance a fait droit à leurs demandes et accordé à chacun des requérants une provision allant de 1 000 à 5 000 € selon la durée de détention.

Sur appel du garde des Sceaux, la cour administrative d'appel de Paris a porté une appréciation plus nuancée. Elle a jugé que la détention de M. T. (n° 363290) et M. M. (n° 363294), respectivement quinze et cinquante-cinq jours en

cellule ordinaire qui ne comporte aucune adaptation des équipements et notamment pas de la largeur de la porte, les empêchant ainsi de sortir seul de leur cellule, sans que cette affectation soit justifiée par des motifs pertinents, révélait, compte tenu de l'âge et de l'état de santé des intéressés, une atteinte à la dignité humaine de nature à engager la responsabilité administrative. Elle a accordé à chacun, à ce titre, une provision de 300 €.

Deux autres détenus avaient été placés temporairement en cellule ordinaire. Mais la cour a relevé que pour l'un d'eux (*M. K.*, n° 363293), cela avait été justifié par « les menaces qui pesaient sur lui », et que pour l'autre (*M. L.*, n° 363292), cela correspondait aux prescriptions médicales, l'intéressé n'ayant besoin d'un fauteuil roulant que lorsqu'il était trop affaibli par des grèves de la faim.

Quant à la détention en cellule « médicalisée », la cour a d'abord décrit longuement la situation, les aménagements et les divers dysfonctionnements, pour en déduire que l'hébergement d'un détenu à mobilité réduite n'y était pas attentatoire à la dignité humaine.

Le fait que la cour administrative d'appel de Paris ait jugé que la détention de détenus handicapés moteur en cellule ordinaire, sans motif pertinent, était contraire à la dignité humaine, constituant ainsi une faute de l'administration ouvrant droit à une indemnisation « non sérieusement contestable » n'est pas en débat devant vous, le ministre n'ayant pas formé de conclusions incidentes.

MM. T. et M. contestent le montant qui leur a été accordé mais ils n'apportent pas d'élément de nature à établir que l'appréciation souverainement portée par la cour administrative d'appel serait entachée de dénaturation.

La détention en cellules médicalisées

Ce que vous devez trancher est la question de savoir si, en jugeant que les détentions des requérants dans les cellules médicalisées de Fresnes n'étaient pas contraires à la dignité humaine, et en refusant d'accorder une provision à ce titre, la cour administrative d'appel a dénaturé les faits, commis une erreur de droit et de qualification juridique, comme cela lui est reproché.

En premier lieu, vous avez déjà admis que la responsabilité de l'Etat puisse être engagée pour une faute commise par l'administration pénitentiaire dans les conditions de détention d'une personne placée sous son autorité. Par les décisions *M^{me} Chabba* (CE 23 mai 2003, n° 244663, *Chabba*, Lebon [📄](#) ; AJDA 2004. 157 [📄](#), note N. Albert [📄](#)), et *Garde des Sceaux c/ Zaouia* (CE 17 déc. 2008, n° 292088, Lebon [📄](#) ; AJDA 2009. 432 [📄](#), concl. I. de Silva [📄](#)), vous avez appliqué un régime de faute simple pour les atteintes à la vie des personnes. Vous avez appliqué ce même régime s'agissant de l'atteinte aux biens des détenus (CE 9 juill. 2008, n° 306666, *Garde des Sceaux, Ministre de la justice c/ Boussouar*, Lebon [📄](#) ; AJDA 2008. 2294 [📄](#), note S. Brondel [📄](#) ; RSC 2009. 431, chron. P. Poncela [📄](#)), tout en prenant en compte les contraintes pesant sur le service public pénitentiaire. Dans la décision *Garde des Sceaux c/ M^{me} Mouisel* (préc.), vous n'avez pas exclu par principe qu'une provision puisse être accordée à raison des conditions de détention mais jugé qu'en l'espèce, le lien de causalité entre le préjudice allégué et les conditions de détention n'était pas établi.

En second lieu, l'administration pénitentiaire a l'obligation de « garantir à toute personne détenue le respect de sa dignité et de ses droits » selon les termes de l'article 22 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, intervenue au cours de la détention des six requérants, et qui reprend l'obligation que comportait déjà, sur ce point, l'article D. 189 du code de procédure pénale. Le respect de la dignité humaine a par ailleurs déjà été reconnu comme principe de valeur constitutionnelle par le Conseil constitutionnel (Cons. const. 27 juill. 1994, n° 94-343/344 DC, RFDA 1994. 1019, note B. Mathieu [📄](#) ; RTD civ. 1994. 831, obs. J. Hauser [📄](#)) et comme composante de l'ordre public par vous (CE 27 oct. 1995, n° 136727, *Commune de Morsang-sur-Orge*, Lebon avec les concl. [📄](#) ; AJDA 1995. 878, chron. J.-H. Stahl et D. Chauvaux [📄](#), et 942 [📄](#) ; RFDA 1995. 1204, concl. P. Frydman [📄](#)). Les requérants invoquent aussi l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, la Cour de Strasbourg ayant déjà jugé plusieurs fois que les conditions de détention peuvent constituer un traitement inhumain ou dégradant.

Des deux points précédents, il résulte que la cour administrative d'appel n'était pas confrontée à une question juridique posant une difficulté sérieuse pour déterminer si les requérants étaient titulaires d'une obligation non sérieusement contestable et qu'il n'y a pas de raison d'exclure par principe le recours au référé-provision en ce domaine.

En revanche, la qualification des faits est plus difficile, notamment parce qu'il n'existe pas de précédent dans votre jurisprudence. Votre décision va être sur ce point novatrice. Afin de faciliter le travail des juges des référés, comme d'ailleurs des juges du fond et votre contrôle en cassation, nous vous proposons de définir une grille de critères pour rendre le plus objectif possible ce contentieux dans lequel les faits et la sensibilité peuvent avoir une part importante, et pour éviter que le juge du référé-provision ne soit utilisé comme une sorte de distributeur automatique d'indemnité à raison des conditions de détention. Vous avez déjà marqué un pas net en ce sens dans la décision du 23 octobre 2013 (n° 360961, *Garde des Sceaux, ministre de la justice*, Lebon [📄](#) ; AJDA 2013. 2118 [📄](#)) en exigeant du demandeur qui engage une action en responsabilité à l'encontre de l'administration pénitentiaire qu'il apporte tous éléments de nature à établir devant le juge l'existence d'une faute et la réalité du préjudice subi, l'expertise n'étant ordonnée que si elle présente un caractère utile au vu des éléments déjà soumis au juge.

Vous pouvez, comme vous l'avez déjà fait dans les contentieux relatifs aux détenus, vous inspirer de la jurisprudence de la Cour européenne qui a plusieurs fois jugé que tout prisonnier a droit à des conditions conformes à la dignité humaine, « de manière à assurer que les modalités d'exécution des mesures prises ne soumettent pas l'intéressé à une détresse ou à une épreuve d'une intensité qui excède le niveau inévitable de souffrance inhérent à la détention ». Par conséquent, « pour tomber sous le coup de l'article 3, un mauvais traitement doit atteindre un minimum de gravité. L'appréciation de ce minimum est relative par essence ; elle dépend de l'ensemble des données de la cause, notamment de la durée du traitement et de ses effets physiques et mentaux ainsi que, parfois, du sexe, de l'âge et de l'état de santé de la victime ». Dans les arrêts *Price c/ RU* (CEDH 10 juill. 2001, n° 33394/96, AJDA 2001. 1060, chron. J.-F. Flauss [📄](#) ; RSC 2001. 881, obs. F. Tulkens [📄](#)) et *Mouisel c/ France* (CEDH 14 nov. 2002, n° 67263/01, AJDA 2003. 603, chron. J.-F. Flauss [📄](#)), la Cour européenne a marqué une particulière sensibilité quant à la détention de personnes lourdement handicapées ou gravement malades afin que les conditions de détention ne causent pas « une souffrance allant au-delà de celle que comportent inévitablement une peine d'emprisonnement et un traitement anticancéreux ». Autrement dit, la détention et la maladie ou le handicap causent par eux-mêmes des souffrances et des désagréments. Les conditions de détention ne doivent pas être telles qu'elles rendent le cumul insupportable.

Une grille de critères

Ce qui nous conduit à vous proposer comme premier critère celui de la vulnérabilité des personnes concernées.

Comme vous l'avez jugé dans la décision *Section française de l'observatoire international des prisons* (CE 17 déc. 2008, n° 305594, Lebon [📄](#) ; AJ pénal 2009. 86, obs. E. Péchillon [📄](#)) « 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 la vie ». Vous avez déjà tenu compte de ce critère en retenant la responsabilité de l'administration pénitentiaire lorsqu'un détenu s'était suicidé alors que la fragilité de sa santé psychique était connue, et plus particulièrement pour un mineur (CE 9 juill. 2007, n° 281205, *Delorme*, Lebon [📄](#) ; AJDA 2007. 2094 [📄](#), note H. Arbousset [📄](#) ; D. 2008. 1015, obs. J.-P. Céré, M. Herzog-Evans et E. Péchillon [📄](#) ; RSC 2008. 404, chron. P. Poncela [📄](#)). Une personne handicapée moteur est inévitablement restreinte dans ses mouvements. Mais si elle se trouve, du fait de ses conditions de détention, dans une totale dépendance physique à l'égard du personnel pénitentiaire ou de codétenus, parce qu'elle ne peut pas sortir seule de sa cellule, parce que les équipements sanitaires ou de couchage ne sont aucunement adaptés, les conditions de sa détention dépassent le seuil inévitable de souffrance. La Cour européenne des droits de l'homme a qualifié de « traitement dégradant » la détention dans de telles conditions (s'agissant d'une personne handicapée moteur qui avait été détenue à Fresnes dans une cellule non aménagée : CEDH 24 oct. 2006, n° 6253/03, *Vincent c/ France*, D. 2007. 1229 [📄](#), obs. J.-P. Céré, M. Herzog-Evans et E. Péchillon [📄](#) ; RDSS 2007. 351, obs. A. Boujeka [📄](#)).

Le deuxième critère à prendre en compte est celui de la nature des manquements, de leur degré de gravité ou de leur cumul.

Dans l'ordonnance *Section française de l'observatoire international des prisons et autres* (CE 22 déc. 2012, n° 364584, *Section française de l'observatoire international des prisons*, Lebon [📄](#) ; AJDA 2013. 12 [📄](#) ; D. 2013. 1304, obs. J.-P. Céré, M. Herzog-Evans et E. Péchillon [📄](#)), sur le fondement de l'article L. 521-2 du CJA, vous avez jugé que des mesures devaient être prescrites à l'administration pénitentiaire « lorsque la carence de l'autorité publique crée un danger caractérisé et imminent pour la vie des personnes ». L'exposition à un danger vital imminent, ou à l'insalubrité qui a des effets de long terme sur la santé, sont de nature à engager la responsabilité de l'administration pénitentiaire plus sûrement que l'inconfort ou la vétusté.

Dans l'arrêt *Canali c/ France* (CEDH 25 avr. 2013, n° 40119/09, D. 2013. 1138, obs. M. Lena [📄](#) ; AJ pénal 2013. 403, note J.-P. Céré [📄](#)), la Cour européenne des droits de l'homme retient plusieurs éléments susceptibles de constituer des conditions de détention contraires à la dignité. La surpopulation, si elle est très dense et si elle n'est pas compensée par la possibilité de passer plusieurs heures par jour hors de la cellule, peut à elle seule « soulever un problème sous l'angle de l'article 3 de la Convention ». Mais le « traitement dégradant » peut aussi résulter du cumul de plusieurs manquements aux éléments qu'elle énonce comme importants : la possibilité d'utiliser les toilettes de manière privée, le mode d'aération, l'accès à la lumière et à l'air naturel, la qualité du chauffage et le respect des exigences sanitaires de base. Ces éléments recourent ceux énoncés aux articles D. 349 à D. 351 du code de procédure pénale, cités dans les arrêts attaqués.

Dans l'arrêt *Vincent c/ France* (préc.), la Cour européenne, après avoir jugé contraire à l'article 3 la détention d'une personne handicapée dans des conditions ne lui permettant pas de se déplacer seule, a écarté tous les autres griefs formulés par le requérant comme n'atteignant pas un degré de gravité suffisant : le fait qu'il n'ait pas eu accès à tous les espaces communs, que la douche ait été pendant quelques jours inutilisable, que les placards soient situés trop haut pour qu'il y ait accès aisément seul, que l'aménagement de la cellule l'expose à la vue de ses codétenus pour des soins intimes... La cour administrative d'appel de Paris dans ses arrêts semble s'être très directement inspirée de ce précédent.

Le troisième critère qui doit être combiné avec les précédents est celui de la durée des manquements. Une détention très courte dans des conditions déplorables est moins « dégradante » qu'une détention durable dans de mauvaises conditions.

Enfin, il faut prendre en compte l'existence éventuelle de motifs justifiant les manquements. Il ne doit pas y avoir d'octroi automatique d'une indemnité du seul fait que les conditions précédentes sont remplies, contrairement à ce qu'a fait la cour administrative d'appel de Douai dans l'ordonnance du 12 novembre 2009 (n° 09DA00789) qui avait été remarquée. Après avoir constaté des conditions de détention qui peuvent être attentatoires à la dignité humaine, le juge doit vérifier s'il n'existait pas un motif pertinent justifiant qu'il en soit temporairement ainsi. Dans les présentes affaires, la cour administrative d'appel a relevé que la détention en cellule médicalisée était justifiée pour deux détenus, soit par des raisons de sécurité, soit par l'état de santé qui ne requerrait pas dans certaines périodes l'usage d'un fauteuil roulant. De tels motifs sont pertinents.

La cour administrative d'appel de Paris, contrairement à ce qui est allégué par les requérants, n'a pas exclu par principe que la détention en cellule médicalisée puisse être regardée comme contraire à la dignité. Elle a pris en compte les aménagements qui permettent aux détenus en fauteuil roulant de sortir seuls et d'avoir accès à la plupart des espaces communs ou à des espaces ou services d'usage équivalent. Les cellules médicalisées sont équipées de lits motorisés ; elles sont suffisamment aérées et éclairées mais la circulation concomitante de deux fauteuils roulant y est très malaisée ; les espaces sanitaires sont aménagés pour les personnes en fauteuil roulant mais plusieurs équipements y étaient défectueux et faute de ventilation mécanique, le taux d'humidité y était très élevé.

Les arrêts font un descriptif détaillé des faits résultant de l'expertise et des pièces du dossier qui n'est pas entaché de dénaturation.

Au vu de la grille de critères que nous vous proposons et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, en déduisant de ces constats que les conditions de détention, pour insatisfaisantes qu'elles soient, n'atteignaient pas un degré de gravité suffisant pour mettre à la charge de l'administration pénitentiaire une obligation d'indemnisation non sérieusement contestable, sur le fondement de l'atteinte à la dignité humaine, la cour administrative d'appel n'a pas inexactly qualifié les faits. En écartant, par suite, la demande de provision puisqu'il n'existait pas d'obligation « non sérieusement contestable » à raison de la détention en cellule médicalisée, la cour administrative d'appel n'a pas commis d'erreur de droit.

Par ces motifs, nous concluons au rejet des pourvois.

Mots clés :

CONTENTIEUX * Procédure administrative contentieuse * Référé devant le juge administratif * Référés généraux (non urgents) * Référé-provision

PRISON * Conditions de détention * Handicap

