

TOULOUSE  
CAPITOLE  
Publications



« Toulouse Capitole Publications » est l'archive institutionnelle de  
l'Université Toulouse 1 Capitole.

*RESPONSABILITE DE L'ETAT EN RAISON DE CONDITIONS DE DETENTION*

JULIA SCHMITZ

Référence de publication : Schmitz, Julia (2017) [\*Responsabilité de l'Etat en raison de conditions de détention\*](#). Actualité juridique. Droit administratif (AJDA). p. 637-642.

Pour toute question sur Toulouse Capitole Publications,  
contacter [portail-publi@ut-capitole.fr](mailto:portail-publi@ut-capitole.fr)

## RESPONSABILITÉ DE L'ETAT EN RAISON DE CONDITIONS DE DÉTENTION

Depuis plusieurs années, en raison du contexte général d'insalubrité et de surpopulation carcérales caractérisant le système pénitentiaire français, les recours juridictionnels se sont multipliés contre les mauvaises conditions de détention (v. J.-J. Hiest et G.-P. Cabanel, *Prisons, une humiliation pour la République*, rapp. Sénat, n° 449, 2000 ; CGLPL, avis du 22 mai 2012 relatif au nombre de personnes détenues, JO 13 juin 2012). Après l'échec de la voie du recours devant les juridictions pénales pour délit « d'hébergement incompatible avec la dignité humaine » prévu à l'article 225-14 du code pénal (Crim. 20 janv. 2009, n° 08-82.807, Bull. crim. n° 18 ; D. 2009. 1376, obs. J.-P. Céré, M. Herzog-Evans et E. Péchillon ; AJ pénal 2009. 139, obs. M. Herzog-Evans ; RSC 2009. 377, obs. Y. Mayaud, et 431, chron. P. Poncela), il revenait au juge administratif, désigné compétent pour connaître des litiges relatifs au fonctionnement du service public pénitentiaire (T. confl. 22 févr. 1960, n° 1647, *Dame Fargeaud d'Epied*, Lebon 855), de préciser les obligations de l'Etat en matière de conditions de détention.

Ce dernier est en effet devenu le juge des conditions matérielles de détention, que ce soit pour contrôler plus largement la légalité des mesures prises par l'administration pénitentiaire ayant un impact sur la situation carcérale (CE, ass., 17 févr. 1995, n° 97754, *Marie*, Lebon 85 avec les concl. ; AJDA 1995. 379, chron. L. Touvet et J.-H. Stahl ; D. 1995. 381, note N. Belloubet-Frier ; RFDA 1995. 353, concl. P. Frydman, 822, note F. Moderne, et 826, note J.-P. Céré ; RSC 1995. 381, obs. P. Couvrat, et 621, obs. M. Herzog-Evans ; CE, ass., 14 déc. 2007, n° 290730, *Boussouar*, Lebon 475 ; AJDA 2008. 128, chron. J. Boucher et B. Bourgeois-Machureau ; AJ pénal 2008. 100, obs. E. Péchillon ; RFDA 2008. 87, concl. M. Guyomar ; RSC 2008. 404, chron. P. Poncela) ou pour accueillir des recours en responsabilité.

Cependant, la responsabilité de l'Etat en matière carcérale relevait d'un régime complexe et difficile à mettre en oeuvre. Pendant longtemps, seule une « faute manifeste et d'une particulière gravité » (CE 4 janv. 1918, n° 60668, *Mineurs Zulemaro*, Lebon 9 ; CE 4 janv. 1918, n° 53178 *Duchesne*, Lebon 10), puis une faute lourde (CE 3 oct. 1958, n° 34789, *Rakotoarinovy*, Lebon 470), était susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat, que ce soit pour des actes volontaires du personnel pénitentiaire (CE, ass., 11 juill. 1947, n° 74033, *Salgues*, Lebon 315) ou en raison

de mauvaises conditions de détention (CE, ass., 30 janv. 1948, n° 86780, *Toprower*, Lebon 48). La faute simple suffisait parfois à engager la responsabilité de l'Etat, en cas, par exemple, de fautes grossières d'entretien des locaux (CE 26 mai 1944, *D<sup>elle</sup> Serveau*, Lebon 153 ; CE 11 mai 1956, n° 22250, *Michel et Petit*, Lebon 191) ou lorsque les détenus étaient mineurs (CE 15 juill. 1958, n° 2313, *Dufour*, Lebon 458). Ce n'est qu'à partir de 2003 que le régime de la faute simple a été généralisé à l'ensemble du contentieux pénitentiaire en cas de décès (CE 23 mai 2003, n° 244663, *Chabba*, Lebon 240 ; AJDA 2004. 157, note N. Albert ; CE 9 juill. 2007, n° 281205, *Delorme*, Lebon T. 1063 ; AJDA 2007. 2094, note H. Arbousset ; RSC 2008. 404, chron. P. Poncela ; CE, sect., 17 déc. 2008, n° 292088, *Garde des sceaux, ministre de la justice c/ M. et M<sup>me</sup> Zaouiya*, Lebon ; AJDA 2009. 432, concl. I. de Silva) ou en raison d'une atteinte aux biens des personnes détenues (CE 9 juill. 2008, n° 306666, *Garde des sceaux, ministre de la justice c/ Boussouar*, Lebon ; RSC 2009. 431, chron. P. Poncela).

Le principe du respect de la dignité de la personne humaine est venu dynamiser ce contentieux, en permettant d'ouvrir plus largement les prétoires européen et national. Dans son arrêt de grande chambre du 26 octobre 2000, *Kudla c/ Pologne* (n° 30210/96, AJDA 2000. 1006, chron. J.-F. Flauss ; RFDA 2001. 1250, chron. H. Labayle et F. Sudre ; et 2003. 85, étude J. Andriantsimbazovina ; RSC 2001. 881, obs. F. Tulkens), la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a consacré le principe selon lequel les Etats ont l'obligation d'assurer des conditions de détention conformes à la dignité humaine. Ce faisant, l'article 3 de la convention européenne des droits de l'homme (Conv. EDH) devenait un nouvel outil juridictionnel au potentiel illimité (v. F. Sudre, l'art. 3 *bis* de la Conv. EDH : le droit à des conditions de détention conformes au respect de la dignité de la personne humaine, *in Libertés, justice et tolérance. Mélanges en hommage au doyen Cohen Jonathan*, Bruylant, 2004, p. 1503), exigeant également que les détenus disposent de recours effectifs « en ce sens qu'ils auraient pu empêcher la survenance ou la continuation de la violation alléguée ou auraient pu fournir à l'intéressé un redressement approprié pour toute violation s'étant déjà produite » (*Kudla*, § 158). Dans le sillage de cette jurisprudence, la loi pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 précise désormais dans son article 22 que « l'administration pénitentiaire garantit à toute personne détenue le respect de sa dignité et de ses droits » et l'article D. 189 du code de procédure pénale énonce de manière générale que « le service public pénitentiaire assure le respect de la dignité inhérente à la personne humaine [...] ». Les obligations en matière de conditions matérielles de détention sont également précisées, en ce qui concerne l'hygiène et la salubrité des locaux, « le cubage d'air, l'éclairage, le chauffage et l'aération », la taille des fenêtres des cellules qui doit

permettre une aération et une lumière naturelle suffisantes, la présence de lumière artificielle et d'installations sanitaires « propres et décentes » et en nombre « proportionné à l'effectif des détenus » (C. pr. pén., art. D. 349, D. 350 et D. 351).

Malgré son caractère indéfini et malléable, le respect de la dignité de la personne humaine (X. Bioy, Le concept de dignité, in *La dignité saisie par les juges en Europe*, L. Burgorgue-Larsen [dir.], Bruylant, Droit et Justice, 2011) est fortement mobilisé dans le contentieux pénitentiaire, que ce soit en matière de recours pour excès de pouvoir (CE 30 déc. 2014, n° 364774, *Section française de l'observatoire international des prisons*, AJDA 2015. 484), de référé-liberté (CE, ord., 22 déc. 2012, n° 364584, *Section française de l'observatoire international des prisons*, Lebon ; AJDA 2013. 12 ; AJ pénal 2013. 232, obs. E. Péchillon) ou de recours indemnitaire. Dans ce dernier cas, les juridictions subordonnées ont progressivement étendu la responsabilité de l'Etat pour faute simple en raison de conditions de détention qui n'assurent pas le respect de la dignité de la personne humaine (TA Rouen, 27 mars 2008, n° 0602590, AJDA 2008. 668 ; D. 2008. 1959, note M. Herzog-Evans ; AJ pénal 2008. 245, obs. E. Péchillon ; RSC 2008. 972, étude P. Poncela ; CAA Douai, 12 nov. 2009, n° 09DA00782, *Garde des sceaux, ministre de la justice*, AJDA 2010. 42, chron. J. Lepers ; AJ pénal 2010. 91, obs. E. Péchillon ; RSC 2010. 645, chron. P. Poncela ; v., sur ce point, I. De Silva, La rénovation du régime de responsabilité de l'Etat du fait des services pénitentiaires, AJDA 2009. 416), admettant également l'utilisation du référé-provision (CJA, art. R. 541-1) dès lors que la faute commise par l'administration pénitentiaire et que le préjudice qui en a suivi ne sont pas sérieusement contestables (CAA Marseille, 15 déc. 2011, n° 11MA02831, *Ministre de la justice* ; CAA Douai, ord., 26 avr. 2012, n°s 11DA01130 ; CAA Douai, ord., 20 juill. 2012, n° 11DA01527).

De cet écheveau textuel et juridictionnel, il ne restait plus au Conseil d'Etat qu'à venir consacrer les principes et le régime de responsabilité dégagés par ce contentieux qui s'annonçait massif. C'est chose faite en 2013, dans un considérant de principe selon lequel « des conditions de détention qui porteraient atteinte à la dignité humaine [...] révéleraient l'existence d'une faute de nature à engager la responsabilité de la puissance publique » (CE, sect., 6 déc. 2013, n° 363290, *Thévenot*, Lebon ; AJDA 2014. 237, concl. D. Hedary ; AJ pénal 2014. 143, obs. E. Péchillon). Cependant l'appréciation des critères relatifs aux conditions de détention attentatoires à la dignité des personnes détenues et la mise en oeuvre du régime de responsabilité en découlant suscitaient encore quelques hésitations jurisprudentielles.

Ce sont, une nouvelle fois, les conditions de détention à la maison d'arrêt de Rouen qui vont fournir au Conseil d'Etat l'occasion de préciser sa jurisprudence en matière d'engagement de la responsabilité de la puissance publique pour atteinte à la dignité des personnes détenues en raison des conditions de détention, dans une série d'arrêts rendus en chambres réunies ici commentés (1). Tout en rappelant les principes jurisprudentiels fixés en 2013, le juge administratif livre une nouvelle appréciation des conditions de détention indignes et précise la mise en oeuvre de ce régime de responsabilité pour faute de l'Etat.

### ***I - Le renouvellement du standard d'appréciation des conditions de détention portant atteinte à la dignité humaine***

Malgré une grille d'analyse des conditions de détention inchangée depuis 2013, son application restait casuistique. Dans les arrêts qu'il rend en janvier 2017, le Conseil d'Etat vient préciser l'examen des conditions de détention elles-mêmes ainsi que l'appréciation de leur caractère attentatoire à la dignité des personnes détenues.

#### ***A. De l'espace individuel réservé à la personne détenue***

Selon le standard fixé par le juge en 2013, rappelé dans les arrêts du 13 janvier 2017, « les conditions de détention s'apprécient au regard de l'espace de vie individuel réservé aux personnes détenues, de la promiscuité engendrée, le cas échéant, par la sur-occupation des cellules, du respect de l'intimité à laquelle peut prétendre tout détenu, dans les limites inhérentes à la détention, de la configuration des locaux, de l'accès à la lumière, de l'hygiène et de la qualité des installations sanitaires et de chauffage » (consid. 3).

Cette grille d'analyse des conditions matérielles de détention a reçu de nombreuses interprétations, les juges tenant compte d'éléments différents pour constater une atteinte à la dignité, tels que la taille de la cellule, la présence de nuisibles, l'état des installations électriques (CAA Marseille, 15 déc. 2011, n° 11MA02831), la sur-occupation, la température dans les cellules (CAA Douai, 7 janv. 2013, n° 12DA01478, D. 2013. 1304, obs. J.-P. Céré, M. Herzog-Evans et E. Péchillon), la présence d'humidité (TA Orléans, 14 juin 2012, n° 1200333), l'insuffisance de ventilation (CAA Lyon, 31 mars 2011, n° 10LY01580), l'état des installations

sanitaires (CAA Douai, 10 juill. 2012, n° 11DA01405), ou encore la possibilité pour les personnes détenues de passer du temps hors de leur cellule (CAA Nantes, 24 mai 2012, n° 11NT02851).

Une question, en particulier, a pu se poser concernant l'espace de vie individuel devant être réservé à toute personne détenue pour assurer des conditions de détention conformes au principe de dignité. Si la loi de 2009 pose désormais le principe de l'encellulement individuel (C. pr. pén., art. 716 et 717-2), celui-ci n'est toujours pas pleinement appliqué, en particulier dans les maisons d'arrêt. Ainsi, les personnes en détention provisoire peuvent également être placées en cellule collective à condition toutefois qu'elles soient « adaptées au nombre des personnes détenues qui y sont hébergées » (C. pr. pén., art. 716). On peut, dès lors, considérer que pour constituer des conditions de détention conformes au principe de dignité, les cellules doivent être d'une taille suffisante.

En ce sens, le juge a pu préciser que « si l'administration pénitentiaire peut déroger au principe de l'encellulement individuel du fait de la distribution intérieure des maisons d'arrêt, elle ne peut le faire que dans le respect de conditions satisfaisantes d'hygiène et de salubrité et le respect de la dignité inhérente à la personne humaine ». Pour autant, il ne va pas jusqu'à considérer que la surpopulation soit constitutive par elle-même d'une faute (TA Rouen, 27 mars 2008, n° 0602590, préc.). Les cours administratives d'appel ont également jugé que la sur-occupation des cellules ne peut qu'aggraver les conditions matérielles de détention (CAA Paris, 12 janv. 2012, n° 11PA02704), mais que « le défaut de détention en cellule individuelle ne saurait, en tant que tel, constituer une violation de l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales » et que le caractère attentatoire à la dignité de la sur-occupation d'une cellule dépend « des conditions et des modalités de cette occupation au regard notamment du nombre de détenus, de la superficie de cette cellule et des caractéristiques de ses aménagements » telles qu'une intimité insuffisante, un manque de lumière naturelle et d'aération (CAA Douai, 24 mai 2016, n° 15DA00497). Le Conseil d'Etat, pour sa part, a déjà eu l'occasion de préciser que l'appréciation faite par un tribunal administratif, selon laquelle « les conditions de détention [...] dans des cellules non individuelles et sur-occupées [...] suffisaient à caractériser l'existence d'une faute de l'administration pénitentiaire de nature à engager la responsabilité de l'Etat », constituait une erreur de droit, alors que « seules des conditions de détention caractérisant une atteinte à la dignité humaine sont de nature à engager la responsabilité de l'administration » (CE 1<sup>er</sup> oct. 2015, n° 383332). C'est donc un

ensemble d'éléments étrangers à la sur-occupation qui va guider l'appréciation du juge.

La jurisprudence de la CEDH relative à la surpopulation carcérale, exprimée dans plusieurs arrêts pilotes, aurait pu conduire le juge administratif à changer de raisonnement. Cependant, celle-ci apparaît confuse, mêlant position de principe et appréciation casuistique des faits. En effet, la Cour rappelle dans l'arrêt *Canali c/ France* que lorsque l'espace personnel réservé au détenu est inférieur à 3 m<sup>2</sup>, il justifie à lui seul une violation de l'article 3 constituant un cas de « surpopulation sévère » (CEDH 7 avr. 2005, n° 53254/99, *Karalevicius c/ Lituanie* ; 21 juin 2007, n° 37213/02, *Kantjrev c/ Russie* ; 22 oct. 2009, n° 17885/04, *Orchowski c/ Pologne* ; 12 juill. 2012, n° 12152/05, *Vartic c/ Roumanie*, D. 2013. 1304, obs. J.-P. Céré, M. Herzog-Evans et E. Péchillon) obligeant même l'Etat à prendre des mesures générales pour mettre fin à la surpopulation carcérale (CEDH 10 janv. 2012, n° 42525/07, *Ananyev et autres c/ Russie*, D. 2013. 201, obs. J.-F. Renucci, N. Fricero et Y. Strickler ; CEDH 8 janv. 2013, n° 43517/09, *Torreggiani et autres c/ Italie*, AJDA 2013. 1794, chron. L. Burgorgue-Larsen ; D. 2013. 1304, obs. J.-P. Céré, M. Herzog-Evans et E. Péchillon ; AJ pénal 2013. 361, obs. E. Péchillon). Mais lorsque cet espace est supérieur, la Cour retient d'autres facteurs tels que « la possibilité d'utiliser les toilettes de manière privée, l'aération disponible, l'accès à la lumière et à l'air naturels, la qualité du chauffage et le respect des exigences sanitaires de base » (CEDH 25 avr. 2013, n° 40119/09, *Canali c/ France*, § 50, D. 2013. 1138, obs. M. Léna ; AJ pénal 2013. 403, note J.-P. Céré). Elle rappelle d'ailleurs qu'un espace individuel de 4 m<sup>2</sup> correspond à la norme recommandée par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants. Par la suite, la Cour semble adopter une position encore plus casuistique dans un nouvel arrêt pilote de 2015 (CEDH 10 mars 2015, n° 14097/12, *Varga et autres c/ Hongrie*, RSC 2016. 143, obs. J.-P. Marguénaud) en considérant que « si le fait pour un détenu de disposer de moins de 3 m<sup>2</sup> d'espace personnel laisse fortement présumer que la détention de celui-ci s'analyse en un mauvais traitement au sens de l'article 3 de la convention, cette présomption peut parfois être contrebalancée par les effets cumulatifs des conditions de détention, notamment la brièveté de l'incarcération du détenu, la liberté de mouvement dont il dispose (dans la cellule et dans le reste de la prison) et la possibilité de faire de l'exercice en plein air ». Le seuil quantitatif est encore relativisé dans un arrêt de 2016, la Cour précisant que « lorsque la surface au sol est inférieure à 3 m<sup>2</sup>, le manque d'espace personnel est considéré comme étant à ce point grave qu'il donne lieu à une forte présomption de violation de l'article 3. Le gouvernement défendeur peut toutefois réfuter la présomption en démontrant la présence d'éléments propres à compenser adéquatement cette circonstance. Cette forte présomption de

violation de l'article 3 peut normalement être réfutée si les réductions de l'espace par rapport au minimum requis de 3 m<sup>2</sup> sont courtes et occasionnelles et mineures ; si elles s'accompagnent d'une liberté de circulation suffisante hors de la cellule et d'activités hors cellule adéquates ; si le détenu est incarcéré dans un établissement offrant des conditions de détention décentes » (CEDH 12 mars 2015, n° 7334/13, *Mursic c/ Croatie*, D. 2015. 866, obs. J. Falxa, et 1122, obs. J.-P. Céré, M. Herzog-Evans et E. Péchillon ; AJ pénal 2015. 415, note A.-G. Robert).

Ainsi, la surpopulation carcérale ne peut constituer en soi une atteinte à la dignité des personnes détenues. Les recours en responsabilité concernant la maison d'arrêt de Rouen et jugés devant la cour administrative d'appel de Douai (lorsque la demande de dommages-intérêts dépassait 10 000 €) ont donné lieu à la même analyse, les juges d'appel considérant que « si la sur-occupation d'une seule et même cellule, par plusieurs détenus, peut, en raison des conditions et des modalités de cette occupation au regard notamment du nombre de détenus, de la superficie de cette cellule et des caractéristiques de ses aménagements, être de nature à établir l'existence de traitements inhumains et dégradants, le défaut de détention en cellule individuelle ne saurait, en tant que tel, constituer une violation de l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

Les juges vont même jusqu'à préciser que le requérant ne peut se prévaloir de la jurisprudence de la Cour européenne, sans procéder à un examen concret des conditions de détention subies dans chacune des cellules dans lesquelles il a été placé (CAA Douai, 24 mai 2016, n° 15DA00493). C'est la même appréciation que semble retenir le Conseil d'Etat dans ses arrêts de janvier 2017 en tenant compte de plusieurs facteurs tels que « la surface des cellules occupées par le détenu, le nombre de personnes partageant cet espace et la configuration des locaux » (consid. 4). Il précise même « qu'en dépit de la sur-occupation des cellules successivement occupées par le requérant, celui-ci n'avait jamais bénéficié d'un espace individuel inférieur à trois mètres carrés » (consid. 5). S'il s'attache à retenir le même seuil numérique que le juge européen concernant l'espace individuel dont doit pouvoir bénéficier toute personne détenue, il ne précise pas pour autant si une superficie inférieure peut constituer en elle-même une atteinte à la dignité, entretenant toujours le doute en la matière.



## *B. Du caractère attentatoire à la dignité des personnes détenues*

En ce qui concerne l'appréciation de l'atteinte portée à la dignité des personnes détenues, le Conseil d'Etat reprend là encore, dans ses arrêts de janvier 2017, le considérant de principe fixé en 2013. Les critères retenus concernent à la fois la vulnérabilité des personnes détenues mais aussi « la nature » et « la durée des manquements constatés et des motifs susceptibles de justifier ces manquements eu égard aux exigences qu'impliquent le maintien de la sécurité et du bon ordre dans les établissements pénitentiaires ainsi que la prévention de la récidive » (consid. 3).

Bien que ce considérant de principe précise que la vulnérabilité des personnes détenues s'apprécie « compte tenu de leur âge, de leur état de santé, de leur personnalité et, le cas échéant, de leur handicap », le Conseil d'Etat semble revenir sur une interprétation stricte consistant à ne retenir que des situations de particulière vulnérabilité des personnes incarcérées. En effet, la jurisprudence antérieure relative à la responsabilité de l'Etat pour des conditions de détention indignes ne semblait concerner que les détenus les plus vulnérables en raison de leur âge (CAA Paris, 5 juill. 2012 n° 12PA00066), leur état de santé (CAA Douai, 7 janv. 2013, n° 12DA01478, D. 2013. 1304, obs. J.-P. Céré, M. Herzog-Evans et E. Péchillon), leur personnalité (TA Orléans, 14 juin 2012, n° 120033) et en particulier leur situation de handicap (CE, sect., 6 déc. 2013, n° 363290, *Thévenot*, préc.). Dans les espèces jugées en 2017, les requérants ne se trouvent pas dans une telle situation, et voient cependant leur demande de réparation acceptée par les juges du fond. En confirmant le raisonnement des juges de première instance, le Conseil d'Etat semble élargir l'appréciation de la vulnérabilité en rappelant « la situation d'entière dépendance des personnes détenues vis-à-vis de l'administration pénitentiaire ». Il s'inscrit ainsi dans la jurisprudence européenne qui retient de manière générale la « situation de particulière vulnérabilité » des personnes détenues qui se trouvent sous le contrôle des autorités (CEDH 27 juill. 2004, n° 57671/00, *Slimani c/ France*, § 27, D. 2004. 2763).

Le Conseil d'Etat semble également mettre fin aux hésitations jurisprudentielles relatives à la durée des manquements constatés. En effet, dans ce contentieux en responsabilité, les juges tiennent particulièrement compte de la durée pendant laquelle le détenu a été placé dans des conditions de détention indignes pour accorder ou refuser une réparation. De même, la jurisprudence de la Cour européenne est, pour sa part, assez fluctuante en la matière. Ainsi, si elle précise que le temps pendant lequel un individu a été détenu dans les conditions indignes

constitue un facteur à considérer (CEDH 8 nov. 2005, n° 64812/01, D. 2006. 1078, obs. J.-P. Céré, M. Herzog-Evans et E. Péchillon ; CEDH 8 janv. 2013, n° 43517/09, *Torreggiani et autres c/ Italie*, préc.), elle retient également une violation de l'article 3 pour un temps très court de détention (v., par ex., pour cinq jours, CEDH 16 avr. 2013, n° 22018/10, *Casuneanu c/ Roumanie* ; ou quinze jours de détention, CEDH 25 nov. 2014, n° 64682/12, *Vasilescu c/ Belgique*, AJDA 2015. 150, chron. L. Burgorgue-Larsen). Elle semble cependant revenir sur cette analyse dans son arrêt du 20 octobre 2016. Concernant un détenu ayant séjourné dans des cellules de différentes tailles et pour des périodes de temps variables, la Cour européenne retient une violation de l'article 3 pour les 27 jours consécutifs durant lesquels le requérant a disposé de moins de 3 m<sup>2</sup> d'espace personnel, mais considère que les autres périodes de courte durée (de 1 à 8 jours), durant lesquelles il a disposé de moins de 3 m<sup>2</sup> « peuvent être considérées comme des réductions courtes et mineures de l'espace personnel », et n'ont pas atteint le seuil de gravité requis pour être constitutives d'un traitement inhumain ou dégradant (*Mursic c/ Croatie*, préc.).

Le juge administratif, quant à lui, semble mettre fin à cette appréciation restrictive de la durée de l'atteinte à la dignité. En effet, l'une des espèces rendues par le Conseil d'Etat le 13 janvier 2017 concerne un ancien détenu, incarcéré à la maison d'arrêt de Rouen de juillet 2011 à septembre 2012, et placé successivement dans 18 cellules. Tout en considérant que ses conditions de détention dans l'une des cellules de l'établissement durant quinze jours étaient contraires à la dignité humaine, le juge de première instance a rejeté sa demande de réparation en raison de la faible durée de ce placement (TA Rouen, 27 janv. 2015, n° 1301400). Infirmant cette analyse, le Conseil d'Etat considère « qu'en excluant tout préjudice subi du fait de la seule durée d'incarcération dans cette cellule limitée à quinze jours, le tribunal administratif a commis une erreur de droit » et rappelle que selon le standard d'appréciation fixé, lorsque l'atteinte à la dignité humaine est caractérisée, celle-ci « est de nature à engendrer, par elle-même, pour la personne qui en est la victime, un préjudice moral qu'il incombe à l'Etat de réparer » (n° 389711, consid. 6).

## ***II - Les confirmations sur la mise en oeuvre du régime de responsabilité de l'Etat***

Une fois l'atteinte à la dignité de la personne détenue constatée, il reste à préciser la mise en oeuvre du régime de responsabilité : à savoir la faute retenue, le préjudice indemnisable et le lien de causalité entre la faute et le dommage. Dans ses arrêts du 13 janvier 2017, le Conseil d'Etat confirme le mouvement jurisprudentiel d'élargissement de l'engagement de la responsabilité de l'Etat, tout en maintenant certaines limitations.

### ***A. L'élargissement de l'engagement de la responsabilité de l'Etat***

Le passage d'un régime de faute lourde à un régime de faute simple a révélé le changement de position du juge administratif face aux contraintes de l'administration pénitentiaire. Si l'exigence d'une faute lourde répondait au besoin de laisser à celle-ci une marge de manoeuvre pour tenir compte de ses difficultés d'action, le régime de responsabilité pour faute simple vise à répondre aux nouvelles obligations du service public pénitentiaire et à ouvrir plus largement le prétoire. Si le juge ne va pas jusqu'à consacrer un véritable régime de responsabilité sans faute (2), un paradoxe est cependant à relever dans la formulation de ce nouveau régime de responsabilité selon lequel lorsqu'une atteinte à la dignité est constatée en raison des conditions de détention, celle-ci constitue « une faute de nature à engager la responsabilité de la puissance publique » (n° 389709, consid. 3).

Le juge met en place une sorte de présomption de faute à partir du moment où une atteinte à la dignité est constatée, indépendamment de l'intention fautive de l'administration pénitentiaire. Il s'agit dès lors de sanctionner une carence objective, un dysfonctionnement du service public pénitentiaire et non un comportement fautif de l'administration relevant d'une appréciation subjective. Au contraire, avec ce nouveau régime de responsabilité, l'administration pénitentiaire ne peut que difficilement invoquer des contraintes matérielles pour s'exonérer de sa responsabilité. Les juges du fond ont ainsi souligné que les « contraintes pesant sur le service public pénitentiaire, tant en ce qui concerne l'application des règles de sécurité que la gestion d'une situation difficile résultant de la surpopulation carcérale et de l'état du parc pénitentiaire, ne sauraient avoir pour effet d'écarter » les dispositions des articles D. 189 et D. 350 du code de procédure pénale (CAA Douai, ord., 26 avr. 2012, n<sup>os</sup> 11DA01130, 11DA00455,

11DA01120, 11DA01096 et 11DA01105). La faute est donc reconnue constituée en dépit des « efforts mis en oeuvre par l'administration dans le but d'améliorer les conditions de ses établissements et des contraintes inhérentes à l'exercice des missions qui lui sont confiées » (CAA Douai, ord., 20 juill. 2012, n° 11DA01527), en dépit, également, du contexte de surpopulation carcérale, puisque le ministre « ne peut utilement invoquer les contraintes liées aux missions conférées aux services pénitentiaires comme, notamment, l'obligation pour l'établissement d'accueillir les détenus qui lui sont adressés, pour exonérer l'Etat de sa responsabilité ou pour l'atténuer ». Et pour retenir une atteinte à la dignité, le juge s'attache à « la conception même des lieux de détention et à leur inadaptation » et non au défaut d'entretien ou à l'incurie des personnes détenues (CAA Bordeaux, 18 oct. 2011, n° 11BX00159, *Garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés*, AJDA 2012. 63). Aussi, si l'administration pénitentiaire dispose d'un certain pouvoir discrétionnaire dans l'organisation des établissements, les textes lui imposent désormais un résultat à atteindre, celui d'assurer le respect de la dignité des personnes qui lui sont confiées.

Ce régime de responsabilité facilite également la charge de la preuve de la faute de l'Etat, ce qui peut s'avérer particulièrement difficile en raison de l'opacité de l'administration pénitentiaire. Cette ouverture du prétoire répond également à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qui a assoupli les règles relatives à la charge de la preuve, en précisant que « sensible à la vulnérabilité particulière des personnes se trouvant sous le contrôle exclusif des agents de l'Etat, telles les personnes détenues, la Cour réitère que la procédure prévue par la convention ne se prête pas toujours à une application rigoureuse du principe "*affirmanti incumbit probatio*" [la preuve incombe à celui qui affirme] car, inévitablement, le gouvernement défendeur est parfois seul à avoir accès aux informations susceptibles de confirmer ou d'infirmer les affirmations du requérant [...]. Il s'ensuit que le simple fait que la version du gouvernement contredit celle fournie par le requérant ne saurait, en l'absence de tout document ou explication pertinents de la part du gouvernement, amener la Cour à rejeter des allégations de l'intéressé comme non étayées [...] » (*Torreggiani et autres c/ Italie*, préc., § 72-73). Elle précise que la charge de la preuve revient au gouvernement pour étayer les éléments propres à réfuter une présomption de violation de l'article 3 (*Mursic c/ Croatie*, préc., § 126).

L'élargissement de l'engagement de la responsabilité de l'Etat résulte également de la présomption de préjudice moral qui découle d'une atteinte à la dignité de la personne détenue. Dans le considérant de principe posé en 2013, le Conseil d'Etat ne précise pas la nature du

préjudice résultant de conditions de détention indignes. Si le caractère moral du préjudice a depuis longtemps été retenu par les juges du fond (CAA Douai, 12 nov. 2009, n° 09DA00782, *Garde des sceaux, ministre de la justice*, AJDA 2010. 42, chron. J. Lepers ; AJ pénal 2010. 91, obs. E. Péchillon ; RSC 2010. 645, chron. P. Poncela), sa consécration par le Conseil d'Etat n'intervient qu'en 2015 (CE 5 juin 2015, n° 370896, Lebon ; CE 1<sup>er</sup> oct. 2015, n° 383332 ; CE 2 déc. 2015, n° 371960, AJ pénal 2016. 280, obs. J. Falxa) et est à nouveau confirmée dans les arrêts du 13 janvier 2017. Cette prise en compte de l'atteinte morale à la personne détenue est également retenue par la Cour européenne qui considère que « les conditions de détention litigieuses ont porté atteinte à la dignité du requérant et ont provoqué chez lui des sentiments de désespoir et d'infériorité propres à l'humilier et à le rabaisser, voire à briser sa résistance physique et morale » (CEDH 19 avr. 2001, n° 28524/95, *Peers c/ Grèce*, § 75, AJDA 2001. 1060, chron. J.-F. Flauss ; RSC 2001. 881, obs. F. Tulkens). Ainsi, en retenant « qu'une telle atteinte, si elle est caractérisée, est de nature à engendrer, par elle-même, un préjudice moral pour la personne qui en est la victime » (CE 13 janv. 2017, n<sup>os</sup> 389709, 389710, 389711 et 389712, consid. 3), le Conseil d'Etat confirme que la détention dans des conditions contraires à la dignité humaine constitue à elle seule un préjudice moral par nature indemnisable dont la personne détenue n'a pas à prouver l'existence.

### *B. Les limitations apportées à l'engagement de la responsabilité de l'Etat*

Malgré cet assouplissement de l'engagement de la responsabilité de l'Etat pour des conditions de détention indignes, les arrêts rendus en 2017 confirment également le maintien de certaines restrictions, tant en ce qui concerne l'appréciation de la faute, qui reste liée aux contraintes du milieu carcéral, que celle de l'atteinte à la dignité, qui doit être d'une gravité suffisante.

Si l'exigence de la faute lourde a été supprimée pour le régime de responsabilité du service public pénitentiaire, la prise en compte des difficultés rencontrées et des diligences assurées par l'administration pénitentiaire n'est cependant pas totalement écartée pour limiter sa responsabilité. Ainsi, le considérant de principe repris dans les arrêts du Conseil d'Etat de 2017 souligne « les limites inhérentes à la détention » et tient compte « des motifs susceptibles de justifier ces manquements eu égard aux exigences qu'impliquent le maintien de la sécurité et du bon ordre dans les établissements pénitentiaires ainsi que la prévention de la récidive » (consid.

3). Ces finalités très larges permettent ainsi au juge, de manière casuistique, de venir limiter la responsabilité de l'Etat. Les juges tiennent également compte de certaines diligences de l'administration pour compenser des conditions de détention portant en principe atteinte à la dignité de la personne détenue. Il a ainsi été retenu que « l'absence de cloisonnement intégral et de ventilation spécifique des toilettes, qui a pour objectif de permettre à tout moment de contrôler la présence d'un détenu dans sa cellule, d'y pénétrer en cas d'urgence et de protéger les intéressés de toute tentative de suicide, était en partie compensée par la possibilité d'ouvrir les fenêtres » (CAA Douai, 24 mai 2016, n<sup>os</sup> 15DA00497 et 15DA00499), que « les sanitaires des cellules occupées par M. C. étaient équipés d'un cloisonnement partiel par le biais de portes battantes permettant de favoriser un minimum d'intimité » et que « l'entretien des cellules est confié aux détenus qui disposent de produits de nettoyage distribués par l'administration pénitentiaire » (CAA Douai, 24 mai 2016, n<sup>o</sup> 15DA00499). De la même manière, le Conseil d'Etat confirme l'analyse des juges de première instance qui ont pris en compte les « travaux récents de rénovation » permettant le « cloisonnement partiel des toilettes », pour conclure à l'absence d'atteinte à la dignité humaine (CE 13 janv. 2017, n<sup>os</sup> 389709, 389710 et 389711, consid. 5).

De même, pour accorder ou refuser une réparation, les juges semblent retenir une analyse fractionnée de la période d'incarcération, en tenant compte des situations de détention successives pour le calcul de l'indemnité accordée au requérant. Ils limitent ainsi l'engagement de la responsabilité de l'Etat aux seules périodes pendant lesquelles des conditions de détention portant atteinte à la dignité humaine sont constatées, en refusant d'étendre la période d'indemnisation à l'intégralité de l'incarcération (v., par ex., CE 2 déc. 2015, n<sup>o</sup> 371960, préc. ; CAA de Douai, 24 mai 2016, n<sup>os</sup> 15DA00497 et 15DA00493). Dans son arrêt du 20 octobre 2016, la Cour européenne retient également une analyse fragmentée des conditions de détention en concluant à la violation de l'article 3 pour la période de 27 jours pendant laquelle le détenu a disposé de moins de 3 m<sup>2</sup> d'espace personnel et à la non-violation de l'article 3 pour les périodes plus courtes et pour celles durant lesquelles il a pu disposer de 3 à 4 m<sup>2</sup> d'espace personnel (*Mursic c/ Croatie*, préc.).

En janvier 2017, le Conseil d'Etat confirme cette analyse des occupations de cellules successives en considérant « qu'en déduisant de ces constatations que les conditions de détention de M. A. à la maison d'arrêt de Rouen n'avaient porté atteinte à la dignité humaine que pendant la période de six mois et dix jours durant laquelle il avait occupé la cellule 208 qui

n'avait alors pas fait l'objet de travaux de nature à remédier à l'insalubrité des lieux, le tribunal administratif de Rouen n'a pas entaché son jugement d'une inexacte qualification juridique des faits » (CE 13 janv. 2017, n° 389709, consid. 5) et « qu'en jugeant que la responsabilité de l'Etat ne pouvait être engagée que pour la réparation du préjudice moral subi du fait de l'occupation, pendant six mois et dix jours, de la cellule 208, le tribunal administratif de Rouen n'a pas entaché son jugement d'erreur de droit » (et consid. 6 ; v. égal., pour le détenu ayant occupé une seule cellule sur dix-sept qui n'assurait pas des conditions de détention conformes au respect de la dignité, n° 389711, consid. 5 et 6).

Enfin, l'engagement de la responsabilité de l'Etat semble également pouvoir être limité, alors même que des conditions de détention indignes sont constatées, en raison de l'absence de gravité de cette atteinte. C'est ce qu'a pu retenir le juge administratif dans ses arrêts de principe de 2013 en jugeant que les conditions de détention doivent atteindre un certain degré de gravité pour pouvoir regarder l'obligation de réparation comme non sérieusement contestable dans le cadre du référé-provision (CE, sect., 6 déc. 2013, n° 363290, préc.). Le Conseil d'Etat confirme à nouveau cette analyse en considérant que la seule circonstance que le juge de première instance ait relevé l'absence d'atteinte grave à la dignité humaine pour rejeter le recours en réparation « ne révèle pas une erreur de droit dans le maniement des conditions d'engagement de la responsabilité de la puissance publique » (CE 13 janv. 2017, n° 389710, consid. 5). Ce faisant, le juge remet en cause l'idée de présomption de faute et de préjudice moral, en ajoutant un critère d'appréciation, celui de la gravité, aux conditions de détention portant atteinte à la dignité de la personne détenue. Il se réserve ainsi la possibilité de restreindre l'engagement de la responsabilité de l'Etat en se livrant à une appréciation subjective de l'atteinte en cause.

(1) Seule la décision n° 389711, qui sera publiée au Lebon, est ici reproduite.

(2) Une seule hypothèse de régime de responsabilité sans faute est prévue en cas de « décès d'une personne détenue causé par des violences commises au sein d'un établissement par une autre personne » (loi pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 nov. 2009, art. 44, al. 2).