

Actualités Droits-Libertés du 27 décembre 2012



CREDOF – Revue des Droits de l’Homme

Centre de Recherches et d’Études sur les Droits Fondamentaux
Université Paris Ouest Nanterre La Défense

DROIT À LA VIE ET PROHIBITION DES TRAITEMENTS INHUMAINS ET DÉGRADANTS (Art. 2 et 3 CEDH) : Constat d'insalubrité des Baumettes, de la justiciabilité à l'effectivité du contrôle sur les conditions de détention par le juge des référés-liberté

par Serge Slama

Saisi par la section française de l'Observatoire international des prisons suite à la publication pour la seconde fois dans son histoire par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) de recommandations au JORF du 6 décembre 2012, le juge des référés du Conseil d'Etat prescrit des mesures en vue de la dératisation et la désinsectisation du centre pénitentiaire Baumettes. Au delà de cet aspect spectaculaire, l'injonction, qui complète celles déjà prononcées par le premier juge le 13 décembre, renforce l'effectivité de la protection des personnes détenues dans des établissements insalubres par la voie du référé-liberté et la complémentarité du mécanisme national de prévention avec le contrôle juridictionnel dès lors que la société civile assure efficacement la liaison entre les deux.

Lire le texte intégral sur [le site de la Revue des Droits de l'Homme](#)

Un sursaut judiciaire. C'est la réaction qu'ont provoquée **les rats, cafards, colportes et autres moucherons** familiers du centre pénitentiaire des Baumettes (Marseille) et de ses 1 769 détenus (pour 1 190 places). Dans son [ordonnance du 22 décembre 2012](#), le juge des référés du Conseil d'Etat, Mattias Guyomar constate en effet que **les rongeurs « y prolifèrent et y circulent, en particulier la nuit » et les insectes « colonisent les espaces communs ainsi que certaines cellules, y compris les réfrigérateurs des détenus »**. A l'audience, le [Contrôleur général des lieux de privation de liberté](#) (CGLPL), qui, **pour la première fois**, avait été **mis en cause pour observations dans une instance**, a confirmé, par la voix de sa représentante, cet effroyable constat effectué à l'occasion d'une visite aux Baumettes du 8 au 19 octobre. A l'issue de cette visite, le Contrôleur général a publié, **en urgence** des recommandations du 12 novembre 2012 en application de [l'article 9 de la loi du 30 octobre 2007](#) dans lesquelles il dénonçait **« sans aucun doute, une violation grave des droits fondamentaux, notamment au regard de l'obligation, incombant aux autorités publiques, de préserver les personnes détenues [...] de tout traitement inhumain et dégradant »** ([Recommandations en urgence du 12 novembre 2012 relatives au centre pénitentiaire des Baumettes à Marseille \[PDF\]](#) – le rapport de visite du CGLPL n'est pas encore disponible). Pourtant, sans provoquer la même réaction judiciaire, le même constat d'horreur avait déjà été dressé **en 1991** par le **Comité européen de prévention de la torture (CPT)** qui notait, à l'issue d'une visite, que **« les conditions de détention [aux Baumettes] laissent fortement à désirer »**, que **« l'état général de ces cellules et de leur équipement était d'une vétusté avancée »** et que **« soumettre des détenus à un tel ensemble de conditions de détention équivaut [...] à un traitement inhumain et dégradant »** ([Rapport au Gouvernement de la République française relatif à la visite effectuée par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants \(CPT\) en France du 27 octobre au 8 novembre 1991](#), situation des Baumettes, §§91-92). En **février 2006**, à l'issue d'une visite effectuée en septembre 2005 par le [Commissaire européen aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe](#), Alvaro Gil-Robles s'était alors dit **« choqué » par « les conditions de vie »** observées de ce même établissement marseillais. Il était alors d'avis que **« le maintien de détenus en leur sein paraît être à la limite de l'acceptable, et à la limite de la**

dignité humaine ». ([Rapport du 15 février 2006 CommDH\(2006\) sur le respect effectif des droits de l'homme en France suite à la visite du 5 au 21 septembre 2005 à l'attention du Comité des Ministres et de l'Assemblée Parlementaire](#), pt 79). **La réaction de l'administration pénitentiaire** avait alors été **timorée** – le ministre de la Justice de l'époque, M. Clément, s'était contenté d'annoncer en novembre 2005 « *un financement supplémentaire à la remise en état des prisons, et parmi elles, celle des Baumettes* » - qui s'était traduit par un programme de travaux entre 2006 et 2010 (v. « [La prison des Baumettes, cet "endroit répugnant"](#) », *LDH Toulon*, 26 décembre 2006). Il est vrai qu'en 2006 l'action contentieuse de l'OIP n'était qu'émergente (cela sera rappelé par Hugues de Suremain et Patrice Spinosi à l'occasion du colloque OIP-CNCDH-CREDOF « [Défendre en justice la cause des personnes détenues](#) » les 25 et 26 janvier 2013 au Palais du Luxembourg). Le contraste est frappant avec les suites données aux recommandations sur les Baumettes sous la **pression médiatique** (v. photos de G. Korganow ([PDF sur le site du CGLPL](#) et « [Les Baumettes vues de l'intérieur](#) » (portfolio *Le Monde.fr*) et « [Les Baumettes, l'effroyable prison](#) », *Le Monde*, 6 décembre 2012) et **l'aiguillon contentieux de l'OIP**. En effet, **des mesures concrètes ont d'ores et déjà adoptées** en vue de l'amélioration des conditions de détention aux Baumettes. Ce sont d'ailleurs les « *mesures effectivement entreprises afin de remédier à une situation qui était, ainsi que le relève le Contrôleur général dans ses recommandations publiques, de nature à porter une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales des détenus* », et les « *engagements pris par l'administration pénitentiaire* » à l'audience du 20 décembre et dans ses écritures qui conduisent le juge des référés du Conseil d'Etat, à estimer qu'il n'y a **pas lieu**, « *dans le bref délai prévu par l'article L. 521-2 du code de justice administrative* », **de prononcer de « mesures supplémentaires »** à celles déjà prononcées par [l'ordonnance du 13 décembre](#), **hormis s'agissant de la dératisation et de la désinsectisation**. *A contrario* si ces mesures et engagements n'avaient pas été effectivement pris « *toutes affaires cessantes* » le juge des référés les auraient prescrites dans le cadre de son office.

Le **caractère spectaculaire de l'injonction** prononcée sur la question de la prolifération des animaux nuisibles aux Baumettes ne doit toutefois pas dissimuler **le bond en avant jurisprudentiel**. En effet, les requêtes en référé-liberté ont permis non seulement que **les « choses bougent » aux Baumettes**, comme l'observe Nicolas Ferran (« ["Dératisation des Baumettes : "C'est un début, pas une fin"](#) (entretien par Violette Robinet) », *Le Nouvel obs.com*, 22 décembre 2012) mais surtout elles ont fait **bouger les lignes contentieuses** s'agissant des moyens d'assurer en extrême-urgence des travaux afin d'assurer la protection de la vie et de les préserver de traitements inhumains et dégradants. Ce résultat n'allait pas de soi comme le relève le responsable juridique de l'OIP : « *beaucoup de questions juridiques se posaient sur la faisabilité de cette action*. » (Franck Johannès, « [Le Conseil d'Etat ordonne la dératisation des Baumettes](#) », *Le Monde*, 22 décembre 2012). L'avocat de l'association, Me Patrice Spinosi confirme : « *La procédure [était] hardie. "C'est une démarche totalement inédite. Mais que peut-on faire lorsqu'on constate un traitement inhumain et dégradant ? Quel est le mécanisme dans un Etat de droit ? Si le juge ne nous donne pas raison, on aura fait la démonstration de la faillite du système français. Le droit avance à coups de contentieux."* » (Franck Johannès, « [L'état effroyable des Baumettes examiné par le juge des référés de Marseille](#) », *Le Monde*, 13 décembre 2012). Or, force est de constater que **le juge des référés du Conseil d'Etat** – en la personne de Mattias Guyomar (qui a marqué, par ses conclusions, de son empreinte ce contentieux pénitentiaire depuis une demi-douzaine d'années) – **a été au rendez-vous**.

C'est le contexte particulier de la publication en urgence de recommandations du CGLPL sur les Baumettes, qui a amené le juge des référés à **ne se focaliser que sur les mesures nécessaires pour remédier immédiatement et effectivement aux atteintes aux droits fondamentaux (2°)**, ce qui constitue **une avancée jurisprudentielle remarquable en terme de défense collective des personnes détenues (1°)**.

1°/ - Une avancée jurisprudentielle remarquable de la défense collective des personnes détenues

Si la Cour européenne des droits de l'homme rappelle fréquemment que « *la justice ne saurait s'arrêter aux portes des prisons* » (v. par ex., Cour EDH, G.C., 17 septembre 2009, [Enea c. Italie](#), req.

N° 74912/01 – [ADL du 17 septembre 2009](#)), l'originalité de la procédure de référé-liberté ayant abouti à l'[ordonnance du 22 décembre](#) est que **c'est la prison qui s'est résolument invitée au sein de la justice administrative**. Elle s'est en premier lieu invitée à l'audience du 13 décembre au tribunal administratif de Marseille par la lecture, lors de son rapport introductif, des recommandations du **Contrôleur général in extenso par le juge des référés M. Portail** (ce Vice-président avait déjà rendu une [ordonnance du 19 août 2011](#) à l'origine d'une des affaires de principe en référé-liberté sur les fouilles systématiques des détenus à l'issue des parloirs - CE, réf. 9 septembre 2011, [Garde des Sceaux c/ M. D.](#), N°352372 – [ADL du 13 septembre 2011](#)). C'est, en second lieu, par la voix de la **représentante du Contrôleur général**, à l'invitation du juge des référés du Conseil d'Etat, que la prison a pris corps au sein de la salle du contentieux. Ayant fait partie de l'équipe d'une vingtaine de contrôleurs ayant visité les Baumettes du 8 au 19 octobre 2012, elle avait constaté « *l'état matériel très dégradé* » de ce centre pénitentiaire des années trente qui est « *parfaitement connu* » de longue date ([Recommandations en urgence du 12 novembre 2012 relatives au centre pénitentiaire des Baumettes à Marseille \[PDF\]](#)). C'est, en troisième lieu, avec **Benoît Vandermaesen**, que la situation actuelle de l'établissement pénitentiaire a été précisément décrite lors des audiences des 13 et 20 décembre. Délégué régional du syndicat de la magistrature, le vice-procureur adjoint de Marseille avait été convié par le juge des référés à prendre librement la parole dans la mesure où il a visité le 17 décembre l'établissement pénitentiaire. Il a pu témoigner que « *rien n'avait changé aux Baumettes depuis l'inspection en octobre du contrôleur Delarue* » (Olivier Bertrand, « [Remise en état des Baumettes : «c'est la montagne qui accouche d'une souris](#) » », *Libération*, 14 décembre 2012). Devant le TA de Marseille étaient également intervenus des avocats marseillais, qui pour certains connaissent bien les Baumettes : Me Laurent Bartolomei, *représentant du syndicat des avocats de France (SAF)*, Me Jérôme Gavaudan, *bâtonnier de l'ordre de Marseille*, Me Philippe Chaudon, *représentant du CNB*, membre de la commission droits de l'homme et liberté. **En dernier lieu**, si l'administration pénitentiaire s'était fait remarquée en première instance par son absence – elle n'était ni présente ni représentée et n'avait produit des observations qu'un quart d'heure après le début théorique de l'audience ; elle était en revanche représentée au Conseil d'Etat par **une demi-douzaine de fonctionnaires du ministère de la Justice et de la direction régionale de l'AP**. Cette présence au Palais Royal n'a pas empêché, selon les mots d'un journaliste *du Monde* présent à l'audience de subir « *une défaite en rase campagne* » malgré une mobilisation exceptionnelle de sa part à la veille des fêtes de fin d'année (Franck Johannès, « [Des travaux en urgence à la prison des Baumettes](#) », *Le Monde*, 22 décembre 2012).

D'un point de vue procédural, le juge des référés du Conseil d'Etat avait soulevé un moyen d'ordre public à l'audience portant sur **l'irrecevabilité des appels enregistrés par trois des organisations – le SAF, le CNB et l'Ordre des avocats de Marseille**. Admises en qualité de tiers intervenants en première instance, elles n'avaient **pas la qualité de partie à l'instance nécessaire pour faire appel**. Toutefois, à l'audience, Me Masse-Dessen, avocate du CNB en sa qualité de doyenne de l'ordre des avocats aux Conseils, et Me Olivier Coudray avocat du SAF ont demandé, « *à titre subsidiaire* », la **requalification de leurs requêtes en appel en interventions**. Par suite, le juge des référés déclare irrecevables ces appels mais **admet**, aux côtés du Syndicat de la magistrature (représenté par Me Spinosi), **leurs interventions volontaires** « *eu égard à leur objet statutaire* » car ils ont intérêt à l'annulation partielle de l'ordonnance attaquée (ordonnance, cons. 5). « *En revanche* », précise l'ordonnance, **l'appel de l'Ordre des avocats au barreau de Marseille est recevable** car il aurait eu intérêt à saisir le juge des référés du premier degré car il « *regroupe des avocats directement appelés à exercer leur office au sein du centre pénitentiaire des Baumettes* » ([ordonnance](#), cons. 4).

Sur le fond, le juge ne s'est guère attardé sur **la question de savoir si les différentes conditions de l'article L.521-2 du Code de la justice administrative étaient remplies**. Et c'est là que réside le progrès remarquable réalisé le 22 décembre : **le bien-fondé de la démarche contentieuse menée par l'OIP a été validée sans réserve** (le ministère n'a pas fait d'appel incident de l'ordonnance du TA et n'a pas contesté l'urgence dans ses mémoires en réponse). Face à ce type d'atteinte grave et massive aux droits fondamentaux dénoncée en urgence par le Contrôleur général, une association peut donc agir pour obtenir du juge des référés leur cessation. Cela revient à admettre **une forme d'action collective** aux mains des associations et syndicats spécialisés dans la défense des détenus (v. aux Etats-Unis : Cour suprême, 23 mai 2011, [Brown v. Plata](#), 563 US ____ (2011) – [ADL du 3 juin](#)

2011 - v. sur l'état de réflexion de la juridiction administrative sur l'action collective : V. P. Cassia. « Vers une action collective en droit administratif ? », *RFDA* 2009. 657 et Philippe Belaval, *L'action collective en droit administratif*, Rapport du groupe de travail du Conseil d'Etat, 2009). L'action contentieuse « curative » à dimension collective vient compléter le caractère préventif du mécanisme national de prévention de tortures et traitements inhumains et dégradants qu'est en France le Contrôleur général des lieux de privation de liberté lorsqu'il publie des rapports de visite et des recommandations.

Ainsi, **en premier lieu**, il est reconnu que **la situation d'atteinte collective et généralisée aux droits fondamentaux** des personnes détenues aux Baumettes **porte atteinte en elle-même aux intérêts défendus par l'OIP et par les syndicats et organisations intervenants**. Dans le cadre de la procédure de référé-liberté, la recevabilité de cette action collective n'allait pas de soi en l'absence de détenus qui individuellement demandaient à faire cesser ces atteintes à leurs droits subjectifs. Cet obstacle avait d'ailleurs retenu les associations de défense des étrangers d'agir lors de la publication par le Contrôleur général en juin 2009 de recommandations dénonçant les conditions de rétention à Mayotte (Recommandations du 30 juin 2010 relatives au centre de rétention administrative de Pamandzi à Mayotte). Or, s'agissant de la situation aux Baumettes, **à aucun moment le ministère n'a contesté l'intérêt à agir de l'OIP en référé-liberté** – tant l'action de l'Observatoire paraissait légitime et complémentaire aux recommandations du CGLPL. On peut même penser qu'aussi bien la Chancellerie que le Contrôleur général avaient tablé – pour ne pas dire misé – sur une action de l'OIP de la même manière que la Place Beauvau intègre lors de la rédaction de circulaire une éventuelle action du Gisti ou de la Cimade.

En second lieu, s'agissant de **l'urgence particulière dans le cadre de la procédure de référé-liberté**, l'administration pénitentiaire ne reprochait pas à l'OIP d'avoir attendu des années pour introduire une procédure alors que la situation des Baumettes est décriée depuis des lustres mais que l'association ait « attendu » [sic] le 11 décembre pour agir alors que les recommandations du Contrôleur général ont été publiées le... 6. Balayant cet argument, le juge des référés du TA de Marseille estime au contraire qu'« **un laps de temps très court** » s'est écoulé entre la publication des recommandations « *déterminantes pour l'exercice du recours en référé par les informations qu'elles contiennent* » et l'introduction du référé-liberté par l'OIP (ordonnance du 13 décembre 2012). Mais le plus remarquable est qu'il considère que **la seule publication en urgence par le Contrôleur général « en application des dispositions de l'article 9 de la loi [...] du 30 octobre 2007, pour la deuxième fois depuis la création de cette institution » de recommandations relevant « une violation grave des droits fondamentaux » suffit à établir la condition d'urgence spécifique au référé-liberté** (v. pour la difficulté d'établir cette condition d'urgence spécifique dans le contentieux des fouilles intégrales : CE, réf., 9 septembre 2011, *Ministre de la Justice c/ D.*, n° 352.372, *préc.*). Ainsi, aurait-il été possible d'agir s'agissant **des conditions « répugnantes » et de la surpopulation dramatique de la prison de Nouméa** dénoncées par le Contrôleur dans ses premières recommandations publiées en urgence (Recommandations en urgence du 6 décembre 2011 relatives au centre pénitentiaire de Nouméa, Nouvelle-Calédonie ; voir le témoignage de JM Delarue : « La prison de Nouméa à la limite du bagne, selon le contrôleur des prisons », *France info*, 6 décembre 2011 et ce reportage de BFM TV du 7 décembre 2011). Mais l'OIP s'était alors abstenu d'intervenir en urgence face aux difficultés d'agir concrètement à Nouméa et les problèmes que poseraient un déplacement des détenus du Camp Est en dehors de la Nouvelle-Calédonie. **Des demandes indemnitaires ont été toutefois déposées** et abouti à la condamnation juillet 2012 de l'Etat à verser une provision à une trentaine de détenus pour « *conditions de détention indignes* » (« La prison de Nouméa est "inadmissible" », *AFP*, 05 octobre 2012 - v. l'affaire de principe : CAA de Douai, 12 novembre 2009, *Garde des Sceaux c/ M. Paul T., M. Yannick F. et M. Mohamed K.*, n° 09DA00782 – ADL du 1^{er} décembre 2009). Six détenus placés en détention provisoire dans cet établissement avaient aussi présenté des **demandes de remise en liberté** après les violences qui avaient fait 4 morts et 30 blessés le 6 août 2011 sur l'île de Maré. Ces demandes ont toutefois été **rejetées** par le JLD, dans des ordonnances confirmées par la Cour d'appel de Nouméa le 10 novembre 2011 (« Nouméa: Des prisonniers contestent en justice leurs conditions de détention », *AFP*, 15 février 2012). Si cinq d'entre eux ont été par la suite libérés, le sixième a saisi la Cour de cassation qui a rejeté son pourvoi en l'absence « **d'allégation d'éléments propres à la personne concernée**,

suffisamment graves pour mettre en danger sa santé physique ou mentale » justifiant une telle remise en liberté (Cass, 29 février 2012, [Paul X.](#), n° 11-88441 ; *Bulletin criminel* 2012, n° 58). A l'audience du 15 février, de manière inhabituelle, l'avocat général, M. Lacan, avait rejoint Me Claire Waquet pour dénoncer les **conditions de détention dignes d'un « bain post-colonial » et « susceptibles de caractériser un traitement dégradant »** (« [Prison de Nouméa: un détenu qui voulait être libéré débouté en cassation](#) » AFP 29 février 2012). La Cour européenne des droits de l'homme aurait été saisie. La construction d'une nouvelle prison d'environ 500 places n'est pas envisageable avant « 6 à 8 ans » (« [La prison de Nouméa est "inadmissible"](#) », AFP 05/10/2012).

S'agissant des Baumettes, le juge marseillais était toutefois resté au **milieu du gué** puisqu'il n'avait considéré la condition d'urgence remplie que **s'agissant de l'atteinte à la dignité des détenus**. Selon lui, **il ne résultait pas des pièces du dossier que « la vie des détenus serait mise en danger du fait de cette situation, pour déplorable qu'elle soit »**. Il avait pourtant au préalable relevé que le Contrôleur général avait fait état « de **dysfonctionnements caractérisés du centre pénitentiaire des Baumettes en terme de sécurité, notamment en raison de la présence de circuits électriques non sécurisés et d'appareils électriques vétustes, et de respect des règles d'hygiène** ». Dans son ordonnance, il n'avait donc fait droit que **partiellement** aux demandes de l'OIP (*voir infra*). Cela avait justifié l'appel introduit par l'OIP contre cette ordonnance (Pascale Robert-Diard, "[Le juge ordonne des travaux d'urgence à la prison des Baumettes](#)", *Le Monde*, 14 décembre 2012 ; "[Baumettes: l'OIP fait appel de l'ordonnance](#)", AFP, 17 décembre 2012). Ainsi, paradoxalement, le juge des référés de première instance ne s'était **pas intéressé au « plus dangereux »** (« [Baumettes: le tribunal "a oublié le plus dangereux" \(entretien Nicolas Ferran\)](#) », *Marsactu*, 14 décembre 2012). Pourtant le cadre juridique de l'intervention du juge des référés a été récemment précisé dans **l'affaire du H&M des Halles**. Le Conseil d'Etat avait dans une décision de Section précisé d'une part **l'articulation des procédures de référé-suspension, de référé-liberté et de référé mesure-utile** – ce qui n'est pas sans importance dans la présente affaire dans la mesure où l'OIP a parallèlement déposé devant le TA de Marseille un référé mesure-utile et envisage, deux mois après le rejet implicite du Garde des Sceaux de demande de fermeture des Baumettes, de saisir le Conseil d'Etat d'un référé-suspension. Il avait d'autre part consacré **le droit au respect de la vie comme « liberté fondamentale au sens des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative »** et, dans ce cadre, posé le considérant de principe en vertu duquel « *lorsque l'action ou la carence de l'autorité publique crée un danger caractérisé et imminent pour la vie des personnes, portant ainsi une atteinte grave et manifestement illégale à cette liberté fondamentale, et que la situation permet de prendre utilement des mesures de sauvegarde dans un délai de quarante-huit heures, le juge des référés peut, au titre de la procédure particulière prévue par cet article, prescrire toutes les mesures de nature à faire cesser le danger résultant de cette action ou de cette carence ; qu'il peut, le cas échéant, après avoir ordonné des mesures d'urgence, décider de déterminer dans une décision ultérieure prise à brève échéance les mesures complémentaires qui s'imposent et qui peuvent être très rapidement mises en oeuvre* » (CE, Sect., 16 novembre 2011, [Ville de Paris et Société d'Economie Mixte PariSeine](#), n°s 353172 et 353173, au *Lebon* – [ADL du 9 novembre 2011](#) ; RFDA 2012 p. 269, concl. D. Botteghi). C'est **ce considérant de principe que reprend à son compte Mattias Guyomar dans son ordonnance** pour l'appliquer aussi bien au droit à la vie qu'à la prohibition des traitements inhumains et dégradants ([ordonnance du 22 décembre](#), cons. 6).

En troisième lieu, et par suite, s'agissant des **libertés fondamentales en cause**, le juge des référés du Conseil d'Etat réforme l'ordonnance du 13 décembre 2012 « *en ce qu'elle a de contraire à la présente ordonnance* », s'agissant notamment du déni d'examen des **atteintes potentielles au droit à la vie**. Rappelant que l'article 22 de la loi du 24 novembre 2009 pénitentiaire prescrit que « *l'administration pénitentiaire garantit à toute personne détenue le respect de sa dignité et de ses droits* », il rappelle qu'« *eu égard à la vulnérabilité des détenus et à leur situation d'entière dépendance vis à vis de l'administration* », il appartient à celle-ci, « *et notamment aux directeurs des établissements pénitentiaires, en leur qualité de chefs de service* », d'édicter « *les mesures propres à protéger leur vie ainsi qu'à leur éviter tout traitement inhumain ou dégradant afin de garantir le respect effectif des exigences découlant des principes rappelés notamment par les articles 2 et 3 de la [CEDH]* » ([ordonnance du 22 décembre](#), cons. 6). On observera toutefois que **le juge des référés ne saisit pas cette occasion pour consacrer l'égalité de dignité de la personne humaine** –

qui est plus large que le droit à ne pas être victime de traitements inhumains et dégradants – **comme liberté fondamentale invocable en référé-liberté** (v. pour une précédente occasion manquée lors de la consécration du droit à l'hébergement des personnes vulnérables, rattaché à la loi et non pas à la dignité de la personne humaine ou au droit au logement : CE, réf., 10 février 2012, [Karamoko F. c/ Ministre des solidarités et de la cohésion sociale](#), n° 356456, aux *tables* – [ADL du 10 février 2012](#)). D'un point de vue théorique l'existence de ce droit fondamental subjectif ne fait aucun doute. Il bénéficie d'un fondement constitutionnel et conventionnel et constitue même, avec l'égalité et la liberté, une des libertés « matricielle ». Mais on sait que le Palais Royal est réticent à une telle consécration de **peur d'ouvrir trop largement le prétoire du juge des référés-liberté**. Et, pour les Baumettes, le juge des référés avait manifestement décidé, en cette veille des fêtes de Noël, non pas de poser des principes nouveaux mais de faire un **travail d'orfèvre** en se focalisant sur les seules mesures complémentaires nécessaires pour ôter effectivement tout danger et conditions indignes aux Baumettes.

2°/ - Une ordonnance entièrement focalisée les mesures complémentaires à adopter en vue de faire cesser effectivement et immédiatement les conditions dangereuses et indignes

En se focalisant sur la seule question des mesures supplémentaires à prescrire afin d'assurer la cessation immédiate et effective des atteintes aux libertés fondamentales, l'ordonnance du 22 décembre 2012 a ouvert **la perspective que le référé-liberté soit, enfin, dans le contentieux pénitentiaire un instrument de protection effective des droits et non de leur seule justiciabilité**. Depuis dix ans (CE, 30 juill. 2003, [Remli](#), n° 252712, *Rec. CE* 366), le Conseil d'Etat semblait en effet avoir davantage assuré la justiciabilité des mesures dans l'espace carcéral – avec le recul de la catégorie des mesures d'ordre intérieur (v. pour un bilan général de cette jurisprudence : Xavier Domino, Aurélie Bretonneau, « Custodire ipsos custodes : le juge administratif face à la prison », *AJDA* 2011 p. 1364) – que la protection effective des droits fondamentaux des détenus (en ce sens v. Delphine Costa, « La juridictionnalisation des mesures de l'administration pénitentiaire » in Colloque sous dir. Sabine Bousard, [Les droits de la personne détenue](#), 26 et 27 janvier 2012 [à paraître] - qui interviendra aussi en introduction du colloque des 25 et 26 janvier 2013 pour dresser un bilan de dix ans de progression des droits fondamentaux des détenus sous l'égide de l'OIP). Pourtant, la Cour européenne des droits de l'homme exige qu'un détenu puisse bénéficier d'un **recours susceptible d'empêcher effectivement « la survenance ou la continuation de la violation alléguée ou aurait pu fournir un redressement approprié pour toute violation s'étant déjà produite »** (Cour EDH, GC, 26 octobre 2000, [Kudła c. Pologne](#), n°30210/96, § 158 ; Cour EDH, 5^e Sect. 20 janvier 2011, [El Shennawy c. France](#), Req. n° 51246/08, § 57 – [ADL du 23 janvier 2011](#)). Dans le cadre du contentieux contre **les fouilles systématiques**, l'OIP a néanmoins obtenu de la quasi-totalité des tribunaux administratifs saisis la suspension des décisions réglementaires des chefs d'établissements pénitentiaires (TA de Marseille, 16/09/2011, n°1105921 ; TA de Strasbourg, 23/09/2011, n°1104687 ; TA de Strasbourg, 18/10/2011, n°1105031 ; TA de Lyon, 28/11/2011, n°1107154 ; TA de Rennes, n°14/12/201, n°1104539 ; TA de Strasbourg, 15/12/2011 n°1105247 ; TA de Poitiers, 18/01/2012, n°1102847 ; TA de Lyon, 8/02/2012, n°1200663 ; TA de Lyon, 9/02/2012, n°1200740 ; TA de Marseille, 21/02/2012, n°1106683 ; TA de Lyon, 24/02/2012, n°120074 ; TA de Lyon, 14/03/2012, n°1201254 ; TA de Poitiers, 21/03/2012, n°1200752 ; TA de Lyon, 2/05/2012, Pierre X., n°1202500. Voir en dernier lieu, obtenue par notre collègue Alexandre Ciaudo : TA Dijon réf., 21 décembre, n°1202748 - « [Les fouilles systématiques de détenus suspendues à Varennes-le-Grand](#) », *AFP*, 23/12/2012). Ce contentieux des fouilles prend néanmoins la forme d'un combat de Sisyphe **puisque à peine suspendue une autre mesure réglementaire prescrivant des fouilles systématiques ou aléatoire, tout aussi illégale** (CE, 26 septembre 2012, [Pierre A.](#), N° 359479, *tables*), **est reprise**. L'administration pénitentiaire ne s'en cache d'ailleurs pas : dans un récent entretien un directeur de prison déclarait, en développant une conception inversée de la hiérarchie des normes, que la loi pénitentiaire est, s'agissant des fouilles, « **en conflit avec les consignes de l'administration qui indique qu'en l'état il convient d'observer le statu quo** » (« [60% des établissements pénitentiaires sont en cessation de paiement](#) » (propos recueillis par Franck Johannès), *Le Monde*, 6 décembre 2012). Le Garde des Sceaux refuse en effet d'adresser des instructions pour mettre fin aux fouilles

systématiques en raison de l'opposition des syndicats de surveillants. Son directeur de cabinet, Christian Vigouroux a pourtant rendu, dans une vie antérieure, l'ordonnance de principe dans ce domaine (CE, réf., 9 septembre 2011, *Ministre de la Justice c/ D., préc.*)

Dans son [ordonnance du 13 décembre 2012](#), le juge des référés du TA de Marseille ne s'était pas montré insensible à l'effectivité des mesures puisqu'il avait estimé, sous l'angle de l'article 3 de la CEDH, **d'une part** que les « **conditions d'hygiène régnant au sein du centre pénitentiaire des Baumettes, telles que relevées par le Contrôleur général [...], et dont il ne résulte pas des pièces du dossier qu'il y aurait été remédié à la date à laquelle statue le juge des référés, portent une atteinte grave au droit des personnes détenues à ne pas être victimes de traitements inhumains et dégradants** ». Le magistrat marseillais avait particulièrement ciblé **le mode de distribution des repas qui, selon des photos prises lors de la visite effectuée par l'équipe du Contrôleur général, étaient déposés à même le sol devant certaines cellules – sur lequel circule des rats et autres animaux nuisibles – et que « les chariots de distribution des repas sont stockés à proximité immédiate des poubelles pleines** ». **D'autre part**, il avait relevé, sur la foi des recommandations du CGLPL, que **certaines cellules sont dépourvues d'éclairage et d'une partie des fenêtres**. Il avait donc prescrit **l'enlèvement des débris, la modification du mode de distribution des repas, une inspection de chaque cellule pour vérifier qu'elle dispose d'un éclairage artificiel et d'une fenêtre en état de fonctionnement**. Mais il s'était contenté de ces seules injonctions, sans prescrire ni inspection générale des cellules par des services indépendants et compétents, ni des mesures pour garantir effectivement le droit à la vie contre les différents dangers constatés par le Contrôleur général. En outre, il n'avait **pas fixé de délais à l'administration pénitentiaire pour mettre en œuvre ces injonctions** – ce qui est susceptible de les priver d'effectivité immédiate. A l'audience du 20 décembre Mattias Guyomar avait précisé qu'il devait se prononcer non pas au regard des seules constatations du Contrôleur général, dont il n'était pas question de juger si elles avaient été, ou non dénatuées par le juge des référés, mais de l'état des Baumettes au moment où il se prononçait – ce qui justifiait la présence d'une représentante du Contrôleur général, du vice-procureur de Marseille et l'instruction minutieuse menée à la barre et prolongée jusqu'au lendemain de l'audience, pour obtenir de l'administration pénitentiaire le détail de l'avancement des inspections et travaux commandités (v. [le live tweet de l'audience sur Combats pour les droits de l'homme](#)). Dès le début de l'audience, alors que l'OIP avait demandé au juge le prononcé de toute mesure **qu'il jugerait nécessaire** pour faire cesser les atteintes aux droits fondamentaux, il avait pointé **cinq demandes de l'OIP non satisfaites**. A l'issue de l'instruction, Mattias Guyomar a jugé que **4 des 5 demandes avaient été satisfaites ou étaient en train de l'être** au moment où il a rendu son ordonnance le 22 décembre.

En premier lieu, l'OIP demandait qu'il soit enjoint à l'administration pénitentiaire d'ordonner **une inspection de l'ensemble des cellules individuelles**, en vue, **d'une part**, d'assurer la sécurisation des équipements électriques, de chaque cellule (point 1) et des parties communes (point 2), **d'autre part**, d'y prélever tout objet dangereux pour les détenus ou le personnel pénitentiaire (point 3) et, **enfin**, de garantir un accès effectif à l'eau courante (point 4). Si, à la suite de l'ordonnance du 13 décembre, l'inspection des **804 cellules des Baumettes a bien été réalisée en 48 heures (entre le 18 et 20 décembre)**, elle a été faite par... **6 personnels de l'administration pénitentiaire** qui n'ont pas l'indépendance et la compétence qu'aurait souhaité l'OIP. Le juge des référés du Conseil d'Etat se satisfait néanmoins des éléments apportés par l'administration :

- **s'agissant du risque incendie**, le juge des référés a dégagé deux temps. Le **premier temps** correspond à des **travaux de rénovation du système électrique** entrepris à compter du deuxième trimestre 2011 afin de se conformer à l'**avis défavorable émis le 29 avril 2011 par la sous-commission départementale (incendie)**. Ces travaux auraient, selon le juge des référés, « *permis d'engager une mise aux normes de l'établissement au regard de l'exigence de sécurité, notamment en matière de prévention contre le risque d'incendies ; qu'ils devront notamment permettre de rénover l'équipement électrique de l'ensemble des parties communes* » ([ordonnance](#), cons 8). L'ordonnance du 22 décembre confirme donc sur ce point celle du 13 décembre qui avait estimé qu'« *en l'absence de péril imminent, la réalisation d'une inspection des équipements électriques n'apparaît pas nécessaire à la sauvegarde d'une liberté fondamentale [...]* ». Pourtant la sous-commission demandait la **fermeture de l'établissement** et, à ce jour, **n'a pas levé ses réserves** et

ne devrait pas le faire, selon ce qui a été dit à l'audience, avant 2014 avec l'achèvement des travaux. **Le second temps** intervient **postérieurement aux recommandations du Contrôleur général du 12 novembre 2012**. Depuis lors, dans le cadre de l'inspection « *systématique* » des 804 cellules, il aurait été vérifié « *l'état des équipements électriques, de la plomberie ainsi que des huisseries* ». **121 des cellules** présentaient un problème au regard de l'équipement électrique, notamment en ce qui concerne l'éclairage intérieur. Benoît Vandermaesen a regretté après l'audience que le juge des référés ne soit pas allé plus loin : « *Il y a quand même d'autres problèmes comme ces fils électriques à nus partout dans toutes les cellules qui ne sont pas réglés. S'il y a demain un incendie qui se déclare aux Baumettes ou un détenu qui s'électrocute, on pourra regretter que la décision du Conseil d'État n'ait pas été plus ferme* » (« [Prison des Baumettes : le Conseil d'État ordonne la dératisation](#) », *France info*, 22 décembre 2012 ; « [Assainissement des Baumettes: l'accueil tiède des personnels et magistrats](#) », *TF1*, 23 décembre 2012 : « *Quand j'ai visité les Baumettes, je tendais le bras et je pouvais m'électrocuter* »).

- **s'agissant des objets dangereux**, la même inspection aurait permis d'effectuer un « **prélèvement des bris de verres** » correspondant aux **carreaux cassés de certaines cellules**. A l'audience, dans la mesure où l'administration avait évoqué le passage dans les cellules des agents de l'administration avec un « *chariot* » l'association requérante, et les tiers intervenantes, notamment le représentant du Syndicat de la magistrature, s'étaient montrés sceptiques sur la réalité du retrait des bris de verre et des fenêtres éclatées.

- **S'agissant de l'accès à l'eau courante**, le Contrôleur général avait dénoncé dans [une vidéo au Monde](#) d'importants dysfonctionnements. A l'audience, la représentante a confirmé cette situation et fait état de nombreux lavabos et chasses d'eau défectueux (28 chasses d'eau dysfonctionnaient sur les 98 cellules du bâtiment A). Si bien que **les détenus utilisent l'eau du lavabo pour les toilettes et parfois l'eau des toilettes comme... eau courante**. Selon l'ordonnance, à l'issue du contrôle systématique des cellules, il est apparu, pour l'ensemble de l'établissement que **32 cellules présentaient un problème lié à l'alimentation en eau courante et 131 comportaient une chasse d'eau défectueuse**.

Au regard de cet **état des lieux**, il a été décidé la **fermeture immédiate de huit cellules** incompatibles avec l'hébergement des détenus. Pour les autres cellules présentant des dysfonctionnements, il a été décidé « *la réalisation, dans les plus brefs délais, des travaux de réfection qu'appelle, sans attendre la mise en œuvre du programme de rénovation des cellules engagé par ailleurs, leur nécessaire remise en état [...]* ». L'administration pénitentiaire annonce la rénovation de **5 cellules par jour en ce qui concerne l'approvisionnement en eau et de 10 par jour en ce qui concerne les équipements électriques**. A cette fin, **six intérimaires**, compétents en matière d'électricité, de plomberie et de menuiserie, ont été recrutés le 18 décembre 2012 afin de renforcer les effectifs de l'établissement et **des bons de commandes d'un montant global d'environ 60 000 euros** correspondant notamment à des matériels d'huissierie et d'électricité ont été émis. Ce sont l'ensemble de ces mesures prises dans l'urgence, sous la pression de la procédure introduite par l'OIP, et les engagements de l'administration « *de rétablir, au plus vite, la sécurité de l'ensemble des détenus au regard des risques d'électrification et d'électrocution ainsi que le fonctionnement normal de la distribution d'eau courante au sein de l'établissement* » qui ont convaincu le juge des référés du Conseil d'Etat qui était « **inutile** » de **prescrire de nouvelles injonctions portant sur l'état des cellules ou des bâtiments** ([ordonnance](#), cons . 9). En revanche, Mattias Guyomar a été moins convaincu par les mesures adoptées pour assurer « *l'éradication des espèces nuisibles présentes dans les locaux de l'établissement* » - **situation qu'il a qualifiée « d'inacceptable »** et sur laquelle il a consacré une partie significative de l'audience.

En second lieu, s'agissant de la présence d'animaux nuisibles ; le juge des référés relève l'invasion des Baumettes par toute sorte de nuisible et la présence de « **cadavres de rats [qui] peuvent rester plusieurs jours consécutifs sur place avant d'être prélevés** » et ce en raison d'une « *carence du service d'entretien général* » (v. pour un précédent en dehors du milieu pénitentiaire CE 3 juillet 1970, [Commune de Dourgn](#), n° 76289, au Rec. CE). Or, selon l'ordonnance, **une telle situation**, non contestée par l'administration pénitentiaire, « **affecte la dignité des détenus** »

et est de nature à engendrer **un risque sanitaire** pour l'ensemble des personnes fréquentant l'établissement, constituant **par là même une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale** » ([ordonnance](#), cons. 10). Certes, concède-t-il, l'administration pénitentiaire « a pris la mesure de cette situation » et a « commencé d'y porter remède ». En effet, selon l'ordonnance, **d'une part**, depuis décembre 2012 36 détenus ont été affectés au service général « afin de renforcer les effectifs dévolus à l'entretien et à l'hygiène dans les locaux » et, **d'autre part**, dans le cadre du contrat qui lie l'établissement à un prestataire de services chargé d'assurer la dératisation et la désinsectisation des locaux (Véolia), l'administration a « **augmenté la fréquence des interventions curatives, la dernière ayant eu lieu le 10 décembre 2012 et les prochaines devant normalement intervenir les 26 décembre 2012 et 11 janvier 2013** ». Mattias Guyomar estime néanmoins que ces mesures restent, comme l'administration l'a elle-même reconnu à l'audience, « **insuffisantes pour remédier de manière efficace à cette situation d'atteinte caractérisée à une liberté fondamentale** ». C'est pourquoi il donne injonction à l'administration **dans un délai de dix jours** de prendre « **toutes les mesures utiles susceptibles de faire cesser au plus vite une telle situation** ». L'instruction poussée menée à la barre et prolongée après l'audience permet au juge de fixer un **mode d'emploi précis** : 1. **diagnostic** des prestations appropriées à la lutte contre les animaux nuisibles, dans la perspective de la définition d'un nouveau cahier des charges pour la conclusion d'un nouveau contrat, après l'expiration, en mars 2013, de celui actuellement en vigueur. Il est même précisé que « ce contrat devra prévoir des modalités et une fréquence des interventions préventives comme curatives adéquates à la situation effectivement observée ». Ainsi, **probablement pour la première fois dans l'histoire de la justice administrative, il est fixé précisément le contenu d'un marché à passer par l'administration en référé-liberté** ; 2. **identification d'une « solution de court terme proportionnée à l'ampleur des difficultés constatées** » et 3. enfin, autre grande première de l'histoire contentieuse, le juge des référés prescrit à l'AP « **une opération d'envergure susceptible de permettre la dératisation et la désinsectisation de l'ensemble des locaux** » des Baumettes. Toutefois, les représentants de l'administration ayant fait valoir que Véolia invoquait un risque pour l'environnement et la santé des détenus **cette opération exceptionnelle doit être réalisée « dans toute la mesure compatible avec la protection de la santé des détenus et des autres personnes fréquentant l'établissement ainsi qu'avec la nécessité de garantir la continuité du service public pénitentiaire** » ([ordonnance](#), cons. 11). On regrettera néanmoins qu'il n'ait pas été envisagé la réintroduction du meilleur ennemi des rats : **les chats**. En effet, les anciens témoignent que : « **Avant, il y avait des chats aux Baumettes, raconte l'aumônier Pierre Richaud. Les détenus adoptaient les chatons. Et les matous chassaient les rats. Jusqu'au jour où la SPA est intervenue et a emporté les chats. Depuis, ce sont les rats qui prolifèrent. On les voit courir le long des coursives, même le jour.** » Et les surveillants tapent des pieds lors de la ronde de nuit pour ne pas se faire mordre. Sans parler de ceux qui sont en arrêt maladie, car ils ont développé des phobies... » (Corine Chabaud, « [Les Baumettes, une prison passée aux oubliettes](#) », *La Vie*, 11 décembre 2012). L'administration pénitentiaire a annoncé, par la voix de Julien Morel d'Arleux, que **les opérations de dératisation commenceront dès le 27 décembre** (« [Prison des Baumettes : le Conseil d'État ordonne la dératisation](#) », *France info*, 22 décembre 2012 ; « [Les Baumettes dératisées à partir de mercredi](#) », *France inter*, 23 décembre 2012).

Au bilan, l'ordonnance est généralement perçue comme « **une grande victoire pour les détenus et les droits de l'Homme en général** » et en tout cas pour l'OIP (« [L'État au pied du mur face à l'insalubrité des Baumettes](#) », *AFP*, 22 décembre 2012). Elle donne néanmoins « un peu le sentiment que le Conseil d'Etat s'est satisfait des promesses de l'administration pénitentiaire » (Benoît Vandermaesen et Me Philippe Chaudon). En liaison avec l'OIP, des magistrats du Syndicat de la magistrature devraient de nouveau visiter les Baumettes pour vérifier l'état d'avancement de ces travaux (« ["Dératisation des Baumettes : "C'est un début, pas une fin"](#) », *Le Nouvel obs.com*, 22 décembre 2012). Des syndicalistes regrettent qu'il soit **nécessaire de « rattraper en quelques semaines des choses qui n'ont pas été faites pendant des années** » en « **mettant la pression sur les personnels** » et espèrent que cela « **ne soit pas juste un cas unique à cause de la pression médiatique** » (David Cucchiotti, secrétaire local de la CGT) (« [Assainissement des Baumettes: l'accueil tiède des personnels et magistrats](#) », *TF1*, 23 décembre 2012).

Le travail d'orfèvre réalisé sur chacune des demandes montre à quel point **le juge des référés a**

été guidé par la recherche de l'effectivité des mesures adoptées pour aboutir à un changement réel et immédiat des conditions de détention aux Baumettes. Mais l'ordonnance ne constitue aux yeux des représentants de l'OIP – Patrice Spinosi et Nicolas Ferran – qu'un « début » (« ["Dératisation des Baumettes : "C'est un début, pas une fin" »](#), préc.). Comme l'annonce l'avocat aux Conseils : « *La décision du Conseil d'Etat prouve clairement que nous avons à disposition des outils contentieux - dont nous ne manquerons pas de faire usage* » pour obtenir a rénovation d'autres établissements (« [Le Conseil d'Etat ordonne la dératisation des Baumettes](#)", préc.). Ainsi, à peine l'ordonnance rendue publique, un avocat a annoncé qu'il allait saisir le tribunal administratif de Strasbourg pour obtenir réparation des conditions de détention indignes imposées à son client détenu de la maison d'arrêt de Colmar (Haut-Rhin) sur la base d'un rapport d'expertise judiciaire, réalisé en octobre (« [Un rapport d'expert pointe l'insalubrité de la prison de Colmar](#) », *Le Monde.fr avec AFP*, 24/12/2012). Comme le note François Bes, coordinateur à l'OIP : « *Pour sortir de cette situation indigne, il faut donc désengorger les prisons. Il faut maintenant remettre à plat tout le système en consacrant davantage d'argent aux prisons mais aussi en développant les alternatives à l'enfermement afin d'en finir avec ces conditions de détention inhumaines.* » (Mathieu Castagnet, « [Pourquoi les prisons françaises sont-elles si dégradées?](#) », *La Croix*, 25/12/2012). Le rafistolage en urgence des Baumettes, s'il s'avère indispensable pour faire cesser les atteintes les plus flagrantes aux droits fondamentaux, n'est en effet pas une solution durable.

CE, réf., 22 décembre 2012, [Section française de l'observatoire international des prisons et autres](#) [PDF], N° 364584, 364620, 364621, 364647.

Pour citer ce document :

Serge Slama, « [Constat d'insalubrité des Baumettes : de la justiciabilité à l'effectivité du contrôle sur les conditions de détention par le juge des référés-liberté](#) » [PDF] in [Lettre « Actualités Droits-Libertés » du CREDOF](#), 27 décembre 2012.

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact