

La condition d'urgence, obstacle à l'exécution d'une suspension de peine Note sous CE 9 mars 2007, G et OIP"

Retenant une conception restrictive de l'urgence dans le cadre d'un référé-liberté, le Conseil d'Etat a rejeté la requête d'un détenu bénéficiant d'une suspension de peine pour raison médicale visant à ce que le juge des référés enjoigne à l'AP-HP de l'accueillir dans un de ses établissements.

Le 24 octobre 2006, le tribunal de l'application des peines de Créteil a fait droit à la demande de suspension de peine pour raison médicale formulée par M. Guiot, détenu à la maison d'arrêt de Fresnes. Condamné en 2005 à dix-huit ans de réclusion criminelle, il a ainsi bénéficié de la procédure d'aménagement des peines instituée en 2002 à l'article 720-1-1 du code de procédure pénale (CPP). La mise en œuvre de la suspension était cependant assortie de la condition suivante : elle prendra effet par ordonnance - devant intervenir dans un délai d'un an - du juge de l'application des peines dès qu'une structure dispensant les soins nécessités par l'état de santé du détenu sera trouvée. M. Guiot a donc mis en demeure, le 22 janvier 2007, l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP) de trouver la structure d'accueil exigée. Se heurtant au silence de l'administration, il a alors saisi le juge des référés sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative (CJA) afin qu'il soit enjoint à l'AP-HP de l'admettre dans un de ses établissements de gériatrie ou de le faire admettre dans une structure d'un autre établissement de santé. Par ordonnance du 14 février 2007, le tribunal administratif de Paris a rejeté sa requête comme portée devant une juridiction incompétente. Le Conseil d'Etat, saisi en appel par M. Guiot et la section française de l'Observatoire international des prisons (OIP), a lui aussi rejeté la requête, non pas pour incompétence, mais au motif que l'urgence, condition de ce référé, n'était pas caractérisée en l'espèce.

Le Conseil d'Etat précise dans l'ordonnance du 9 mars 2007 les conditions de mise en œuvre du référé-liberté en effectuant une appréciation stricte de l'urgence au sens de l'article L. 521-2 CJA. Si la solution est classique, l'objet auquel elle s'applique l'est beaucoup moins. En effet, l'ordonnance transpose cette interprétation stricte au contentieux récent relatif à la suspension de peine pour raison médicale, procédure introduite par la loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de soins (n° 2002-303). Il en ressort que si le juge administratif est compétent, contrairement à la position du tribunal administratif de Paris, l'appréciation de l'urgence retenue par le Conseil d'Etat ne participe pas à l'effectivité du nouveau droit reconnu par l'article 720-1-1 CPP au détenu malade.

Compétence juridictionnelle et suspension de peine pour raison médicale

Dans cette affaire, la question de la compétence du juge administratif de l'urgence s'est posée concernant la levée d'une condition suspensive à laquelle la juridiction de l'application des peines a soumis l'exécution de son jugement accordant au détenu une suspension de peine pour raison médicale.

En vertu de l'article 710-1-1 CPP, le juge judiciaire – le juge de l'application des peines ou le tribunal de l'application des peines selon la durée de la peine privative de liberté prononcée ou restant à courir – peut décider, sur la base de deux expertises médicales concordantes, la suspension d'une peine pour raison médicale. En effet, après avoir fait entrer les soins dans les prisons en 1994 (Loi n° 94-43 du 18 janvier 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale), il est apparu nécessaire au législateur de faire sortir

certaines détenus « atteints d'une pathologie engageant le pronostic vital » ou dont « l'état de santé est durablement incompatible avec le maintien en détention ». Cette réforme s'imposait en raison notamment des condamnations dont la France a fait l'objet de la part de la Cour européenne des droits de l'homme, sur le fondement de l'article 3 de la Convention, pour traitement inhumain et dégradant subi par des détenus gravement malades (CEDH, 14 novembre 2002, *Mouisel c/ France*, Req. n° 67263/01). C'est pour un état de santé jugé incompatible avec la détention que le juge judiciaire a prononcé la suspension de peine de M. Guiot. Néanmoins, faute de place dans les structures d'accueil, les juges ont pris l'habitude soit de ne pas prononcer la suspension alors même que les conditions sont réunies, soit de la prononcer en l'assortissant d'une condition suspensive. Dans la présente affaire, le tribunal de l'application des peines de Créteil a accordé à M. Guiot la suspension de peine en précisant toutefois qu'elle ne prendrait effet que par ordonnance du juge de l'application des peines lorsqu'une structure d'accueil adaptée serait trouvée (Martine Herzog-Evans, « La suspension médicale et la sécurité publique : état des lieux », *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, 1er juin 2005, p. 305 ; A. Trouille, A. Werbrouck, C. Manaouil, « La suspension de peine pour raison médicale », *Médecine et droit*, 1^{er} août 2006, p. 142). Se heurtant à l'obstacle matériel de la structure d'accueil, le détenu a demandé au juge administratif de l'urgence d'enjoindre à l'administration hospitalière, tenue par une obligation de continuité de soins en vertu de l'article L. 6112-2 du code de la santé publique, de lui trouver un tel lieu.

Contrairement au tribunal administratif de Paris, le Conseil d'Etat a reconnu logiquement la compétence de la juridiction administrative. Certes, la saisine de celle-ci a pour finalité la levée de la condition suspensive mise par le juge de l'application des peines à l'exécution de son jugement. Cependant, comme le souligne le Conseil d'Etat, « le présent litige (...) ne porte pas sur le bien-fondé, la portée ou l'exécution du jugement (...) du tribunal de l'application des peines (...) mais oppose seulement un établissement hospitalier et une personne demandant à y être accueillie pour des soins » (cons. 2). Il rejette néanmoins la requête, considérant que l'urgence, condition du référé-liberté, n'est pas remplie.

Condition d'urgence et référé-liberté

L'expression « procédures d'urgence » employée par la doctrine pour désigner les référés mis en place par la loi du 30 juin 2000 traduit la place occupée par l'urgence dans ce contentieux. Malgré l'absence de précision législative sur la notion d'urgence, la doctrine et le juge ont pu déduire de ces textes une acception homogène de cette condition. Ainsi, la définition de l'urgence établie dans le cadre de l'article L. 521-1 CJA (CE, Sect. 19 janvier 2001, *Confédération nationale des radios-libres*, n° 228815, cons. 2 : la condition d'urgence est remplie lorsque la « décision administrative contestée préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre ») a été reprise dans des termes proches pour le référé-liberté : elle est caractérisée par « une atteinte suffisamment grave et immédiate à la situation du requérant » (CE, 15 février 2002, *Hadda*, n° 238547). En outre, en 2002 le Conseil d'Etat, saisi en appel d'un référé-liberté, a souligné le fait que le refus de l'administration de restituer un permis de conduire est « de nature à faire réputer remplie la condition d'urgence posée tant par l'article L. 521-1 que par l'article L. 521-2 » (CE, 15 mars 2002, *Delaplace*, n° 244078).

Cependant, à mesure que la pratique du référé-liberté s'est développée, il est apparu que « l'identité formelle de la condition d'urgence n'implique pas une identité substantielle » (Paul Cassia, Antoine Béal, « L'interprétation finaliste de l'urgence », *AJDA*, 2003, n° 22, p. 1174). Gilles Bachelier avait anticipé une telle différenciation lorsque, analysant le référé-liberté, il soulignait « l'urgence extrême » devant justifier que le juge statue dans le délai de quarante-huit heures (Gilles Bachelier, « Le référé-liberté », *RFDA*, 2002, mars avril, p. 262).

Cette spécificité de « l'urgence au sens et pour l'application de l'article L. 521-2 » du code de justice administrative, assez rapidement soulignée par le juge des référés (CE, 27 novembre 2002, *SCI la résidence du théâtre*, n° 251898, cons. 6), a été précisée avec l'ordonnance CE, 28 février 2003, *Commune de Pertuis*, Rec. p. 68). Le juge administratif y justifie une appréciation différente de l'urgence selon le référé en cause par le fait que les référés suspension et liberté coexistent, répondant à des finalités distinctes et accordant des pouvoirs divers au juge. N'ayant pas considéré que l'urgence au sens de l'article L. 521-2 CJA était en l'espèce caractérisée, le Conseil d'Etat a ajouté que cela n'empêchait aucunement le requérant d'invoquer « devant le juge des référés saisi sur le fondement de l'article L. 521-1 CJA l'urgence qui pourrait s'attacher à la suspension » des dispositions du règlement intérieur du conseil municipal en cause. La différence de degré exigé dans l'urgence selon la procédure utilisée a été explicitée quelques mois plus tard : « à supposer que la condition d'urgence au sens de l'article L. 521-1 CJA soit remplie, le juge des référés du tribunal administratif de Strasbourg n'a ni commis d'erreur de droit ni dénaturé les pièces du dossier en jugeant qu'en l'absence de circonstances particulières, la décision contestée du maire de Strasbourg ne caractérise pas une situation d'urgence au sens de l'article L. 521-2 du code » (CE, 16 juin 2003, *Mme Hug-Kalinkova et autres*, n° 253290, cons. 5).

Cette exigence d'une urgence renforcée dans le cadre du référé-liberté est rappelée dans l'ordonnance du 9 mars 2007 lorsque, dans une formulation renouvelée et ramassée, il énonce de nouveau que « la circonstance que la condition d'urgence au sens de l'article L. 521-1 CJA soit remplie ne suffit pas, en l'absence de circonstances particulières, à caractériser une situation d'urgence au sens de l'article L. 521-2 CJA impliquant, sous réserve que les autres conditions posées par cet article soient remplies, qu'une mesure visant à sauvegarder une liberté fondamentale doive être prise dans les quarante-huit heures » (cons. 6). Et le juge de préciser au considérant suivant que « si l'état de santé de M. Guiot, rapproché des conditions de son maintien en détention, peut justifier l'urgence prévue à l'article L. 521-1 CJA, ces éléments ne caractérisent en revanche pas l'urgence au sens de l'article L. 521-2 du même code, impliquant qu'une mesure soit prise immédiatement ». Autrement dit, l'état de santé de M. Guiot, âgé de 64 ans, diabétique, souffrant de problèmes vasculaires, gravement dépressif et qui ne peut se déplacer que sur un fauteuil poussé par une tierce personne, ne caractérise par l'urgence exigée dans la procédure du référé-liberté.

Une telle interprétation restrictive de l'urgence paraît conforme à l'esprit de la réforme de 2000 qui conçoit la procédure du référé-liberté comme exceptionnelle, ce qu'indiquent également les autres conditions que sont l'exigence d'une liberté fondamentale et la caractérisation d'une atteinte grave et manifestement illégale.

Elle conduit en l'espèce le Conseil d'Etat à rejeter la requête sans avoir à se prononcer sur la question délicate de l'existence d'une liberté fondamentale tout en se démarquant de l'analyse du tribunal administratif concluant à l'incompétence de la juridiction administrative.

L'appréciation restrictive qu'il fait de l'urgence à quarante-huit heures empêche le juge administratif de contribuer à l'effectivité du droit reconnu au détenu malade. Quelques jours après le rendu de cette ordonnance, on apprenait qu'une structure d'accueil avait été trouvée à M. Guiot. Peut-être faut-il voir ici un effet indirect de la saisine de la Haute juridiction.