

N° 466827

**SECTION FRANÇAISE DE L'OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS
(SFOIP)**

10^{ème} et 9^{ème} chambres réunies

Séance du 17 octobre 2022

Décision du 15 novembre 2022

CONCLUSIONS

M. Laurent DOMINGO, Rapporteur public

La SFOIP et l'ordre des avocats au barreau de Toulouse ont présenté au juge des référés du tribunal administratif de Toulouse, sur le fondement de l'article L. 521-2 du CJA, une demande tendant à ce qu'il soit enjoint aux autorités compétentes de prendre les mesures nécessaires afin de faire cesser immédiatement les atteintes graves et manifestement illégales portées aux libertés fondamentales au sein du centre pénitentiaire de Toulouse-Seysse.

Par une ordonnance du 4 octobre 2021, le JRTA a prononcé une série de 11 injonctions. La plupart d'entre elles étaient adressées au garde des sceaux et étaient relatives aux équipements et à la propreté des cours de promenade, au nettoyage des abords de l'établissement, à l'amélioration des conditions d'occupation des cellules, à la séparation de l'espace sanitaire du reste de l'espace des cellules, à la lutte contre les rats, blattes et autres nuisibles, au rythme des promenades, à la réfection et la réorganisation des quatre cellules réservées aux personnes à mobilité réduite, à l'enregistrement systématique de tout fait de violence, à l'enregistrement des requêtes et demandes des détenus. Une autre injonction a été prononcée conjointement à l'encontre du ministre de la santé et du ministre de la justice afin qu'ils définissent, dans les meilleurs délais et dans l'attente de mesures plus complètes, un protocole de coordination des prises en charge médicales d'urgence et spécialisées assurant que les soins, consultations et examens relatifs aux pathologies les plus graves et aux urgences soient prises en charge. Une dernière injonction s'adressait au préfet de la Haute-Garonne afin qu'il réunisse le conseil d'évaluation du centre pénitentiaire dans un délai d'un mois.

Comme vous l'avez déjà jugé (28 juillet 2017, SFOIP, n°410677, A), l'exécution de ces injonctions peut être assurée en sollicitant plusieurs voies de droit : une demande d'exécution dans les conditions définies par le Livre IX du code de justice administrative, et en particulier ses articles L. 911-4 et L. 911-5 ; une demande adressée au juge des référés sur le fondement de l'article L. 521-4 du code de justice administrative destinée à assurer l'exécution des mesures ordonnées demeurées sans effet par de nouvelles injonctions et une astreinte. En outre, il peut être envisagé d'engager une nouvelle procédure de référé-liberté, ayant pour fondement l'inexécution des obligations résultant des injonctions prononcées (JRCE, 19 janvier 2016, Association musulmane El Fath, n° 396003, A).

En l'espèce, la SFOIP et l'ordre des avocats au barreau de Toulouse, estimant, à la suite notamment d'une visite du bâtonnier de l'ordre, que les injonctions prononcées par le JR TA n'avaient pas été, en tout ou partie, suivies d'effets, ont à nouveau saisi ce JR, le 12 juillet 2022, sur le fondement de l'article L. 521-4 du CJA.

Il a rendu, le 2 août 2022, une nouvelle ordonnance, par laquelle il a constaté que plusieurs des injonctions qu'il avait prononcées ont été exécutées de façon satisfaisante ; il a en revanche considéré que la lutte contre les nuisibles n'était pas encore totalement exécutée et il a affiné l'injonction de la première ordonnance en fixant le rythme de distribution des pièges à cafard à un rythme bimensuel ; il a enjoint au ministre de la santé et au ministre de la justice de définir le protocole de coordination des prises en charge médicales d'urgence et spécialisées en leur fixant cette fois un délai pour ce faire de deux mois ; enfin, il a subordonné la suppression de l'injonction de cloisonnement de la douche de la cour du service médico-psychologique régional à la condition que cet équipement soit effectivement affecté exclusivement à une fonction de rafraîchissement des détenus lors des promenades.

La SFOIP vous saisit d'un appel dirigé contre cette deuxième ordonnance. Elle conteste, vous l'avez certainement deviné, la réelle et bonne exécution de plusieurs des injonctions qui avaient été prononcées en octobre 2021. Elle questionne aussi le cadre juridique de l'exécution des injonctions de référé liberté, en l'espèce sur le terrain de l'article L. 521-4 du CJA. C'est cette question qui a justifié l'inscription de cette affaire de référé au rôle de vos chambres réunies. Nous commencerons par là.

Sur l'exécution des injonctions de référé-liberté dans le cadre de l'article L. 521-4 du CJA.

A plusieurs reprises déjà, vous avez fixé le cadre de l'exécution des injonctions prononcées en référé, en rappelant quels étaient les rôles respectifs du juge, du requérant et de l'administration.

Vous avez ainsi jugé qu'il incombe aux différentes autorités administratives de prendre, dans les domaines de leurs compétences respectives, les mesures qu'implique le respect des décisions juridictionnelles, mais qu'il n'appartient en revanche pas au juge des référés de prononcer, de son propre mouvement, dans la décision de référé qu'il rend, des mesures destinées à assurer l'exécution de celles qu'il ordonne, et notamment le suivi de cette exécution (28 juillet 2017, SFOIP, n° 410677, A).

En effet, ainsi que vous l'avez également jugé (19 octobre 2020, SFOIP, n°s 439372, 439444, Rec. p. 351), il n'appartient pas au juge du référé-liberté de s'assurer, au stade de sa décision, que l'administration procèdera à l'exécution des mesures prononcées à son encontre. On rappellera que si les décisions du juge des référés n'ont pas, au principal, l'autorité de la chose jugée, elles sont néanmoins, conformément au principe rappelé à l'article L.11 du code de justice administrative, exécutoires et, en vertu de l'autorité qui s'attache aux décisions de justice, obligatoires (Section, 5 novembre 2003, Association Convention vie et nature pour une écologie radicale, Association pour la protection des animaux sauvages, n°s 259339

259706 259751, p. 444). L'autorité administrative a donc l'obligation d'exécuter les injonctions qui lui sont adressées, mais le juge ne saurait ouvrir, en même temps que cette obligation est mise à la charge de l'administration, une procédure, voire une instance, d'exécution. Ce serait un « dévoiement de l'office du juge des référés tel que défini par le législateur » ainsi que l'expliquait Edouard Crépey dans ses conclusions sur la décision SFOIP de 2017.

C'est pourquoi vous avez, dans cette décision, refusé d'organiser un suivi juridictionnel des injonctions prononcées. Par la suite, vous avez aussi jugé qu'il ne relève pas de l'office du juge des référés statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, lorsqu'il a prononcé des injonctions à l'égard de l'administration, de mettre également à sa charge une obligation d'information de la Section française de l'Observatoire international des prisons et du Contrôleur général des lieux de privation de liberté sur l'état d'avancement de l'exécution de ces injonctions (JRCE, 4 avril 2019, SFOIP, n°428747 ; 19 octobre 2020, SFOIP, préc.). Vous avez indiqué que la SFOIP ne tire d'aucune disposition ni d'aucun principe le droit d'exiger de l'administration qu'elle établisse un bilan des mesures prises pour assurer l'exécution d'une ordonnance de référé rendue à la suite d'une action contentieuse qu'elle a engagée et d'en obtenir la communication (10JS, 19 mai 2022, SFOIP, n° 456201).

La SFOIP vous demande de faire évoluer votre jurisprudence dans le cadre de l'article L. 521-4 du CJA. Elle estime que le juge des référés, lorsqu'il est saisi, sur le fondement spécifique de l'article L. 521-4 du CJA, de l'inexécution d'injonctions visant à la sauvegarde de la dignité de personnes incarcérées, doit disposer du pouvoir d'organiser le suivi de l'exécution des injonctions restées sans effets ainsi que de celles, complémentaires, qu'il pourrait être amené à prescrire.

Pour ce faire, elle vous explique que l'effectivité pratique des voies d'exécution dépend de la capacité du requérant d'apporter la preuve de l'inexécution par l'administration des injonctions prononcées, ce qui constitue pour elle un obstacle parfois insurmontable car elle se trouve dans l'impossibilité de vérifier par elle-même que ces injonctions ont bien été exécutées puisqu'elle ne dispose pas d'un droit d'accès aux établissements pénitentiaires, car l'administration n'est pas tenue de répondre à ses demandes d'informations ni ne rend public les mesures qu'elle prend, car elle ne peut exiger du CGLPL, des parlementaires ou des bâtonniers, qui ont un droit d'accès aux établissements pénitentiaires, qu'ils procèdent à sa demande au contrôle en urgence et, si nécessaire, au suivi dans la durée de l'exécution par l'administration pénitentiaire des ordonnances de référé-liberté et car enfin il ne saurait être sérieusement soutenu qu'elle pourrait faire appel aux personnes incarcérées pour obtenir d'elles des informations détaillées et suffisantes.

Mais l'instance en L. 521-4 n'est pas d'une nature différente qui justifierait que, dans ce cas particulier, vous redéfinissiez les pouvoirs du juge des référés. Bien au contraire, les ordonnances modificatives rendues par le juge des référés en application des dispositions de l'article L. 521-4 participent de la même nature que celle des ordonnances ainsi modifiées (JRCE, 7 novembre 2003, S.A. d'habitations à loyer modéré "Trois vallées", n° 261475, p.

911 ; JRCE, 6 janvier 2022, Ministre de l'intérieur c/ M. F..., n°459750, B), à telle enseigne, et ce n'était pas absolument évident au regard de la lettre de l'article L. 523-1 du CJA, que les voies de recours contre les décisions prises en L. 521-4 sont les mêmes que celles ouvertes contre les décisions dont il est demandé la modification (mêmes décisions), si bien d'ailleurs que la requête de la SFOIP est bien un appel en l'espèce, et non un pourvoi en cassation.

L'office des deux juges étant fondamentalement de même nature, il doit en aller en L. 521-4 comme il en va en L. 521-2. Si bien que, d'une part, ce n'est pas parce le juge du L. 521-4 constate que des injonctions prononcées en L. 521-2 n'ont pas été exécutées ou entièrement exécutées, qu'il devrait faire muter cet office, alors justement que son intervention en L. 521-4 et le prononcé d'injonctions dans ce cadre démontre qu'il assure effectivement l'exécution de l'ordonnance de L. 521-2. Et d'autre part, en L. 521-4, les parties, au regard de leur droit à l'exécution des décisions de justice, n'ont pas plus de droits qu'elles n'en ont en L. 521-2.

Votre juge des référés saisi dans le cadre de l'article L. 521-4 s'est déjà prononcé en ce sens (JRCE, 29 novembre 2021, SFOIP, n°458355). Nous proposons à votre formation de jugement de le confirmer.

Les questions de production des éléments de preuve invoquées par la SFOIP ne sont pas décisives, car elles ne présentent pas, en L. 521-4, une dimension particulière qui les distingueraient de celles qui se posent à la SFOIP lorsqu'elle présente des premières demandes au juge des référés. Et la pratique démontre qu'elle n'est pas empêchée de le faire.

En outre, quel que soit le fondement sur lequel le juge des référés se prononce, le cadre institutionnel de l'instance demeure le même et il n'y a aucun motif, en L. 521-4, de concevoir différemment les rôles respectifs du juge, du requérant et de l'administration. En particulier, il n'appartient pas au juge, en L. 521-4 comme sur un autre fondement, d'habiliter la SFOIP, ou tout autre requérant, à contrôler elle-même l'action de l'administration ou à exiger l'intervention d'un représentant de la souveraineté nationale, d'une autorité administrative indépendante ou d'un bâtonnier.

Enfin, l'arrêt de la Cour EDH, J.M.B et autres c. France du 30 janvier 2020 (n° 9671/15), invoqué par le SFOIP, n'implique pas que vous transformiez l'office du juge des référés, tel qu'il est défini par les dispositions législatives en vigueur, ainsi que vous l'avez déjà constaté (19 octobre 2020, SFOIP préc.).

Vous pourrez donc, sur un plan général, confirmer la manière dont le JRTA de Toulouse a défini, dans son ordonnance du 2 août 2022, le cadre juridique du litige et ses pouvoirs au titre de l'article L. 521-4 du CJA.

Sur l'exécution, en l'espèce, des injonctions prononcées par le JRTA dans l'ordonnance du 4 octobre 2021.

Sont en premier lieu en litige les cours de promenade, à commencer par celles des quartiers des maisons d'arrêt.

En octobre 2021, le JRTA avait notamment demandé au garde des sceaux d'équiper ces cours d'un abri, de bancs et d'installations permettant l'exercice physique. En août 2022, ces équipements n'étaient pas encore installés, mais le JRTA a constaté que les commandes et marchés étaient passés et les travaux, d'abord de réalisation des abris, ensuite d'installation des bancs et des équipements sportifs, doivent être achevés en novembre. Le JRTA, qui a tenu de compte de l'obligation pour l'administration pénitentiaire de respecter les règles de la commande publique et de son souci légitime que les travaux et les équipements respectent un niveau suffisant de sécurité, a eu raison de ne pas prononcer de nouvelle injonction, car l'injonction est en cours de réalisation. La SFOIP se plaint des délais d'exécution, mais, les règles d'achat étant ce qu'elles sont, ils sont inhérents à ce type d'injonction. On pourrait d'ailleurs se demander s'ils ne seraient pas de nature à faire obstacle au prononcé, par le juge du référé liberté, d'injonctions de cette sorte, car l'on sait qu'elles ne peuvent produire d'effets immédiats. En opportunité, nous écartons une telle solution ; mais il faut alors admettre d'en tenir compte au stade de l'exécution.

Le JRTA avait également prescrit le nettoyage et la rénovation des installations sanitaires de ces cours. En août 2022, il a constaté que les sanitaires des cours des maisons d'arrêt des hommes ont été intégralement réhabilités par une remise en peinture et la pose d'urinoirs neufs. Toutefois, il a aussi constaté, ainsi que l'ont expliqué notamment les auxiliaires chargés de leur nettoyage, que même après cette réhabilitation, les toilettes de la cour de promenade de la MAH 1 sont constamment bouchés. Il a donc prononcé une nouvelle injonction tendant à l'installation dans un délai de quinze jours d'un dispositif, s'il existe, empêchant l'obstruction de ces toilettes. La SFOIP regrette qu'il n'y ait pas d'astreinte. Mais nous partageons le choix du JRTA, s'agissant au surplus d'une injonction conditionnelle. Devant vous, le ministre fait au demeurant valoir qu'il n'existe pas de système empêchant que les déchets et pierres jetés dans les toilettes par les détenus ne les obstruent sans affecter leur fonctionnement normal. Il a donc opté une solution curative, avec l'achat d'un compresseur à eau équipé de furets.

La cour du service médico-psychologique était également concernée par les injonctions, tant en ce qui concerne son aménagement que sa propreté. Le JRTA a considéré qu'elles étaient exécutées ou en cours d'exécution. Nous partageons son appréciation, à plus forte raison compte-tenu des éléments complémentaires qui vous ont été présentés par le ministre. En particulier, des dispositifs destinés à bloquer l'entrée des rongeurs ont été installés, ainsi qu'un banc et un point d'eau. Les sanitaires ont été rénovés. Enfin, les opérations de réalisation d'une fresque, que le JRTA avait considérée comme un agrément particulièrement important pour des détenus psychologiquement fragiles, en sont au stade du financement, soit à un stade qui nous paraît, dans les circonstances, comme ne devant pas appeler d'injonction supplémentaire.

Des injonctions portaient, en deuxième lieu, sur le nettoyage des abords des bâtiments, constamment recouverts de déchets jetés par les détenus et, en conséquence, fréquentés par les nuisibles. Le rapport de visite du 28 juin 2021 du contrôleur général des lieux de privation de liberté faisait alors état d'amas d'ordures qui s'entassaient. Le JRTA avait enjoint à

l'administration, d'une part, de définir une procédure de nettoyage des abords de l'établissement plus développée que celle utilisée actuellement et, d'autre part, de recruter en qualité d'auxiliaires dix détenus affectés spécifiquement à cette mission, alors que soixante-six détenus sont déjà employés en qualité d'auxiliaires de propreté de l'établissement. Dans l'ordonnance attaquée, le JRTA a relevé que les 10 postes d'auxiliaires ont été pourvus, qu'un protocole spécifique a été mis en place et que du matériel de nettoyage plus performant a été commandé. Une consultation interne en janvier 2022 a fait état d'une amélioration de la situation. Le JRTA n'a donc pas prononcé une nouvelle injonction. La SFOIP le conteste, au motif que des déchets continuent d'être jetés. Le JRTA n'a cependant pas affirmé que les abords des bâtiments étaient maintenant complètement propres. Il a relevé que leur entretien permet une gestion convenable en terme de salubrité, qui ne justifiait pas une nouvelle injonction, mais une attention accrue de l'établissement et la recherche de solutions plus durables. Son appréciation de la situation est exacte et nous vous proposons de la confirmer, car il ne résulte pas de l'instruction un degré de saleté justifiant une nouvelle injonction à l'adresse de l'administration.

En troisième lieu, s'agissant des conditions d'occupation des cellules, le JRTA a demandé au ministre de prendre, dans les meilleurs délais, tous les mesures qui apparaîtraient de nature à améliorer, dans l'attente d'une solution pérenne, les conditions d'occupation des cellules et notamment de poursuivre, dans la mesure où l'administration pénitentiaire le peut, les opérations de transfèrement et d'assurer, dans l'ensemble des cellules, la séparation de l'espace sanitaire du reste de l'espace. Ces injonctions, ainsi que le JRTA l'a relevé, ont été exécutées ou étaient en cours d'exécution lorsqu'il s'est à nouveau prononcé. En particulier, le nombre de détenus occupant des matelas au sol a diminué, passant de 173 à 88 grâce notamment à des efforts accrus de transfèrement. En outre, des dispositifs pour séparer les sanitaires et assurer l'intimité des détenus dans l'ensemble des cellules ont été commandés dès novembre 2021.

S'agissant, en quatrième lieu, de la lutte contre les nuisibles, et indépendamment des mesures d'ordre structurel qui permettrait de s'en prémunir durablement, il résulte de l'instruction que l'administration s'est conformée aux injonctions prononcées : elle a fait effectuer des interventions générales de dératisation en plus des opérations mensuelles de dératisation à un rythme mensuel, elle a demandé au titulaire du marché de modifier ses méthodes pour en renforcer l'efficacité, elle fournit aux détenus des pièges contre les cafards à un rythme bimensuel avec la possibilité de demander des pièges additionnels.

S'agissant, en cinquième lieu de l'enregistrement des faits de violence et des requêtes des détenus : de nouvelles procédures ont été mises en place et ont fait l'objet de notes de service, de nature à assurer l'exécution des injonctions qui ont été prononcées. Si la SFOIP fait état de cas où il n'y a pas d'enregistrement d'une demande, il ne résulte pas de l'instruction qu'il s'agisse d'un dysfonctionnement persistant et généralisé de la procédure, alors que 1000 requêtes par mois sont enregistrées.

Enfin, dans son ordonnance d'octobre 2021, le JRTA avait relevé que l'accès aux soins des détenus n'était pas assuré et avait enjoint au ministre de la santé et au ministre de la justice de

définir, dans les meilleurs délais, et dans l'attente de mesures plus complètes, un protocole de coordination des prises en charge médicales d'urgence et spécialisées assurant que les soins, consultations et examens relatifs aux pathologies les plus graves et aux urgences soient prises en charge dans un délai raisonnable. Une réflexion a alors été engagée par le centre pénitentiaire avec l'agence régionale de santé et le centre hospitalier universitaire de Toulouse et un groupe de travail a été constitué. En août 2022, le JRTA a estimé que l'état d'avancement de ces travaux était insuffisant pour regarder l'injonction comme ayant été exécutée. Il a donc enjoint au ministre de la santé et au ministre de la justice de définir le protocole de coordination des prises en charge médicales d'urgence et spécialisées dans le délai de deux mois. Devant vous, le ministre justifie de ce que protocole est en cours d'adoption, puisque le texte final a été adopté au cours du mois de septembre et qu'il est maintenant à la signature, si ce n'est déjà fait aujourd'hui. Il n'y a donc pas lieu de compléter l'injonction prononcée.

PCMNC rejet de la requête.