

CONSEIL D'ETAT

statuant
au contentieux

N° 518418

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE
LA JUSTICE c. OIP-SF et autres**

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Ordonnance du 3 septembre 2026

LE JUGE DES RÉFÉRÉS

Vu la procédure suivante :

Sous le n° 2602461, la Section française de l'Observatoire international des prisons (OIP-SF) a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Caen, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'enjoindre au garde des sceaux, ministre de la justice, d'ordonner toutes les mesures qu'il estimera utiles afin de faire cesser les atteintes graves et manifestement illégales portées aux libertés fondamentales des personnes détenues au centre pénitentiaire d'Alençon Condé-sur-Sarthe, incluant plus précisément les quinze groupes de mesures énoncés par sa requête.

	Sous le n° 2602480, M.	M.			
M.	M.	M.	M.	M.	M.
	M.	M.	M.		et M.

ont demandé au juge des référés du tribunal administratif de Caen, statuant sur le fondement des mêmes dispositions, d'enjoindre à l'administration pénitentiaire, sous astreinte de 200 euros par jour de retard à compter de la notification de l'ordonnance, de faire cesser leurs conditions de détention indignes au quartier de lutte contre la criminalité organisée du centre pénitentiaire d'Alençon Condé-sur-Sarthe, en prenant les dix-huit mesures précisées par leur requête, ainsi que toute autre mesure que le juge des référés estimera nécessaire à la sauvegarde de leurs droits fondamentaux, compte tenu de la gravité des atteintes constatées.

Par une ordonnance n°s 2602461, 2602480 du 18 juillet 2026, le juge des référés du tribunal administratif de Caen, après avoir joint ces deux requêtes et admis les interventions du Syndicat des avocat-e-s de France, de l'Association des avocats pour les personnes détenues (Association des Avocats pour la défense des droits des détenus, A3D), du Conseil national des barreaux, de l'Association des avocats pénalistes, de l'Ordre des avocats du barreau de Paris, de la Fédération nationale des unions de jeunes avocats, de l'Association pour les droits des personnes incarcérées, de MM.

et

a enjoint au garde des sceaux, ministre de la justice, de prendre

toutes mesures utiles afin de mettre un terme, dans les meilleurs délais, aux comportements contraires à la déontologie commis par certains agents lors de leurs interactions avec les personnes détenues au quartier de lutte contre la criminalité organisée du centre pénitentiaire d'Alençon-Condé-sur-Sarthe, mentionnés aux points 13 à 16 de son ordonnance, et rejeté les conclusions des demandeurs tendant à ce qu'il adresse d'autres injonctions au ministre de la justice.

Par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 31 juillet et 20 août 2026 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le garde des sceaux, ministre de la justice, demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'annuler cette ordonnance en tant qu'elle prononce une injonction et de rejeter les demandes présentées en première instance par la Section française de l'Observatoire international des prisons et par M. et autres.

Il soutient :

- que c'est à tort que le juge des référés du tribunal administratif de Caen a considéré que la condition d'urgence était satisfaite dès lors que, d'une part, l'urgence ne pouvait être caractérisée au regard des seules recommandations en urgence de la Contrôleuse générale des lieux de privation de liberté publiées au Journal Officiel du 9 juillet 2026 et que, d'autre part, il n'a mis en perspective ni les éléments apportés en défense, ni la visite de l'établissement par l'inspection générale de l'administration pénitentiaire qui a été chargée le 25 juin 2026 d'une mission exécutée du 20 au 24 juillet 2026, laquelle devait conduire à l'établissement d'un rapport permettant de prendre toute mesure jugée utile ;

- que c'est à tort que le juge des référés du tribunal administratif de Caen a considéré qu'il était porté une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale et fait droit aux conclusions à fin d'injonction tendant à prendre toutes mesures nécessaires afin de prévenir les manquements déontologiques dès lors que, d'une part, le centre pénitentiaire d'Alençon-Condé-sur-Sarthe a pris des mesures de formation et d'organisation, ainsi que des instructions, dans le cadre de celles que le ministre a lui-même émises, de nature à prévenir la commission de violences physiques et verbales et, plus largement, la commission de l'ensemble des manquements déontologiques et que, d'autre part, les dispositifs existants de comptes rendus d'incident, de caméras de surveillance et de caméras individuelles permettant de constater tous manquements déontologiques de la part des agents du quartier de lutte contre la criminalité organisée du centre pénitentiaire, dont le personnel doit assurer la garde de détenus ayant été condamnés pour des infractions particulièrement violentes et en réseaux, confirment la licéité des cas de recours à la force et des conditions d'intervention des agents, dont aucun n'a fait l'objet de sanctions disciplinaires en raison de comportement violent ou contraire à la déontologie, de même que les premiers constats du contrôle réalisé par l'inspection générale de l'administration pénitentiaire ;

- que la matérialité des faits dénoncés par M. ne peut être démontrée, la plainte qu'il a déposée contre le chef d'établissement ayant été classée sans suite ;

- que le port de la cagoule est nécessaire, dans les circonstances particulières propres au quartier de lutte contre la criminalité organisée du centre pénitentiaires d'Alençon-Condé-sur-Sarthe, afin, d'une part, d'assurer la mise en œuvre effective des dispositions de l'article L. 224-10 du code pénitentiaire qui imposent de garantir l'anonymat des agents intervenant en quartier de lutte contre la criminalité organisée et, d'autre part, d'assurer leur protection et celle de leurs proches contre les menaces auxquelles ils sont exposés en raison de leurs interventions au contact des détenus.

Par un mémoire en défense, enregistré le 16 août 2026, la Section française de l'Observatoire International des Prisons conclut au rejet de la requête du ministre de la justice et à

ce que la somme de 5 000 euros soit mise à la charge de l'Etat au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elle demande au juge des référés du Conseil d'Etat, par la voie de l'appel incident, d'enjoindre au garde des sceaux de prendre, dans les meilleurs délais, toute mesure utile afin de faire cesser le port systématique des cagoules par les agents chargés des mouvements des personnes détenues au quartier de lutte contre la criminalité organisée du centre pénitentiaire d'Alençon-Condé-sur-Sarthe, et de garantir, lors de leurs interactions avec les personnes détenues, un moyen d'identification immédiat et effectivement exploitable, compatible avec les impératifs de sécurité et le régime d'anonymat applicables aux agents. Elle soutient, d'une part, qu'aucun des moyens soulevés par le ministre de la justice n'est fondé, et, d'autre part, qu'alors que le port de la cagoule favorise le sentiment d'impunité susceptible de conduire aux manquements mentionnés par le juge des référés du tribunal administratif de Caen, le port systématique de la cagoule par les agents effectuant les mouvements des personnes détenues au quartier de lutte contre la criminalité organisée n'est ni nécessaire ni proportionné.

Par un mémoire en défense, enregistré le 17 août 2026, M. M. M. M. M. et M. M. concluent au rejet de la requête du ministre de la justice et à ce que la somme de 4 000 euros soit mise à la charge de l'Etat au titre de l'article L. 761-1 du code de justice. Ils soutiennent que les moyens soulevés par le ministre de la justice ne sont pas fondés.

M. a présenté des observations, enregistrées le 12 août 2026.

M. a présenté un nouveau mémoire, enregistré le 17 août 2026.

M. a présenté des observations, enregistrées le 17 août 2026. Il demande que la somme de 1 500 euros soit mise à la charge de l'Etat au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Le Conseil national des barreaux a présenté des observations, enregistrées le 17 août 2026.

M. a présenté des observations, enregistrées le 17 août 2026.

L'association des Avocats Pénalistes a présenté des observations, enregistrées le 18 août 2026.

L'association des Avocats pour la Défense des Droits des Détenus (A3D) a présenté des observations, enregistrées le 18 août 2026.

La Fédération nationale des unions de jeunes avocats (FNUJA) a présenté des observations, enregistrées le 18 août 2026.

L'Association pour les droits des personnes incarcérées (ADPI) a présenté des observations, enregistrées le 18 août 2026.

La Contrôleure générale des lieux de privation de liberté a présenté des observations, enregistrées le 17 août 2026.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le code pénitentiaire ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part, le ministre de la justice, et d'autre part, la Section française de l'Observatoire international des prisons et autres ;

Ont été entendus lors de l'audience publique du 21 août 2026, à 15 heures :

- Me Spinosi, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat de la Section française de l'Observatoire International des Prisons, l'Association des avocats pénalistes, l'association des Avocats pour la Défense des Droits des Détenus (A3D), l'Association pour les droits des personnes incarcérées (ADPI) et la Fédération nationale des unions de jeunes avocats (FNUJA) ;

- Me Gallo, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat de
 M. M. M. M. M. M. M. M.
 M. et M. ;

- Me Lyon-Caen, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat pour le Conseil National des Barreaux ;

- les représentants du ministre de la justice ;

- les représentants de la Section française de l'Observatoire international des prisons (OIP), de l'association des Avocats pour la Défense des Droits des Détenus (A3D) et de l'Association pour les droits des personnes incarcérées (ADPI) ;

- le représentant de M. M. M. M.
 M. M. M. M. et M. ;

- le représentant de la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté ;

Les parties ont été informées au cours de l'audience, en application des articles R. 522-9 et R. 611-7 du code de justice administrative, que la décision du juge des référés du Conseil d'Etat était susceptible d'être fondée sur un moyen d'ordre public relevé d'office et tiré de l'irrecevabilité des conclusions d'appel du ministre de la justice, qui ne conteste aucune obligation résultant de l'ordonnance qu'il attaque.

A l'issue de l'audience, le juge des référés a prononcé la clôture de l'instruction.

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : « *Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. (...)* ».

Sur les mémoires à fin d'intervention volontaire :

2. L'association des Avocats pour la Défense des Droits des Détenus (A3D), l'Association pour les droits des personnes incarcérées (ADPI), l'Association des avocats pénalistes (ADAP), la Fédération nationale des unions de jeunes avocats (FNUJA), le Conseil national des barreaux et M. ont reçu communication de la requête du ministre de la justice. Ainsi, leurs mémoires ne constituent pas des interventions, mais des observations en réponse à cette communication et, pour ce qui concerne M. un mémoire en défense.

Sur le cadre juridique du litige :

3. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 2 du code pénitentiaire : « *Le service public pénitentiaire s'acquitte de ses missions dans le respect des droits et libertés garantis par la Constitution et les conventions internationales ratifiées par la France, notamment la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* ». Aux termes de l'article L. 6 du même code : « *L'administration pénitentiaire garantit à toute personne détenue le respect de sa dignité et de ses droits. L'exercice de ceux-ci ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles résultant des contraintes inhérentes à la détention, du maintien de la sécurité et du bon ordre des établissements, de la prévention de la commission de nouvelles infractions et de la protection de l'intérêt des victimes. Ces restrictions tiennent compte de l'âge, de l'état de santé, du handicap, de l'identité de genre et de la personnalité de chaque personne détenue* ». Enfin, aux termes de l'article L. 7 de ce code : « *L'administration pénitentiaire doit assurer à chaque personne détenue une protection effective de son intégrité physique en tous lieux collectifs et individuels* ».

4. 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, de prendre 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 convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Le droit au respect de la vie privée et familiale ainsi que le droit à ne pas être soumis à des traitements inhumains ou dégradants constituent des libertés fondamentales au sens des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative. Lorsque l'action ou la carence de l'autorité publique crée un danger caractérisé et imminent pour la vie des personnes, les expose à être soumises, de manière caractérisée, à un traitement inhumain ou dégradant ou affecte, de manière caractérisée, leur droit au respect de la vie privée et familiale dans des conditions qui excèdent les restrictions inhérentes à la détention, portant ainsi une atteinte grave et manifestement illégale à ces libertés fondamentales 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 l'article L. 521-2, prescrire toutes les mesures de nature à faire cesser la situation résultant de cette action ou de cette carence.

Sur les pouvoirs que le juge des référés tient de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

5. Il résulte de la combinaison des dispositions des articles L. 511-1, L. 521-2 et L. 521-4 du code de justice administrative qu'il appartient au juge des référés, lorsqu'il est saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 du même code et qu'il constate une atteinte grave et manifestement illégale portée par une personne morale de droit public à une liberté fondamentale,

de prendre les mesures qui sont de nature à faire disparaître les effets de cette atteinte. Ces mesures doivent en principe présenter un caractère provisoire, sauf lorsqu'aucune mesure de cette nature n'est susceptible de sauvegarder l'exercice effectif de la liberté fondamentale à laquelle il est porté atteinte. Le juge des référés peut, sur le fondement de l'article L. 521-2 du même code, ordonner à l'autorité compétente de prendre, à titre provisoire, une mesure d'organisation des services placés sous son autorité lorsqu'une telle mesure est nécessaire à la sauvegarde d'une liberté fondamentale. Toutefois, le juge des référés ne peut, au titre de la procédure particulière prévue par l'article L. 521-2 précité, qu'ordonner les mesures d'urgence qui lui apparaissent de nature à sauvegarder, dans un délai de quarante-huit heures, la liberté fondamentale à laquelle il est porté une atteinte grave et manifestement illégale. Eu égard à son office, il peut également, le cas échéant, décider de déterminer dans une décision ultérieure prise à brève échéance les mesures complémentaires qui s'imposent et qui peuvent également être très rapidement mises en œuvre. Dans tous les cas, l'intervention du juge des référés dans les conditions d'urgence particulière prévues par l'article L. 521-2 précité est subordonnée au constat que la situation litigieuse permette de prendre utilement et à très bref délai les mesures de sauvegarde nécessaires. Compte tenu du cadre temporel dans lequel se prononce le juge des référés saisi sur le fondement de l'article L. 521-2, les mesures qu'il peut ordonner doivent s'apprécier en tenant compte des moyens dont dispose l'autorité administrative compétente et des mesures qu'elle a déjà prises. Il appartient au juge des référés de former sa conviction sur les points en litige au vu des éléments produits par les parties, en l'état de l'instruction écrite et orale qu'il a conduite en urgence avant de statuer à titre provisoire et conservatoire.

Sur la requête d'appel du ministre de la justice :

6. Il résulte des termes mêmes de l'ordonnance dont le ministre de la justice fait appel que si la Section française de l'Observatoire international des prisons, en premier lieu, et M. et d'autres personnes détenues au quartier de lutte contre la criminalité organisée du centre pénitentiaire d'Alençon-Condé-sur-Sarthe, en second lieu, ainsi que les autres personnes physiques et morales intervenues devant le juge des référés du tribunal administratif de Caen à l'appui de leurs requêtes respectives, ont demandé à ce juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'enjoindre au ministre de la justice, de diligenter dans cet établissement une mission de l'inspection générale de l'administration pénitentiaire portant notamment sur le comportement des agents, de prendre et diffuser une note de service rappelant les conditions légales et réglementaires dans lesquelles peuvent être ordonnées des fouilles, de prendre et diffuser une note de service rappelant les conditions d'usage de la force, de prendre toute mesure pour garantir une information préalable des détenus quant aux horaires de promenade, d'activité ou d'entretien, de même que pour toute sortie de la cellule, ainsi que des mesures relatives à la pratique des fouilles intégrales, au port de la cagoule par les agents du quartier de lutte contre la criminalité organisée, à l'utilisation de marquages au sol, aux rondes de nuit, à l'installation de caillebotis aux fenêtres des cellules, à l'accès aux soins des détenus, aux activités qui leur sont proposées, au maintien de leurs liens personnels et familiaux, ce juge des référés a rejeté l'ensemble de ces demandes. Il a seulement enjoint au ministre de la justice de prendre toutes mesures utiles afin d'empêcher que des comportements contraires à la déontologie et mentionnés dans les motifs de son ordonnance, consistant en des pratiques relevant d'une logique d'intimidation des personnes détenues, en des réveils volontaires inutiles, la nuit, par allumages de la lumière, coups de pied dans la porte ou émission d'injonctions, en des fouilles à nu réalisées dans des conditions humiliantes ou par des méthodes brutales et en des punitions illicites, soient commis par des agents de l'administration pénitentiaires dans leurs interactions avec les personnes détenues.

7. Il n'est pas contesté que les comportements mentionnés par l'ordonnance attaquée sont interdits par la déontologie des agents de l'administration pénitentiaire et que cette administration a, à toute époque, l'obligation de les empêcher par les moyens dont elle dispose, notamment par l'exercice normal de l'autorité hiérarchique. Il s'ensuit que le ministre de la justice n'est pas fondé à se plaindre, quelles que soient la réalité et l'actualité, contestées par le ministre, des manquements à la déontologie mentionnés par l'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Caen, de que ce juge des référés lui ait enjoint de prendre toutes mesures utiles pour empêcher à l'avenir de tels comportements, en lui laissant toute latitude pour définir les mesures à maintenir, à renforcer ou, s'il y a lieu, à prendre à titre provisoire.

Sur les conclusions d'appel incident de la Section française de l'Observatoire international des prisons :

8. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 224-10 du code pénitentiaire :
« (...) *les agents de l'administration pénitentiaire affectés ou intervenant dans des établissements comprenant des quartiers de lutte contre la criminalité organisée interviennent dans des conditions qui garantissent la préservation de leur anonymat* ».

9. La Section française de l'Observatoire international des prisons demande au juge des référés, par la voie de l'appel incident, comme elle l'a fait en première instance, d'enjoindre au ministre de la justice de prendre, dans les meilleurs délais, toute mesure utile afin de faire cesser le port systématique de la cagoule par les agents chargés d'encadrer les mouvements, en coursives, aux parloirs et dans leurs autres déplacements, des personnes détenues au quartier de lutte contre la criminalité organisée du centre pénitentiaire d'Alençon-Condé-sur-Sarthe, autorisé par le directeur de cet établissement, et de garantir, lors des interactions de ces agents avec les personnes détenues, un moyen d'identification immédiat. Toutefois, si elle soutient que cette modalité de préservation de l'anonymat des agents, qui a été retenue afin de protéger les agents de la mise à exécution des menaces proférées par certains détenus présentant une dangerosité particulière, favoriserait un sentiment d'impunité propice à des mauvais traitements et ferait obstacle à l'identification, s'il en était commis, de leurs auteurs, il ne résulte pas de l'instruction, à la date de la présente ordonnance, qu'elle comporterait par elle-même le risque direct et immédiat que soient commises des atteintes graves et manifestement illégales aux libertés fondamentales des personnes détenues. Il résulte en outre de l'instruction que l'identification de chacun des agents par les autorités compétentes est assurée par les feuilles de service enregistrant leurs activités et, lorsqu'ils sont disponibles, les enregistrements des caméras-piétons qu'ils portent.

10. Il résulte de ce qui précède que la Section française de l'Observatoire international des prisons n'est en tout état de cause pas fondée à soutenir que c'est à tort que le juge des référés du tribunal administratif de Caen a rejeté les demandes qu'elle reprend par la voie de l'appel incident.

11. Il résulte de tout ce qui précède que l'appel formé par le ministre de la justice doit être rejeté, sans qu'il y ait lieu de se prononcer sur sa recevabilité, de même, en tout état de cause, que les conclusions de la Section française de l'Observatoire international des prisons présentées par la voie de l'appel incident.

12. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat les sommes que demandent la Section française de l'Observatoire international des prisons, M. et autres, ou, en tout état de cause, M. au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ou de l'article 37 de la loi du juillet 1991.

