

N° 514387

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SECTION FRANÇAISE  
DE L'OBSERVATOIRE  
INTERNATIONAL DES  
PRISONS et autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Ordonnance du 5 mai 2026

LE JUGE DES RÉFÉRÉS

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 3 et 26 avril 2026 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la section française de l'Observatoire international des prisons (OIP-SF), l'union nationale des syndicats CGT SPIP (CGT insertion probation), le syndicat national de l'ensemble des personnels de l'administration pénitentiaire (SNEPAP-FSU), le syndicat de la magistrature, la Ligue des droits de l'Homme, le syndicat des avocats de France et l'association des avocats pour la défense des droits des détenus demandent au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'exécution de l'instruction, révélée par le courriel du 13 mars 2026, par laquelle le garde des sceaux, ministre de la justice a décidé de suspendre les permissions de sortir des détenus ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- le Conseil d'Etat est compétent pour connaître de leur requête en premier et dernier ressort en ce qu'elle est dirigée contre une instruction ministérielle de portée générale ;

- leur requête est recevable, dès lors que le courriel du 13 mars 2026 révèle l'existence d'une instruction de portée générale et impérative, susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, et que les organisations requérantes ont chacune intérêt pour la contester ;

- la condition d'urgence est satisfaite, dès lors que l'instruction contestée, dont l'application n'est pas limitée dans le temps, porte une atteinte grave et immédiate aux intérêts des personnes détenues éligibles aux permissions de sortir, en les privant du bénéfice de ces mesures et en aggravant leurs conditions de détention, à l'intérêt public qui s'attache à l'accompagnement des personnes détenues condamnées dans une démarche de réinsertion et aux intérêts des personnels de l'administration pénitentiaire et des partenaires extérieurs impliqués dans les projets

de permissions de sortir, sans qu'aucun motif d'intérêt général ni aucune nécessité d'ordre public ne justifient la poursuite de l'exécution de l'instruction contestée ;

- il existe un doute sérieux quant à la légalité de l'instruction contestée ;
- l'instruction contestée est entachée d'incompétence, la mesure de suspension qui en résulte excédant celles que le ministre peut décider de mettre en œuvre en sa qualité de chef de service ;

- elle méconnaît les dispositions législatives et réglementaires encadrant les permissions de sortir, en particulier l'article D. 143-4 du code de procédure pénale, en méconnaissance du droit des personnes détenues de voir leurs demandes de permissions de sortir examinées par le juge de l'application des peines selon les règles fixées par le code de procédure pénale ;

- elle méconnaît le principe constitutionnel d'individualisation des peines et prive le juge de l'application des peines d'un instrument d'individualisation de l'exécution de la peine.

Par un mémoire en défense, enregistré le 22 avril 2026, le garde des sceaux, ministre de la justice conclut au rejet de la requête. Il soutient que la condition d'urgence n'est pas satisfaite et que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de procédure pénale ;
- le code pénitentiaire ;
- le code de justice administrative ;

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

Ont été entendus lors de l'audience publique du 29 avril 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 et autres ;

- les représentants de la section française de l'Observatoire international des prisons et de l'union nationale des syndicats CGT SPIP ;

- les représentants du garde des sceaux, ministre de la justice ;

à l'issue de laquelle le juge des référés a clos l'instruction ;

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 521-1 du code de justice administrative « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en*

*annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision. »*

2. Par un message électronique transmis le 13 mars 2026, le directeur général de l'administration pénitentiaire a indiqué aux directeurs interrégionaux des services pénitentiaires qu'il avait été décidé de suspendre toutes les permissions de sortir des personnes détenues, individuelles et collectives dès lors qu'elles sont sans lien avec un objectif de réinsertion, à l'exception de celles accordées pour l'exercice du droit de vote. La section française de l'Observatoire international des prisons et six autres associations et syndicats demandent la suspension en référé, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, de l'exécution de l'instruction ainsi donnée aux services pénitentiaires.

Sur les dispositions régissant les permissions de sortir des personnes condamnées :

3. En vertu de l'article 130-1 du code pénal, la peine a pour fonction, afin « *d'assurer la protection de la société, de prévenir la commission de nouvelles infractions et de restaurer l'équilibre social, dans le respect des intérêts de la victime* », « *1° De sanctionner l'auteur de l'infraction ; 2° De favoriser son amendement, son insertion ou sa réinsertion* ». Selon le II de l'article 707 du code de procédure pénale : « *Le régime d'exécution des peines privatives et restrictives de liberté vise à préparer l'insertion ou la réinsertion de la personne condamnée afin de lui permettre d'agir en personne responsable, respectueuse des règles et des intérêts de la société et d'éviter la commission de nouvelles infractions. / Ce régime est adapté au fur et à mesure de l'exécution de la peine, en fonction de l'évolution de la personnalité et de la situation matérielle, familiale et sociale de la personne condamnée, qui font l'objet d'évaluations régulières.* »

4. Aux termes de l'article 723-3 du code de procédure pénale : « *La permission de sortir autorise un condamné à s'absenter d'un établissement pénitentiaire pendant une période de temps déterminée qui s'impute sur la durée de la peine en cours d'exécution. / Elle a pour objet de préparer la réinsertion professionnelle ou sociale du condamné, de maintenir ses liens familiaux ou de lui permettre d'accomplir une obligation exigeant sa présence. / Lorsqu'une première permission de sortir a été accordée à un condamné majeur par le juge de l'application des peines en application de l'article 712-5, les permissions de sortir ultérieures peuvent, sauf décision contraire de ce magistrat, être accordées par le chef d'établissement pénitentiaire, selon des modalités déterminées par décret. En cas de refus d'octroi de la permission de sortir par le chef d'établissement pénitentiaire, celle-ci peut être demandée à nouveau au juge de l'application des peines, qui statue conformément au même article 712-5.* »

5. Aux termes de l'article D. 143 du code de procédure pénale : « *Les personnes condamnées incarcérées dans une maison d'arrêt, une maison centrale, un centre de semi-liberté et, lorsqu'elles sont majeures, dans un établissement pénitentiaire spécialisé pour mineurs peuvent bénéficier de permissions de sortir d'une durée maximale de trois jours en vue du maintien des liens familiaux ou de la préparation de la réinsertion professionnelle ou sociale dans les cas suivants : / 1° Lorsqu'elles exécutent une ou plusieurs peines privatives de liberté d'une durée totale n'excédant pas un an ; / 2° Lorsqu'elles ont exécuté la moitié de la peine et qu'elles n'ont plus à subir qu'un temps de détention inférieur à trois ans ; / 3° Lorsque le juge ou le tribunal de l'application des peines ont, en application du 1° de l'article D. 535 et selon la procédure prévue aux articles 712-6 ou 712-7, décidé de subordonner l'octroi de la libération conditionnelle à la condition d'avoir bénéficié d'une ou plusieurs permissions de sortir.* » En vertu des articles

D. 143-1, D. 143-2 et D. 143-3, certaines personnes condamnées peuvent bénéficier, lorsque les conditions prévues par ces dispositions sont remplies, de permissions de sortir d'une durée plus longue ou en fin de semaine et pour les jours fériés ou chômés.

6. Aux termes de l'article D. 143-4 du code de procédure pénale : « *Des permissions de sortir d'une durée n'excédant pas la journée peuvent être accordées dans les cas suivants aux personnes condamnées à une ou plusieurs peines privatives de liberté d'une durée totale n'excédant pas cinq ans ainsi qu'aux personnes condamnées à une ou plusieurs peines privatives de liberté d'une durée totale supérieure à cinq ans lorsque ces dernières ont exécuté la moitié de leur peine : / 1° Présentation des personnes détenues prochainement libérables ou susceptibles d'être admises au bénéfice de la libération conditionnelle ou de la libération sous contrainte ou au régime de semi-liberté ou de détention à domicile sous surveillance électronique ou à l'extérieur en application de l'article D. 136, à leurs éventuels employeurs ou auprès d'une structure de formation professionnelle, de stage ou d'enseignement ; / 2° Présentation aux épreuves d'un examen dans les conditions prévues aux articles D. 436-3 et D. 438-2 ; / 3° Présentation à une structure de soins ; / 4° Sorties pour la pratique d'activités culturelles ou sportives organisées ; / 5° Exercice par le condamné de son droit de vote. »*

#### Sur le litige en référé :

7. Il ressort des pièces versées au dossier et des éléments indiqués lors de l'audience de référé qu'après qu'une personne détenue au centre pénitentiaire de Nanterre s'était évadée, le 13 mars 2026, lors d'une sortie culturelle de plusieurs détenus au musée du Louvre à Paris, et alors que deux évasions s'étaient antérieurement produites le 14 novembre 2025 à Rennes et le 28 décembre 2025 à Paris lors de permissions de sorties collectives pour la pratique d'activités culturelles, le directeur général de l'administration pénitentiaire a adressé, le 13 mars au soir, une instruction aux directeurs interrégionaux des services pénitentiaires leur indiquant qu'il avait été décidé de « suspendre toutes les permissions de sortir qui n'ont pas de lien direct et évident avec un objectif de réinsertion (professionnelle, thérapeutique, recherche de structures d'hébergement) », indiquant que « sont suspendues toutes les permissions de sortir culturelles, sportives, etc... qu'elles soient individuelles ou collectives », sauf celles accordées pour l'exercice du droit de vote. Par un nouveau message électronique, adressé le 13 mars un peu plus tard dans la soirée, le directeur général a précisé la portée de l'instruction, en indiquant que les permissions de sortir individuelles pour réinsertion et en vue du maintien des liens familiaux déjà accordées devraient être réalisées dans le cadre prescrit par le juge de l'application des peines, que les demandes de permission de sortir individuelle pour la réinsertion et le maintien des liens familiaux devraient être examinées conformément à la loi et aux instructions précédemment données, que les permissions de sorties collectives déjà accordées pourraient être réalisées en s'assurant du strict respect des instructions précédentes, mais que les projets de permissions de sortir collectives culturelles et sportives devraient recevoir un avis défavorable jusqu'à nouvel ordre. Par leur requête, la section française de l'Observatoire international des prisons et autres demandent que soit ordonnée en référé la suspension de l'exécution de cette instruction du 13 mars 2026, en ce qu'elle revient à faire obstacle à l'organisation et au déroulement de sorties collectives de personnes condamnées pour des activités culturelles ou sportives.

8. En premier lieu, il appartient au juge des référés, saisi sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative d'une demande tendant à la suspension de l'exécution d'une décision administrative, d'apprécier concrètement, compte tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets de cette décision sont de nature à caractériser une urgence justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit

suspendue. L'urgence, qui doit être appréciée objectivement et compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'espèce, justifie la suspension de l'exécution d'un acte administratif lorsque celle-ci porte atteinte, de manière suffisamment grave et immédiate, à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre. L'office du juge des référés, saisi de conclusions à fin de suspension, le conduit à porter sur l'urgence une appréciation objective, concrète et globale, au vu de l'ensemble des intérêts en présence, afin de déterminer si, dans les circonstances particulières de chaque affaire, il y a lieu d'ordonner une mesure conservatoire à effet provisoire dans l'attente du jugement au fond de la requête à fin d'annulation de la décision contestée.

9. Il ressort des éléments versés au dossier de référé et des indications données lors de l'audience que si l'instruction contestée, telle que complétée par le second message électronique du 13 mars 2026, ne fait pas obstacle à la mise en œuvre, dans les conditions prévues par le juge de l'application des peines, des permissions de sortir individuelles déjà accordées ayant pour objet de préparer la réinsertion professionnelle ou sociale des personnes condamnées, pas davantage qu'à celles accordées en vue du maintien des liens familiaux, et si elle maintient l'instruction des nouvelles demandes de permissions de sortir individuelles en vue de la réinsertion professionnelle ou sociale, celles visant au maintien des liens familiaux ainsi que les permissions de sorties collectives déjà accordées, elle a pour objet de conduire l'administration pénitentiaire à s'opposer de manière systématique, à compter de sa diffusion, aux demandes de permissions de sortir pour la pratique d'activités culturelles ou sportives. Il résulte des indications données lors de l'audience qu'elle a eu pour effet d'interrompre les projets en cours, à l'exception de quelques-uns qui avaient été définitivement actés antérieurement, et de faire, en pratique, échec à l'organisation de tout nouveau projet de sortie, hypothéquant sérieusement les possibilités d'en réaliser sur l'ensemble de l'année 2026 compte tenu des contraintes de préparation, de financement et d'organisation de tels projets impliquant un encadrement et des intervenants extérieurs. Il résulte en outre de l'instruction en référé que si la mesure de suspension est présentée comme étant temporaire, elle a été décidée « jusqu'à nouvel ordre » et n'a pas de terme prévu ou prévisible.

10. Alors que les mesures de libération conditionnelle, de permission de sortir et de semi-liberté constituent des modalités d'exécution des peines instituées par le législateur à des fins d'intérêt général, qu'en particulier l'article 723-3 du code de procédure pénale prévoit la possibilité pour les personnes condamnées de bénéficier de permissions de sortir, aux fins notamment de préparer leur réinsertion professionnelle ou sociale, et que le bénéfice de mesures de libération conditionnelle peut être subordonné, en vertu de l'article D. 535 du code de procédure pénale, à une ou plusieurs permissions de sortir antérieurement accomplies, les organisations requérantes sont fondées à soutenir que l'exécution de l'instruction qu'elles contestent, qui fait obstacle de façon générale et sans limite de durée aux permissions de sortir pour des activités culturelles ou sportives, expressément visées au 4° de l'article D 143-4 du code de procédure pénale, porte une atteinte grave et immédiate aux intérêts des personnes détenues éligibles aux permissions de sortir, en les privant du bénéfice de ces mesures prévues par les dispositions du code de procédure pénale, ainsi qu'à l'intérêt public qui s'attache à l'accompagnement des personnes condamnées en vue de leur réinsertion professionnelle ou sociale. Si l'administration fait valoir les impératifs de la sauvegarde de l'ordre public, il ressort des indications données au cours de l'audience que le nombre d'évasions au cours de permissions de sortir pour des activités culturelles ou sportives est extrêmement faible, rapporté au nombre des permissions de sortir accordées, que ces sorties, à la différence d'autres, font l'objet d'un encadrement par les agents de l'administration et que des précautions adéquates pour minimiser les risques d'évasion, notamment par la sélection des personnes éligibles, peuvent être prises et ont, au demeurant fait l'objet d'instructions précises et réitérées dans la période récente.

11. Il résulte de ce qui précède que la condition d'urgence, requise par les dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, doit être regardée comme étant en l'espèce satisfaite.

12. En second lieu, ainsi qu'il a été dit, les dispositions du code de procédure pénale prévoient la possibilité pour les personnes condamnées de bénéficier de permissions de sortir, aux fins notamment de préparer leur réinsertion professionnelle ou sociale, et notamment, en vertu de l'article D. 143-4 du même code, dans le cadre de sorties organisées pour la pratique d'activités culturelles ou sportives. Dans ces conditions, les moyens tirés de ce que le garde des sceaux, ministre de la justice, dans l'exercice de sa compétence, ne peut légalement, sans méconnaître les dispositions du code de procédure pénale organisant les permissions de sortir pour la pratique d'activités culturelles ou sportives, exclure par principe que soient organisées de telles sorties sont de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de l'instruction contestée.

13. Il résulte de ce qui précède que la section française de l'Observatoire international des prisons et autres sont fondés à demander la suspension de l'exécution de l'instruction du 13 mars 2026 du garde des sceaux, ministre de la justice, en tant que cette instruction fait, par principe et de façon générale, obstacle à l'organisation et au déroulement de sorties collectives de personnes condamnées pour des activités culturelles ou sportives, jusqu'à ce qu'il ait été statué au fond sur le recours pour excès de pouvoir formé contre cette instruction.

14. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 3 000 euros à la section française de l'Observatoire international des prisons au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

O R D O N N E :

-----

Article 1<sup>er</sup> : L'exécution de l'instruction du 13 mars 2026 du garde des sceaux, ministre de la justice, en tant que cette instruction fait, par principe et de façon générale, obstacle à l'organisation et au déroulement de sorties collectives de personnes condamnées pour des activités culturelles ou sportives, est suspendue.

Article 2 : L'Etat versera à la section française de l'Observatoire international des prisons la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à la section française de l'Observatoire international des prisons, première requérante dénommée, et au garde des sceaux, ministre de la justice.

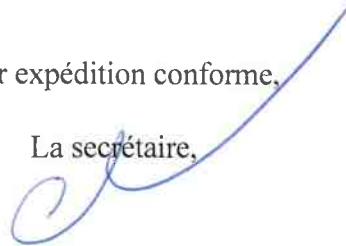
Fait à Paris, le 5 mai 2026

Signé : Jacques-Henri Stahl

La République mande et ordonne au garde des sceaux, ministre de la justice en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

La secrétaire,

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Sylvie Rahier', written over the text 'La secrétaire,'.

Sylvie Rahier