

N° 502367

REPUBLIQUE FRANÇAISE

---

SECTION FRANÇAISE DE  
L'OBSERVATOIRE INTERNATIONAL  
DES PRISONS et autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

---

Mme Alexandra Poirson  
Rapporteure

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux  
(Section du contentieux, 10<sup>ème</sup> et 9<sup>ème</sup> chambres réunies)

---

M. Frédéric Puigserver  
Rapporteur public

Sur le rapport de la 10<sup>ème</sup> chambre  
de la Section du contentieux

---

Séance du 5 mai 2025  
Décision du 19 mai 2025

---

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 13 mars et 2 mai 2025 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Section française de l'Observatoire international des prisons (OIP-SF), l'Union syndicale des syndicats CGT SPIP, le Syndicat national de l'ensemble des personnels de l'administration pénitentiaire (SNEPAP-FSU), le Syndicat de la magistrature, l'Association mouvement national Le CRI, la Ligue des droits de l'Homme et l'Association des avocats pour la défense des droits des détenus (A3D) demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'instruction du 19 février 2025 par laquelle le ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice, a encadré les activités pouvant être proposées aux personnes détenues, en particulier en ce qu'elle prévoit l'interdiction d'organiser toute activité « ludique ou provocante » ;

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

Ils soutiennent que :

- leur requête est recevable dès lors qu'ils ont intérêt pour agir contre l'instruction, laquelle peut faire faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ;
- l'instruction est entachée d'incompétence en ce qu'il n'appartient pas au garde des sceaux, ministre de la justice, en l'absence de base légale, de prendre une telle mesure qui ne relève pas de la nécessité du bon fonctionnement du service ;

- l'instruction méconnaît les dispositions du code pénitentiaire relatives aux activités en détention, en particulier de l'article R. 411-8 de ce code, y compris du fait de l'imprécision de l'interdiction qu'elle édicte ;

- l'instruction méconnaît les stipulations des articles 3 et 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Par un mémoire en défense, enregistré le 28 avril 2025, le ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice conclut au rejet de la requête. Il s'approprie le moyen d'ordre public relevé d'office tiré de l'irrecevabilité de la requête en tant qu'elle est présentée par le Syndicat de la magistrature et soutient que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

La requête a été communiquée au Premier ministre, qui n'a pas produit de mémoire.

En application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, les parties ont été informées que la décision du Conseil d'Etat était susceptible d'être fondée sur le moyen, relevé d'office, tiré de l'irrecevabilité de la requête en tant qu'elle est présentée par le Syndicat de la magistrature.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

- le code pénal ;

- le code pénitentiaire ;

- le code du travail ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Alexandra Poirson, auditrice,

- les conclusions de M. Frédéric Puigserver, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Spinosi, avocat de la Section Française de l'Observatoire international des prisons et autres.

Une note en délibéré, enregistrée le 9 mai 2025, a été présentée par le ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice

Considérant ce qui suit :

1. L'instruction du 19 février 2025, adressée par le ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice au directeur de l'administration pénitentiaire, a pour objet de préciser le régime applicable aux activités proposées, en application des dispositions du code pénitentiaire, aux personnes placées sous main de justice, compte tenu de l'objectif de réinsertion que ces activités doivent poursuivre, et d'inviter les directeurs interrégionaux de l'administration pénitentiaire à faire preuve de rigueur et de discernement dans le choix des activités retenues.

2. Les conclusions de la requête doivent être regardées comme tendant à l'annulation de la seule mention figurant au deuxième paragraphe de cette instruction, selon laquelle aucune des activités proposées en détention ne peut être ludique ou provocante.

Sur la recevabilité de la requête :

3. L'instruction contestée est susceptible d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation des personnels de l'administration pénitentiaire, des personnes détenues, des avocats et de tiers. Il s'ensuit qu'elle peut être déférée au juge de l'excès de pouvoir.

4. Toutefois, le Syndicat de la magistrature, dont l'objet est régi par les dispositions de l'article L. 2131-1 du code du travail applicables aux syndicats professionnels, ne saurait utilement se prévaloir des termes généraux de ses statuts relatifs à l'engagement « *de toutes actions, y compris contentieuses, tendant à assurer le respect des droits et libertés à valeur constitutionnelle ou garantis par les conventions internationales* » pour justifier d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation des dispositions attaquées. Par suite, la requête est irrecevable en tant qu'elle émane de ce syndicat.

Sur les conclusions relatives à l'instruction du 19 février 2025 :

En ce qui concerne le cadre juridique :

5. Aux termes de l'article L. 130-1 du code pénal : « *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, la peine a pour fonctions : 1° De sanctionner l'auteur de l'infraction ; 2° De favoriser son amendement, son insertion ou sa réinsertion.* » Aux termes du 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.* »

6. S'agissant des personnes détenues condamnées, l'article L. 411-1 du code pénitentiaire dispose que : « *Toute personne détenue condamnée est tenue d'exercer au moins l'une des activités qui lui sont proposées par le chef de l'établissement pénitentiaire et le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation dès lors qu'elle a pour finalité sa réinsertion et est adaptée à son âge, à ses capacités, à sa personnalité et, le cas échéant, à son handicap. / Lorsque la personne détenue intéressée ne maîtrise pas les enseignements*

*fondamentaux, l'activité consiste par priorité en l'apprentissage de la lecture, de l'écriture et du calcul. Lorsqu'elle ne maîtrise pas la langue française, l'activité consiste par priorité en son apprentissage. L'organisation des apprentissages est aménagée lorsque la personne détenue exerce une activité de travail. »* Aux termes de l'article R. 411-1 du même code : « *Une personne détenue condamnée remplit l'obligation prévue par les dispositions de l'article L. 411-1 lorsqu'elle exerce au moins l'une des activités relevant de l'un des domaines suivants : travail, formation professionnelle, insertion par l'activité économique, enseignement, activités éducatives, culturelles, socio-culturelles, sportives et physiques. »*

7. S'agissant de l'ensemble des personnes détenues, l'article R. 411-8 du même code prévoit que : « *Sous le contrôle d'un personnel pénitentiaire, les personnes détenues peuvent participer à des activités collectives ou à des jeux excluant toute idée de gain. »* L'article D. 414-3 du même code dispose que : « *Des activités socioculturelles sont organisées dans chaque établissement pénitentiaire. Elles ont notamment pour objet de développer les moyens d'expression, les connaissances et les aptitudes des personnes détenues. / Le service pénitentiaire d'insertion et de probation recherche à cet effet le concours de personnes intervenantes extérieures auxquelles peut être confiée l'animation de certaines activités. / L'emploi du temps hebdomadaire doit permettre à toute personne détenue qui le souhaite de participer à ces activités. »* Aux termes du premier alinéa de l'article R. 414-7 du même code : « *Toute personne détenue est admise, sauf contre-indication médicale, à pratiquer des activités physiques et sportives. / Toutefois, le chef de l'établissement pénitentiaire peut interdire ces activités à une personne détenue pour des raisons d'ordre et de sécurité (...).* »

En ce qui concerne l'interdiction des activités à caractère ludique :

8. En premier lieu, l'instruction contestée, qui est relative aux seules activités proposées par l'administration pénitentiaire aux personnes détenues, n'a pas pour objet et ne saurait avoir légalement pour effet d'interdire à celles-ci la participation à des jeux, dans les conditions prévues par l'article R. 411-8 du code pénitentiaire.

9. En second lieu, s'agissant des activités proposées par l'administration pénitentiaire, s'il était loisible au ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice, en sa qualité de chef de service, de fixer les conditions dans lesquelles sont organisées ces activités, il ne pouvait légalement exclure, par principe, que soient organisées des activités conformes aux dispositions citées aux points 6 et 7 au seul motif qu'elles auraient, par ailleurs, un caractère « ludique ».

10. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, que les associations requérantes sont fondées à demander l'annulation de l'instruction attaquée en tant qu'elle interdit les activités à caractère ludique.

En ce qui concerne l'interdiction des activités à caractère provocant :

11. Il ressort des pièces du dossier que, par le terme « provocant », le ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice, doit être regardé comme ayant entendu rappeler que ne peuvent être proposées aux personnes détenues des activités qui sont, en raison de leur objet, du choix des participants ou de leurs modalités pratiques, de nature à porter atteinte au respect dû aux victimes. Par ce rappel, dans le respect des compétences des directeurs des établissements pénitentiaires dont les décisions sont soumises au contrôle du juge administratif, le cas échéant en référé, le garde des sceaux n'a pas entaché l'instruction attaquée d'incompétence et n'a méconnu ni les dispositions du code pénitentiaire citées aux points 6 et 7,

ni les stipulations des articles 3 et 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

12. Il résulte de tout ce qui précède que doivent seulement être annulés pour excès de pouvoir les mots « ludique ou ».

Sur les frais de l'instance :

13. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'État la somme globale de 3 000 euros à verser aux requérants, à l'exception du Syndicat de la magistrature, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

-----

Article 1<sup>er</sup> : La requête est rejetée en tant qu'elle émane du Syndicat de la magistrature.

Article 2 : Les mots « ludique ou » figurant dans l'instruction du ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice du 19 février 2025 sont annulés.

Article 3 : L'État versera la somme globale de 3 000 euros aux requérants, à l'exception du Syndicat de la magistrature, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à la Section française de l'Observatoire international des prisons, première dénommée, et ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice.

Copie en sera adressée au Premier ministre.