

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE TOULOUSE**

**N° 2300522**

---

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**SECTION FRANÇAISE DE L'OBSERVATOIRE  
INTERNATIONAL DES PRISONS**

---

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

**M. Grimaud  
Juge des référés**

---

**Le juge des référés**

**Ordonnance du 27 février 2023**

**26-055-01-03**

**26-055-01-08**

**37-05-02-01**

**C**

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 30 janvier 2023, la Section française de l'Observatoire international des prisons, représentée par Me Brandely, Me Brel, Me Delorge, Me Bachelet et Me Rucel, demande au juge des référés :

1°) d'ordonner, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-4 du code de justice administrative, toute mesure utile afin d'assurer l'exécution immédiate des prescriptions et injonctions formulées par le juge des référés du tribunal dans son ordonnance n° 2105421 rendue le 4 octobre 2021 en tant qu'elle a enjoint à l'administration « de prendre toute mesure nécessaire à l'enregistrement des requêtes et demandes des détenus du centre pénitentiaire de Toulouse Seysses et à l'octroi d'un récépissé, quelle qu'en soit la forme » ;

2°) d'enjoindre que les injonctions formulées par le juge des référés du tribunal dans son ordonnance n° 2105421 du 4 octobre 2021, ainsi que celles qu'il jugerait nécessaires d'ajouter à celles-ci, soient exécutées sous astreinte ;

3°) d'organiser par tout moyen le suivi des injonctions ainsi prononcées ;

4°) à titre subsidiaire, d'ordonner à l'Etat de la tenir informée régulièrement de la nature et de l'avancée des mesures engagées en vertu de ces injonctions ou de répondre expressément à toute demande d'information qui lui serait adressée par les requérants ;

5°) de mettre une somme de 3 000 euros à la charge de l'Etat en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- en raison de la constatation du non-respect de l'injonction imposant l'enregistrement des demandes des détenus prononcée par le juge des référés du tribunal dans son ordonnance n° 2105421 du 4 octobre 2021, du délai écoulé depuis l'intervention de cette décision et de l'incidence de cette défaillance sur les droits des détenus, ils justifient d'une urgence justifiant la saisine du juge des référés sur le fondement de l'article L. 521-4 du code de justice administrative ;

- en l'absence d'exécution de cette injonction, les conditions de détention constatées au sein de l'établissement et les dysfonctionnements qui y sont relevés portent une atteinte grave et manifestement illégale aux droits garantis aux détenus.

Par un mémoire en défense enregistré le 15 février 2023, le garde des sceaux, ministre de la justice conclut au rejet de la requête de la Section française de l'Observatoire international des prisons.

Il soutient que :

- les conclusions formulées à titre subsidiaire tendant à la communication à la requérante d'un bilan des mesures réalisées en exécution de l'ordonnance n° 2105421 du 4 octobre 2021 et de l'ordonnance à intervenir sont irrecevables car il n'appartient pas au juge de prononcer de telles injonctions ;

- les demandes et moyens présentées par la Section française de l'Observatoire international des prisons ne sont pas fondés.

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 procédure pénale ;

- le code de justice administrative.

La présidente du tribunal a désigné M. Grimaud, vice-président, pour statuer sur les demandes de référé.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 16 février 2023 à 10 heures, tenue en présence de Mme Tur, greffière d'audience :

- le rapport de M. Grimaud, juge des référés,

- les observations de Me Nabet Martin, de Me Rucel, et de Me Bachelet représentant la Section française de l'Observatoire international des prisons,

- et les observations de Messieurs Y et X et de Madame V représentant le garde des sceaux, ministre de la justice.

Un mémoire présenté pour la Section française de l'Observatoire international des prisons et enregistré le 17 février 2023 a été communiqué au garde des sceaux, ministre de la justice.

Un mémoire présenté pour la Section française de l'Observatoire international des prisons et enregistré le 19 février 2023 n'a pas été communiqué.

La clôture d'instruction a été fixée, en dernier lieu, au 20 février 2023 à 12 heures.

Considérant ce qui suit :

1. Saisi par la Section française de l'Observatoire international des prisons et l'ordre des avocats au barreau de Toulouse, le juge des référés du tribunal a, par une ordonnance n° 2105421 du 4 octobre 2021, constaté que certaines des conditions de détention au sein de cet établissement portaient une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale et a prononcé, à l'article 1<sup>er</sup> de son ordonnance, plusieurs injonctions à l'égard du garde des sceaux, ministre de la justice, dont l'une imposait de prendre toute mesure nécessaire à l'enregistrement des requêtes et demandes des détenus et à l'octroi d'un récépissé, quelle qu'en soit la forme. Par une ordonnance n° 2203925 du 2 août 2022, le juge des référés du tribunal, saisi par les mêmes requérants sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-4 du code de justice administrative en vue de l'exécution des injonctions prononcées par l'ordonnance n° 2105421 du 4 octobre 2021, a constaté que cette injonction était exécutée et a, en ce qui la concernait, rejeté la demande de la Section française de l'Observatoire international des prisons et de l'ordre des avocats au barreau de Toulouse tendant à ce qu'il soit enjoint au garde des sceaux d'exécuter cette injonction sous astreinte. Par une décision n° 466827 du 15 novembre 2022, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, a confirmé cette ordonnance et rejeté les conclusions d'appel de la Section française de l'Observatoire international des prisons et de l'ordre des avocats au barreau de Toulouse.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 521-4 du code de justice administrative :

En ce qui concerne l'office du juge des référés saisi, sur le fondement de l'article L. 521-4 du code de justice administrative, d'une demande d'exécution de ses décisions :

2. Aux termes de l'article L. 511-1 du code de justice administrative : « *Le juge des référés statue par des mesures qui présentent un caractère provisoire. Il n'est pas saisi du principal et se prononce dans les meilleurs délais* ». Aux termes de l'article L. 521-2 du même code : « *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. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures* ». Aux termes de l'article L. 521-4 du même code : « *Saisi par toute personne intéressée, le juge des référés peut, à tout moment, au vu d'un élément nouveau, modifier les mesures qu'il avait ordonnées ou y mettre fin* ».

3. S'il n'appartient pas au juge des référés de prononcer, de son propre mouvement, des mesures destinées à assurer l'exécution de celles qu'il a déjà ordonnées, il peut, d'office, en vertu de l'article L. 911-3 du code de justice administrative, assortir les injonctions qu'il prescrit d'une astreinte. Il incombe dans tous les cas aux différentes autorités administratives de prendre, dans les domaines de leurs compétences respectives, les mesures qu'implique le respect des décisions juridictionnelles. Si l'exécution d'une ordonnance prise par le juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, peut être recherchée dans les conditions définies par le livre IX du même code, et en particulier les articles L. 911-4 et L. 911-5, la personne intéressée peut également demander au juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-4 du même code, d'assurer l'exécution des mesures ordonnées demeurées sans effet par de nouvelles injonctions et une astreinte.

4. Lorsqu'une personne demande au juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-4 du code de justice administrative, d'assurer par de nouvelles injonctions et une astreinte l'exécution de mesures ordonnées par le juge des référés et demeurées sans effet, il appartient à cette personne de soumettre au juge des référés tout élément de nature à établir l'absence d'exécution, totale ou partielle, des mesures précédemment ordonnées et à l'administration, si la demande lui est communiquée en défense et si elle entend contester le défaut d'exécution, de produire tout élément en sens contraire, avant que le juge des référés se prononce au vu de cette instruction. Le juge des référés, ainsi saisi sur le fondement de l'article L. 521-4, ne saurait être tenu de mettre en œuvre ses pouvoirs généraux d'instruction et d'enjoindre à l'administration de produire des éléments relatifs à l'exécution des mesures initialement ordonnées en référé au seul motif que l'administration n'aurait pas répondu aux demandes d'information du requérant sur l'exécution de ces mesures. Il n'appartient pas davantage au juge des référés, lorsqu'il a prononcé des injonctions à l'égard de l'administration, de mettre à la charge de cette dernière une obligation d'information du requérant quant à l'exécution de ces injonctions. L'office du juge des référés statuant ainsi sur le fondement de l'article L. 521-4 ne méconnaît pas les exigences découlant des articles 3, 6 et 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

En ce qui concerne la demande présentée par la Section française de l'Observatoire international des prisons :

5. En premier lieu, d'une part, si le juge des référés du tribunal a constaté par son ordonnance n° 2203925 du 2 août 2022 que l'injonction relative à l'enregistrement et à la traçabilité des demandes des détenus formulée par son ordonnance n° 2105421 du 4 octobre 2021 avait été exécutée, et si le Conseil d'Etat a, dans sa décision du 15 novembre 2022 citée au point 1, confirmé cette appréciation, ces circonstances ne font pas obstacle, par principe, à ce que la Section française de l'Observatoire international des prisons, faisant état d'un élément nouveau au sens des dispositions de l'article L. 521-4 du code de justice administrative, sollicite du juge des référés de nouvelles mesures destinées à l'exécution de cette injonction.

6. Toutefois, d'autre part, il résulte des règles qui viennent d'être rappelées aux points 2 à 4 ci-dessus, de la règle selon laquelle il n'appartient pas au juge des référés saisi sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative de prononcer des injonctions portant sur des mesures d'ordre structurel insusceptibles d'être mises en œuvre à très bref délai, ainsi que de la règle selon laquelle il appartient à tout chef de service de prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement de l'administration placée sous son autorité, que le juge des référés ne saurait être saisi à cette fin qu'à raison d'une inexécution totale ou partielle de l'une des injonctions qu'il a prononcées et non en vue de prescrire des mesures détaillées d'exécution d'une injonction qui peut être regardée comme intégralement exécutée.

7. En deuxième lieu, il résulte des termes de l'ordonnance n° 2104521 du 4 octobre 2021, et notamment du point 43 de cette ordonnance, que l'injonction tendant à l'instauration d'un système d'enregistrement des requêtes des détenus et d'octroi d'un récépissé pour chacune de ces requêtes avait pour objet d'assurer la traçabilité des demandes et réclamations de tous ordres adressées à l'établissement pénitentiaire lui-même, au sens des dispositions de l'article R. 314-1 du code pénitentiaire aux termes desquelles « *Toute personne détenue peut présenter des requêtes ou des plaintes au chef de l'établissement pénitentiaire qui lui accorde audience si elle invoque un motif suffisant* ». Il s'ensuit que la note de service du directeur du centre pénitentiaire de Toulouse-Seysses en date du 21 janvier 2022 pouvait à bon droit ne prescrire que l'enregistrement de requêtes dites « ciblées », excluant notamment les demandes destinées aux

services médicaux, à ceux de l'éducation nationale et au service pénitentiaire d'insertion et de probation, et ainsi ne pas étendre la procédure d'enregistrement des demandes et d'octroi d'un récépissé à ces services qui, bien qu'intervenant au profit des détenus au sein de l'établissement, n'en demeurent pas moins juridiquement étrangers à celui-ci et sont soumis à des contraintes particulières impliquant des protocoles de correspondance propres à chacun d'entre eux. Il n'en résulte donc pas un manquement à l'obligation d'exécution de l'injonction ainsi prononcée par le juge des référés. Au demeurant, il résulte de l'instruction, d'une part, que les détenus reçoivent à leur arrivée un ensemble de matériels dénommé « paquetage arrivant » comprenant notamment du papier et un stylo, que le centre pénitentiaire de Seysses a acquis douze nouvelles boîtes aux lettres réparties dans l'établissement et a procédé à divers rappels et contrôles du fonctionnement du service du vaguemestre, dont une procédure d'autocontrôle, de telle sorte que les détenus disposent de la possibilité d'adresser toute correspondance utile à ces services. Enfin, l'établissement s'est rapproché de ceux-ci afin de développer leur utilisation de l'application Genesis destinée au traitement des demandes des détenus et d'améliorer leurs procédures et délais de prise en compte de celles-ci.

8. En troisième lieu, il résulte des productions de la Section française de l'Observatoire international des prisons, comprenant plusieurs attestations émanant de détenus ou d'avocats intervenant dans l'établissement, ainsi que des décisions rendues par les juridictions d'application des peines et de la liberté et de la détention, que certaines requêtes de détenus n'ont pas fait l'objet d'un enregistrement ou de l'octroi d'un récépissé, fait qui n'est du reste pas réellement contesté par le garde des sceaux. Il résulte toutefois de l'instruction que la procédure d'enregistrement des requêtes et de délivrance d'un récépissé mise en place par la note de service du chef d'établissement du 21 janvier 2022 et précisément décrite par ce document, porte sur un champ d'application large comprenant la plupart des thèmes de demandes et de réclamation susceptibles d'émaner des détenus et que l'institution de cette procédure a donné lieu à diverses mesures d'application comprenant notamment des formations du personnel, le déploiement d'un tutoriel, des consignes particulières aux gradés et surveillants et au service du vaguemestre, l'affectation de deux agents à cette mission puis, à compter du mois de janvier 2023, d'un surveillant supplémentaire et d'un agent contractuel recruté spécialement à cet effet. En outre, il résulte de l'instruction que certaines des requêtes des détenus, relatives notamment aux conditions de vie en détention relevant du prestataire privé de l'administration, telles que la nourriture, sont traitées par le biais d'un formulaire spécifique directement adressé à cette entreprise. Enfin, il résulte de l'instruction que, dans le champ d'application de la procédure de traitement des requêtes ainsi défini par la note de service du 21 janvier 2022, plusieurs centaines de requêtes sont enregistrées dans l'application Genesis chaque mois et donnent lieu à la délivrance d'un récépissé, la diminution du nombre d'enregistrements au cours d'une partie de l'année 2022 s'expliquant par des absences pour congé maladie de certains des personnels affectés au traitement des requêtes.

9. Dans ces conditions, les défaillances relevées par les productions de la section française de l'observatoire international des prisons, pour réelles et regrettables qu'elles soient, n'apparaissent pas, eu égard, d'une part, aux termes des attestations produites et au fait que l'établissement rapporte la preuve de l'enregistrement de certaines de ces requêtes et des réponses qui leur ont été apportées et, d'autre part, à ce qui vient d'être dit aux points 7 et 8 de la présente ordonnance, révéler une défaillance généralisée de la procédure d'enregistrement des requêtes et d'octroi d'un récépissé. Il s'ensuit que les éléments apportés à l'appui de la requête de la Section française de l'Observatoire international des prisons, s'ils manifestent des manquements partiels, temporaires et aléatoires découlant des contingences de tous ordres qui pèsent sur le fonctionnement de l'établissement, ne constituent pas un fait nouveau susceptible de révéler une inexécution totale ou partielle, par l'administration, de l'injonction qui lui a été adressée par le juge des référés dans son ordonnance n° 2105421 du 4 octobre 2021. Dès lors, il

n'appartient pas au juge des référés, saisi sur le fondement de l'article L. 521-4 du code de justice administrative, de réitérer cette injonction ou d'en formuler de nouvelles en vue d'assurer dans le détail l'exécution permanente de cette injonction par des mesures qui, pour souhaitables qu'elles soient, tendraient en réalité à prescrire des décisions structurelles relevant de la seule responsabilité des autorités administratives compétentes.

10. Il résulte de tout qui précède que la requête de la Section française de l'Observatoire international des prisons doit être rejetée.

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

11. Ces dispositions s'opposent à ce qu'une somme quelconque soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance.

### ORDONNE :

Article 1<sup>er</sup> : La requête de la Section française de l'Observatoire international des prisons est rejetée.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à la Section française de l'Observatoire international des prisons et au garde des sceaux, ministre de la justice.

Fait à Toulouse, le 27 février 2023.

Le juge des référés,

La greffière,

P. GRIMAUD

P. TUR

La République mande et ordonne au préfet de la Haute-Garonne 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 ordonnance.

Pour expédition conforme,  
la greffière en chef,  
et par délégation, la greffière,