

N° 375765

M. B...

6^{ème} et 1^{ère} sous-sections réunies

Séance du 4 février 2015

Lecture du 18 février 2015

CONCLUSIONS

M. Xavier de LESQUEN, rapporteur public

I. M. B..., alors détenu au centre pénitentiaire de Saint-Quentin-Fallavier (Isère), a demandé au garde des sceaux, le 19 août 2013, d'abroger les articles D. 115-7 à D. 115-12 du code de procédure pénale, relatifs aux conditions dans lesquelles le juge de l'application des peines peut retirer un crédit de réduction de peine en cas de mauvaise conduite d'un détenu, ainsi que l'article D. 269, relatif à la fouille des cellules. Il a formé un recours pour excès de pouvoir contre la décision implicite de refus née du silence gardé par le garde des sceaux.

Il a présenté à cette occasion une QPC dirigée contre divers alinéas de l'article 721 du code de procédure pénale, qui définissent le mécanisme de retrait du crédit de réduction de peine, que vous avez renvoyée au Conseil constitutionnel par une décision du 14 mai 2014. Par sa décision n° 2014-408 QPC du 11 juillet 2014, ce dernier a déclaré conformes à la Constitution les dispositions contestées.

Vous êtes saisis, par mémoire enregistré le 26 novembre 2015, d'une nouvelle QPC portant cette fois sur le premier alinéa de l'article 57 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire, en vertu duquel « les fouilles doivent être justifiées par la présomption d'une infraction ou par les risques que le comportement des personnes détenues fait courir à la sécurité des personnes et au maintien du bon ordre dans l'établissement. Leur nature et leur fréquence sont strictement adaptées à ces nécessités et à la personnalité des personnes détenues ».

II. La question de l'applicabilité au litige nous paraît avoir été tranchée par votre récente décision du 24 octobre 2014, Section française de l'observatoire international des prisons (n° 369766, inédite), par laquelle, statuant sur la légalité de l'article 7 du règlement intérieur type des établissements pénitentiaires annexé au décret n° 2013-368 du 30 avril 2013, vous avez jugé que le premier alinéa de l'article 57 de la loi pénitentiaire précise les modalités de fouille des cellules des personnes détenues.

Nous admettons que cette solution ne s'imposait pas d'évidence, les deux derniers alinéas de l'article 57 s'appliquant aux seules fouilles corporelles, et le texte du premier alinéa semblant particulièrement adapté à ce type de fouilles. Mais il n'est pas pour autant inadapté à la

situation des fouilles de cellule, les travaux parlementaires semblant indiquer qu'il a été conçu pour ces actes de surveillance également. La condition de l'applicabilité au litige est donc remplie de façon certaine.

Le Conseil constitutionnel ne s'est pas prononcé sur l'article 57 de la loi de 2009.

III. M. B... soutient que les dispositions de cet article, faute de comporter des garanties suffisantes de nature à prévenir toute ingérence excessive dans le droit des personnes détenues au respect de leur vie privée à l'occasion des fouilles de cellule, méconnaissent l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et l'article 34 de la Constitution.

Le Conseil constitutionnel a défini l'étendue du domaine de la loi en cette matière par ses décisions n° 2009-593 DC du 19 novembre 2009 et n° 2014-393 QPC du 25 avril 2014 : « il appartient au législateur de fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux personnes détenues », ce qui revient à assurer donc à définir « la conciliation entre, d'une part, l'exercice [des] droits et libertés que la Constitution [leur] garantit et, d'autre part, l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public ainsi que les finalités qui sont assignées à l'exécution des peines privatives de liberté ».

Il nous paraît certain que le respect de la vie privée est au nombre des normes de constitutionnalité spécifiquement applicables au contrôle des lois pénitentiaires, même si à notre connaissance le Conseil constitutionnel ne l'a jamais affirmé. Mais ce point se déduit de ce que la norme est elle-même de valeur constitutionnelle et qu'elle est au nombre de celles qu'il convient de concilier avec l'objectif de sauvegarde de l'ordre public et les finalités assignées à l'exécution des peines privatives de liberté.

IV. Le grief est inspiré d'un avis rendu le 13 juin 2013 par le contrôleur général des lieux de privation de liberté, publié au Journal officiel du 11 juillet 2013, qui dresse un bilan critique de la protection des documents confidentiels des détenus, relevant notamment que « *les fouilles de cellule (article D. 269 du code de procédure pénale), effectuées en l'absence de l'occupant ou des occupants, conduisent invariablement à la lecture ou à la saisine de documents personnels protégés par la loi ou le règlement (lettres d'avocats, du contrôle général...) ou non* » et que « *Des codétenus peuvent, dans diverses situations, y avoir également accès dans des conditions non désirées* ». Parmi les adaptations au régime de détention des documents préconisées, figure celle consistant à équiper les cellules de petites armoires métalliques personnelles dotées d'un mécanisme de verrouillage qui ne pourraient être examinées, en présence de la personne détenue, que par des officiers ou des gradés spécialement désignés par note écrite du chef d'établissement, à seule fin de vérifier que n'y figure aucun bien ou substance interdit, à l'exclusion de tout examen, *a fortiori* de toute lecture, des documents eux-mêmes.

Il est donc reproché au législateur de ne pas avoir défini la catégorie des surveillants habilités à procéder à des fouilles de cellules ou à les superviser et de ne pas comporter de garanties suffisantes en cas de saisie de documents personnels.

V. La critique dépasse largement le cadre de l'article 57 de la loi de 2009 : elle touche en réalité à la question de la confidentialité des documents personnels du détenu, qui est d'ailleurs l'objet de l'avis du 13 juin 2013. La question est donc de savoir si l'article 57, en tant qu'il définit pour les fouilles les conditions de la conciliation des droits de valeur constitutionnelle, devait comporter des garanties supplémentaires s'agissant de la confidentialité des documents personnels par ailleurs garantie par la loi pénitentiaire à son article 42.

Le grief s'appuie assez largement sur les dispositifs prévus par le code de procédure pénale, le code des douanes et le code de procédure fiscale pour la saisie de documents, dans le cadre de visites domiciliaires ou de perquisitions effectuées sous le contrôle de l'autorité judiciaire. Mais ce cadre n'est pas transposable dès lors que la cellule ne peut être assimilée au domicile privé, alors même que les conditions de son occupation forcée doivent ménager le droit à la vie privée du détenu, voir selon la jurisprudence de la CEDH le respect de son « espace de vie » assimilé au « domicile » au sens de au sens de l'article 8 de la Convention lorsque sont en cause des atteintes graves d'ordre immatériel (pour des nuisances olfactives : voyez CEDH du 7 avril 2009, Affaire BRÂNDUȘE c. Roumanie, n° 6586/03). Il est donc artificiel de vouloir faire application directe à la situation des personnes détenues de dispositions destinées à protéger les libertés individuelles.

Il convient en revanche de rechercher si le législateur a assuré une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre les droits constitutionnellement garantis ici en cause, ou tout au moins, si les éléments qu'il n'a pas inclus dans le dispositif législatif ne déséquilibre pas manifestement cette conciliation.

Or, l'article 42 garantit le droit à la confidentialité des documents personnels, prévoyant par ailleurs que les documents peuvent être confiés au greffe de l'établissement qui les met à la disposition de la personne concernée, et l'article 57 encadre le droit de fouille, s'agissant de la justification des opérations de cette nature, mais également de leur nature et leur fréquence, qui doivent être adaptées aux nécessités qui les justifient et à la personnalité des personnes détenues.

Les autres éléments du grief, notamment l'obligation de désigner des agents habilités à procéder ces opérations, ne nous paraissent pas être du niveau des garanties légales indispensables à la conciliation des droits de valeur constitutionnelle: il appartient au pouvoir réglementaire de les prendre en compte, dans le respect du cadre légal, le cas échéant par les règlements intérieurs types qu'il doit adopter par décret en Conseil d'Etat en vertu de l'article 728 du code de procédure pénale.

Vous pourrez juger qu'il n'y a pas lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la QPC invoquée.

VI. Vous pourrez statuer sur la requête.

Vous avez jugé, par votre décision M. B... du 24 octobre 2014 (368580, aux T.) qu' « eu égard à leurs conséquences pour la durée de l'emprisonnement du condamné, les décisions de retrait de la réduction de peine sur laquelle le détenu était en droit de compter en application de

l'article 721 du code de procédure pénale, que prend le juge de l'application des peines sur le fondement de ces dispositions, doivent être regardées comme relevant de la matière pénale, au sens des stipulations de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentale, dont le requérant peut, dès lors, utilement se prévaloir à l'encontre des dispositions litigieuses ».

Poursuivant dans la veine ainsi ouverte, M. B... soutient devant vous que l'article 721, qui prévoit que chaque condamné bénéficie d'un crédit de réduction de peine qui peut être retiré, en cas de mauvaise conduite, par décision du juge de l'application des peines, méconnaît le principe de légalité de délits et des peines tel qu'il est consacré par les stipulations de l'article 7 § 1 de la convention, en vertu desquelles « nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international ».

Il est certain que c'est bien la portée que la CEDH a donnée à ces stipulations. Il en déduit, comme d'ailleurs le juge français s'agissant des normes équivalentes de droit national, que le droit pénal doit définir clairement les infractions et les peines qui les répriment (cf. CEDH, Grande Chambre, 29 mars 2006, A... c/ France, n° 67335/01, § 41 ou encore CEDH, 24 juillet 2008, K... / Lettonie, n° 36376/04, §114).

Et il est également certain que le moyen tiré par la voie de l'exception de la méconnaissance, par l'article 721, de cette stipulation est opérant. Dès lors que vous avez jugé que les décisions de retrait de la réduction de peine prises en application de cet article 721 sont susceptibles de relever de la matière pénale au sens des stipulations de l'article 6 de la convention, elles tombent nécessairement sous le coup de l'article 7, la notion d'infraction au sens de ce dernier faisant nécessairement écho à celle d'accusation en matière pénale (sur le champ d'application commun des ces dispositions, votez CEDH, 6 janvier 2011, P... c/ Lituanie, n° 34932/04, § 68).

VII. Mais vient la difficulté de confronter la seule disposition législative au principe de légalité des délits et des peines, en une matière qui n'est pas pénale en droit national (voir la décision n° 2014-408 QPC du 11 juillet 2014 par laquelle le Conseil constitutionnel a jugé que ce type de décisions ne constitue ni une peine ni une sanction ayant le caractère d'une punition, écartant comme inopérant les griefs tirés de la violation de l'article 8 de la Déclaration de 1789 et de l'article 34 de la Constitution).

Vous devez alors vous placer dans le cadre de votre jurisprudence d'Assemblée Min. de l'intérieur c/ B... du 7 juill. 2004 (n° 255136, au Rec.), en vertu de laquelle le principe de légalité des délits est respecté par la référence aux obligations auxquelles le détenu est soumis en vertu des lois mais également des règlements.

C'est donc au vu régime du retrait de crédit de réduction de peine tel qu'il est défini par l'article 721, par les textes réglementaires attaqués, c'est-à-dire les articles D. 115-7 à D. 115-12 du code de procédure pénale, mais également des autres dispositions réglementaires relatives à la conduite du détenu qu'il faut apprécier si l'infraction au sens de l'article 7 § 1 est suffisamment définie.

L'intervention du règlement intérieur type résultant du décret n° 2013-368 du 30 avril 2013, applicable au litige, a clarifié les obligations générales du détenu, qui figure à l'article 5, notamment celles d'obéissance aux fonctionnaires ou agents ayant autorité dans l'établissement pénitentiaire en tout ce qu'ils lui prescrivent pour l'exécution des dispositions législatives ou réglementaires, du règlement intérieur ou de toute autre instruction de service, ou encore de faire un usage normal et veiller au bon entretien du matériel mis à sa disposition par l'administration. Sont également définies un certain nombre d'obligations particulières, par exemple celle de conserver une tenue décente et appropriée hors de la cellule (article 8), de faire son lit et d'entretenir sa cellule ou la place qui lui est réservée dans un état constant de propreté (article 11).

C'est donc au regard de cet ensemble d'obligations, dont l'article 728 du code de procédure pénale ne permet que l'adaptation aux modalités de fonctionnement de chaque établissement pénitentiaire, que doit être appréciée la mauvaise conduite. Il nous semble que vous pourrez alors écarter le moyen tiré de la méconnaissance du principe de légalité des délits.

VIII. Il est ensuite soutenu qu'en précisant les modalités d'exécution des mesures de retrait d'un crédit de réduction de peine, les dispositions de l'article D. 115-12 ont empiété sur le domaine que l'article 34 de la Constitution réserve à la loi pour fixer les règles de procédure pénale : mais nous avons déjà dit que le Conseil constitutionnel considère que cet article n'est pas applicable à la matière : vous pourrez écarter le moyen comme inopérant.

IX. Viennent ensuite les conclusions dirigées spécifiquement contre **l'article D. 269 du code de procédure pénale**, attaqué en tant qu'il prévoit que les surveillants procèdent, en l'absence des détenus, à l'inspection fréquente et minutieuse des cellules.

Cette disposition a été reprise à l'identique au deuxième alinéa du II l'article 7 du règlement intérieur type issu du décret du 30 avril 2013, dont vous avez jugé, par votre décision Section française de l'OIP du 24 octobre 2014, qu'elle n'autorise pas une ingérence excessive dans les droits des personnes détenues au respect de leur vie privée, protégé par l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et dont les personnes détenues ne bénéficient, ainsi que le rappelle l'article 22 de la loi pénitentiaire cité au point 1, que dans les limites résultant des contraintes inhérentes à la détention et des nécessités tenant, notamment, au maintien de la sécurité et du bon ordre des établissements.

Vous pourrez pour le même motif écarter le moyen tiré de la méconnaissance du même droit, garanti également par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Vous ne pourrez non plus y voir d'atteinte au droit de propriété, la cellule n'étant pas la propriété du détenu, et la disposition attaquée ne pouvant conduire à le priver des biens qu'il y possède, comme le précise plus nettement l'article 7 du règlement intérieur type, qui s'impose à la disposition attaquée, et qui précise que « les objets dont il est établi que la personne détenue n'est pas propriétaire peuvent lui être retirés afin, le cas échéant, d'être restitués à leur légitime propriétaire ». Il s'en déduit qu'à contrario, les autres ne peuvent lui être enlevés.

Enfin, M. B... soutient que le législateur a méconnu sa compétence en s'abstenant de préciser dans la loi les modalités de fouilles des cellules des personnes détenues, mais une telle contestation ne peut être présentée devant le Conseil d'État en dehors de la procédure prévue à l'article 61-1 de la Constitution.

Vous pourrez finalement juger qu'il n'y a pas lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la QPC soulevée par M. B... et rejeter sa requête, y compris ses conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Tel est le sens de nos conclusions.