N° 375724

M. B...

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

Séance du 4 février 2015

Lecture du 25 février 2015

CONCLUSIONS

M. Xavier de LESQUEN, rapporteur public

I. L'édition d'un règlement intérieur type par décret en Conseil d'Etat pour chacune des catégories d'établissements pénitentiaires est prévue par l'article 728 du code de procédure pénale dans sa rédaction issue de l'article 86 de la loi n° 2009-1636 du 24 novembre 2009 pénitentiaire : ce règlement ne peut faire l'objet que d'une adaptation aux modalités spécifiques de fonctionnement de chaque établissement alors qu'avant la loi de 2009, il était établi par le chef d'établissement, avec approbation du directeur régional (ancien article D. 255 du code de procédure pénale).

Le décret n° 2013-368 du 30 avril 2013 relatif aux règlements intérieurs types des établissements pénitentiaires était donc particulièrement attendu. Il insère un article R. 57-6-18 dans le code de procédure pénale renvoyant au règlement intérieur type annexé au décret. Ce texte ne vous est pas inconnu : cette même formation a examiné – et rejeté (décision n° 376766 du 24 octobre 2014) - le recours pour excès de pouvoir formé par la Section française de l'observatoire international des prisons contre cinq séries de dispositions du règlement-type, relatives aux fouilles des cellules (art. 7), à la sortie des écrits (art. 19), au déroulement des visites (art. 29) et au régime de détention dans les maisons centrales et dans les centres de détention (art. 47 et 48),

M. B..., alors incarcéré au centre pénitentiaire de Saint-Quentin Fallavier (Isère), a demandé en septembre 2013 au Premier ministre d'abroger le 1^{er} alinéa de l'article 9 du règlement-type relatif à l'alimentation et les alinéas 1 et 2 de l'article 30 relatif au maintien des liens familiaux. Puis il a présenté une requête tendant à l'annulation du refus né du silence gardé sur sa demande.

II. En vertu de l'article 9 du règlement type, « chaque personne détenue reçoit une

1

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

alimentation variée, bien préparée et présentée, répondant tant en ce qui concerne la qualité que la quantité aux règles de la diététique et de l'hygiène, compte tenu de son âge, de son état de santé, de la nature de son travail et, dans toute la mesure du possible, de ses convictions philosophiques ou religieuses ».

C'est sur le membre de phrase « dans toute la mesure possible » que se concentre la critique, M. B... soutenant que le règlement devrait contraindre l'administration pénitentiaire à prendre les mesures assurant que les détenus reçoivent une alimentation tenant compte de leurs convictions religieuses.

Sont invoquées une série de normes de nature conventionnelle ou législative :

- Les stipulations de l'article 9 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui garantissent la liberté de pensée, de conscience et de religion, dont la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par les pratiques et l'accomplissement des rites, cette liberté « ne pouvant faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

- L'article 18 du pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui comporte l'énoncé de normes de même nature et même portée, que ce soit pour l'affirmation des droits ou les conditions de leur restriction.

- La liberté de pratiquer sa religion en prison. Avant la loi pénitentiaire de 2009, elle se déduisait de l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 relative à la séparation des églises et de l'État¹ qui donne un fondement légal aux services d'aumônerie, notamment en prison, pris en charge par la personne publique par exception au principe de séparation². Le droit pour chaque détenu de satisfaire aux exigences de sa vie religieuse, morale ou spirituelle était par ailleurs affirmé par l'ancien article D. 432 du code de procédure pénale. La loi pénitentiaire rehausse, précise et encadre ce droit. C'est l'objet de l'article 26 qui dispose que « Les personnes détenues ont droit à la liberté d'opinion, de conscience et de religion. Elles peuvent exercer le culte de leur choix, selon les conditions adaptées à l'organisation des lieux, sans autres limites que celles imposées

¹ Article 2, alinéa 2 de la loi : « pourront toutefois être inscrites aux dits budgets les dépenses relatives à des services d'aumônerie et destinées à assurer le libre exercice des cultes dans les établissements publics tels que lycées, collèges, écoles, hospices, asiles et prisons. »

² Sur la mise en œuvre de cette disposition : Section, 7 mars 1969, Ville de Lille, n° 70734, au Rec. s'agissant de l'édification d'un bâtiment culturel dans une cité scolaire.

par la sécurité et le bon ordre de l'établissement. »

III. Il n'est pas douteux que la liberté de conscience et de culte couvre les pratiques alimentaires.

La CEDH a eu l'occasion de le faire valoir indirectement en jugeant que « l'abattage rituel devait être considéré comme relevant d'un droit garanti par la Convention, à savoir le droit de manifester sa religion par l'accomplissement des rites, au sens de l'article 9 (voyez l'arrêt Cha'are Shalom Ve Tsedek c. France du 27 juin 2000, n° 27417/95, s'agissant du refus des autorités françaises de délivrer à l'association culturelle requérante l'agrément nécessaire pour pouvoir accéder aux abattoirs en vue de pratiquer l'abattage rituel conformément aux prescriptions religieuses ultra-orthodoxes de ses membres).

Le Conseil d'Etat ne s'est jamais prononcé sur cette question à notre connaissance, au regard des principes de droit d'origine nationale. Seules deux décisions l'approchent :

- l'une en référé s'agissant des cantines scolaires : c'est l'ordonnance du juge des référés du CE du 25 octobre 2002, Mme R..., n° 251161, inédite qui juge non discriminatoire le règlement d'une cantine prévoyant que les menus ne comportent pas de viande le vendredi. Mais l'analogie avec la prison n'est qu'imparfaite car, comme le relève votre décision Association végétarienne de France du 20 mars 2013 (354547, inédite), « la restauration scolaire constitue un service public dont la fréquentation est facultative ».

- l'autre décidant de surseoir à l'exécution d'un jugement du 7 novembre 2013 du tribunal administratif de Grenoble en tant qu'il avait notamment enjoint au directeur du centre pénitentiaire de Saint-Quentin-Fallavier « de proposer régulièrement aux détenus de confession musulmane des menus composés de viandes "halal" » dans un délai de trois mois à compter de sa notification. Il s'agit de la décision du 16 juillet 2014 Garde des Sceaux c/. M. K... (n° 377145, inédite), qui regarde comme sérieux, en l'état de l'instruction, les moyens tirés de l'atteinte au principe de laïcité et de l'incompatibilité de la mesure ordonnée avec les exigences de la détention³.

IV. Reste à savoir si, comme le soutient M. B..., le principe de liberté de religion garanti

³ Le premier moyen retenu peut troubler, si on devait considérer qu'a été sérieusement considéré que le principe de laïcité fasse obstacle à ce que les menus préparés pour les détenus soient adaptés à leurs convictions religieuses. Mais c'est bien ce principe qui est adopté par le règlement intérieur type adopté en avril 2013, non applicable *ratione temporis* à cette affaire.

par la convention et la loi emporte obligation en toutes circonstances de proposer aux détenus des menus adaptés à leurs pratiques confessionnelles.

Commençons par relever que la CEDH ne fait pas une application aussi systématique de l'article 9 de la convention : par un arrêt du 7 décembre 2010, J... c/ Pologne, n° 18429/06, rendu sur la situation d'un détenu bouddhiste auquel était refusé le bénéfice d'un régime alimentaire sans viande, la cour relève une violation de l'article 9 de la Convention après avoir mis en balance les intérêts financiers et matériels de l'établissement, ceux des autres détenus et l'intérêt particulier de l'intéressé.

Votre récente décision du 16 juillet 2014 retenant comme sérieux le moyen tiré de l'incompatibilité de la mesure ordonnée avec les exigences de la détention pour faire obstacle à l'injonction des premiers juges obligeant l'administration à organiser dans un délai de 3 mois des menus halal repose sur des considérations du même ordre : elle s'appuie sur l'argumentation du ministre faisant état des modifications à apporter au fonctionnement du centre pénitentiaire, exigeant des travaux matériellement difficiles et la mise en place d'un circuit d'approvisionnement adapté.

Les considérations pratiques ne peuvent en effet pas être écartées d'un revers de main : l'avis n° 114 (2014-2015) de M. Jean-René LECERF, fait au nom de la commission des lois, déposé le 20 novembre 2014, rendu sur le projet de loi de finances pour 2015 au sujet des crédits du programme « administration pénitentiaire » au sein de la mission « justice », révèle ainsi qu'en 2012, 18 000 détenus ont demandé à bénéficier d'une collation supplémentaire pendant la fête religieuse du Ramadan⁴.

Nous n'avons donc guère de doute pour considérer, au vu de ces éléments, qu'en soumettant l'administration pénitentiaire à l'obligation d'adapter, *dans toute la mesure du possible*, l'alimentation des détenus à leurs convictions philosophiques ou religieuses, le règlement type ne méconnaît pas l'article 9 de la convention ni l'article 18 du pacte international relatif aux droits civils et politiques. Vous ne pourrez non plus y voir une violation de l'article 26 de la loi du 24 novembre 2009, non plus que de l'article 22 en vertu duquel l'administration pénitentiaire garantit à toute personne détenue le respect de sa dignité et de ses droits, l'exercice

⁴ Il relève par ailleurs que selon l'article R. 57-9-3 du code de procédure pénale, la personne détenue est informée à son arrivée dans un établissement de son droit de recevoir la visite d'un ministre du culte et d'assister aux offices religieux. Lors de cet entretien ou ultérieurement, une personne détenue peut déclarer son intention de pratiquer une religion afin que l'aumônier de son culte en soit informé. Aussi, à partir de ces déclarations, l'administration pénitentiaire a la possibilité d'évaluer les besoins et d'organiser éventuellement le recrutement de nouveaux aumôniers locaux. De même, il est demandé aux nouveaux détenus, lors des « entretiens arrivants », de choisir un type de menu, classique, sans viande ou sans porc. À partir de cette information, l'administration pénitentiaire permet aux détenus de bénéficier d'une alimentation compatible avec leurs prescriptions religieuses.

de ceux-ci ne pouvant 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 récidive et de la protection de l'intérêt des victimes ».

La disposition attaquée ménage sans nul doute la conciliation légale des droits et intérêts ainsi affirmés, la véritable difficulté résidant dans son application au cas par cas, selon les établissements et selon les demandes des détenus.

Vous pourrez écarter pour des motifs d'un autre ordre les branches du moyen tirées de la méconnaissance de deux autres normes :

- l'article 10 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, car en vertu de son article 51, les dispositions de la Charte s'adressent aux institutions, organes et organismes de l'Union dans le respect du principe de subsidiarité, ainsi qu'aux Etats membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union, ce qui n'est pas le cas de la disposition attaquée ;

- l'article R. 57-9-3 du code de procédure pénale, en vertu duquel « chaque personne détenue doit pouvoir satisfaire aux exigences de sa vie religieuse, morale ou spirituelle », mais la disposition attaquée ne peut méconnaître une disposition de même valeur dans la hiérarchie des normes de droit.

Vous pourrez donc rejeter les conclusions de la requête dirigées contre le refus d'abroger l'article 9 du règlement type.

V. Viennent ensuite celles dirigées contre les **deux premiers alinéas de l'article 30 de ce règlement**, qui régissent les relations financières du détenu avec sa famille ou des proches.

Le premier alinéa soumet à autorisation du chef d'établissement l'envoi par les personnes détenues de sommes figurant à la part disponible de leur compte nominatif aux membres de leur famille. C'est le principe de cette autorisation qui est contesté.

Nous vous rappelons que l'article 728-1 du code de procédure pénale répartit les valeurs pécuniaires des détenus, inscrites à un compte nominatif ouvert à l'établissement pénitentiaire, en trois parts : la première sur laquelle seules les parties civiles et les créanciers d'aliments peuvent faire valoir leurs droits ; la deuxième, affectée au pécule de libération, qui ne peut faire l'objet d'aucune voie d'exécution ; la troisième, laissée à la libre disposition des détenus.

Cet article a été créé par la loi n° 90-589 du 6 juillet 1990 modifiant le code de procédure pénale et le code des assurances et relative aux victimes d'infractions, principalement consacrée à l'indemnisation des victimes d'infractions. La libre disposition de la troisième part y

est affirmée, la loi prévoyant que « la consistance des valeurs pécuniaires, le montant respectif des parts et les modalités de gestion du compte nominatif sont fixés par décret ».

Le principe du compte nominatif existait avant la loi : l'article D. 319 dans sa rédaction issue du décret de codification du 23 février 1959 (décret n° 53-322) prévoyait que l'établissement pénitentiaire où le détenu est écroué tient un compte nominatif, alors dénommé « compte de pécule », où sont inscrites les valeurs pécuniaires lui appartenant, l'article D. 323 régissant la part disponible du compte, utilisable pour les achats à l'intérieur de l'établissement pénitentiaire, ou même, précise le texte de 1959, « sur autorisation spéciale, pour procéder à des versements au dehors » et l'article D. 330 précisant que « tout versement effectué à l'extérieur sur la part disponible d'un détenu doit non seulement avoir été demandé ou consenti par ce détenu, mais aussi avoir été autorisé expressément par le magistrat saisi du dossier de l'information s'il s'agit d'un prévenu ou, sinon, par le chef d'établissement ». Ces dispositions, mises à jour plus que modifiées par le décret n°75-128 du 7 mars 1975 qui adopte le terme de « compte nominatif », sont demeurées inchangés après la loi de 1990. Elles demeurent aujourd'hui en vigueur, bien que rendues en grande partie caduques par l'intervention du règlement intérieur type résultant d'un texte de valeur supérieure dans la hiérarchie des normes.

VI. C'est donc le principe très ancien du contrôle du chef d'établissement sur les versements effectués à l'extérieur qui est contesté devant vous.

C'est au soutien de ces conclusions particulières qu'est soulevée une QPC dirigée contre l'article 728 du code de procédure pénale dans la rédaction que lui a donnée la loi pénitentiaire de 2009, qui renvoie au pouvoir réglementaire le soin d'élaborer les règlements intérieurs type. Il convient donc d'examiner cette question en premier.

Les deux premières conditions mises à un renvoi au Conseil constitutionnel ne posent pas de difficulté. Le décret attaqué est pris en application de la disposition litigieuse. L'article 728 dans sa rédaction antérieure à la loi du 24 novembre 2009 a été déclaré contraire à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2014-393 QPC du 25 avril 2014. La loi de 2009 dont est issue la disposition litigieuse a été soumise au contrôle *a priori* du Conseil constitutionnel (décision n° 2009-593 DC du 19 novembre 2009), qui ne s'est cependant pas prononcé sur son article 86 donnant à l'article 728 dans la nouvelle rédaction objet de la présente QPC. Et il n'en a pas été saisi par une autre voie.

Vient ensuite l'examen de la consistance de la question : M. B... invoque la méconnaissance de l'article 34 de la Constitution combinée à la violation du droit de mener une vie familiale normale protégée par l'article 10 du préambule de la Constitution de 1946. Il soutient en un mot que le législateur ne pouvait renvoyer au pouvoir réglementaire le soin de

régler le maintien des liens financiers entre la personne détenue et sa famille.

Il est certain que le droit invoqué est au nombre de ceux que la Constitution garantit au sens de son article 61-1 : ce point est jugé par la décision 2010-39 QPC du 6 octobre 2010 (cons. 7, Rec. p. 264). Par ailleurs, il est bien soutenu que la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence affecte le respect de ce droit : l'article 34 de la Constitution est donc bien invocable (voyez la décision n° 2010-5 QPC du 18 juin 2010, SNC KIMBERLY CLARK, cons. 4, Rec. p. 114).

VII. La question n'est pas nouvelle. Reste à examiner si elle est sérieuse.

La compétence du législateur dans cette matière particulière a été définie par le Conseil constitutionnel dans ses décisions du 19 novembre 2009 et du 25 avril 2014 déjà citées : « il appartient au législateur de fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux personnes détenues », ce qui revient à assurer donc 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 ».

C'est donc dans la mesure où ces règles ne sont pas définies par ailleurs par la loi que la constitutionnalité de l'article 728 est contestée. Cet article fait ici figure de disposition exutoire : c'est bien parce que le législateur n'avait pas défini les conditions dans lesquelles sont garantis les droits des détenus faisant l'objet de mesures disciplinaires que son ancienne version avait été censurée. La loi de 2009 n'en a d'ailleurs pas modifié la consistance, si ce n'est en rehaussant la valeur normative du règlement intérieur : la correction du vice de constitutionnalité a consisté à donner à la procédure disciplinaire une base législative.

Mais ici, la loi a prévu, dès 1990 comme nous l'avons vu, le régime des valeurs pécuniaires des détenus, et le principe d'une part à leur libre disposition. Il nous paraît que ces règles définissent suffisamment les garanties accordées aux détenus et les conditions de leur conciliation, notamment avec les finalités de la peine qui comporte la protection de l'intérêt des victimes, sans qu'il soit besoin de définir plus avant les règles régissant les modalités de la gestion du compte nominatif, et notamment de la part laissée à la libre disposition des détenus.

Il est certes soutenu, et c'est une partie importante de l'argumentation au soutien de la QPC, que le pouvoir réglementaire n'était pas compétent pour instituer le principe d'une autorisation administrative portant sur l'envoi à la famille de sommes relevant de cette part. Le cadre légal ayant été suffisamment défini, cette branche du moyen nous paraît soulever la question de la légalité interne des dispositions réglementaires prévoyant un tel principe, conduisant à se demander si le pouvoir réglementaire pouvait instituer une telle autorisation sans

méconnaître l'article 728-1 du code de procédure pénale. Mais elle ne peut conduire à censurer l'article 728 sur le terrain de l'incompétence négative du législateur.

Vous pourrez donc ne pas renvoyer la QPC qui vous est soumise.

VIII. Nous en revenons à l'examen des conclusions dirigées contre la disposition réglementaire qui prévoit justement le principe de cette autorisation.

La requête ne comporte pas de moyens tirés de la méconnaissance de la loi, qui prolongerait donc le grief soulevé dans le cadre de la QPC. Et vous devrez circonscrire celui-ci à la voie de droit particulière de l'article 61-1 de la Constitution.

Le premier alinéa de l'article 30 du règlement intérieur type n'est en effet contesté qu'au regard du droit au respect de la vie privée et familiale, du domicile et de la correspondance, protégé par l'article 8 de la convention européenne de sauvegardes des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Nous n'avons pas de doute sur l'opérance de la norme, les relations financières au sein de la famille relevant certainement du respect de la vie privée et familiale.

Reste à contrôler si l'autorisation requise par le règlement type est au nombre des ingérences qu'admet la convention en vertu du 2. de l'article 8, ce qui revient à rechercher s'il est établi que son principe est « nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

Le ministre fait valoir, pour justifier le contrôle ainsi établi, la sûreté publique et la prévention des infractions pénales : le principe de l'autorisation permet selon lui de lutter contre les trafics pouvant être menés par les détenus, parfois du fait de contraintes et de menaces exercés sur eux par d'autres détenus.

Nous devons dire que l'argument ne nous paraît pas totalement convainquant, l'administration tenant le compte nominatif et étant en situation de s'alarmer de mouvements anormaux. On peut dès lors se demander si un dispositif d'autorisation est strictement nécessaire. Mais il est également possible d'y voir une modalité de gestion des comptes nominatifs permettant l'exercice d'un contrôle préventif. Cette solution, contraignante tant pour l'administration que pour le détenu, ne nous paraît pas porter une atteinte excessive au respect de la vie privée et familiale du détenu dès lors que les motifs d'un refus sont clairement circonscrits, ce qui nous paraît se déduire, bien que d'une façon générale, de l'article 22 de la loi pénitentiaire qui ne permet de restreindre l'exercice des droits des détenus que du fait des contraintes inhérentes à la détention, du maintien de la sécurité et du bon ordre des établissements, de la

prévention de la récidive et de la protection de l'intérêt des victimes.

Nous ajoutons, même si ce point n'a pas été jugé, qu'un refus d'autorisation constitue certainement une mesure soumise au contrôle du juge de l'excès de pouvoir⁵ : vous jugez de longue date que la restitution de sommes bloquées sur les comptes nominatifs n'est pas une mesure d'ordre intérieur insusceptible de recours contentieux : voyez 3 novembre 1989, P... (85424, aux T.). Nul doute que le refus d'autorisation d'envoi de sommes d'argent à la famille relèverait du même régime, ne serait-ce au titre du filet de justiciabilité que vous avez établi si les effets pratiques d'une décision contestée mettent en cause les droits et libertés fondamentales de la personne détenue (voyez assemblée du 14 décembre 2007, B... et P..., au Rec. ; 9 avril 2008, R..., n° 308221, aux T. ; 27 mai 2009, M..., n° 322148, au Rec. ; 3 juin 2009, M. B..., n° 310100, 323871, aux T.). Et la libre disposition de leurs biens est au nombre des droits et libertés fondamentaux des détenus (sur ce point : 10 décembre 2008, B..., 303624, aux T.).

Au bilan, nous vous proposons de considérer que le premier alinéa de l'article 30 du règlement type ne porte pas une atteinte excessive au droit des détenus au respect de leur vie privée et familiale protégé par l'article 8 de la convention, mais il nous paraît utile que vous consolidiez le texte, voir neutralisiez ses faiblesses, en précisant qu'un refus ne peut être motivé que pour les motifs de l'ordre public pénitentiaire énumérés à l'article 22 de la loi de 2009.

VII. Reste le deuxième alinéa, qui concerne les transferts financiers en sens inverse. Il dispose que « Les personnes détenues peuvent recevoir des subsides en argent des personnes titulaires d'un permis permanent de visite ou autorisées par le chef d'établissement. Cette faculté s'exerce dans les conditions déterminées par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice. La destination à donner à ces subsides est réglée conformément aux dispositions applicables à la tenue du compte nominatif ».

Est cette fois contestée la restriction portant sur la détermination des personnes pouvant envoyer des subsides aux personnes détenues. Les justifications apportées par le ministre sont ici peu contestables : on comprend aisément le souci de préciser et limiter le champ de ces personnes, pour les motifs d'ordre public et de prévention des infractions pénales déjà mentionnées, et également de lutte contre la blanchiment d'argent. Il paraît en effet tout à fait nécessaire que l'autorité publique exerce un contrôle sur les pourvoyeurs de subsides aux personnes détenues.

⁵ Les litiges nés à l'occasion de l'inscription des valeurs pécuniaires des détenus à un compte nominatif relèvent de la juridiction administrative : 6 juin 2007, G..., n° 287176, aux T. sur un autre point.

Vous pourrez finalement rejeter la requête, y compris ses conclusions à fin d'injonction et celles présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Tel est le sens de nos conclusions.