

Commentaire

Décision n° 2014-393 QPC du 25 avril 2014

M. Angelo R.

(Organisation et régime intérieur des établissements pénitentiaires)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 21 février 2014 par le Conseil d'État (décision n° 346097 du 21 février 2014) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Angelo R., portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 728 du code de procédure pénale (CPP), dans sa rédaction postérieure à la loi n° 87-432 du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire.

Dans sa décision n° 2014-393 QPC du 25 avril 2014, le Conseil constitutionnel a déclaré les dispositions contestées contraires à la Constitution. Cette déclaration d'inconstitutionnalité qui prend effet à compter de la date de la publication de la décision est applicable à toutes les affaires non jugées définitivement à cette date.

Dans cette procédure, M. Guy Canivet a estimé devoir s'abstenir de siéger.

I. – Les dispositions contestées

A. – Historique et contexte des dispositions contestées

L'article 728 du CPP, issu de l'ordonnance n° 58-1296 du 23 décembre 1958 modifiant et complétant le CPP, disposait à l'origine : « *Un décret détermine l'organisation et le régime intérieur des établissements pénitentiaires. – Dans les prisons établies pour peines, ce régime sera institué en vue de favoriser l'amendement des condamnés et de préparer leur reclassement social* ». Il s'agissait donc d'une large habilitation donnée au pouvoir réglementaire pour déterminer les règles de fonctionnement interne des établissements pénitentiaires.

La loi n° 87-432 du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire modifiant l'ordonnance de 1958 a abrogé le second alinéa de l'article 728 pour ne laisser subsister que le premier alinéa inchangé.

Dans le même temps, l'article 726 du CPP prévoyait : « *Si quelque détenu use de menaces, injures ou violences ou commet une infraction à la discipline, il peut être enfermé seul dans une cellule aménagée à cet effet ou même être*

soumis à des moyens de coercition en cas de fureur ou de violence grave, sans préjudice des poursuites auxquelles il peut y avoir lieu ». L'article 727 du CPP renvoyait quant à lui à un décret pour fixer les conditions de visite et prévoyait le principe du droit de communiquer avec son défenseur : « *Auprès de tout établissement pénitentiaire est instituée une commission de surveillance dont la composition et les attributions sont déterminées par décret. Ce décret fixe en outre les conditions dans lesquelles certaines personnes peuvent être admises à visiter les détenus. Les condamnés peuvent continuer à communiquer dans les mêmes conditions que les prévenus avec le défenseur qui les a assistés au cours de la procédure* ».

Les articles D. 249-1 à D. 249-3 du CPP fixaient la liste des fautes disciplinaires des détenus, et les articles D. 251 à D. 251-3 du CPP déterminaient les sanctions applicables (ces articles ont été abrogés par le décret n° 2010-1635 du 23 décembre 2010).

Saisi d'un recours formé contre les articles D. 249-3 et D. 251 à D. 251-3 du CPP, le Conseil d'État a, le 30 juillet 2013, écarté les griefs tirés de l'incompétence du pouvoir réglementaire. Il a jugé qu'« *aux termes de l'article 728 du code de procédure pénale : "un décret détermine l'organisation et le régime intérieur des établissements pénitentiaires" ; qu'aux termes de l'article 726 du même code : "si quelque détenu use de menaces, injures ou violences ou commet une infraction à la discipline, il peut être enfermé seul dans une cellule aménagée à cet effet ou même être soumis à des moyens de coercition en cas de fureur ou de violence grave, sans préjudice des poursuites auxquelles il peut y avoir lieu" ; que le Premier ministre tenait de ces dispositions législatives compétence pour arrêter les dispositions contestées des articles D. 249-3 et D. 251-1 à D. 251-3 du code de procédure pénale, qui prévoient respectivement les fautes passibles de sanctions disciplinaires et les sanctions disciplinaires susceptibles d'être prononcées dont celle de la mise en cellule disciplinaire* »¹.

La loi pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 a procédé à une réécriture d'ensemble des dispositions du CPP relatives aux établissements pénitentiaires. Comme l'expliquait le rapporteur à l'Assemblée nationale : « *La loi pénitentiaire vise [...] à adapter le cadre juridique des prisons à l'exigence juridique de respect de la hiérarchie des normes. En l'état actuel du droit, la plupart des normes régissant les droits et obligations des personnes détenues sont de nature réglementaire, alors même que l'article 34 de la Constitution donne compétence exclusive au législateur pour définir les règles relatives à l'exercice des libertés publiques. Les restrictions apportées aux droits*

¹ CE, 30 juillet 2013, *Observatoire international des prisons*, n° 253973.

fondamentaux induites par la privation de liberté doivent être fixées par le législateur »².

Le rapport de la commission présidée par M. Guy Canivet avait déjà pointé, en 1999, le « *droit mal ordonné* » qu'est le droit pénitentiaire : « *Tels sont les éléments de ce désordre juridique : la hiérarchie des normes méconnue, des règles d'une qualité discutable et l'existence d'un droit subordonné* ». Le rapport concluait que « *le droit de la prison nécessite une restauration du domaine de la loi et le réaménagement de son contenu* ».

Dans cette optique, les articles 91 et 92 de la loi pénitentiaire ont modifié l'article 726 du CPP et ajouté un article 726-1.

Dans le même temps, l'article 728 du CPP a été modifié par l'article 86 de la loi pénitentiaire. Il dispose désormais : « *Des règlements intérieurs types, prévus par décret en Conseil d'État, déterminent les dispositions prises pour le fonctionnement de chacune des catégories d'établissements pénitentiaires* ».

B. – Origine de la QPC et question posée

M. Angelo R. a fait l'objet d'une sanction disciplinaire (placement en cellule disciplinaire d'une durée de 45 jours) prononcée par le directeur interrégional des services pénitentiaires compétent. Il a contesté cette sanction devant le tribunal administratif de Strasbourg, lequel a ramené sa sanction de cellule disciplinaire à trente jours dans un jugement du 25 juin 2009, mais la cour administrative d'appel de Nancy a annulé ce jugement dans un arrêt du 18 février 2010. C'est à l'occasion d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État contre l'arrêt de la cour d'appel que la QPC a été posée.

Le requérant soutenait que les dispositions de l'article 728 du CPP dans sa rédaction issue de la loi du 22 juin 1987 portaient atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution en ce qu'elles méconnaissaient la compétence confiée au législateur par l'article 34 de la Constitution, cette incompétence négative affectant les droits suivants :

- les droits au respect de la dignité humaine, à la protection de la vie, au respect de l'intégrité physique et à la santé des détenus, garantis par le Préambule de la Constitution de 1946 ;
- le droit au respect de la vie privée ;
- le droit de propriété ;
- le droit à la présomption d'innocence ;
- la liberté religieuse.

² M. Jean-Paul Garraud, *Rapport sur le projet de loi pénitentiaire adopté par le Sénat*, Assemblée nationale, XIII^e législature, n° 1899, 8 septembre 2009, p. 13.

II. – Examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

A. – La jurisprudence constitutionnelle

1. – Le grief tiré de l'incompétence négative du législateur

Dans le contentieux de la QPC, le Conseil constitutionnel a d'abord jugé que « *la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité que dans le cas où est affecté un droit ou une liberté que la Constitution garantit* »³. Depuis sa décision n° 2012-254 QPC, le Conseil a modifié ce considérant en retenant « *que la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité que dans le cas où cette méconnaissance affecte par elle-même un droit ou une liberté que la Constitution garantit* »⁴.

S'agissant de la question de l'incompétence négative en matière de régime applicable aux personnes privées de leur liberté, trois décisions méritent d'être rappelées :

* Dans sa décision n° 2009-593 DC du 19 novembre 2009 sur la loi pénitentiaire, le Conseil a examiné les dispositions de l'article 91 de la loi pénitentiaire relatives à la discipline des détenus. Il a estimé qu'en lui-même le régime disciplinaire des personnes détenues ne figure pas au nombre des matières qui relèvent de la loi. Il a toutefois également estimé qu'il appartient au législateur « *de garantir les droits et libertés des personnes détenues dans les limites inhérentes aux contraintes de la détention* » (cons. 4). Le Conseil constitutionnel a ainsi, d'une part, rappelé l'exigence constante selon laquelle le législateur ne saurait priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel et, d'autre part, précisé que la protection des droits et libertés des personnes détenues s'entend dans les limites inhérentes à leur situation pénitentiaire.

Ces principes étant posés, le Conseil a examiné dans un premier temps l'ensemble des règles et garanties que le législateur a lui-même fixées à l'article 91 et les a jugées conformes aux exigences constitutionnelles applicables. En effet le législateur a institué les deux sanctions disciplinaires les plus attentatoires aux droits des personnes détenues (le placement en cellule

³ Décision n° 2010-5 QPC du 18 juin 2010, *SNC Kimberly Clark (Incompétence négative en matière fiscale)*, cons. 3.

⁴ Décision n° 2012-254 QPC du 18 juin 2012, *Fédération de l'énergie et des mines – Force ouvrière FNEM FO (Régimes spéciaux de sécurité sociale)*, cons. 3.

disciplinaire et le confinement en cellule individuelle ordinaire) en fixant leur durée maximale. Il a, en outre, fixé un délai réduit pour le placement en cellule disciplinaire des mineurs de plus de seize ans en réservant à une telle sanction un caractère exceptionnel. Il a posé un principe selon lequel le maintien de telles sanctions doit être compatible avec l'état de santé des personnes détenues. Le législateur a également reconnu certains droits soit à toute personne détenue faisant l'objet de poursuites disciplinaires (droit à l'assistance d'un avocat), soit aux personnes faisant l'objet des deux sanctions précitées (maintien du droit au parloir et droit de saisir le juge des référés administratifs).

Dans un second temps, le Conseil a examiné le renvoi au décret pour fixer la liste des sanctions disciplinaires. Sur ce second point, il a formulé une réserve selon laquelle : « *il appartiendra aux auteurs du décret de ne pas définir des sanctions portant atteinte aux droits et libertés dont ces personnes bénéficient dans les limites inhérentes aux contraintes de la détention* » (cons. 6).

* Dans sa décision n° 2013-320/321 QPC du 14 juin 2013⁵, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les dispositions de la première phrase du troisième alinéa de l'article 717-3 du CPP qui disposent que « *Les relations de travail des personnes incarcérées ne font pas l'objet d'un contrat de travail* ». Il a jugé :

« Considérant, d'une part, que les principales règles législatives relatives aux conditions de travail des personnes détenues figurent dans l'article 717-3 du code de procédure pénale ; que le premier alinéa de cet article prévoit que les activités de travail ainsi que les activités de formation sont prises en compte pour l'appréciation des gages de réinsertion et de bonne conduite des condamnés ; qu'en vertu de son deuxième alinéa, au sein des établissements pénitentiaires, toutes dispositions sont prises pour assurer une activité professionnelle, une formation professionnelle ou générale aux personnes incarcérées qui en font la demande ; que le troisième alinéa, outre qu'il prévoit que les relations de travail ne font pas l'objet d'un contrat de travail, précise qu'il peut être dérogé à cette règle pour les activités exercées à l'extérieur des établissements pénitentiaires ; que le quatrième alinéa prévoit que les règles relatives à la répartition des produits du travail des détenus sont fixées par décret et que le produit du travail des détenus ne peut faire l'objet d'aucun prélèvement pour frais d'entretien en établissement pénitentiaire ; qu'en vertu du dernier alinéa, la rémunération des personnes détenues ne peut être inférieure à un taux horaire fixé par décret et indexé sur le salaire minimum de croissance prévu par le code du travail, ce taux pouvant varier en fonction du régime sous lequel les personnes détenues sont employées ;

⁵ Décision n° 2013-320/321 QPC du 14 juin 2013, *M. Yacine T. et autre (Absence de contrat de travail pour les relations de travail des personnes incarcérées)*.

« Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article 22 de la loi du 24 novembre 2009 susvisée : " L'administration pénitentiaire garantit à toute personne détenue le respect de sa dignité et de ses droits. L'exercice de ceux-ci ne peut 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. Ces restrictions tiennent compte de l'âge, de l'état de santé, du handicap et de la personnalité de la personne détenue " ;

« Considérant que l'article 33 de la même loi prévoit, en outre, que la participation des personnes détenues aux activités professionnelles organisées dans les établissements pénitentiaires donne lieu à l'établissement par l'administration pénitentiaire d'un acte d'engagement, signé par le chef d'établissement et la personne détenue ; que cet acte énonce les droits et obligations professionnels de celle-ci ainsi que ses conditions de travail et sa rémunération et précise notamment les modalités selon lesquelles la personne détenue, " nonobstant l'absence de contrat de travail " , bénéficie des dispositions relatives à l'insertion par l'activité économique prévues aux articles L. 5132-1 à L. 5132-17 du code du travail ;

« Considérant qu'il est loisible au législateur de modifier les dispositions relatives au travail des personnes incarcérées afin de renforcer la protection de leurs droits ; que, toutefois, les dispositions contestées de la première phrase du troisième alinéa de l'article 717-3 du code de procédure pénale, qui se bornent à prévoir que les relations de travail des personnes incarcérées ne font pas l'objet d'un contrat de travail, ne portent, en elles-mêmes, aucune atteinte aux principes énoncés par le Préambule de 1946 ; qu'elles ne méconnaissent pas davantage le principe d'égalité ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit »⁶.

* Dans sa décision n° 2013-367 QPC du 14 février 2014 sur les conditions de prise en charge en unités pour malades difficiles (UMD), le Conseil constitutionnel a considéré que le placement en UMD ne nécessitait pas de régime législatif, en raison de l'absence de régime juridique attaché à ce placement plus rigoureux que celui applicables pour les autres types de placement en hospitalisation d'office : *« Considérant qu'à l'exception des règles que le Conseil constitutionnel a déclarées contraires à la Constitution dans sa décision du 20 avril 2012 précitée, le régime juridique de privation de liberté auquel sont soumises les personnes prises en charge dans une unité pour malades difficiles n'est pas différent de celui applicable aux autres personnes faisant l'objet de soins sans leur consentement sous la forme d'une hospitalisation complète ; qu'en particulier, leur sont applicables les*

⁶ *Ibid.*, cons. 6 à 9.

dispositions de l'article L. 3211-3 du code de la santé publique, qui fixent les droits dont ces personnes disposent en tout état de cause, et les dispositions de l'article L. 3211-12, qui leur reconnaissent le droit de saisir à tout moment le juge des libertés et de la détention aux fins d'ordonner, à bref délai, la mainlevée de la mesure quelle qu'en soit la forme ; qu'en renvoyant au décret le soin de fixer les modalités de prise en charge en unité pour malades difficiles des personnes faisant l'objet d'une mesure de soins psychiatriques sans leur consentement en hospitalisation complète et qui présentent pour autrui un danger tel que les soins, la surveillance et les mesures de sûreté nécessaires ne peuvent être mis en œuvre que dans une unité spécifique, le législateur n'a privé de garanties légales ni la protection constitutionnelle de la liberté individuelle ni les libertés qui découlent des articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789 ; que les dispositions contestées n'affectent par elles-mêmes aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit ; que, par suite, le grief tiré de ce que le législateur aurait méconnu l'étendue de sa compétence doit être écarté »⁷.

2. – Les normes du contrôle de constitutionnalité des lois pénitentiaires

Jusqu'en 2009, la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur la prison et les prisonniers était fort rare. Le Conseil constitutionnel n'avait jamais eu à connaître de dispositions propres aux droits et libertés des prisonniers. Seulement quatre décisions évoquaient l'application des peines privatives de liberté mais ne concernaient pas directement la problématique carcérale⁸.

Dans sa décision n° 2009-593 DC précitée, le Conseil a précisé les normes de constitutionnalité spécifiquement applicables au contrôle des lois pénitentiaires.

D'une part, il l'a fait en se référant au principe de sauvegarde de la dignité de la personne contre toute forme d'asservissement et de dégradation, principe fondé sur le Préambule de la Constitution de 1946⁹. Cette jurisprudence rejoint ainsi celle de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), notamment l'arrêt *Kudla c/ Pologne* du 26 octobre 2000 : « l'article 3 de la Convention impose à l'État de s'assurer que tout prisonnier est détenu dans des conditions qui sont compatibles avec le respect de la dignité humaine, que les modalités d'exécution de la mesure ne soumettent pas l'intéressé à une détresse ou à une épreuve

⁷ Décision n° 2013-367 QPC du 14 février 2014, *Consorts L. (Prise en charge en unité pour malades difficiles des personnes hospitalisées sans leur consentement)*, cons. 10.

⁸ Décisions n°s 78-97 DC du 27 juillet 1978, *Loi portant réforme de la procédure pénale sur la police judiciaire et le jury d'assises*, cons. 4 ; 93-334 DC du 20 janvier 1994, *Loi instituant une peine incompressible et relative au nouveau code pénal et à certaines dispositions de procédure pénale*, cons. 12 ; 2002-461 DC du 29 août 2002, *Loi d'orientation et de programmation pour la justice*, cons. 2 à 9 ; 2004-492 DC du 2 mars 2004, *Loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité*, cons. 123 à 126.

⁹ Décision n° 94-343/344 DC du 27 juillet 1994, *Loi relative au respect du corps humain et loi relative au don et à l'utilisation des éléments et produits du corps humain, à l'assistance médicale à la procréation et au diagnostic prénatal*, cons. 2.

d'une intensité qui excède le niveau inévitable de souffrance inhérent à la détention et que, eu égard aux exigences pratiques de l'emprisonnement, la santé et le bien-être du prisonnier sont assurés de manière adéquate, notamment par l'administration des soins médicaux requis »¹⁰.

D'autre part, le Conseil a rappelé les finalités des peines privatives de libertés conçues « *non seulement pour protéger la société et assurer la punition du condamné, mais aussi pour favoriser l'amendement de celui-ci et préparer son éventuelle réinsertion* ». Il reprenait, ce faisant, les termes de sa décision du 20 janvier 1994 dans laquelle il avait ainsi énoncé les différents objectifs poursuivis par les peines privatives de liberté¹¹.

Le Conseil constitutionnel a donc posé, dans cette décision n° 2009-593 DC, le principe selon lequel « *il appartient au législateur, compétent en application de l'article 34 pour fixer les règles concernant le droit pénal et la procédure pénale, de déterminer les conditions et les modalités d'exécution des peines privatives de liberté dans le respect de la dignité de la personne* ». Par la suite, il a rappelé cette exigence dans sa décision n° 2013-320/321 QPC du 14 juin 2013 précitée¹².

B.- L'application à l'espèce

Après avoir rappelé les conditions dans lesquelles l'incompétence négative peut être invoquée à l'appui d'une QPC (cons. 3), le Conseil constitutionnel a d'abord repris le considérant de principe présenté *supra* (en II. A. 2.), relatif à la sauvegarde de la dignité de la personne contre toute forme d'asservissement et de dégradation et à la compétence du législateur en matière de droit pénal et de procédure pénale (cons. 4).

Dans un second temps, le Conseil constitutionnel a jugé « *qu'il appartient au législateur de fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux personnes détenues; que celles-ci bénéficient des droits et libertés constitutionnellement garantis dans les limites inhérentes à la détention; qu'il en résulte que le législateur doit assurer la conciliation entre, d'une part, l'exercice de ces droits et libertés que la Constitution 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* » (cons. 5).

Ayant avec cette QPC l'occasion d'approfondir sa jurisprudence, le Conseil constitutionnel a ainsi formulé un principe selon lequel les personnes détenues

¹⁰ CEDH, 26 octobre 2000, *Kudla c. Pologne*, req. n°30210/96.

¹¹ Décision n° 93-334 DC du 20 janvier 1994 précitée, cons. 12.

¹² Décision n° 2013-320/321 QPC précitée, cons. 5.

bénéficient des droits et libertés constitutionnellement garantis dans les limites inhérentes à la détention. Il a ajouté que c'est au législateur qu'il incombe de procéder à la conciliation entre les deux logiques qui peuvent s'opposer : d'une part, l'exercice de ces droits et libertés, et d'autre part, la sécurité du système pénitentiaire et les finalités de l'exécution des peines privatives de liberté.

L'article 728 du CPP ne satisfaisait nullement à cette exigence d'intervention du législateur (procédure pénale et garanties fondamentales accordées aux personnes détenues).

Le législateur avait omis de définir certains éléments essentiels du régime des sanctions disciplinaires des détenus, à l'inverse de la loi de 2009 définissant le régime des deux sanctions les plus graves. Le législateur avait également omis de préciser, à l'inverse de la loi de 2009, les droits et libertés qui ne peuvent être affectés par une sanction disciplinaire, ou de préciser les modalités de la restriction de ces droits et libertés.

Certes, l'article 726 du code de procédure pénale, dans sa rédaction antérieure à la loi pénitentiaire, prévoyait certaines des mesures dont les personnes détenues pouvaient faire l'objet à titre disciplinaire. Toutefois, aucune disposition législative ne prévoyait les conditions dans lesquelles étaient garantis les droits dont ces personnes continuent de bénéficier dans les limites inhérentes à la détention.

Le renvoi général à un décret pour « l'organisation » des établissements pénitentiaires posait le même problème d'incompétence négative affectant des droits ou libertés garantis par la Constitution. En effet, il impliquait que des mesures d'organisation relatives à la surveillance des détenus (fouilles, caméras) ou à leurs relations avec l'extérieur (téléphone, visites, parloirs, correspondance écrite) puissent également être renvoyées au pouvoir réglementaire, sans que le législateur apporte certaines garanties telles que celles prévues dans la loi de 2009.

Le Conseil constitutionnel a donc jugé qu'en renvoyant au décret le soin de déterminer les conditions essentielles de l'organisation et du régime intérieur des établissements pénitentiaires « *qui incluent notamment les principes de l'organisation de la vie en détention, de la surveillance des détenus et de leurs relations avec l'extérieur* » (cons. 6), les dispositions contestées confiaient au pouvoir réglementaire le soin de fixer des règles qui relèvent de la loi. Par suite, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence.

Enfin, le Conseil a considéré que cette incompétence négative du législateur était invocable en QPC dans la mesure où la méconnaissance, par le législateur, de sa compétence dans la détermination des conditions essentielles de

l'organisation et du régime intérieur des établissements pénitentiaires « *prive de garanties légales l'ensemble des droits et libertés constitutionnellement garantis dont bénéficient les détenus dans les limites inhérentes à la détention* » (cons. 7).

L'article 728 du code de procédure pénale, dans sa rédaction contestée, a donc été déclaré contraire à la Constitution.

Le Conseil constitutionnel a toutefois noté que le législateur était déjà intervenu par la loi du 24 novembre 2009 afin de remédier à cette inconstitutionnalité : d'une part, il a notamment donné une nouvelle rédaction de l'article 728 du code de procédure pénale ; d'autre part, le chapitre III du titre I^{er} de cette loi est relatif aux « *droits et devoirs des personnes détenues* ».

Par suite, l'application immédiate de la censure de l'ancien article 728 du CPP n'entraînait pas de conséquences manifestement excessives. Le Conseil a donc jugé que la déclaration d'inconstitutionnalité de l'article 728 du code de procédure pénale, dans sa rédaction antérieure à cette loi, prend effet à compter de la date de la publication de la décision commentée, et est applicable à toutes les affaires non jugées définitivement à cette date (cons. 10).