



Commentaire

Décision n° 2018-715 QPC du 22 juin 2018

Section française de l'Observatoire international des prisons

(Correspondance écrite des personnes en détention provisoire)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 27 avril 2018 par le Conseil d'État (décision n° 417244 du 11 avril 2018) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par la Section française de l'Observatoire international des prisons relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du premier alinéa de l'article 40 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire.

Dans sa décision n° 2018-715 QPC du 22 juin 2018, le Conseil constitutionnel a déclaré les mots « *sous réserve que l'autorité judiciaire ne s'y oppose pas* » figurant au premier alinéa de cet article 40 contraires à la Constitution.

I. – Les dispositions contestées

A. – Historique et objet des dispositions contestées

1. – Brève présentation des différents cadres de la détention

Les personnes détenues forment une catégorie hétérogène regroupant l'ensemble des personnes faisant l'objet d'une mesure privative de liberté à l'intérieur d'un établissement pénitentiaire. Le code de procédure pénale (CPP) opère une distinction entre les personnes placées en détention selon qu'elles y sont à titre provisoire (détenus prévenus) ou pour exécuter une peine privative de liberté devenue définitive (détenus condamnés).

* Les **détenus prévenus** correspondent à « *tous les détenus qui sont sous le coup de poursuites pénales et n'ont pas fait l'objet d'une condamnation définitive [...], c'est-à-dire aussi bien les personnes mises en examen, les prévenus, et les accusés, que les condamnés ayant formé opposition, appel ou pourvoi* » (3^{ème} alinéa de l'article D. 50 du CPP).

Ces personnes peuvent être incarcérées sur décision d'un magistrat du siège dans le cadre de la détention provisoire. Elles exécutent cette mesure dans une maison d'arrêt (1^{er} alinéa de l'article 714 du CPP).

La détention provisoire intervient le plus souvent dans le cadre d'une instruction préparatoire (elle est alors décidée par le juge des libertés et de la détention), mais elle peut aussi s'appliquer après la clôture de l'instruction, pour maintenir la personne prévenue en détention jusqu'à sa comparution devant la juridiction de renvoi, ou à la suite de l'appel ou d'un pourvoi formé contre une décision de condamnation à une peine privative de liberté.

Les personnes poursuivies en comparution immédiate et ayant demandé un délai pour être jugées sont également susceptibles d'être placées en détention provisoire. Il en est de même, enfin, des personnes placées en détention dans le cadre d'une procédure d'extradition ou de l'exécution d'un mandat d'arrêt international.

* Les **détenus condamnés** sont « *uniquement les condamnés ayant fait l'objet d'une décision ayant acquis le caractère définitif* » (2^{ème} alinéa de l'article D. 50 du CPP). Ces personnes sont incarcérées dans un établissement pour peines (1^{er} alinéa de l'article 717 du CPP)¹.

Tandis que les détenus condamnés sont placés sous l'autorité de l'administration pénitentiaire, l'exécution de la détention provisoire s'exécute en large partie sous le contrôle de l'autorité judiciaire. La loi subordonne en effet l'exercice de certains droits par les détenus prévenus à l'autorisation du magistrat en charge de la procédure (le plus souvent un juge d'instruction), parmi lesquels figure le droit à la correspondance écrite.

2. – Le droit à la correspondance écrite des personnes détenues

Le droit au maintien des relations familiales et à la vie privée des personnes détenues a reçu une consécration législative avec la loi du 24 novembre 2009, à laquelle les rédacteurs du texte ont entendu conférer la portée d'« *une loi fondamentale sur le service public pénitentiaire* »².

¹ Le second alinéa de l'article 717 du CPP prévoit cependant que peuvent être maintenus en maison d'arrêt, sous certaines conditions :

- les condamnés à l'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à deux ans ;
- les condamnés auxquels il reste à subir une peine d'une durée inférieure à un an.

² Exposé des motifs du projet de loi pénitentiaire n° 495.

Le chapitre de cette loi dédié aux droits et devoirs des personnes détenues comprend une section relative à la vie privée et familiale et aux relations avec l'extérieur, dans laquelle sont rassemblées les prérogatives reconnues aux personnes détenues. Le droit au maintien des liens familiaux et avec l'extérieur se matérialise non seulement par la délivrance de permis de visite aux tiers dans le cadre des parloirs, des parloirs familiaux ou des unités de vie familiale (articles 35 à 36), mais aussi par la possibilité pour la personne détenue de communiquer par téléphone (article 39) ou par écrit (article 40) avec des membres de sa famille ou d'autres personnes.

L'article 40 de la loi pénitentiaire encadre spécifiquement le droit à la correspondance par écrit.

* Le premier alinéa de cet article pose le principe suivant lequel ce droit bénéficie aussi bien au **détenu condamné** qu'au **détenu prévenu**, qui peuvent correspondre par écrit avec toute personne de leur choix, sous réserve toutefois, dans le cas des prévenus, que l'autorité judiciaire ne s'y oppose pas. Ce faisant, le législateur a entendu maintenir une distinction en fonction du statut pénal de la personne détenue et tenir compte, pour les prévenus, du risque que l'exercice de la correspondance peut faire peser sur l'instruction en cours ou le jugement à venir.

Avant l'adoption de la loi du 24 novembre 2009, le droit en vigueur opérait déjà cette distinction, mais à un niveau réglementaire³. Le législateur s'est donc borné à rehausser, sur ce point, la valeur du droit de correspondance des personnes détenues.

Aux termes du premier alinéa de l'article 145-4 du CPP, le magistrat saisi du dossier de la procédure peut prescrire à l'encontre des personnes mises en examen placées en détention provisoire « *l'interdiction de communiquer pour une période de dix jours. Cette mesure peut être renouvelée, mais pour une nouvelle période de dix jours seulement. En aucun cas l'interdiction de communiquer ne s'applique à l'avocat de la personne mise en examen* ».

³ Il résultait des dispositions prises par voie de circulaire ou de décret que :

- les détenus prévenus pouvaient écrire tous les jours et sans limitation à toute personne de leur choix et recevoir des lettres de toute personne, sous réserve des dispositions contraires ordonnées par le juge d'instruction ;
- les détenus condamnés pouvaient eux aussi correspondre avec les personnes de leur choix, sous réserve de la faculté donnée au chef d'établissement d'interdire la correspondance occasionnelle ou périodique avec des personnes autres que le conjoint ou les membres de la famille lorsque cette correspondance était susceptible de compromettre gravement la réinsertion du détenu ou la sécurité et le bon ordre de l'établissement (ancien article D. 414 du CPP).

L'article R. 57-8-16 du CPP, créé par le décret n° 2010-1634 du 23 décembre 2010, est venu préciser la règle posée par le premier alinéa de l'article 40 de la loi du 24 novembre 2009 pour indiquer que le magistrat saisi du dossier de la procédure peut s'opposer à l'exercice de ce droit soit de façon générale, soit à l'égard d'un ou plusieurs correspondants qu'il désigne.

* Le deuxième alinéa de l'article 40 autorise l'administration pénitentiaire à contrôler et retenir le courrier adressé ou reçu par les détenus condamnés « *lorsque cette correspondance paraît compromettre gravement leur réinsertion ou le maintien du bon ordre et la sécurité* »⁴, tandis qu'il prévoit la communication à l'autorité judiciaire du courrier adressé ou reçu par les **détenus prévenus**, selon des modalités qu'il appartient au magistrat de déterminer. Le dernier alinéa de l'article R. 57-8-16 du CPP est venu préciser que « *les correspondances écrites par les prévenus ou à eux adressées sont, sauf décision contraire du magistrat, communiquées à celui-ci* ».

* Le troisième alinéa de l'article 40 exclut en revanche tout contrôle ou rétention des correspondances échangées entre la personne détenue et son défenseur⁵, les autorités administratives et judiciaires françaises et internationales, dont la liste est fixée par décret⁶, et les aumôniers agréés auprès de l'établissement.

* Enfin, le quatrième alinéa de l'article 40 précise que la décision de l'administration pénitentiaire de retenir le courrier d'une personne détenue doit lui être notifiée.

B. – Origine de la QPC et question posée

Le 13 septembre 2017, la Section française de l'Observatoire international des prisons a demandé au Premier ministre d'abroger certaines dispositions réglementaires du CPP relatives aux conditions dans lesquelles l'autorité judiciaire peut prescrire la mise en place de dispositifs de séparation lors de visites au parloir, aux conditions dans lesquelles les personnes détenues peuvent se voir opposer un refus d'exercice du droit de correspondance et aux conditions dans lesquelles elles

⁴ Dans ce cas, la décision du chef d'établissement est notifiée à l'intéressé dans les trois jours et la correspondance retenue est déposée dans son dossier individuel. Elle lui sera remise lors de sa libération (article R. 57-8-19 du CPP).

⁵ En cela, l'article 40 complète l'article 25 de la loi pénitentiaire qui protège le secret des correspondances avec l'avocat.

⁶ Article D. 262 du CPP.

peuvent faire l'objet de mesures de translation ou d'extraction judiciaire pour les besoins de l'instruction.

L'association requérante a contesté devant le Conseil d'État la décision implicite de rejet de sa demande d'abrogation. À cette occasion, elle a soulevé une QPC relative à la méconnaissance, par les articles 34, 36 et 40 de la loi du 24 novembre 2009 et par les articles 145-4 et 715 du CPP, de l'étendue de la compétence du législateur, du droit à un recours juridictionnel effectif et du droit de mener une vie familiale normale.

Dans sa décision du 11 avril 2018, le Conseil d'État a estimé qu'il n'y avait pas lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la QPC en tant qu'elle était relative aux articles 145-4 et 715 du CPP ainsi qu'aux articles 34 et 36 de la loi du 24 novembre 2009. En revanche, il a renvoyé au Conseil constitutionnel la question de la conformité à la Constitution du premier alinéa de l'article 40 de la loi du 24 novembre 2009 au motif que *« le moyen tiré de ce qu'elles [les dispositions contestées de cet article] sont entachées d'incompétence négative, en méconnaissance de l'article 34 de la Constitution, et portent atteinte au droit à un recours effectif tel que garanti par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et au droit à mener une vie familiale normale protégé par l'alinéa 10 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, soulève une question présentant un caractère sérieux »*.

II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

L'association requérante soutenait que le premier alinéa de l'article 40 de la loi du 24 novembre 2009 méconnaissait le droit à un recours juridictionnel effectif dès lors, d'une part, que la décision par laquelle l'autorité judiciaire s'oppose à l'exercice, en détention, du droit de correspondre par écrit des personnes prévenues ne peut être contestée et, d'autre part, que les motifs susceptibles de justifier cette opposition ne sont pas précisés. Il en résultait également, selon elle, une méconnaissance du droit de mener une vie familiale normale et du droit au respect de la vie privée. Enfin, pour les mêmes motifs, l'association requérante estimait que ces dispositions étaient entachées d'une incompétence négative de nature à porter atteinte à ces droits.

Par conséquent, le Conseil constitutionnel a jugé que la QPC portait sur les mots *« sous réserve que l'autorité judiciaire ne s'y oppose pas »* figurant au premier alinéa de l'article 40 de la loi du 24 novembre 2009 (paragr. 3).

Le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions contestées sur le fondement du seul droit à un recours juridictionnel effectif.

A. – La jurisprudence constitutionnelle

Depuis la décision n° 96-373 DC⁷, le Conseil constitutionnel rattache clairement le droit au recours juridictionnel effectif à l'article 16 de la Déclaration de 1789 aux termes duquel : « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ». Le Conseil juge qu'« *il résulte de cette disposition qu'en principe il ne doit pas être porté d'atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction* ».

L'existence d'un tel droit ne fait pas obstacle à l'instauration de règles de recevabilité de l'acte introductif d'instance. Ce droit ne se limite par ailleurs pas aux seuls actes juridictionnels. Le Conseil constitutionnel ne tient, en effet, pas compte de la qualification juridique conférée à l'acte pour déterminer s'il est susceptible d'être contesté devant un juge. Ainsi, tout acte, qu'il soit juridictionnel ou non juridictionnel, pris par une autorité publique, administrative ou judiciaire, peut être contrôlé au regard des exigences du droit à un recours effectif.

Ainsi, le Conseil a jugé dans sa décision n° 2014-387 QPC que le droit à un recours juridictionnel effectif n'était pas assuré par les dispositions autorisant des visites domiciliaires, perquisitions et saisies dans les lieux de travail ordonnées par un magistrat sur réquisition du procureur de la République, dans la mesure où, « *en l'absence de mise en œuvre de l'action publique conduisant à la mise en cause d'une personne intéressée par une visite domiciliaire, une perquisition ou une saisie autorisées en application des dispositions contestées, aucune voie de droit ne permet à cette personne de contester l'autorisation donnée par le président du tribunal de grande instance ou son délégué et la régularité des opérations de visite domiciliaire, de perquisition ou de saisie mises en œuvre en application de cette autorisation* »⁸.

De même, dans sa décision n° 2014-390 QPC, le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions permettant au procureur de la République d'ordonner la destruction

⁷ Décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*, cons. 83.

⁸ Décision n° 2014-387 QPC du 4 avril 2014, *M. Jacques J. (Visites domiciliaires, perquisitions et saisies dans les lieux de travail)*, cons. 6 et 7.

d'objets saisis au cours d'une enquête policière parce qu'elles n'étaient assorties d'aucune voie de recours⁹.

C'est également en raison de l'impossibilité d'exercer une voie de recours, mais cette fois du seul fait de l'absence de tout délai déterminé imparti à l'autorité compétente pour statuer en premier ressort, que le Conseil a censuré une disposition relative aux demandes de restitutions de biens saisis soumises au juge d'instruction dans sa décision n° 2015-494 QPC du 16 octobre 2015¹⁰.

Plus récemment et de manière particulièrement topique, le Conseil constitutionnel a jugé dans sa décision n° 2016-543 QPC que l'absence de voie de recours permettant de contester la décision par laquelle l'autorité judiciaire refuse de délivrer un permis de visite aux proches d'un détenu prévenu ou d'autoriser celui-ci à téléphoner méconnaissait le droit à un recours juridictionnel effectif : « *Au regard des conséquences qu'entraînent ces refus pour une personne placée en détention provisoire, l'absence de voie de droit permettant la remise en cause de la décision du magistrat, excepté lorsque cette décision est relative au refus d'accorder, durant l'instruction, un permis de visite au profit d'un membre de la famille du prévenu, conduit à ce que la procédure contestée méconnaisse les exigences découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789* »¹¹.

B. – L'application à l'espèce

Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a commencé par rappeler les termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789, auquel il rattache le droit à un recours juridictionnel effectif (paragr. 4).

Pour apprécier la conformité des dispositions contestées à ce droit, le Conseil a constaté que le premier alinéa de l'article 40 de la loi du 24 novembre 2009 reconnaît aux personnes placées en détention provisoire le droit de correspondre par écrit avec toute personne de leur choix, sous réserve que l'autorité judiciaire ne s'y oppose pas. Il a toutefois relevé que ni ces dispositions ni aucune autre

⁹ Décision n° 2014-390 QPC du 11 avril 2014, *M. Antoine H. (Destruction d'objets saisis sur décision du procureur de la République)*.

¹⁰ Décision n° 2015-494 QPC du 16 octobre 2015, *Consorts R. (Procédure de restitution, au cours de l'information judiciaire, des objets placés sous main de justice)*.

¹¹ Décision n° 2016-543 QPC du 24 mai 2016, *Section française de l'observatoire international des prisons (Permis de visite et autorisation de téléphoner durant la détention provisoire)*, paragr. 14.

disposition législative n'ouvrent à la personne placée en détention provisoire la possibilité de contester la décision de refus devant une juridiction (paragr. 5).

Dans ces conditions, le Conseil constitutionnel a considéré, comme il l'avait fait dans sa décision n° 2016-543 QPC précitée, qu'« *au regard des conséquences qu'entraîne ce refus pour une personne placée en détention provisoire, l'absence de voie de droit permettant la remise en cause de la décision du magistrat conduit dès lors à ce que les dispositions contestées méconnaissent les exigences découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789* » (paragr. 6).

Par conséquent, le Conseil constitutionnel a déclaré les mots « *sous réserve que l'autorité judiciaire ne s'y oppose pas* » figurant au premier alinéa de l'article 40 de la loi du 24 novembre 2009 contraires à la Constitution, sans examiner les autres griefs (paragr. 7).

Le Conseil constitutionnel a prononcé une censure à effet différé. Une abrogation immédiate des dispositions contestées aurait en effet privé l'autorité judiciaire de toute possibilité de refuser aux personnes placées en détention provisoire de correspondre par écrit, ce qui aurait entraîné des conséquences manifestement excessives. Le Conseil a donc reporté au 1^{er} mars 2019 la date de l'abrogation (paragr. 9).

Afin cependant de faire cesser l'inconstitutionnalité constatée à compter de la publication de la décision commentée, le Conseil constitutionnel a assorti le report de l'abrogation d'une réserve transitoire selon laquelle, dans l'attente de l'intervention du législateur et au plus tard jusqu'au 1^{er} mars 2019, « *les décisions de refus prises après la date de cette publication peuvent être contestées devant le président de la chambre de l'instruction dans les conditions prévues par la deuxième phrase du quatrième alinéa de l'article 145-4 du code de procédure pénale* » (paragr. 10).

En procédant à ce renvoi inédit vers des dispositions applicables à d'autres mesures que celles ayant fait l'objet de la présente QPC – en l'occurrence les dispositions relatives au recours formé à l'encontre des décisions du juge d'instruction refusant un permis de visite ou une autorisation de téléphoner durant la détention provisoire –, le Conseil a tenu compte de l'existence d'une voie de recours existante dans le but de faciliter, pendant la période transitoire, le traitement des recours contre les décisions d'opposition à la correspondance écrite prises.

Ce renvoi, conçu à des fins pratiques, ne saurait toutefois lier le législateur dans l'appréciation des garanties à apporter pour assurer le respect du droit à un recours juridictionnel effectif.