

Conseil d'Etat, 31 octobre 2008, n°293785 (Service public pénitentiaire - Personnes détenues - Droit au secret médical)

31/10/2008

Le Conseil d'Etat profite de cet arrêt pour rappeler que le détenu a, comme toute personne, droit au secret médical conformément à l'article L. 1110-4 du Code de la santé publique qui dispose que toute personne prise en charge par un professionnel, un établissement, un réseau de santé ou tout autre organisme participant à la prévention et aux soins a droit au respect de sa vie privée et du secret des informations la concernant.

Conseil d'État

N° 293785

Publié au recueil Lebon

Section du Contentieux

M. Stirn, président

M. Richard Senghor, rapporteur

M. Guyomar Mattias, commissaire du gouvernement

SPINOSI, avocat

lecture du vendredi 31 octobre 2008

REPUBLIQUE FRANCAISE AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 24 mai et 26 septembre 2006 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour la SECTION FRANCAISE DE L'OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS, dont le siège est 31, rue des Lilas à Paris (75019), représentée par son président ; la SECTION FRANCAISE DE L'OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler le décret n° 2006-338 du 21 mars 2006 modifiant le code de procédure pénale et relatif à l'isolement des détenus ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la Constitution ;

Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Vu le pacte international relatif aux droits civils et politiques ;

Vu la convention internationale relative aux droits de l'enfant ;

Vu le code de procédure pénale ;

Vu le code de la santé publique ;

Vu l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Richard Senghor, Maître des Requêtes,
- les observations de Me Spinosi, avocat de la SECTION FRANCAISE DE L'OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS,
- les conclusions de M. Mattias Guyomar, Commissaire du gouvernement ;

Considérant que si la SECTION FRANCAISE DE L'OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS attaque le décret du 21 mars 2006 modifiant le code de procédure pénale et relatif à l'isolement des détenus, elle conteste en particulier son article 1er, qui régit la mesure administrative de mise à l'isolement, et son article 3-II, en tant qu'il définit les conditions dans lesquelles une mesure de mise à l'isolement peut être ordonnée par l'autorité judiciaire ;

Considérant que, d'une part, l'article 1er du décret attaqué a modifié les articles D. 283-1 et D. 283-2 et créé les articles D. 283-1-1 à D. 283-1-10 et D. 282-2-1 à 283-2-4 du code de procédure pénale relatifs à la mesure de mise à l'isolement prise à l'initiative de l'autorité administrative ou, le cas échéant, sur la demande du détenu ; que ces dispositions précisent les conditions dans lesquelles une telle mesure peut être prescrite puis prolongée, ainsi que le régime de détention applicable ; que, d'autre part, l'article 3-II du décret du 21 mars 2006 a notamment créé, au titre des ordres donnés par l'autorité judiciaire dans le cadre de la détention, l'article D. 56-1 du code de procédure pénale ; que celui-ci prévoit les conditions dans lesquelles le magistrat saisi du dossier de l'information judiciaire peut ordonner une mesure de mise à l'isolement ; qu'il précise en particulier que le prévenu concerné se trouve alors placé dans les conditions d'incarcération prévues par les articles D. 283-1-2 à D. 283-1-4 du même code ;

Sur les conclusions dirigées contre l'article 1er du décret attaqué :

Considérant qu'en vertu des dispositions introduites par cet article dans le code de procédure pénale, lorsqu'une mesure d'isolement est prononcée à l'égard d'un détenu, celui-ci se trouve placé seul en cellule ; que sa participation aux promenades et aux activités collectives, y compris de formation et de travail, est en principe prohibée, seuls étant garantis ses droits à l'information, aux visites, à la correspondance et à l'exercice d'un culte ; qu'une mesure d'isolement est prise par le chef d'établissement pour une durée de trois mois renouvelable une fois, puis, le cas échéant, prolongée pour la même durée sur décision du directeur régional des services pénitentiaires, également renouvelable une fois ; qu'au-delà d'un an, seul le garde des sceaux, ministre de la justice, est habilité à proroger cette mesure, par période de quatre mois, pendant une année supplémentaire ; qu'au-delà de deux ans, sa reconduction ne peut intervenir que dans des circonstances exceptionnelles nécessitant une motivation spéciale ;

En ce qui concerne la compétence de l'auteur du décret :

Considérant qu'aux termes de l'article 728 du code de procédure pénale : « Un décret détermine l'organisation et le régime intérieur des établissements pénitentiaires » ; que si l'association requérante soutient qu'en se fondant sur cette disposition pour instituer un régime de mise à l'isolement, le pouvoir réglementaire a méconnu l'article 34 de la Constitution en vertu duquel seul le législateur est compétent pour fixer les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, il n'appartient pas, en tout état de cause, au Conseil d'Etat, statuant au contentieux d'apprécier la conformité à la Constitution de ces dispositions législatives ; que la mesure administrative de mise à l'isolement prévue par l'article 1er du décret attaqué relève de l'organisation et du régime intérieur des établissements pénitentiaires ; qu'ainsi, le Premier ministre tenait des dispositions de l'article 728 du code de procédure pénale compétence pour arrêter les dispositions contestées des articles D. 283-1 et suivants du code de procédure pénale relatifs à la mesure administrative de mise à l'isolement ; que, dès lors, le moyen tiré de ce que le décret attaqué aurait été signé par une autorité incompétente pour édicter son article 1er doit être écarté ;

En ce qui concerne les moyens tirés de la méconnaissance de l'alinéa 1 et de la première phrase de l'alinéa 3 de l'article 10 du pacte international relatif aux droits civils et politiques, de l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'alinéa 2 de l'article 707 du code de procédure pénale :

Considérant qu'aux termes de l'article 10 du pacte international relatif aux droits civils et politiques : « 1. Toute personne privée de sa liberté est traitée avec humanité et avec le respect de la dignité inhérente à la personne humaine. (...) 3. Le régime pénitentiaire comporte un traitement des condamnés dont le but essentiel est leur amendement et leur reclassement social ... » ; qu'aux termes de l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou

dégradants. » ; qu'aux termes de l'alinéa 2 de l'article 707 du code de procédure pénale : « L'exécution des peines favorise, dans le respect des intérêts de la société et des droits des victimes, l'insertion ou la réinsertion des condamnés ainsi que la prévention de la récidive. » ;

Considérant que le décret attaqué fixe le terme et détermine les conditions de la prolongation de la mesure administrative de mise à l'isolement, qui doit être justifiée par des considérations de protection et de sécurité et tenir compte de la personnalité de l'intéressé, de sa dangerosité particulière, ainsi que de son état de santé ; qu'il peut être mis fin à tout moment à cette mesure par l'autorité qui l'a prise ou prolongée, d'office ou à la demande du détenu ;

Considérant, d'une part, que, si l'association requérante soutient que ces dispositions organisent des conditions de détention susceptibles de porter atteinte à la dignité humaine et constitutives d'un traitement inhumain et dégradant au sens de l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'alinéa 1 de l'article 10 du pacte international relatif aux droits civils et politiques, ces moyens ne peuvent qu'être écartés, dès lors que l'article 1er du décret attaqué n'institue aucun traitement qui soit, par sa nature, inhumain ou dégradant, et ne porte donc pas, par lui-même, d'atteinte aux stipulations invoquées, même si des mesures individuelles, dont la légalité peut être contestée devant le juge administratif, y compris par la voie d'une procédure de référé, peuvent être de nature à mettre en cause les exigences qui résultent de ces stipulations ;

Considérant, d'autre part, qu'au regard des dispositions attaquées du décret, la prorogation au-delà d'un an d'une mesure d'isolement relève de la compétence exclusive du garde des sceaux, ministre de la justice et ne peut être fondée que sur des considérations particulières relatives au milieu carcéral concerné tenant par nature, d'une part, à la personnalité du détenu, et d'autre part, aux nécessités de l'ordre public à l'intérieur de l'établissement pénitentiaire ; qu'en conséquence, une mesure d'isolement a vocation à avoir un caractère provisoire tout en ne portant pas atteinte aux contacts qu'est susceptible de maintenir le détenu dans la perspective de son élargissement et de sa réinsertion ultérieure ; que, dans ces conditions, si une mesure d'isolement pourrait, le cas échéant, en raison de ses circonstances et de sa durée, porter atteinte aux objectifs d'insertion et de réinsertion attachés aux peines subies par les détenus tels qu'ils sont fixés par l'alinéa 3 de l'article 10 du pacte international relatif aux droits civils et politiques et par l'alinéa 2 de l'article 707 du code de procédure pénale, tel n'est pas le cas, en elles-mêmes, des dispositions réglementaires attaquées ;

En ce qui concerne le moyen tiré de la violation de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales :

Considérant qu'aux termes de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. 2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, 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. » ;

Considérant que si, par ses effets, une mise à l'isolement pourrait être regardée comme portant une atteinte disproportionnée au respect de l'intégrité de la personnalité des détenus que les stipulations précitées ont notamment pour objet de sauvegarder, le principe et le régime de cette mesure, ainsi que prévus et organisés par le décret attaqué, n'y portent pas, par eux-mêmes, atteinte ;

En ce qui concerne le moyen tiré de la méconnaissance du code de la santé publique :

Considérant qu'aux termes de l'article D. 283-1-7 du code de procédure pénale dans sa rédaction issue de l'article 1er du décret attaqué : « Lorsque le détenu est à l'isolement depuis un an à compter de la décision initiale, le ministre de la justice peut, par dérogation à l'article D. 283-1, décider de prolonger l'isolement pour une durée de quatre mois renouvelable. / La décision est prise sur rapport motivé du directeur régional qui recueille préalablement les observations du chef d'établissement et l'avis écrit du médecin intervenant à l'établissement. » ;

Considérant que, conformément à l'article L. 1110-4 du code de la santé publique, le détenu a, comme toute personne, droit au secret médical ; que l'avis écrit du médecin, requis pour toute prolongation d'une mise à l'isolement au-delà d'un an, nécessaire à la régularité de la décision qu'envisage de prendre l'autorité administrative, s'inscrit dans le cadre des dispositions prévues par l'article R. 4127-76 du même code aux termes desquelles : « L'exercice de la médecine comporte normalement l'établissement par le médecin, conformément aux constatations médicales qu'il est en mesure de faire, des certificats, attestations et documents dont la production est prescrite par les textes législatifs et réglementaires. » ;

Considérant que, d'une part, les dispositions du code de la santé publique n'impliquent aucune obligation de procéder à une expertise dans les circonstances prévues par le décret attaqué ; que, d'autre part, l'avis émis par le « médecin intervenant à l'établissement » n'a pas le caractère d'une expertise ; que, dès lors, les moyens tirés par la requérante de ce que les dispositions attaquées auraient méconnu les articles du code de la santé publique relatifs à l'expertise médicale doivent être écartés ;

En ce qui concerne les moyens tirés de ce que l'inclusion des mineurs dans le champ du décret attaqué serait contraire à la seconde phrase de l'alinéa 3 de l'article 10 du pacte international relatif aux droits civils et politiques et aux articles 3 et 37 de la convention de New York relative aux droits de l'enfant :

Considérant, d'une part, qu'aux termes de la seconde phrase de l'alinéa 3 de l'article 10 du pacte international relatif aux droits civils et politiques : « (...) Les jeunes délinquants sont séparés des adultes et soumis à un régime approprié à leur âge et à leur statut légal. » ;

Considérant, d'autre part, que si l'association requérante soutient que les dispositions attaquées méconnaissent les stipulations de la convention relative aux droits de l'enfant du 26 janvier 1990, qui, conformément à son article 1er, s'appliquent à « tout être humain âgé de moins de dix-huit ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt en vertu de la législation qui lui est applicable », elle ne peut utilement se prévaloir des articles 3-2 et 3-3, qui sont dépourvus d'effet direct ; qu'aux termes de l'article 3-1 de cette convention : « Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale. » ; qu'aux termes de l'article 37 de la même convention : « Les Etats parties veillent à ce que : (...) c) Tout enfant privé de liberté soit traité avec humanité et avec le respect dû à la dignité de la personne humaine, et d'une manière tenant compte des besoins des personnes de son âge : en particulier, tout enfant privé de liberté sera séparé des adultes, à moins que l'on n'estime préférable de ne pas le faire dans l'intérêt supérieur de l'enfant, et il a le droit de rester en contact avec sa famille par la correspondance et par des visites, sauf circonstances exceptionnelles. » ;

Considérant que ni les stipulations précitées ni, au demeurant, les exigences qui procèdent de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante n'interdisent, de manière générale, qu'une mesure d'isolement puisse être appliquée à un mineur, même si ce n'est pas sur sa demande ; qu'en revanche les stipulations des articles 3-1 et 37 de la convention relative aux droits de l'enfant font obligation d'adapter le régime carcéral des mineurs dans tous ses aspects pour tenir compte de leur âge et imposent à l'autorité administrative d'accorder une attention primordiale à l'intérêt supérieur des enfants pour toutes les décisions qui les concernent ; qu'il en résulte, compte tenu des fortes contraintes qu'il comporte, qu'un régime d'isolement ne peut être rendu applicable aux mineurs sans que des modalités spécifiques soient édictées pour adapter en fonction de l'âge, le régime de détention, sa durée, les conditions de sa prolongation et, notamment le moment où interviennent les avis médicaux ;

Considérant que, faute de comporter de telles modalités d'adaptation du régime de mise à l'isolement applicable aux mineurs, le décret attaqué n'offre pas de garanties suffisantes au regard des stipulations précitées ; que, dès lors, les dispositions de l'article 1er de ce décret doivent être annulées en tant qu'elles sont applicables aux mineurs ;

Sur les conclusions dirigées contre l'article 3-II en tant qu'il fixe des dispositions relatives à l'ordre judiciaire de mise à l'isolement :

En ce qui concerne la compétence de l'auteur du décret attaqué :

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête ;

Considérant qu'aux termes de l'article D. 56-1, créé par le décret attaqué : « Lorsque le magistrat saisi du dossier de l'information ordonne la mise à l'isolement d'une personne placée en détention provisoire par le juge des libertés et de la détention en raison des nécessités de l'information, il en précise la durée, qui ne peut excéder celle du titre de détention. A défaut de précision, cette durée est celle du titre de détention. Ces instructions sont précisées dans la notice prévue par l'article D. 32-1 ou, si la mesure est décidée ultérieurement, dans tout autre document transmis au chef d'établissement. / Le magistrat saisi du dossier de l'information peut ordonner le maintien de l'isolement à chaque prolongation de la détention provisoire. / Le magistrat saisi du dossier de l'information peut mettre fin à la mesure d'isolement à tout moment, d'office, sur réquisitions du procureur de la République, à la requête du chef d'établissement pénitentiaire ou à la demande du détenu. / Le détenu placé à l'isolement par le magistrat saisi du dossier de l'information est soumis au régime de détention prévu par les articles D. 283-1-2 à D. 283-1-4. » ;

Considérant, en premier lieu, que, d'une part, aux termes de l'article 715 du code de procédure pénale : « Le juge d'instruction, le président de la chambre de l'instruction et le président de la cour d'assises, ainsi que le procureur de la République et le procureur général, peuvent donner tous les ordres nécessaires soit pour l'instruction, soit pour le jugement, qui devront être exécutés dans les maisons d'arrêt. » ; que ces ordres peuvent par nature comporter la prescription d'une mesure d'isolement ; que, d'autre part, aux termes de l'article 34 de la Constitution : « La loi fixe les règles concernant : (...) la procédure pénale (...) » ;

Considérant que les alinéas 1, 2 et 3 de l'article D. 56-1, relatifs à la prescription de la mesure d'isolement ordonnée par le magistrat saisi du dossier de l'information, définissent des règles concernant la procédure pénale ; que, par suite, le moyen tiré de ce qu'en édictant ces dispositions, le pouvoir réglementaire aurait empiété sur le domaine réservé à la loi par l'article 34 de la Constitution doit être accueilli ; que, dès lors, la SECTION FRANCAISE DE L'OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS est fondée à demander l'annulation de l'article 3-II du décret attaqué en tant qu'il a énoncé les alinéas 1, 2 et 3 de l'article D. 56-1 ;

Considérant, en second lieu, que, d'une part, aux termes de l'article 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. » ; que, compte tenu des exigences fixées par ces stipulations et eu égard aux effets qui s'attachent aux conditions de détention d'un détenu placé à l'isolement, celui-ci doit pouvoir exercer un recours effectif à l'encontre d'une telle décision ; que, d'autre part, si aux termes de l'article 186 du code de procédure pénale, « le droit d'appel appartient à la personne mise en examen contre les ordonnances et décisions prévues par les articles 80-1-1, 87, 139, 140, 137-3, 145-1, 145-2, 148, 167, quatrième alinéa, 179, troisième alinéa, et 181 (...) », cet article n'a pas inclus les décisions prises au titre de l'article D. 56-1 parmi celles, limitativement énumérées, qui peuvent bénéficier de la procédure d'appel qu'il garantit ;

Considérant, dès lors, que si le pouvoir réglementaire était compétent pour organiser une mesure d'isolement, y compris dans le cas où celle-ci procède des ordres donnés par l'autorité judiciaire en vertu de l'article 715 du code de procédure pénale, il ne pouvait lui-même en prévoir l'application tant que le législateur n'était pas intervenu préalablement pour organiser, dans son champ de compétence relatif à la procédure pénale, une voie de recours effectif, conformément aux stipulations de l'article 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; que, par suite, en l'absence de la possibilité d'exercer un tel recours, le pouvoir réglementaire ne pouvait légalement édicter l'alinéa 4 de l'article D. 56-1, qui soumet le détenu au régime de l'isolement sur ordre du magistrat saisi du dossier de l'information ; qu'ainsi, la SECTION FRANCAISE DE L'OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS est fondée à en demander l'annulation ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la SECTION FRANCAISE DE L'OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS est fondée à demander l'annulation de l'article 1er du décret du 21 mars 2006 en tant qu'il s'applique aux mineurs et de son article 3-II en tant qu'il a créé l'article D. 56-1 du code de procédure pénale, ainsi que, par voie de conséquence, des dispositions de l'article 5 du décret attaqué, relatives à ses modalités d'application dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, en tant qu'elles font référence, d'une part, aux articles D. 283-1 à D. 283-2-4 du code de procédure pénale et, d'autre part, à l'article D. 56-1 du même code ;

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

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 3 000 euros que demande la SECTION FRANCAISE DE L'OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS au titre des frais engagés par elle et non compris dans les dépens ;

D E C I D E :

Article 1er : L'article 1er du décret du 21 mars 2006 est annulé en tant qu'il s'applique aux mineurs. L'article 3-II du même décret est annulé en tant qu'il crée l'article D. 56-1 du code de procédure pénale. L'article 5 du même décret est annulé en tant qu'il fait référence, d'une part, aux articles D. 283-1 à D. 283-2-4 du code de procédure pénale et, d'autre part, à l'article D. 56-1 du même code.

Article 2 : L'Etat versera la somme de 3 000 euros à la SECTION FRANCAISE DE L'OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.
<http://affairesjuridiques.aphp.fr/textes/conseil-detat-31-octobre-2008-n293785-service-public-penitentiaire-personnes-detenu-es-droit-au-secret-medical/>

Article 4 : La présente décision sera notifiée à la SECTION FRANCAISE DE L'OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS, au Premier ministre et à la garde des sceaux, ministre de la justice.