

Conseil d'Etat statuant au contentieux

**N° 162995**

Publié au recueil Lebon

**4 / 6 SSR**

Mme Aubin, président  
Mme Picard, rapporteur  
M. Schwartz, commissaire du gouvernement  
SCP Nicolay, de Lanouvelle, Avocat, avocat(s)

Lecture du vendredi 8 décembre 2000

## **REPUBLIQUE FRANCAISE**

### **AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu l'ordonnance, enregistrée le 21 novembre 1994 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, par laquelle, en application des dispositions de l'article R. 81 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, le président du tribunal administratif de Versailles a transmis au Conseil d'Etat la demande présentée pour M. Maxime Y..., demeurant ... (13637) ;

Vu la demande de M. Y..., enregistrée au greffe du tribunal administratif de Versailles le 29 septembre 1994 et tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de certaines dispositions des circulaires du garde des sceaux, ministre de la justice en date des 14 mars 1986 et 19 décembre 1986 relatives respectivement à la fouille des détenus et aux correspondances écrites et télégraphiques des détenus ;

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le code de procédure pénale ;
- le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;
- l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953, le décret n° 63-766 du 30 juillet 1963 et la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 ;

Après avoir entendu en audience publique :

- le rapport de Mme Picard, Maître des Requêtes,
- les observations de la SCP Nicolay, de Lanouvelle, avocat de M. Y...,
- les conclusions de M. Schwartz, Commissaire du gouvernement ;

Sur la circulaire du garde des sceaux, ministre de la justice en date du 14 mars 1986 relative à la fouille des détenus :

Considérant qu'aux termes de l'article D. 275 du code de procédure pénale, dans sa rédaction en vigueur à la date de la circulaire attaquée : "Les détenus doivent être fouillés fréquemment et aussi souvent que le chef de l'établissement l'estime nécessaire./ Ils le sont notamment à leur entrée dans l'établissement et chaque fois qu'ils en sont extraits et y sont reconduits pour quelque cause que ce soit. Ils peuvent également être l'objet d'une fouille avant et après tout parloir ou visite quelconque./ Les détenus ne peuvent être fouillés que par des agents de leur sexe et dans des conditions qui, tout en garantissant l'efficacité du contrôle, préservent le respect de la dignité inhérente à la personne humaine" ;

Considérant, en premier lieu, que M. Y... poursuit l'annulation des dispositions de la circulaire du 14 mars 1986 par lesquelles le garde des sceaux, ministre de la justice a prévu que les détenus pourraient être soumis à des fouilles intégrales, au cours desquelles ils seraient contraints de se déshabiller complètement en présence d'un agent de l'administration pénitentiaire, et fixé les modalités d'exécution de ces fouilles ;

Considérant que, même en l'absence d'un texte législatif ou réglementaire l'y habilitant expressément, le garde des sceaux, ministre de la justice avait, en sa qualité de chef de service, le pouvoir de déterminer certaines des conditions dans lesquelles les fouilles de détenus seraient effectuées en application des dispositions de l'article D. 275 du code de procédure pénale ; qu'ainsi, M. Y... n'est pas fondé à soutenir que le garde des sceaux, ministre de la justice n'aurait pas été compétent pour édicter les dispositions contestées de la circulaire du 14 mars 1986 ;

Considérant que, par un arrêté du 20 février 1986, publié au Journal officiel du 22 février 1986, le garde des sceaux, ministre de la justice a donné à Mme Myriam X..., directeur de l'administration pénitentiaire, délégation pour signer, en son nom, tous arrêtés, actes et décisions ressortissant à ses attributions, à l'exclusion des décrets et des affaires qu'il se réservait ; que, par suite, le moyen tiré par M. Y... de ce que la circulaire attaquée aurait été signée par une autorité incompétente doit être écarté ;

Considérant que les dispositions contestées de la circulaire du 14 mars 1986 tendent à "s'assurer que les détenus ne détiennent sur eux aucun objet ou produit susceptible de faciliter les agressions ou les évasions, de constituer l'enjeu de trafic ou permettre la consommation de produits ou substances toxiques" ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que les buts ainsi énoncés pourraient être atteints dans des conditions équivalentes sans qu'il soit nécessaire de pratiquer des fouilles intégrales ; que les dispositions attaquées prévoient que la fouille intégrale doit être normalement effectuée par un seul agent, lequel ne peut avoir de contact avec le détenu "à l'exception ( ...) du contrôle de la chevelure", et qu'elle doit être exécutée dans un local réservé à cet usage sauf si la disposition des lieux ne le permet pas, "hors la vue des autres détenus ainsi que de toute personne étrangère à l'opération elle-même" ; que, compte tenu des mesures prévues pour protéger l'intimité et la dignité des détenus, et eu égard aux contraintes particulières afférentes au fonctionnement des établissements pénitentiaires, le garde des sceaux, ministre de la justice n'a ni porté une atteinte disproportionnée au principe posé à l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, aux termes duquel "nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants", ni méconnu les dispositions de l'article D. 275 du code de procédure pénale en vertu desquelles les fouilles de détenus doivent

être effectuées “dans des conditions qui ( ...) préservent le respect de la dignité inhérente à la personne humaine” ;

Considérant qu’il suit de là que M. Y... n’est pas fondé à demander l’annulation des dispositions analysées ci-dessus de la circulaire du 14 mars 1986 ;

Considérant, en second lieu, qu’aux termes de l’article D. 174 du code de procédure pénale, alors en vigueur : “Le personnel de l’administration pénitentiaire ne doit utiliser la force envers les détenus qu’en cas de légitime défense, de tentative d’évasion ou de résistance par la violence ou par inertie physique aux ordres donnés./ Lorsqu’il y recourt, il ne peut le faire qu’en se limitant à ce qui est strictement nécessaire” ; qu’en rappelant, par la circulaire du 14 mars 1986, que le refus d’un détenu de se soumettre à une fouille peut donner lieu à une sanction disciplinaire et, si l’intéressé persiste dans son refus, au recours à la force dans les conditions prévues par les dispositions précitées, le garde des sceaux, ministre de la justice n’a pas édicté une règle nouvelle ; que, par suite, les conclusions de M. Y... dirigées contre les mentions de cette circulaire relatives aux conséquences du refus d’un détenu de se soumettre à une fouille ne sont pas recevables ;

Sur la circulaire du garde des sceaux, ministre de la justice en date du 19 décembre 1986 relative aux correspondances écrites et télégraphiques des détenus :

Considérant qu’aux termes de l’article D. 169 du code de procédure pénale en vigueur à la date de la circulaire attaquée : “La mise en cellule de punition ( ...) comporte des restrictions à la correspondance autre que familiale. Toutefois, les détenus conservent la faculté de communiquer librement avec leur conseil ( ...)” ;

Considérant que, par les dispositions contestées de sa circulaire du 19 décembre 1986, le garde des sceaux, ministre de la justice a spécifié que les prévenus et condamnés placés en cellule de punition ne seraient pas autorisés, durant la mise en cellule de punition, à correspondre “avec leurs amis ou leurs relations” et avec les visiteurs de prison ; que ces dispositions, qui sont impératives, revêtent une nature réglementaire ; que, du fait de leur caractère général, elles méconnaissent les dispositions réglementaires ci-dessus rappelées et portent une atteinte illégale à la liberté de correspondance dont les détenus doivent continuer à bénéficier même pendant leur placement en cellule de punition, sous réserve des restrictions pouvant être décidées par le chef de l’établissement pénitentiaire ; que, dès lors, et sans qu’il soit besoin d’examiner les autres moyens invoqués par M. Y..., celui-ci est recevable et fondé à demander l’annulation desdites dispositions ;

Sur la décision du directeur de la maison d’arrêt de Fleury-Mérogis refusant l’acheminement d’une correspondance de M. Y... :

Considérant que la décision par laquelle le directeur de la maison d’arrêt de Fleury-Mérogis a refusé d’acheminer un courrier adressé par M. Y... à un autre détenu le 28 juin 1993 présente, quel que soit le contenu de cette correspondance, le caractère d’une mesure d’ordre intérieur ; qu’ainsi, elle ne peut faire l’objet d’un recours pour excès de pouvoir ; que les conclusions susanalysées sont entachées d’une irrecevabilité manifeste non susceptible d’être couverte en cours d’instance, et doivent, dès lors, être rejetées ;

Sur les décisions des directeurs des maisons d'arrêt de Fleury-Mérogis et de Fresnes plaçant M. Y... en cellule de punition :

Considérant qu'au soutien de ses conclusions dirigées contre plusieurs décisions des directeurs des maisons d'arrêt de Fleury-Mérogis et de Fresnes le plaçant en cellule de punition, M. Y... se borne à exciper de l'illégalité de celles des dispositions de la circulaire du 14 mars 1986 dont il poursuit l'annulation par la présente requête ; qu'il résulte de ce qui a été dit ci-dessus que le requérant n'est pas fondé à demander l'annulation de ces décisions ;

Article 1er : La circulaire du garde des sceaux, ministre de la justice en date du 19 décembre 1986 est annulée en tant qu'elle interdit toute correspondance des prévenus et condamnés mis en cellule de punition "avec leurs amis ou leurs relations" et avec les visiteurs de prison.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête de M. Y... est rejeté.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à M. Maxime Y... et au garde des sceaux, ministre de la justice.

**Abstrats :** 01-01-05-03-01 ACTES LEGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS - DIFFERENTES CATEGORIES D'ACTES - ACTES ADMINISTRATIFS - NOTION - CARACTERE REGLEMENTAIRE DES INSTRUCTIONS ET CIRCULAIRES - PRESENTE CE CARACTERE -<CA>Circulaire du ministre de la justice - Dispositions restreignant la liberté de correspondance des prévenus et condamnés placés en cellule de punition.

01-02-02-01-03-12,RJ1 ACTES LEGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS - VALIDITE DES ACTES ADMINISTRATIFS - COMPETENCE - REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE AUTORITES DISPOSANT DU POUVOIR REGLEMENTAIRE - AUTORITES DISPOSANT DU POUVOIR REGLEMENTAIRE - MINISTRES - MINISTRE DE LA JUSTICE -<CA>Compétence du ministre de la justice pour déterminer certaines des conditions dans lesquelles les fouilles de détenus sont effectuées (1).

26-03-10 DROITS CIVILS ET INDIVIDUELS - LIBERTES PUBLIQUES - SECRET DE LA VIE PRIVEE -<CA>Liberté de correspondance - Circulaire du ministre de la justice restreignant la liberté de correspondance des prévenus et condamnés placés en cellule de punition - Atteinte illégale - Existence.

37-05-02-01,RJ1 JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES ET JUDICIAIRES - EXECUTION DES JUGEMENTS - EXECUTION DES PEINES - SERVICE PUBLIC PENITENTIAIRE -<CA>a) Compétence du ministre de la justice pour déterminer, par voie de circulaire, certaines des conditions dans lesquelles les fouilles de détenus sont effectuées (1) - b) Circulaire du ministre de la justice restreignant la liberté de correspondance des prévenus et condamnés placés en cellule de punition - Caractère réglementaire - Existence - Atteinte illégale à la liberté de correspondance - Existence.

54-01-01-02-03 PROCEDURE - INTRODUCTION DE L'INSTANCE - DECISIONS POUVANT OU NON FAIRE L'OBJET D'UN RECOURS - ACTES NE CONSTITUANT PAS DES DECISIONS SUSCEPTIBLES DE RECOURS - MESURES D'ORDRE INTERIEUR -<CA>Refus du directeur d'une maison d'arrêt d'acheminer un courrier adressé par un détenu à un autre détenu.

**Résumé :** 01-01-05-03-01 Les dispositions d'une circulaire du garde des sceaux, ministre de la justice, qui spécifient que les prévenus et condamnés placés en cellule de punition ne sont pas autorisés, durant la mise en cellule de punition, à correspondre "avec leurs amis ou leurs relations" et avec les visiteurs de prison sont impératives et revêtent dès lors une nature réglementaire.

01-02-02-01-03-12 Même en l'absence d'un texte législatif ou réglementaire l'y habilitant expressément, le garde des sceaux, ministre de la justice a, en sa qualité de chef de service, le pouvoir de déterminer certaines des conditions dans lesquelles les fouilles de détenus doivent être effectuées en application des dispositions de l'article D. 275 du code de procédure pénale.

26-03-10 Les dispositions d'une circulaire du garde des sceaux, ministre de la justice, qui spécifient que les prévenus et condamnés placés en cellule de punition ne seraient pas autorisés, durant la mise en cellule de punition, à correspondre "avec leurs amis ou leurs relations" et avec les visiteurs de prison sont impératives et revêtent une nature réglementaire. Du fait de leur caractère général, elles méconnaissent les dispositions de l'article D. 169 du code de procédure pénale et portent une atteinte illégale à la liberté de correspondance dont les détenus doivent continuer à bénéficier même pendant leur placement en cellule de punition, sous réserve des restrictions pouvant être décidées par le chef d'établissement pénitentiaire.

37-05-02-01 a) Même en l'absence d'un texte législatif ou réglementaire l'y habilitant expressément, le garde des sceaux, ministre de la justice a, en sa qualité de chef de service, le pouvoir de déterminer certaines des conditions dans lesquelles les fouilles de détenus doivent être effectuées en application des dispositions de l'article D. 275 du code de procédure pénale (1).

37-05-02-01 b) Les dispositions d'une circulaire du garde des sceaux, ministre de la justice, qui spécifient que les prévenus et condamnés placés en cellule de punition ne sont pas autorisés, durant la mise en cellule de punition, à correspondre "avec leurs amis ou leurs relations" et avec les visiteurs de prison sont impératives et revêtent une nature réglementaire. Du fait de leur caractère général, elles méconnaissent les dispositions de l'article D. 169 du code de procédure pénale et portent une atteinte illégale à la liberté de correspondance dont les détenus doivent continuer à bénéficier même pendant leur placement en cellule de punition, sous réserve des restrictions pouvant être décidées par le chef d'établissement pénitentiaire.

54-01-01-02-03 La décision par laquelle le directeur d'une maison d'arrêt refuse d'acheminer un courrier adressé par un détenu à un autre détenu présente, quel que soit le contenu de cette correspondance, le caractère d'une mesure d'ordre intérieur.

1. Cf. Section, 1936-02-07, Jamart, p. 172 ; Cf. décision du même jour, Mouesca, n° 176389