

Tribunal des conflits

N° 3950

M. Adil E. F. et Mme Aurélie M.

Rapp. : T. Fossier

Séance du 16 juin 2014

Lecture du 7 juillet 2014

CONCLUSIONS

M. Bertrand DACOSTA, Commissaire du Gouvernement

Aux termes de l'article 35 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, « *le droit des personnes détenues au maintien des relations avec les membres de leur famille s'exerce soit par les visites que ceux-ci leur rendent, soit, pour les condamnés et si leur situation pénale l'autorise, par les permissions de sortir des établissements pénitentiaires.* » Le texte prévoit que l'autorité administrative est compétente pour délivrer des permis de visite aux proches des personnes condamnées. Les permis de visite des prévenus sont accordés, eux, par l'autorité judiciaire.

S'agissant des prévenus placés en détention provisoire, le principe fixé par l'article R. 57-8-8 du code de procédure pénale est que « *les permis de visite sont délivrés, refusés, suspendus ou retirés pour les personnes détenues prévenues par le magistrat saisi du dossier de la procédure dans les conditions prévues par l'article 145-4.* ».

Cette rédaction est un peu curieuse.

En effet, le magistrat saisi du dossier de la procédure « *désigne, selon le cas, le juge d'instruction ou le juge des enfants, le juge des libertés et de la détention, le procureur de la République, le président de la chambre de l'instruction, le président de la cour d'assises, le procureur général près la cour d'appel et le procureur général près la Cour de cassation* » (cf. l'article R. 57-5).

Mais l'article 145-4, auquel renvoie l'article R. 57-8-8, est relatif aux compétences du seul juge d'instruction. Il prévoit que toute personne placée en détention provisoire peut, en principe, recevoir des visites sur son lieu de détention avec l'autorisation du juge d'instruction. « *A l'expiration d'un délai d'un mois à compter du placement en détention provisoire, le juge d'instruction ne peut refuser de délivrer un permis de visite à un membre de la famille de la personne détenue que par une décision écrite et spécialement motivée au regard des nécessités de l'instruction./ Cette décision est notifiée par tout moyen et sans délai au demandeur. Ce dernier peut la déférer au président de la chambre de l'instruction qui statue dans un délai de cinq jours par une décision écrite et motivée non susceptible de recours. Lorsqu'il infirme la décision du juge d'instruction, le président de la chambre de l'instruction délivre le permis de visite.* »

On le voit, la référence à l'article 145-4 n'a de portée utile, s'agissant du moins des

voies de recours, que durant la phase d'instruction ; une fois celle-ci close, le juge d'instruction n'a plus la qualité de magistrat saisi du dossier de la procédure ; cette qualité échoit alors au procureur de la République, dans la phase qui précède le jugement de première instance, puis au procureur général près la cour d'appel ou au procureur général près la Cour de cassation (c'est en ce sens que sont interprétées les dispositions de l'article 180, aux termes desquelles, « *dans les cas de renvoi, soit devant la juridiction de proximité, soit devant le tribunal de police, soit devant le tribunal correctionnel, le juge d'instruction transmet le dossier avec son ordonnance au procureur de la République.* »).

Or le texte est muet quant à l'exercice d'une voie de recours contre les décisions prises par celui-ci... D'où la configuration procédurale qui a conduit à votre saisine.

M. E. F. et Mme M., sa compagne, ont été condamnés par le tribunal correctionnel de Caen, le 17 mars 2012, le premier à une peine de huit ans de prison, la seconde à une peine de trois ans dont dix-huit mois avec sursis, pour trafic de stupéfiants. M. E. F. a fait appel, mais sa requête a été rejetée par la cour d'appel de Caen, de même que son pourvoi en cassation. Pendant la période qui s'est écoulée entre la clôture de l'instruction et la condamnation définitive de M. E. F., les intéressés ont sollicité, à plusieurs reprises, des permis de visite au profit de Mme M., qui n'était plus placée sous mandat de dépôt. Ils se sont heurtés à des refus réitérés du procureur général près la cour d'appel de Caen. Les intéressés ont saisi le tribunal administratif de Caen, qui a décliné la compétence de la juridiction administrative, par une ordonnance du 29 mars 2013, au motif que les décisions refusant un permis de visite prononcées par l'autorité judiciaire avant que la condamnation éventuelle du prévenu acquière un caractère définitif ne sont pas détachables de la procédure engagée devant le juge répressif. Ils se sont alors tournés vers le président de la chambre de l'instruction de la Cour d'appel de Caen. Figurent au dossier trois ordonnances successives par lesquelles celui-ci s'est déclaré incompétent, au motif que si l'article 145-4 du code de procédure pénale attribue compétence au président de la chambre de l'instruction pour connaître de l'appel des refus de délivrance de permis de visite décidés par le juge d'instruction, cette compétence ne s'étend pas aux décisions prises par le ministère public après la clôture de l'information judiciaire.

Estimant être confrontés à un conflit négatif, M. E. F. et Mme M. vous ont donc saisis en application des dispositions de l'article 17 du décret du 26 octobre 1849. Ils soutiennent que la compétence doit revenir à la juridiction administrative.

Pour notre part, nous avons des doutes sur l'existence, en l'espèce, d'un véritable conflit négatif. Celle-ci suppose que les deux ordres de juridiction aient décliné leur compétence, ce qui n'est pas le cas si l'une des juridictions saisies a décliné sa compétence, mais non celle de l'ordre de juridiction auquel elle appartient (TC, 9 juillet 1953, Joffre, p. 590). Or, ici, le président de la chambre de l'instruction n'a pas opposé l'incompétence de la juridiction judiciaire, mais son incompétence pour statuer après la clôture de l'instruction et le dessaisissement du juge d'instruction. Allons plus loin : la circonstance qu'aucune voie de recours ne serait ouverte devant le juge judiciaire pour contester le refus opposé par le procureur de la République impliquerait peut-être l'inconstitutionnalité des dispositions en cause du code de procédure pénale, mais ne créerait pas davantage, par elle-même, un conflit négatif.

Si vous décidiez de surmonter cet obstacle, vous seriez conduits, à notre sens, à décliné la compétence de la juridiction administrative.

La loi elle-même, depuis 2009, pose le principe selon lequel « *les permis de visite des prévenus sont délivrés par l'autorité judiciaire* », et non par l'autorité administrative. Certes, il peut survenir que les décisions prises par un magistrat judiciaire fassent l'objet d'un contrôle juridictionnel exercé par le juge administratif, mais on voit mal qu'il puisse en aller ainsi lorsque le législateur donne compétence à l'autorité judiciaire elle-même.

Le Conseil d'Etat a été confronté à cette question à propos des permis de visite délivrés par le juge d'instruction. Il a rappelé qu'« *il n'appartient qu'au juge judiciaire de connaître des actes relatifs à la conduite d'une procédure judiciaire ou qui en sont inséparables (et) que la décision par laquelle le juge d'instruction décide de suspendre ou de supprimer le permis qu'il a accordé à une personne pour qu'elle rende visite à un détenu prévenu (...) ne saurait être regardée comme détachable de la conduite de la procédure judiciaire et relever de la compétence de la juridiction administrative* », et ceci quel qu'en soit le motif (CE, 15 avril 2011, Garde des sceaux, Ministre de la Justice c/ Mme Ribailly, p.).

Certes, le Conseil d'Etat a également jugé – et les requérants se prévalent de cette décision – que « *les décisions par lesquelles les autorités pénitentiaires, afin d'assurer la sécurité générale des établissements ou des opérations d'extraction, décident de soumettre un détenu à des fouilles corporelles intégrales, dans le but de prévenir toute atteinte à l'ordre public, relèvent de l'exécution du service public administratif pénitentiaire et de la compétence de la juridiction administrative (et) qu'il en va ainsi alors même que les fouilles sont décidées et réalisées à l'occasion d'extractions judiciaires destinées à assurer la comparution d'un détenu sur ordre du procureur de la République, y compris lorsque les opérations de fouille se déroulent dans l'enceinte de la juridiction et durant le procès* » (CE, 14 novembre 2008, El Shennawy, p. 417).

On tente donc de vous convaincre que le refus de permis de visite, une fois achevée la phase d'instruction, n'a d'autre motif que de prévenir des atteintes à l'ordre public et que son sort doit donc suivre celui des décisions prescrivant la fouille corporelle d'un détenu. Il nous semble, toutefois, que la logique n'est pas identique. Les contacts de la personne prévenue avec l'extérieur sont bien susceptibles, jusqu'au moment où intervient la condamnation définitive, d'interférer avec la conduite de la procédure judiciaire.

Si le juge administratif est incompétent, existe-t-il, au sein de l'ordre judiciaire, judiciaire, une juridiction qui soit compétente ? Il ne vous appartient pas de vous prononcer sur ce point. Relevons que le Conseil constitutionnel, par sa décision n° 2014-390 QPC du 11 avril 2014, a jugé que les dispositions du quatrième alinéa de l'article 41-4 du code de procédure pénale, aux termes desquelles « *le procureur de la République peut ordonner la destruction des biens meubles saisis dont la conservation n'est plus nécessaire à la manifestation de la vérité, lorsqu'il s'agit d'objets qualifiés par la loi de dangereux ou nuisibles, ou dont la détention est illicite* », dispositions qui ne prévoient pas la possibilité de contester cette décision devant une juridiction afin de demander, le cas échéant, la restitution des biens saisis, « *ne sont assorties d'aucune garantie légale (et) méconnaissent les exigences découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789.* » Mais la destruction du bien saisi présente un caractère définitif, ce qui justifie l'existence d'une voie de recours permettant de faire obstacle à l'exécution de la décision, non prévue explicitement par le texte. S'agissant d'un refus de visite, il faut et il suffit, pour que les exigences constitutionnelles soient satisfaites, qu'un recours existe. On pourrait concevoir qu'à défaut de toute disposition textuelle, il soit exercé, selon les cas, devant le tribunal correctionnel ou la cour d'appel.

Quoi qu'il en soit, nous concluons, pour les raisons précédemment exposées, à

l'absence de conflit négatif et, par suite, au rejet de la requête.