

Paris, le 9 février 2023

Décision du Défenseur des droits n° 2022-038

La Défenseure des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, notamment son article 8 ;

Vu le code de procédure pénale ;

Vu le code de la santé publique ;

Vu la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire ;

Saisie par Monsieur X d'une réclamation relative à l'ouverture par le personnel pénitentiaire des correspondances qu'il entretient avec des personnels médicaux extérieurs à l'établissement pénitentiaire ;

Rappelle que les correspondances entretenues par une personne détenue sont protégées au titre du droit à la vie privée et ne peuvent faire l'objet de contrôle que dans un cadre strictement déterminé ;

Rappelle que le secret médical est un droit garanti à toute personne, et que seules les dérogations expressément prévues par la loi sont autorisées ;

Rappelle que les correspondances entretenues par une personne détenue avec un personnel médical extérieur à l'établissement relèvent du droit au secret médical ;

Considère qu'est dépourvu de base légale le contrôle des correspondances médicales effectué par les membres du personnel pénitentiaire ;

Considère que ce régime de contrôle constitue une atteinte aux droits des usagers de l'administration au sens de l'alinéa 1° de l'article 4 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 ;

En conséquence :

- recommande la modification de la circulaire du 9 juin 2011 relative à la correspondance téléphonique et à la correspondance écrite des personnes détenues, de façon à ce qu'elle garantisse que l'ouverture des correspondances ne puisse être réalisée que si celles-ci paraissent compromettre gravement la réinsertion de la personne détenue ou le maintien du bon ordre et la sécurité, conformément aux dispositions légales ;
- recommande à l'administration pénitentiaire de garantir, conformément aux dispositions légales, le respect du secret médical lors du contrôle des correspondances des personnes détenues, notamment en rappelant ces règles à l'ensemble des professionnels des établissements pénitentiaires.

Demande au garde des Sceaux, ministre de la Justice, de lui rendre compte des suites données à ses recommandations dans un délai de trois mois.

Claire HÉDON

Recommandations sur le fondement de l'article 25 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011

EXPOSÉ DES FAITS

1. Le Défenseur des droits a été saisi par Monsieur X, incarcéré au sein de l'établissement pénitentiaire de Y, des difficultés concernant ses échanges par correspondance avec des médecins extérieurs.
2. Monsieur X indique que ses correspondances échangées avec des médecins extérieurs ont été ouvertes par le vaguemestre alors que les enveloppes portaient un tampon du médecin ou de l'établissement hospitalier où ces derniers exercent, ce qui constituerait selon lui une violation du secret médical.

INSTRUCTION DU DÉFENSEUR DES DROITS

3. Par un courrier du 17 novembre 2017 et cinq courriers de relance des 8 février, 7 mai, 20 juillet, 10 octobre et 3 décembre 2018, les services du Défenseur des droits ont sollicité le directeur de l'administration pénitentiaire afin d'obtenir des précisions sur les modalités de protection du secret des correspondances médicales des personnes détenues au sein des établissements pénitentiaires français.
4. Par courrier du 3 juin 2019, la direction de l'administration pénitentiaire a fait part de ses observations.
5. La Défenseure des droits a alors adressé une note récapitulative au garde des Sceaux, ministre de la Justice, l'informant qu'en l'état des informations en sa possession, il pourrait conclure à l'existence d'une atteinte au droit au respect de la vie privée des personnes détenues, et a indiqué qu'il pourrait recommander que l'article 40 de la loi pénitentiaire précitée soit amendé afin de garantir aux personnes détenues le secret des correspondances médicales en provenance de l'extérieur.
6. Le ministre a répondu par un courrier du 15 décembre 2020.
7. Compte tenu des éléments de cette réponse, la Défenseure des droits a décidé de rendre la décision qui suit.

ANALYSE

1/ Sur l'ouverture systématique des correspondances en détention

9. Le droit pour chaque personne détenue de correspondre par écrit de manière confidentielle avec des personnes extérieures à l'établissement pénitentiaire est garanti par l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après « la Convention ») au titre du droit à la vie privée et familiale.
10. Toute ingérence dans l'exercice de ce droit doit se conformer aux obligations de l'article 8, paragraphe 2, à savoir : être prévue par la loi, poursuivre un objectif légitime et être nécessaire dans une société démocratique.
11. La Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « la Cour ») considère que si l'ouverture d'une correspondance constitue « *sans conteste* » une ingérence au droit au respect de la vie privée et familiale des personnes détenues¹, celle-ci peut être justifiée si elle remplit les conditions susmentionnées. Elle rappelle à ce titre « *qu'un certain contrôle de la correspondance des détenus ne se heurte pas en soi à la Convention* »².
12. La Cour relève que la loi doit user de termes clairs pour indiquer à tous en quelles circonstances et sous quelles conditions la puissance publique est habilitée à opérer des atteintes à ces droits³. En ce sens, elle considère que n'est pas conforme à la Convention une législation qui ne régleme ni la durée des mesures de contrôle de la correspondance, ni les motifs pouvant les justifier, n'indique pas avec assez de clarté l'étendue et les modalités d'exercice du pouvoir d'appréciation des autorités compétentes dans le domaine considéré, ou leur laisse une trop large marge d'appréciation⁴.
13. En droit national, les personnes détenues sont autorisées à correspondre avec toute personne de leur choix⁵. Toutefois, ces correspondances peuvent faire l'objet d'un contrôle par l'administration pénitentiaire lorsqu'elles paraissent « *compromettre gravement la réinsertion ou le maintien du bon ordre et de la sécurité* »⁶.
14. En dehors de cette hypothèse, et sauf prescription contraire de l'autorité judiciaire, aucun contrôle des correspondances des personnes incarcérées n'est autorisé.
15. En outre, certaines correspondances font l'objet d'une protection accrue au titre de l'article 40 de la loi précitée, et ne peuvent en aucun cas faire l'objet d'un contrôle ou d'une rétention (ci-après les « correspondances protégées »). Ainsi, « *ne peuvent être ni contrôlées ni retenues les correspondances échangées entre les personnes détenues et leur défenseur, les autorités administratives et judiciaires françaises et internationales, dont la liste est fixée par décret, et les aumôniers agréés auprès de l'établissement* ».

¹ CEDH, Campbell c. Royaume-Uni du 25 mars 1992, série A n° 233, p. 21, § 57.

² CEDH, affaire Szuluk, précitée, §45 et 46.

³ CEDH, Malone c. Royaume-Uni du 2 août 1984, série A no 82, p. 31, § 67.

⁴ CEDH, Labita c. Italie [GC], 2000, §§ 176 et 180-184.

⁵ Article 40 de la loi pénitentiaire désormais codifié à droit constant au sein de l'article L. 345-1 du code pénitentiaire.

⁶ Désormais codifié à droit constant au sein de l'article L. 345-3 du code pénitentiaire.

16. L'article D.262 du code de procédure pénale, désormais codifié à l'article D.345-10 du code pénitentiaire, liste *in extenso* les autorités françaises et internationales avec lesquelles les personnes détenues correspondent sous pli fermé.

17. En l'espèce, les correspondances entretenues entre Monsieur X et un médecin extérieur à l'établissement ont été ouvertes par le vauquemestre de l'établissement pénitentiaire.

18. Le directeur de l'administration pénitentiaire et le garde des Sceaux, dans leurs courriers des 3 juin 2019 et 15 décembre 2020, énoncent que les correspondances qui ne sont pas protégées au sens de l'article 40 de la loi pénitentiaire font l'objet d'une ouverture systématique par les vauquemestres.

19. Ils affirment que le code de procédure pénale protège expressément le secret des correspondances des personnes détenues avec leurs avocats⁷, ainsi qu'avec certaines autorités administratives ou judiciaires, dont la liste est énumérée à l'article D.262 du code de procédure pénale⁸.

20. De ce fait, en l'absence d'une protection expresse par les dispositions précitées des correspondances entre une personne détenue et un professionnel ou une structure de santé, ils considèrent que celles-ci ne constituent pas des correspondances protégées au titre de l'article 40 de la loi pénitentiaire précitée. Dès lors, celles-ci pourraient faire l'objet d'un contrôle opéré par le personnel pénitentiaire, au même titre que l'ensemble des correspondances non-protégées.

21. Les dispositions de la circulaire du 9 juin 2011 relative à la correspondance téléphonique et à la correspondance écrite des personnes détenues⁹ organisent cette ouverture systématique en prévoyant : « *la communication écrite contrôlable reçue et envoyée est systématiquement ouverte par les services du vauquemestre de l'établissement l'ayant remise* » (§1.3.2).

22. Ce serait donc à bon droit que les correspondances entretenues entre Monsieur X et un médecin extérieur ont été ouvertes par le vauquemestre de l'établissement pénitentiaire de Y.

23. Pourtant, le fait que les dispositions de l'article D262 du code de procédure pénale ne mentionnent pas les médecins implique uniquement que ceux-ci ne sauraient être considérés comme des « *autorités administratives ou judiciaires* » dont les correspondances entretenues avec une personne détenue sont des « *correspondances protégées* » au titre du droit au secret des correspondances. Cette seule considération ne saurait permettre de conclure que de telles correspondances entretenues entre un médecin et une personne détenue ne puissent pas être protégées au titre d'un autre droit (le secret médical en l'espèce).

24. Par ailleurs, quel que soit l'interlocuteur de la personne en détention, l'ouverture systématique n'est pas prévue par les dispositions de l'article 40 de la loi pénitentiaire. En effet, cette disposition n'autorise les contrôles des correspondances par les

⁷ Article R.57-6-7 du code de procédure pénale.

⁸ Désormais codifié au sein de l'article D.345-10 du code pénitentiaire.

⁹ NOR : JUSK1140028C

autorités pénitentiaires que si elles paraissent compromettre gravement la réinsertion des personnes détenues ou le maintien du bon ordre et de la sécurité.

25. Il appartenait donc à l'administration pénitentiaire de justifier de la nécessité d'une telle ingérence, justification qu'elle n'a apportée ni au moment de l'ouverture des correspondances, ni dans le cadre de la présente instruction du Défenseur des droits.
26. Par conséquent, la Défenseure des droits constate que l'ouverture des correspondances entretenues entre Monsieur X et un médecin extérieur, fondée uniquement sur les dispositions de la circulaire du 9 juin 2011, a porté atteinte à son droit à la vie privée.
27. Elle constate par ailleurs que les dispositions de la circulaire du 9 juin 2011, en ce qu'elles organisent une ouverture systématique et indifférenciée des correspondances « contrôlables », sont en contradiction tant avec la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales qu'avec les dispositions de l'article 40 de la loi pénitentiaire.
28. Elle recommande la modification de la circulaire du 9 juin 2011 relative à la correspondance téléphonique et à la correspondance écrite des personnes détenues, de façon à ce qu'elle garantisse que l'ouverture des correspondances ne puisse être réalisée que si celles-ci paraissent compromettre gravement la réinsertion des personnes détenues ou le maintien du bon ordre et la sécurité, conformément aux dispositions légales.

2/ Sur l'ouverture des correspondances couvertes par le secret médical

29. Les personnes détenues ont droit au secret médical¹⁰, qui leur garantit le droit au respect de leur vie privée et des informations les concernant¹¹.
30. Ce secret couvre l'ensemble des informations concernant la personne qui sont venues à la connaissance du professionnel de santé dans le cadre de son activité professionnelle. Ainsi, il couvre non seulement ce qui a été confié au médecin dans l'exercice de sa profession, mais aussi ce qu'il a vu, entendu ou compris¹².
31. Dès lors, il s'impose à tous les professionnels intervenant dans le système de santé. Cela inclut également les informations non médicales, recueillies à l'occasion de la relation médicale¹³.
32. Les correspondances entretenues par une personne avec un médecin sont donc couvertes par le secret médical, et seules les dérogations expressément prévues par la loi permettent d'y déroger¹⁴.
33. Les dispositions de la loi pénitentiaire prévoient que ce droit au secret médical s'exerce, à l'égard des personnes détenues, « *dans le respect des troisième et quatrième alinéas de l'article L. 6141-5 du code de la santé publique* »¹⁵.

¹⁰ Article 45 de la loi pénitentiaire, désormais codifiées aux articles L.322-3 et L.322-4 du code pénitentiaire.

¹¹ Article L.1110-4 du code de la santé publique.

¹² Article R.4127-4 du code de la santé publique.

¹³ Conseil d'Etat, 7 février 1994, n° 121290.

¹⁴ Article L. 1110-4 du code de la santé publique.

¹⁵ Cf. note de bas de page n°12.

34. Les dispositions de l'article L.6141-5 du code de la santé publique (ci-après « CSP ») sont les seules dérogations légales expresses au droit au secret médical des personnes détenues, et prévoient que : « *Dès lors qu'il existe un risque sérieux pour la sécurité des personnes au sein des établissements mentionnés au premier alinéa du présent article, les personnels soignants intervenant au sein de ces établissements et ayant connaissance de ce risque sont tenus de le signaler dans les plus brefs délais au directeur de l'établissement en lui transmettant, dans le respect des dispositions relatives au secret médical, les informations utiles à la mise en œuvre de mesures de protection. Les mêmes obligations sont applicables aux personnels soignants intervenant au sein des établissements pénitentiaires.* »
35. Il appartient donc aux seuls membres du personnel soignant intervenant au sein des établissements pénitentiaires de déterminer s'il existe ou non un risque sérieux pour la sécurité des personnes, et de le signaler au directeur de l'établissement en lui transmettant « *dans le respect des dispositions relatives au secret médical, les informations utiles à la mise en œuvre de mesures de protection* ».
36. L'administration pénitentiaire est donc tenue de respecter le droit au secret médical des personnes détenues, y compris lorsque celles-ci correspondent par écrit avec un médecin extérieur.

37. En l'espèce, Monsieur X entretenait des correspondances avec un médecin extérieur. Ces correspondances étaient donc couvertes par le secret médical. Or, elles ont fait l'objet d'une ouverture systématique de la part du vauquemestre, qui est un membre du personnel pénitentiaire.
38. Le garde des Sceaux, dans son courrier de réponse du 15 décembre 2020, considère que le cadre juridique du contrôle des correspondances répond tant aux exigences constitutionnelles que conventionnelles, en « *assurant un juste équilibre entre la sauvegarde de l'ordre au sein des établissements pénitentiaires et le respect de la vie privée, dont découle notamment le droit au secret médical* ».
39. Il énonce que le droit au respect de la vie privée ne revêt pas une valeur absolue et il incombe au législateur de « *concilier ces droits à valeur constitutionnelle avec la sauvegarde de l'ordre public* ». Il rappelle que le contrôle des correspondances devra être nécessaire et proportionné au regard du but légitime poursuivi, afin de concilier le dispositif avec les dispositions conventionnelles.
40. Ce contrôle des correspondances répondrait à un objectif légitime « *qui peut être assimilé à la sauvegarde de l'ordre public et la prévention des infractions pénales* ». En ce sens, le garde des Sceaux considère que la seule mention « *du tampon d'un médecin ou d'un établissement de santé ne permet pas de présumer que ce courrier entre dans le champ du secret médical : le tampon peut avoir été falsifié ou le courrier émaner en réalité d'une tierce personne [où ne contenir] aucun élément relevant du secret médical* ».
41. Pourtant, le secret médical inclut les informations non médicales, recueillies à l'occasion de la relation médicale. De même, les risques théoriques de falsification du tampon d'un médecin ne sauraient être un argument justifiant le contrôle de ces correspondances et moins encore leur contrôle systématique. Cet argument peut également être opposé aux correspondances entretenues entre une personne détenue et un avocat, qui sont pourtant protégées et ne peuvent faire l'objet d'un contrôle.

42. Par ailleurs, et bien qu'il apparaisse assez clairement que la préservation du secret médical en détention doit être conciliée avec des impératifs de sécurité, les dispositions de l'article 40 de la loi pénitentiaire organisant le contrôle des correspondances des personnes détenues ne prévoient pas explicitement de dérogation au secret médical, et en tout état de cause, ne prévoient pas que les autorités pénitentiaires puissent être à l'origine d'une levée du secret médical.
43. Partant, la Défenseure des droits considère qu'en procédant à l'ouverture par le vaguemestre des correspondances entretenues entre Monsieur X et un médecin extérieur, l'administration pénitentiaire a porté atteinte à son droit au secret médical.
44. Elle considère également qu'un tel contrôle, en l'état actuel du droit, a porté une atteinte non justifiée au droit au secret médical de Monsieur X, et constitue une atteinte aux droits des usagers de l'administration au sens de l'alinéa 1° de l'article 4 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011.
45. En conséquence, la Défenseure des droits recommande à l'administration pénitentiaire de se conformer aux dispositions légales, en garantissant le respect du secret médical lors du contrôle des correspondances des personnes détenues, et de rappeler ces règles à l'ensemble des professionnels des établissements pénitentiaires.

Claire HÉDON