Urteilskopf

106 Ia 355

60. Extrait de l'arrêt de la Ire Cour de droit public du 30 septembre 1980 dans la cause Groupe Action Prison (GAP), Genève, et dame Marie-Jo Glardon contre Conseil d'Etat du canton de Genève (recours de droit public)
Regeste (de):
1. Zulässigkeit der staatsrechtlichen Beschwerde gegen einen Erlass (Gefängnisverordnung).

Bedingungen, unter denen eine Vereinigung legitimiert ist: im konkreten Fall nicht erfüllt (E. 1a). Erschöpfung des kantonalen Instanzenzuges (E. 1b). Kassatorische Natur der staatsrechtlichen Beschwerde (E. 1c). Funktion der abstrakten Normkontrolle (E. 1d).

2. Persönliche Freiheit, Eigentumsgarantie (Art. 22ter BV) und Handels- und Gewerbefreiheit (Art. 31 BV).

Der Gefangene hat keinen Anspruch auf das Resultat seiner Arbeitsleistungen. Er hat das Recht auf eine gewisse Entschädigung (peculium); doch geniesst diese Forderung gegen den Staat keinen besonderen verfassungsrechtlichen Schutz; sie kann insbesondere nicht als ein wohlerworbenes Recht, das von der Eigentumsgarantie erfasst wird, betrachtet werden (Art. 22ter BV). Aus der in Art. 31 BV garantierten Handels- und Gewerbefreiheit lässt sich kein Anspruch auf angemessene Entlöhnung ableiten (E. 4).

Regeste (fr):
1. Recevabilité d'un recours de droit public dirigé contre un arrêté de portée générale (règlement de prison).

Conditions auxquelles une association peut recourir: non réalisées en l'espèce (consid. 1a). Epuisement des instances cantonales (consid. 1b). Effet cassatoire du recours de droit public (consid. 1c). Fonction du contrôle abstrait des normes (consid. 1d).

2. Liberté personnelle; garantie de la propriété (art. 22ter Cst.) et liberté du commerce et de l'industrie (art. 31 Cst.).

Le détenu qui travaille en prison ne saurait revendiquer une participation au produit de son travail. Il a droit à une certaine rémunération (pécule), mais cette créance contre l'Etat ne jouit d'aucune garantie constitutionnelle particulière; elle ne peut notamment pas être considérée comme un droit acquis bénéficiant de la garantie de la propriété (art. 22ter Cst.). La notion de commerce et d'industrie ne saurait être étendue au point de reconnaître, dans le cadre de l'art. 31 Cst., l'existence pour chacun d'un droit - garanti par la constitution - à un salaire équitable (consid. 4).

Regesto (it):
1. Ammissibilità di un ricorso di diritto pubblico diretto contro un decreto di portata generale (regolamento carcerario).

Condizioni alle quali un'associazione può ricorrere: esse non sono adempiute nella fattispecie (consid. 1a). Esaurimento delle istanze cantonali (consid. 1b). Natura cassatoria del ricorso di diritto pubblico (consid. 1c). Funzione del controllo astratto delle norme (consid. 1d).

2. Libertà personale; garanzia della proprietà (art. 22ter Cost.) e libertà di commercio e d'industria (art. 31 Cost.).

Il detenuto che lavora in carcere non può rivendicare una partecipazione al prodotto del suo lavoro. Egli ha

diritto a una determinata remunerazione (peculio), ma tale credito nei confronti dello Stato non gode d'alcuna particolare garanzia costituzionale; esso non può considerarsi quale diritto acquisito fruente della garanzia della proprietà (art. 22ter Cost.). Dalla libertà di commercio e d'industria non è, nell'ambito dell'art. 31 Cost., deducibile un diritto garantito ad ognuno dalla Costituzione d'ottenere un'equa retribuzione (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 356

BGE 106 Ia 355 S. 356

Destinée à remplacer l'ancienne prison de Saint-Antoine - située au centre de la ville de Genève - la prison de Champ-Dollon, édifiée dans la campagne genevoise, a été inaugurée le 25 mai 1977. Le transfert de l'ensemble des détenus de Saint-Antoine à Champ-Dollon a été effectué en juin 1977. Ce nouvel établissement reçoit principalement les personnes en détention préventive ainsi que celles qui sont condamnées à une peine privative de liberté inférieure à trois mois. Ne voulant pas édicter un nouveau règlement sur des bases trop théoriques, les autorités genevoises ont décidé de faire d'abord leurs premières expériences de la détention à Champ-Dollon. L'ancien règlement de la prison de Saint-Antoine a donc été provisoirement appliqué dans la nouvelle prison de Champ-Dollon. Mais, au dire du chef du Département genevois de justice et police, l'ancien règlement a été peu à peu

BGE 106 Ia 355 S. 357

adapté et, en quelques mois, des améliorations sensibles ont pu de ce fait être apportées au régime genevois de la détention. Elaboré ainsi sur la base des premières expériences faites dans le nouvel établissement et après consultation des autorités judiciaires comme aussi de l'Ordre des avocats, le règlement sur le régime intérieur de la prison de Champ-Dollon a été édicté par le Conseil d'Etat en sa séance du 28 novembre 1977. Publié dans la Feuille d'avis officielle du 7 décembre 1977, il est entré en vigueur le lendemain. Ayant attaqué certaines dispositions du règlement précité par la voie du recours de droit public, le Groupe Action Prison et Marie-Jo Glardon ont demandé au Tribunal fédéral, notamment, de "- Déclarer recevable
le présent recours de droit public présenté conjointement par le Groupe Action Prison, Genève, au nom de ses membres et Mme Marie-Jo Glardon. "- Dire que les dispositions citées de l'arrêté qui fait l'objet du présent recours, et l'absence de dispositions garantissant l'obligation de l'administration d'informer le détenu de tous ses droits et obligations, constituent une violation des droits constitutionnels des détenus et en partie des visiteurs. "- Annuler le règlement dans la mesure où ses dispositions violent des droits constitutionnels..."
Le Tribunal fédéral a rejeté le recours, en tant qu'il était recevable, dans le sens des considérants.

Erwägungen

Extrait des motifs:

1. Tout en exprimant ses doutes quant à la qualité pour recourir du Groupe Action Prison, le Conseil d'Etat genevois conclut formellement au rejet du recours. Il ne s'oppose donc pas à l'entrée en matière, mais cela n'est pas décisif car, selon la jurisprudence, le Tribunal fédéral examine d'office la recevabilité des recours

dont il est saisi, sans être lié par les conclusions des parties. a) Aux termes de l'art. 88 OJ, le recours de droit public est ouvert aux particuliers contre les arrêtés ou décisions qui les concernent personnellement ou qui sont de portée générale. Lorsque, comme en l'espèce, le recours est dirigé contre un arrêté de portée générale, la qualité pour recourir appartient à toute personne dont les intérêts juridiquement protégés sont effectivement ou pourront un jour être touchés par l'acte

BGE 106 Ia 355 S. 358

attaqué. En soi, une atteinte seulement virtuelle suffit, mais il faut tout de même un minimum de vraisemblance (ATF 103 Ia 371 consid. 1 et les arrêts cités).
En l'espèce, le recours est formé à la fois par Marie-Jo Glardon et par le Groupe Action Prison, qui dit être une association - au sens des art. 60 ss. CC - constituée dans le but de défendre les droits des détenus dans les prisons romandes, notamment à Genève, et dont tous les membres sont domiciliés dans le canton. Selon la jurisprudence, une association qui a pour but de sauvegarder les intérêts de ses membres peut agir par la voie du recours de droit public sans être elle-même touchée par l'acte attaqué, à la condition que ses membres soient personnellement lésés par cet acte, du moins en majorité ou en grand nombre (ATF 101 Ia 126 consid. 2, ATF 100 Ia 99 consid. 1b et les arrêts cités). Or, en l'espèce, le Groupe Action Prison n'apporte pas la preuve de la réalisation de ces conditions. Il ne produit aucun document - tel le texte de ses statuts - permettant d'admettre qu'il a valablement acquis la personnalité juridique (ATF 99 Ia 396 consid. 1b) et qu'il a réellement pour but statutaire de défendre les intérêts de ses membres. En outre, il ne rend pas même vraisemblable que ces derniers sont - en majorité ou en grand nombre - détenus, ou menacés de l'être, à la prison de Champ-Dollon. Le présent recours est dès lors irrecevable en tant qu'il est formé par le Groupe Action Prison, dont la qualité pour agir n'est pas établie. En revanche, on ne peut pas d'emblée exclure le risque que Marie-Jo Glardon soit un jour arrêtée et mise en détention préventive à Champ-Dollon. Au regard de la jurisprudence, cela suffit pour lui conférer la qualité pour recourir contre un règlement qui pourrait un jour lui être appliqué (ATF 104 Ia 152, 307 consid. 1a). b) En droit genevois, il n'existe aucun moyen de droit cantonal - ordinaire ou extraordinaire - pour faire annuler un arrêté de portée générale édicté par le Conseil d'Etat. En principe, sauf dans les cas particuliers visés par l'art. 10 de la loi genevoise sur le Tribunal administratif et le Tribunal des conflits, le recours au Tribunal administratif n'est pas prévu. En attaquant le règlement de la prison de Champ-Dollon directement devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours de droit public, Marie-Jo Glardon n'a donc pas violé la règle de

BGE 106 Ia 355 S. 359

l'épuisement des instances cantonales, applicable non seulement (sous réserve de quelques exceptions) aux recours formés pour violation des droits constitutionnels des citoyens (art. 86 al. 2 OJ), mais aussi lorsque le recourant fait valoir la violation de droits protégés par une convention - notamment par la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) - qui correspondent aux droits constitutionnels des citoyens au sens de l'art. 84 al. 1 lettre a OJ (ATF 102 Ia 203 consid. 2, ATF 101 Ia 68 ss.). c) Sous réserve de quelques exceptions, dont les conditions ne sont pas réalisées en l'espèce, le recours de droit public n'a qu'un effet cassatoire (ATF 103 Ia 235 consid. 1, ATF 101 Ia 439 consid. 2). Un recourant ne peut donc pas demander autre chose que l'annulation - totale ou partielle - de l'arrêté ou de la décision qu'il attaque. De plus, lorsque le recours est dirigé contre un arrêté de portée générale, il faut préciser si l'on demande l'annulation pure et simple de ce texte dans son ensemble ou seulement de certaines de ses dispositions. Dans le cas particulier, est donc irrecevable la conclusion tendant à faire constater que "les dispositions citées de l'arrêté constituent une violation des droits constitu-

tionnels des détenus et, en partie, des visiteurs". Formellement, il en va de même de la conclusion tendant à l'annulation du règlement "dans la mesure où ses dispositions violent des droits constitutionnels". En réalité cependant, il faut tout de même considérer - compte tenu des précisions données dans le mémoire de recours - que la recourante demande l'annulation non seulement des art. 21 al. 2, 28 al. 1 et 2, 29 al. 4 et 42 al. 2 du règlement, mais aussi de ce règlement comme tel, dans la mesure où il ne prévoit pas l'obligation d'informer par écrit le détenu de ses droits. Ainsi, précisée par référence aux motifs invoqués dans l'acte de recours, cette conclusion en annulation - ou en cassation - est recevable. d) C'est donc dans la mesure ci-dessus décrite qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le recours de Marie-Jo Glardon. Il convient en outre de relever que, s'agissant de procéder au contrôle abstrait de la constitutionnalité de prescriptions légales, le Tribunal fédéral se bornera à rechercher s'il est possible, selon les principes d'interprétation reconnus, de donner à la norme attaquée une portée qui la fasse apparaître comme conforme à la constitution. Il n'annulera la disposition cantonale

entreprise que si elle ne se prête à aucune interprétation conforme à la constitution; il ne le fera pas si une de ces interprétations peut être admise de façon soutenable (ATF 104 Ia 99 /100 consid. 9, 249 consid. 4c, ATF 102 Ia 109 consid. 1b).

4. La recourante soutient que l'art. 42 al. 2 du règlement (applicable seulement aux prévenus en détention préventive) viole les art. 22ter et 31 Cst. ainsi que la liberté personnelle, "en tant qu'un salaire équitable est une condition fondamentale à l'exercice du droit au travail garanti au détenu notamment par la présomption d'innocence (art. 6 al. 2 CEDH et 4 Cst. gen.) et concrétisé au chiffre 89 de la Résolution (73) 5 du Conseil de l'Europe". De plus, cette disposition réglementaire violerait aussi l'art. 4 Cst., "en tant qu'elle manque de base légale, qu'elle est discriminatoire et met le prévenu dans un état de quasi-servitude à l'égard de l'Etat". a) L'art. 42 du règlement de la prison de Champ-Dollon fait partie du chapitre dans lequel sont énoncées les règles particulières applicables aux prévenus. Il dispose ce qui suit: "Sauf ordre contraire de l'autorité compétente, le prévenu peut, sur sa demande, être affecté à un travail dans les ateliers ou les services généraux de l'établissement, ou en cellule, sous réserve des possibilités existantes.
"Le produit de son travail est acquis à l'Etat, sous réserve du règlement concernant le pécule des détenus, du 7 août 1974."
Or ce règlement sur le pécule des détenus n'est pas - et ne peut pas être - attaqué devant le Tribunal fédéral. Un recours dirigé contre cet arrêté de portée générale - entré en vigueur le 15 août 1974 - serait sans aucun doute irrecevable, le délai de 30 jours étant depuis longtemps expiré. En outre, n'étant pas détenue à la prison de Champ-Dollon, la recourante n'aurait évidemment pas qualité pour recourir contre une décision d'application qui ne la concernerait pas. Il ne saurait dès lors être question de remettre en cause - ou de discuter - les dispositions de ce règlement et c'est manifestement à tort que la recourante critique aujourd'hui les bases de calcul du pécule versé aux détenus. En réalité, le problème est de savoir si les prévenus peuvent se prévaloir d'un droit - garanti par la constitution fédérale ou cantonale - à un salaire équitable ou au produit de leur travail. b) A la différence des condamnés, qui sont astreints au

travail conformément aux dispositions des art. 37 et 37bis CP (art. 44 du règlement de la prison de Champ-Dollon), les prévenus décident librement si et quand (sauf pendant le temps consacré aux audiences d'instruction)

ils veulent travailler en atelier, en cellule ou dans les services généraux de la prison (art. 42 al. 1). De ce point de vue, leur liberté personnelle est pleinement sauvegardée. De plus, on voit mal comment un prévenu, libre de travailler ou de ne pas travailler en prison, pourrait se plaindre d'une violation du principe constitutionnel de présomption d'innocence. En fait, c'est au moment où l'autorité judiciaire se prononce sur la détention préventive (dans les conditions fixées aux art. 34 et 145 ss. CPP gen.) que la présomption d'innocence est prise en considération, non pas lorsque l'inculpé se trouve en détention préventive à Champ-Dollon. Le moyen tiré d'une prétendue violation de la garantie constitutionnelle de la liberté personnelle ou des art. 4 Cst. gen. et 6 al. 2 CEDH (présomption d'innocence) n'est donc pas fondé. c) Dans la mesure où la situation du prévenu vis-à-vis de l'Etat pour lequel il travaille en prison est comparable à celle du travailleur vis-à-vis de son employeur, l'art. 42 al. 2 du règlement attaqué énonce simplement un des principes fondamentaux du droit du travail. Le produit - ou le résultat - du travail accompli par l'ouvrier ou l'employé appartient à l'employeur. "Nach arbeitsrechtlichen Grundsätzen hat der Arbeitsgeber Anspruch auf das Resultat der Arbeitsleistung seines Arbeitsnehmers" (voir FRANK VISCHER, Der Arbeitsvertrag, in: Schweizerisches Privatrecht, vol. VII/1, Bâle 1977, p. 399; art. 321b al. 2 CO). En droit privé comme en droit public, le travailleur ou le fonctionnaire n'a donc pas - sauf clause contractuelle contraire selon l'art. 322a al. 1 CO - une prétention à faire valoir sur une part du produit de son travail - du résultat d'exploitation ou du chiffre d'affaires réalisé par l'employeur - ni même un droit à ses inventions et autres biens immatériels, lesquels sont acquis à l'employeur (art. 332 ss. CO). En contrepartie de son travail, l'ouvrier, l'employé ou le fonctionnaire a, contre son employeur, une créance en paiement du salaire qui est fixé selon le principe de la liberté des conventions, indépendamment du résultat d'exploitation. De même, le prévenu qui travaille en prison ne saurait revendiquer

une participation au produit de son travail. Il peut obtenir le paiement d'un pécule, c'est-à-dire d'une somme fixée par jour ou par mois de travail, correspondant en somme au salaire du travailleur. Or, dans son principe, l'art. 42 al. 2 du règlement ne dit pas autre chose. Le prévenu qui décide de travailler pendant sa détention préventive à Champ-Dollon reçoit, conformément au principe énoncé au ch. 89 de la Résolution (73) 5 du comité des ministres du Conseil de l'Europe fixant les règles minimales pour le traitement des détenus, une certaine rémunération, mais cette créance contre l'Etat ne jouit en réalité d'aucune garantie constitutionnelle particulière. Pas plus que le traitement des fonctionnaires (ATF 101 Ia 445 ss. consid. 2a et 2b), cette créance ne peut être considérée comme un droit acquis bénéficiant de la garantie de la propriété (art. 22ter Cst.). Il est vrai que le montant de ce pécule - alloué à tous les détenus, qu'ils soient prévenus ou condamnés - est des plus modiques et il apparaît souhaitable qu'il soit revu, comme le Conseil d'Etat l'indique dans ses observations; mais il n'y a pas lieu ici de discuter les bases de calcul fixées dans le règlement du 7 août 1974, lequel ne peut plus être attaqué devant le Tribunal fédéral. Au demeurant, le Conseil d'Etat a relevé avec raison, dans ses observations, que le rendement des détenus travaillant en prison ne peut pas être comparé à celui des ouvriers, des employés ou des fonctionnaires; de plus, il va de soi qu'une prison n'existe pas dans le but de procurer des gains à l'Etat. Dans ces conditions, il n'est pas possible de parler de "confiscation de la quasi-totalité du produit du travail du prévenu", ni d'émolument prélevé à la charge des prévenus qui travaillent à Champ-Dollon. Dès lors, le problème - soulevé par la recourante - de l'exigence d'une base légale ne se pose pas dans le cadre de l'art. 22ter Cst. ou de l'art. 4 Cst. Le moyen tiré d'une prétendue violation de la garantie constitutionnelle de la propriété n'est donc pas fondé. d) Il en va de même du grief d'atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie. Certes, la doctrine et la jurisprudence ont toujours interprété la notion de commerce et d'industrie dans un sens large. Au regard de l'art. 31 Cst., une industrie est toute activité rétribuée exercée professionnellement (ATF 87 I 271 consid. 2, 80 I 143 consid. 2, 67 I 87 consid. 3). Dès lors, l'exercice d'une activité

professionnelle à des fins lucratives (ATF 63 I 219) ou dans le but d'en tirer un revenu bénéficie en principe de la garantie constitutionnelle (ATF 101 Ia 476 consid. 2b). En outre, sensible aux critiques de la doctrine, le Tribunal fédéral a abandonné, en 1958 déjà, la jurisprudence restrictive selon laquelle un employé ne pouvait pas se prévaloir de la garantie de l'art. 31 Cst. (ATF 84 I 21 consid. 2). Cet article protège donc toute activité économique privée tendant à la production d'un gain et exercée à titre professionnel, soit toute activité déployée par une personne dans un but lucratif (ATF 103 Ia 261 s. consid. 2a).
Dans la mesure où l'on peut considérer que le prévenu travaillant en prison exerce, à titre professionnel, une activité économique privée tendant à la production d'un gain, on doit admettre qu'il pourrait théoriquement se prévaloir de la garantie constitutionnelle de la liberté du commerce et de l'industrie. Mais, dans le cas particulier, c'est en vain que la recourante déclare se fonder sur l'art. 31 Cst. En effet, il n'a jamais été question, ni en doctrine ni en jurisprudence, d'étendre la notion de commerce et d'industrie au point de reconnaître, dans le cadre de l'art. 31 Cst., l'existence pour chacun d'un droit - garanti par la constitution - à un salaire équitable. D'ailleurs, ce ne serait guère compatible avec le principe de la liberté des conventions. e) Il découle de ce qui précède que la disposition de l'art. 42 al. 2 du règlement de la prison de Champ-Dollon ne viole aucun des droits constitutionnels dont les prévenus puissent se prévaloir en droit fédéral ou en droit genevois. Contrairement à l'opinion soutenue par la recourante, cette disposition ne crée pas non plus une inégalité de traitement - contraire à l'art. 4 Cst. - entre les prévenus qui travaillent et ceux qui ne travaillent pas. L'essentiel est, au fond, que les prévenus - à la différence des condamnés - soient libres de travailler ou non pendant leur détention à Champ-Dollon; ils sont donc libres d'accepter ou de refuser les conditions de rémunération - à vrai dire peu favorables - qui sont fixées. Il convient dès lors de rejeter le recours sur ce point.