

N° 375426

M. B...

10^{ème} et 9^{ème} sous-sections réunies

Séance du 15 janvier 2016

Lecture du 10 février 2016

CONCLUSIONS

Mme Aurélie BRETONNEAU, rapporteur public

Revoilà M. B..., qui a accédé depuis longtemps au cercle fermé des requérants d'habitude en matière pénitentiaire. Toujours détenu, il conteste cette fois le refus d'abroger l'article D. 332 du code de procédure pénale. Cet article concerne le compte nominatif qui, en vertu de l'article 728-1 (v. aussi l'article D. 319), retrace les valeurs pécuniaires appartenant aux personnes détenues. Le compte est, aux termes de cet article législatif, composé de trois parts dont les règles d'alimentation et de gestion sont, selon ce même article, précisées par décret : la première est affectée à l'indemnisation des parties civiles et des créanciers d'aliments (v. aussi art. D. 320-1) ; la deuxième est affectée à la constitution du pécule de libération remis au détenu lors de la sortie de prison (v. aussi art. D. 320-2) ; la troisième est laissée à la libre disposition des détenus durant la détention (v. aussi art. D. 320-3). S'agissant de cette troisième part, l'article D. 332 prévoit, en ses deux premiers alinéas, que l'administration pénitentiaire a la faculté d'y opérer d'office des retenues en réparation de dommages matériels causés par les détenus, les fonds correspondant étant versés au Trésor. Il prévoit également, en son troisième et dernier alinéa, que sont de même versées au Trésor les sommes trouvées en possession irrégulière des détenus, à moins qu'elles ne soient saisies par ordre de l'autorité judiciaire.

C'est à la première mésaventure (prélèvement pour réparation d'un dommage) qui est arrivée à un codétenu de M. B... et qui a convaincu ce dernier de rentabiliser le lourd investissement qu'il a consenti en contentieux administratif depuis le début de sa détention en entreprenant de faire purger l'ordonnancement juridique de cet article D. 332. Sa requête est un message d'espoir pour nos étudiants, qui démontre par l'exemple que plus l'on fait de droit public, plus on en maîtrise les rouages. Nous pensons en effet que M. B... vise juste.

Il faut dire qu'il s'est attaqué à une proie facile, votre jurisprudence comportant déjà de sérieux indices de ce que les dispositions relatives au compte nominatif des personnes détenues n'obéissent pas dans l'ensemble à une logique juridique très sûre. Par une décision CE, 15 février 2006, *D...*, n° 274997, p., aux conclusions de Mattias Guyomar, vous avez partiellement annulé l'article D. 320-2 du code de procédure pénale, relatif au pécule de libération, en estimant qu'en le plafonnant à un niveau trop bas, le pouvoir réglementaire, certes habilité à fixer la répartition entre les différentes parts du compte, avait dénaturé la portée de l'équilibre voulu par l'article 728-1 entre ces parts. Par une décision CE, 19 mai 2010, *T...*, n° 331025, p., également aux conclusions de Mattias Guyomar, vous n'avez refusé de renvoyer au Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité portant sur l'article 728-1 qu'au prix d'une réserve d'interprétation destinée à préciser que,

s'agissant de la première part destinée à l'indemnisation des parties civiles et créanciers, il n'instaure pas par lui-même un prélèvement définitif des avoirs des détenus mais seulement une mesure conservatoire. Mattias Guyomar vous confiait à cette occasion sa conviction selon laquelle l'article 728-1, qui n'était pas contesté sous cet angle, avait le renvoi au pouvoir réglementaire un peu facile et était peut-être bien entaché d'incompétence négative.

L'ensemble s'explique sans doute par la généalogie des règles relatives au compte nominatif des détenus qui, longtemps, ont été édictées au seul niveau réglementaire, par décret simple, avant de n'être consacrées au niveau législatif que par la loi du 6 juillet 1990, sans révision d'ensemble des textes réglementaires. L'article D. 332, par exemple, provient pour l'essentiel du décret n° 59-322 du 23 février 1959 concernant l'application du code de procédure pénale, même s'il a subi depuis quelques modifications, notamment, mais à la marge, par un décret simple n° 96-287 du 2 avril 1996 pris après avis du Conseil d'Etat.

A son encontre, le moyen que nous trouvons fondé est tiré de ce que l'article D. 332 du code de procédure pénale serait entaché d'incompétence.

Nous commencerons par le premier alinéa, relatif aux retenues opérés d'office sur la part disponible du compte pour couvrir des dépenses de réparation rendues nécessaires du fait du comportement, volontaire ou involontaire, du détenu.

Opérer une retenue, pour affecter les sommes l'Etat, sur le compte nominatif d'une personne détenue constitue à n'en pas douter une privation de propriété. La ligne de défense de l'Etat, qui soutient que la mesure n'a pas pour objet la privation de propriété à l'encontre des détenus, mais la protection de la propriété de l'Etat, nous semble totalement inopérante : l'effet est bien une privation de propriété, sans incidence sur cette qualification étant le caractère par ailleurs légitime de cette privation. Cette privation est d'ailleurs d'autant plus sensible que la retenue est opérée sur la part disponible de son compte, avec un impact direct sur son niveau de vie en détention. Or il est superflu de vous rappeler que seul le législateur peut prévoir des atteintes au droit de propriété (articles 2 de la DDHC et 34 de la Constitution). S'agissant des personnes détenues, le Conseil constitutionnel a jugé « qu'il appartient au législateur de garantir les droits et libertés dont ces personnes continuent de bénéficier dans les limites inhérentes aux contraintes de la détention » (v., à propos de la loi pénitentiaire, décision n° 2009-593 DC du 19 novembre 2009, cons. 4). Le régime de détention et la circonstance que les retenues effectuées le soient sur les sommes affectées au temps de la détention ne constituent donc pas le fait générateur d'une dérogation aux règles de compétence en la matière. L'article D. 332, qui va bien au-delà d'une mesure d'organisation de la vie en détention, ne nous apparaît donc pas pouvoir être regardé comme relevant du pouvoir réglementaire autonome.

Or il ne nous semble pas non plus que le renvoi au pouvoir réglementaire opéré par l'article 728-1 du code puisse couvrir les dispositions de ce premier alinéa. Comme nous l'avons vu, celui-ci prévoit que sont fixées par décret la consistance des valeurs pécuniaires, le montant respectif des parts et les modalités de gestion du compte nomination. Une retenue d'office n'est susceptible de se rattacher à aucun de ces trois *items*. Et comme nous l'avons vu également, votre jurisprudence a déjà discrètement pris acte de ce que l'article 728-1 est peut-être entaché d'incompétence négative. Il nous semble donc hors de question de tenter une lecture extensive du renvoi qu'il opère au décret, ce qui reviendrait à faire une interprétation de la loi aggravant sa potentielle inconstitutionnalité.

L'on pourrait certes soutenir que le décret ne fait que mettre en musique le privilège du préalable de l'administration appliqué au recouvrement de créances. En dégradant un bien de l'administration pénitentiaire, le détenu engage sa responsabilité et l'administration dispose d'une créance à son endroit. Le décret précise simplement selon quelles modalités elle la met en recouvrement. Mais même pris sous cet angle, le décret nous semble bien acrobatique. D'abord, il vise l'ensemble des dommages matériels causés par le détenu : à supposer qu'il ne vise que les dommages causés en détention, il est délicat de partir du principe qu'il ne vise que ceux causés aux biens de l'administration – la rédaction englobe aussi bien le cas d'une dégradation matérielle causée aux effets personnels d'un codétenu. Il faudrait donc pour admettre qu'il y a créance de l'administration lire le décret en partant du principe que l'administration a réparé le dommage et se rembourse sur le compte nominatif de l'auteur de celui-ci. Ensuite, il constitue une espèce de raccourci par lequel le chef d'établissement procède d'un même mouvement à l'établissement de la créance et au recouvrement forcé de celle-ci. Cette façon de faire, sans en passer au moins par l'émission d'un titre exécutoire, nous paraît cavalière et dépourvue de justification. Enfin, en permettant à l'administration de liquider ses créances sur la part disponible du compte, le système en fait dans certains cas au moins une créancière prioritaire par rapport aux autres créanciers du détenu qui relèvent de la première part. Même si la part disponible n'est alimentée qu'après la première part, il peut malgré tout se trouver des cas où, lorsque les créances des parties civiles sont élevées et nombreuses, la première part puisse se trouver vidée, alors qu'il reste des créances en attente, tandis qu'il reste de l'argent sur la part disponible du détenu. L'administration pourrait alors se servir avant les parties civiles, ce qui revient largement à dénaturer le dispositif voulu par le législateur.

Nous estimons donc que, le pouvoir réglementaire ne pouvant s'abriter derrière un écran législatif, et ne pouvant non plus édicter la règle prise au titre de son pouvoir autonome, l'article D. 332 a été incompétemment édicté et que le refus de l'abroger est illégal de ce fait.

Cette illégalité du refus d'abrogation du premier alinéa emporte l'illégalité du refus d'abroger le deuxième, qui n'en est pas divisible, se bornant à déterminer l'autorité compétente pour opérer la retenue et la destination des sommes prélevées, à savoir le Trésor public.

Le moyen est plus délicat s'agissant du troisième alinéa, qui prévoit le versement au Trésor des sommes irrégulièrement trouvées en possession d'une personne détenue.

Nous précisons d'emblée que cet article ne peut trouver de base légale dans l'article 728-1 du code, puisqu'il ne concerne pas à proprement parler le compte nominatif des détenus, mais bien plutôt, précisément, des valeurs pécuniaires des détenus qui posent problème parce qu'elles ne sont pas versées sur ce compte. Nous n'avons trouvé d'autre base légale ni dans le code de procédure pénale, ni dans la loi pénitentiaire, et le ministre n'en avance aucun en défense.

A cet égard, il est important de préciser que l'alinéa vise toutes les sommes susceptibles d'être trouvées sur le détenu, puisqu'il est rigoureusement interdit de détenir de l'argent en prison hors du compte nominatif. L'expression « sommes trouvées en possession irrégulière des détenus » ne signifie donc pas nécessairement qu'il s'agit de sommes qu'ils ont irrégulièrement acquises, mais aussi de sommes qu'ils ont irrégulièrement conservées ou introduites en prison, quand bien même elles leur appartiennent légalement, soit en les dissimulant au moment de l'écrou, soit en se les faisant irrégulièrement passer au parloir ou par un codétenu.

L'interdiction pour les détenus de détenir des sommes en espèces au sein de la prison répond à un évident impératif d'ordre public, tenant à la nécessité d'éviter les vols et les trafics au sein de l'établissement pénitentiaire. En ce sens, la possibilité pour l'administration pénitentiaire de confisquer les sommes trouvées en possession irrégulière des détenus a très certainement le caractère d'une mesure de police de l'établissement qui peut valablement être prise par voie réglementaire.

La difficulté tient toutefois à ce que la disposition contestée ne se borne pas à prévoir la confiscation par l'administration pénitentiaire, mais le versement au Trésor de la somme. Il s'agit donc bien d'en déposséder le détenu non pas temporairement le temps de la détention, mais de façon définitive, au profit de l'administration.

Nous retombons donc sur la même difficulté que pour le premier alinéa, étant entendu qu'il nous semble difficile de suivre l'administration lorsqu'elle prétend que le caractère irrégulier de la possession empêche de qualifier la mesure de privation de propriété. A supposer en même en effet qu'un tel raisonnement soit tenable en cas de caractère irrégulier de la propriété par le détenu (cas de sommes volées par exemple), il ne nous semble pas fonctionner dans les cas où la propriété est légale et où c'est simplement l'introduction des sommes dans l'établissement qui est irrégulière.

Enfin à supposer même que vous estimiez qu'il n'y a pas privation de propriété, il nous semble tout de même que le versement des sommes au Trésor revêt, contrairement à la seule confiscation temporaire, le caractère d'une sanction. Or si le Conseil constitutionnel a jugé que le régime disciplinaire des personnes détenues ne relève pas nécessairement de la compétence du législateur, la loi pénitentiaire confie en tout état de cause le soin de déterminer les sanctions au pouvoir réglementaire agissant par décret en Conseil d'Etat.

Nous pensons donc que le pouvoir réglementaire ne pouvait pas agir par décret simple et que le refus d'abroger le dernier alinéa est illégal. Il l'est croyons nous dans son ensemble, la rédaction de la phrase interdisant d'extourner du champ de la censure le seul aspect « confiscation temporaire » en ne censurant que le transfert de propriété au profit de l'administration.

Nous voudrions dire enfin que cette censure ne devrait pas poser de difficultés insurmontables à l'administration, le chef d'établissement ayant déjà la faculté d'intercepter les objets interdits en détention au titre de ses pouvoirs de police au sein de l'établissement, et la possession d'objets prohibés, au nombre desquels figure l'argent, étant déjà une faute du deuxième groupe en vertu de l'article R. 57-7-2 du code, passible de sanctions disciplinaires.

Tels sont les motifs pour lesquels nous vous invitons à faire droit à l'ensemble des conclusions de la requête, y compris en allouant 3 000 euros de frais irrépétibles à M. B....